

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Departamento em Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Thais Reyna Infanzón Vargas

**A FEDERAÇÃO E AS CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL SUBNACIONAL  
PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA  
(CEID) NA ARGENTINA E NO BRASIL:**

**Uma análise comparativa entre o estado de Minas Gerais e a província de Córdoba**

Belo Horizonte

2023

**Thais Reyna Infanzón Vargas**

**A FEDERAÇÃO E AS CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL SUBNACIONAL  
PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA  
(CEID) NA ARGENTINA E NO BRASIL:**

**Uma análise comparativa entre o estado de Minas Gerais e a província de Córdoba**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais da Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para  
obtenção de título de Doutor em Relações  
Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia

Área de Concentração: Política Internacional:  
Instituições, Conflitos e Desigualdades.

Linha de Pesquisa: Processo Decisório em Política  
Internacional.

Belo Horizonte

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

V297f Vargas, Thais Reyna Infanzón  
A federação e as capacidades estatais no nível subnacional para a  
Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (CEID) na Argentina e  
no Brasil: uma análise comparativa entre o estado de Minas Gerais e a  
província de Córdoba / Thais Reyna Infanzón Vargas. Belo Horizonte, 2023.  
275 f. : il.

Orientadora: Fátima Anastasia  
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Relações econômicas internacionais - Argentina. 2. Relações econômicas  
internacionais - Brasil. 3. Cooperação econômica. 4. Federalismo. 5.  
Descentralização na administração pública. 6. Diplomacia. 7. Globalização. 8.  
Finanças públicas. I. Anastasia, Fátima. II. Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III.  
Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327.7

**Thais Reyna Infanzón Vargas**

**A FEDERAÇÃO E AS CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL SUBNACIONAL  
PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA  
(CEID) NA ARGENTINA E NO BRASIL:**

**Uma análise comparativa entre o estado de Minas Gerais e a província de Córdoba**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional: Instituições, Conflitos e Desigualdades.

Linha de Pesquisa: Processo Decisório em Política Internacional.

---

Profª. Dra. Fátima Anastasia – PUC Minas (Orientadora)

---

Profª. Dra. Matilde Souza – PUC Minas (Banca Examinadora)

---

Profª. Dra. Chyara Sales – PUC Minas (Banca Examinadora)

---

Profª. Dra. Marta M. Rocha – UFJF (Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. Pedro Andrade Matos – Universidade de Santiago- Cabo Verde (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 18 de agosto de 2023

*Dedico esta tese a todas as pesquisadoras, mães,  
companheiras e mulheres migrantes por correr atrás dos seus sonhos.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela vida e por ter colocado pessoas de muita luz na minha vida. Ser a primeira filha de uma humilde família do interior do Peru Ayacucho a se tornar doutora é um orgulho enorme e uma responsabilidade sem precedentes.

Agradeço ao meu companheiro de vida, Rafael Freitas, por ter me incentivado durante minha jornada acadêmica, compreendendo que a pesquisa e o ensino são as minhas paixões, incentivando-me a não desistir do meu sonho. Como ele mesmo diz: “estou aqui com você”. E de fato sempre estive ao meu lado, segurando minha mão e as das minhas filhas. Obrigada por tudo, de forma especial pela compreensão e companhia.

Agradeço à minha filha, Ana Maria, pela paciência que teve ao longo desses anos. Não foi fácil ser estudante, bolsista, estagiária, pesquisadora e mãe. Ana, no decorrer desta trajetória você sempre foi minha inspiração e o motor que me deu força para seguir em frente. Minha Marcela, ainda pequena, mostrou-me que a maternidade com doutorado, embora cansativa, se tornou uma jornada mais leve ao ver seu sorriso, seus primeiros passos e suas primeiras palavras.

Agradeço aos meus pais, Maria e Oswaldo, que embora distantes sempre estiveram ao meu lado, incentivando minha caminhada com boa energia. Às minhas irmãs, Shirley e Stephany, pelo carinho e apoio que me deram ao longo destes anos. Às minhas amigas de vida, Marisé e Geiseane, que também distantes sempre tiveram tempo para me ouvir e me encorajar cada dia mais.

Aos meus segundos pais, meus sogros, pela companhia, acolhida, conversas, risadas e pela extraordinária convivência que me levaram a acreditar que tudo é possível com fé, esperança e esforço no coração. Minha gratidão por terem me tratado e me feito sentir uma filha a mais. Às minhas cunhadas, Rubia e Raquel, pelo carinho e compreensão.

À minha amiga e orientadora, Dra. Fátima Anastasia, mulher mentora maravilhosa, agradeço a companhia, o carinho e o conhecimento transmitido. Obrigada por ter me acompanhado nesta longa jornada. Minha eterna gratidão.

Agradeço aos meus colegas do CEPDE, Aurélia, Ryan, Pedro, Bárbara, Cláudio, Rafael, Quezia, Thiago, Deborah e Sarah, pela colaboração na fase de entrevistas e transcrição. Pela extraordinária companhia, ótimos debates, e comentários sobre a elaboração desta tese.

Aos meus colegas de doutorado, em especial ao Rafael Bittencourt, por ter compartilhado comigo as experiências da pesquisa de campo.

Agradeço aos Professores Doutores Matilde Souza, Marta M. Rocha, Chyara Sales e Pedro Andrade Matos, por terem aceitado o convite para compor a banca examinadora da presente tese.

Agradeço aos entrevistados do setor público e privado no Brasil e na Argentina, que se disponibilizaram a participar da pesquisa, sem os quais nada disto seria possível.

Agradeço à Paula e ao Lucas, pela assistência e auxílio nos anos de doutorado; aos professores do PPGRI, pelos ensinamentos e por alimentar a paixão pela docência e pesquisa.

Agradeço à Fapemig e à Capes, pelo financiamento e pela bolsa que permitiram a realização desta pesquisa.

Por fim, agradeço a todos que fizeram parte da minha trajetória, muito obrigada!

## RESUMO

A presente tese tem como pergunta norteadora *como as variáveis institucionais e políticas dos níveis doméstico e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Minas Gerais e Córdoba?* A problemática surge motivada pelo interesse em pesquisar a crescente inserção internacional das unidades subnacionais no âmbito de federações. Nesse sentido, buscou-se, mediante o método qualitativo com viés comparativo, analisar duas unidades subnacionais, Córdoba e Minas Gerais, com o objetivo de analisar as variações das capacidades estatais no âmbito subnacional, quais sejam, administrativa, fiscal, legal, política e relacional para a Cooperação Econômica Internacional descentralizada a partir de duas dimensões do Processo Político Democrático, a *polity* (arranjo institucional) e a *politics* (processo decisório). A proposta visa trazer um viés analítico por meio da compreensão e uso de diferentes níveis de análise para entender como o fenômeno de globalização e interdependência propiciaram a inserção internacional de novos atores. Assim sendo, são consideradas variáveis do nível doméstico e subnacional e os diferentes contextos institucionais e políticos de cada um destes. Diante da impossibilidade de estudar o caso de Córdoba em tempos de pandemia, optou-se por examinar o caso específico de Minas Gerais, via análise comparada longitudinal de dois governos estaduais, no intervalo compreendido entre 2010 e 2016.

**Palavras-chave:** Inserção internacional. Globalização. Interdependência. Diplomacia Federativa. Paradiplomacia. Capacidades Estatais. Córdoba. Minas Gerais. Cooperação Internacional Descentralizada.

## ABSTRACT

This thesis has as its guiding question *how the institutional and policy variables of domestic and subnational levels shape subnational state capacities for the Decentralized International Economic Cooperation in Minas Gerais and Cordoba?* The issue arises motivated by the interest in researching the growing international insertion of subnational units within federations. In this sense, it was sought, through the qualitative method with comparative bias, to analyze two subnational units, Cordoba and Minas Gerais, with the goal of analyzing the variations of state capabilities in the subnational scope, which are administrative, tax, legal, political and relational for the Decentralized International Economic Cooperation from two dimensions of the democratic political process, the “Polity” (institutional arrangement) and the “Politics” (decision process). The proposal aims to bring an analytical bias through the understanding and use of different levels of analysis to understand how the phenomenon of globalization and interdependence provided the international insertion of new actors. Thus, it is considered variables of the domestic and subnational level and the different institutional and political contexts of each of these. Given the impossibility of studying the case of Cordoba in times of pandemic, it was chosen to examine the specific case of Minas Gerais, via longitudinal analysis of two state governments, in the interval between 2010 and 2016.

**Keywords:** International insertion. Globalization. Interdependence. Federative Diplomacy. Paradiplomacy. State Capabilities. Cordoba. Minas Gerais. Decentralized International Cooperation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Natureza das ações paradiplomáticas .....	41
Figura 2 – Modelo de análise .....	47
Figura 3 – Diagrama sobre instituições e capacidades no nível subnacional .....	57
Figura 4 – Contextos institucional e político para as capacidades em Minas Gerais .....	195

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre CI e CID .....	32
Quadro 2 – Definições do conceito de diplomacia federativa e paradiplomacia .....	45
Quadro 3 – Comparação entre os conceitos de paradiplomacia e de diplomacia federativa....	46
Quadro 4 – Operacionalização dos conceitos nucleares.....	61
Quadro 5 – Operacionalização das dimensões polity e politics .....	62
Tabela 1 – Índice de poliarquia na Argentina e no Brasil em diferentes períodos.....	66
Quadro 6 – Sistema eleitoral na Argentina e no Brasil .....	77
Quadro 7 – Indicadores de simetria ou assimetria no Poder Legislativo .....	83
Quadro 8 – Poder de agenda do PE na Argentina e no Brasil .....	96
Quadro 9 – Sistema eleitoral em Córdoba e em Minas Gerais.....	117
Quadro 10 – Ministérios/secretarias em Córdoba nos governos de 2007 e 2011.....	129
Quadro 11 – Secretarias em MG nos governos do 2011 e 2015 .....	132
Quadro 12 – Poder de agenda do PE em Córdoba e Minas Gerais .....	136
Quadro 13 – Tipos de inserção internacional subnacional: Paradiplomacia e DF .....	142
Quadro 14 – Critérios de comparação no nível nacional.....	143
Quadro 15 – Critérios de comparação no nível subnacional .....	167
Quadro 16 – Órgãos equivalentes no nível subnacional de Córdoba e Minas Gerais.....	185
Quadro 17 – Capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Minas Gerais .....	194

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2 – Disputas presidenciais na Argentina (2007 e 2011) .....	87
Tabela 3 – Disputa presidencial no Brasil (2010-2014) .....	89
Tabela 4 – Composição na CD na Argentina em números absolutos (2007-2013) .....	90
Tabela 5 – Composição no SF argentino (1995-2013).....	91
Tabela 6 – Composição no SF argentino (1995-2013).....	91
Tabela 7 – Composição do SF no Brasil por legislatura (2011-2015) .....	92
Tabela 8 – Chefes do Executivo provincial Córdoba (2007-2011).....	119
Tabela 9 – Chefes do Executivo estadual em Minas Gerais (2010-2014).....	122
Tabela 10 – Cadeiras por partido no PL de Córdoba (2007 e 2011).....	124
Tabela 11 – Cadeiras por partido no PL de Minas Gerais (2010 e 2014) .....	125
Tabela 12 – Superávit e déficit em Minas Gerais (2010-2016).....	220

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AGN	Auditoría General de la Nación
ACIF	Assessoria de Cooperação Internacional Federativa
ARF	Assessoria de Relações Federativas
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ARF	Assessoria de Relações Federativas
CA	Câmara Alta
CI	Ciência Política
CI	Cooperação Internacional
CID	Cooperação Internacional Descentralizada
CID	Cooperação Internacional Descentralizada Internacionais
CEID	Cooperação Econômica Internacional Descentralizada
CF	Constituição Federal
CD	Câmara de Deputados
CEPDE	Centro de Estudos em Processo Decisório e Política Internacional
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
DF	Diplomacia Federativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPV	Frente para la Victoria
FIEMG	Federação das Indústrias de Minas Gerais
INDI	Instituto de desenvolvimento Econômico Integrado de Minas Gerais
IU	Izquierda Unida
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MREYC	Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
NEP	Número Efetivo de Partidos
ONG	Organização não Governamental
OI	Organização Internacional
PE	Poder Executivo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição

PL	Poder Legislativo
PT	Partidos dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiras
PR	Presidência da República
PJ	Partido Justicialista
PEN	Poder Executivo Nacional
PEE	Poder Executivo Estadual
PDS	Partido Social Democrático
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
DEM	Democratas
RI	Relações Internacionais
SI	Sistema Internacional
STF	Superior Tribunal Eleitoral
SF	Senado Federal
SD	Solidariedade
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
T1	Tempo 1
T2	Tempo 2
UCR	Unión Cívica Radical
UCeD	Unión Centro Demorcrático

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1</b>	<b>AS CAPACIDADES ESTATAIS SUBNACIONAIS PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA À LUZ DOS NÍVEIS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO .....</b>	<b>22</b>
1.1	<b>O sistema internacional e a reconfiguração do papel do Estado.....</b>	<b>24</b>
1.1.1	<i>A Cooperação Internacional e a Cooperação Internacional Descentralizada ..</i>	<i>29</i>
1.1.2	<i>A paradiplomacia e a diplomacia federativa .....</i>	<i>33</i>
1.1.2.1	<i>A paradiplomacia .....</i>	<i>33</i>
1.1.2.2	<i>Uma nova forma de inserção internacional: a diplomacia federativa.....</i>	<i>39</i>
1.2	<b>O nível doméstico: o nacional e o subnacional.....</b>	<b>47</b>
1.2.1	<i>Contextos institucional e político .....</i>	<i>47</i>
1.2.1.1	<i>As instituições políticas domésticas.....</i>	<i>48</i>
1.2.1.2	<i>Dimensões do processo político democrático: polity, politics e policy.....</i>	<i>49</i>
1.2.1.3	<i>A federação e a descentralização .....</i>	<i>51</i>
1.2.1.4	<i>Instituições e processo decisório .....</i>	<i>53</i>
1.2.1.5	<i>Capacidades estatais e seu aspecto multidimensional .....</i>	<i>55</i>
1.2.1.6	<i>Política externa como política pública.....</i>	<i>58</i>
1.3	<b>Hipóteses geral e específicas .....</b>	<b>60</b>
1.4	<b>Operacionalização dos conceitos .....</b>	<b>60</b>
1.5	<b>Considerações finais .....</b>	<b>62</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTOS INSTITUCIONAL E POLÍTICO NO NÍVEL DOMÉSTICO DA ARGENTINA E DO BRASIL.....</b>	<b>64</b>
2.1	<b>A poliarquia na Argentina e no Brasil.....</b>	<b>65</b>
2.2	<b>Contextos institucional e político, em perspectiva comparada na Argentina e no Brasil.....</b>	<b>67</b>
2.2.1	<i>Federalismo argentino e brasileiro .....</i>	<i>68</i>
2.2.2	<i>Sistema eleitoral no nível doméstico argentino e brasileiro.....</i>	<i>71</i>
2.2.2.1	<i>O sistema eleitoral no Poder Executivo na Argentina e no Brasil.....</i>	<i>72</i>
2.2.2.2	<i>O sistema eleitoral no Poder Legislativo da Argentina e do Brasil.....</i>	<i>74</i>
2.2.3	<i>As simetrias ou assimetrias no Poder Legislativo argentino e brasileiro em matéria internacional .....</i>	<i>78</i>
2.2.4	<i>O sistema partidário na Argentina e no Brasil.....</i>	<i>83</i>
2.2.5	<i>Poder Executivo: governo unipartidário na Argentina e de grandes coalizões no Brasil .....</i>	<i>92</i>
2.2.6	<i>Relação entre os Poderes na Argentina e no Brasil em matéria internacional .</i>	<i>95</i>
2.3	<b>Considerações finais .....</b>	<b>99</b>
<b>3</b>	<b>CONTEXTOS INSTITUCIONAL E POLÍTICO NO NÍVEL SUBNACIONAL DE CÓRDOBA E MINAS GERAIS .....</b>	<b>101</b>
3.1	<b>Contextos institucional e político, em perspectiva comparada: Córdoba e Minas Gerais .....</b>	<b>103</b>
3.1.1	<i>Córdoba e Minas Gerais no âmbito de uma Federação.....</i>	<i>104</i>
3.1.2	<i>Sistema eleitoral no nível subnacional em Córdoba e Minas Gerais .....</i>	<i>110</i>
3.1.2.1	<i>O sistema eleitoral no Poder Executivo em Córdoba e Minas Gerais.....</i>	<i>110</i>

3.1.2.2	<i>O sistema eleitoral no Poder Legislativo em Córdoba e Minas Gerais.....</i>	113
3.1.3	<i>Os subsistemas partidários em Córdoba e Minas Gerais .....</i>	118
3.1.4	<i>Poder Executivo: governo unipartidário e de coalizão em Córdoba e Minas Gerais .....</i>	127
3.1.5	<i>Relação entre os Poderes em Córdoba e Minas Gerais em matéria internacional .....</i>	133
3.2	<b>Considerações finais .....</b>	<b>138</b>
4	<b>A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBNACIONAIS E A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA NO NÍVEL DOMÉSTICO E SUBNACIONAL.....</b>	<b>141</b>
4.1	<b>A inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid no nível doméstico da Argentina e do Brasil .....</b>	<b>143</b>
4.1.1	<i>Órgãos vinculados à Presidência da República que tenham entre as suas atribuições lidar com a questão da inserção internacional das unidades subnacionais e da Ceid .....</i>	<i>144</i>
4.1.2	<i>Órgãos do MRE, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no Brasil e do MRYC e do Ministério de Economía y Finanzas Públicas na Argentina, que tenham entre as suas atribuições lidar com a questão da inserção internacional das unidades subnacionais na Ceid .....</i>	<i>149</i>
4.1.3	<i>Poder Legislativo Federal: Comissões permanentes que tratem a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.....</i>	<i>163</i>
4.2	<b>A inserção internacional das unidades subnacionais por meio da Paradiplomacia e da Diplomacia Federativa e a Ceid no nível subnacional: o caso de Córdoba e Minas Gerais .....</b>	<b>167</b>
4.2.1	<i>Órgão do governo federal vinculado ao MRE para tratar a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.....</i>	<i>167</i>
4.2.2	<i>Órgãos vinculados ao governador que tenham entre as suas atribuições lidar com a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.....</i>	<i>170</i>
4.2.3	<i>Poder Legislativo Subnacional: Comissões permanentes que tratam da inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.....</i>	<i>183</i>
4.3	<b>Considerações finais .....</b>	<b>185</b>
5	<b>OS EFEITOS DOS CONTEXTOS INSTITUCIONAL E POLÍTICO DOS NÍVEIS NACIONAL E SUBNACIONAL SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS SUBNACIONAIS PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA (Ceid): O CASO DE MINAS GERAIS (2011-2016) .....</b>	<b>189</b>
5.1	<b>Considerações metodológicas para o nível subnacional: Minas Gerais .....</b>	<b>190</b>
5.2	<b>Os efeitos dos contextos institucional e político dos níveis doméstico e subnacional sobre as capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016) .....</b>	<b>193</b>
5.2.1	<i>Capacidade legal para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016).....</i>	<i>195</i>
5.2.2	<i>Capacidade relacional para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016).....</i>	<i>209</i>
5.2.3	<i>Capacidade Fiscal para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016) .....</i>	<i>216</i>
5.2.4	<i>Capacidade política para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016) .....</i>	<i>222</i>
5.2.5	<i>Capacidade administrativa para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016).....</i>	<i>226</i>
5.3	<b>Variações institucionais e políticas e seus impactos sobre as capacidades estatais para a Ceid.....</b>	<b>230</b>

5.4	Considerações finais .....	231
	CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE.....	234
	REFERÊNCIAS.....	240
	ANEXO 1 – INSTRUMENTOS, ATORES E DESTINOS DA COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO .....	259
	ANEXO 2 – MATRIZ ANALÍTICA.....	260
	ANEXO 3 – ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELEITORAL (ELECTORAL DEMOCRACY INDEX) .....	261
	ANEXO 4 – ARTIGOS 121 E 122 SOBRE ATRIBUIÇÕES DAS PROVÍNCIAS.....	262
	ANEXO 5 – ARTIGOS 124, 125 E 126 SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS.....	263
	ANEXO 6 – ARTIGOS 136 E 139 SOBRE MANDATO DO GOVERNADOR .....	265
	ANEXO 7 – ARTIGO 78 SOBRE A LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA .....	266
	ANEXO 8 – DECRETO Nº 22/2011.....	267
	APÊNDICE 1 – ATORES NO NÍVEL DOMÉSTICO E INTERNACIONAL .....	268
	APÊNDICE 2 – EIXO EXECUTIVO/PARTIDO E EIXO FEDERAL/UNITÁRIO.....	269
	APÊNDICE 3 – ELECTORAL DEMOCRACY INDEX NA ARGENTINA E NO BRASIL .....	270
	APÊNDICE 4 – ETAPAS DA IMPLEMENTAÇÃO DA DIPLOMACIA FEDERATIVA NO BRASIL .....	271
	APÊNDICE 5 – TOTAL DE ENTREVISTAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: CLASSIFICAÇÃO POR ÓRGÃOS E GOVERNOS DO PSDB E PT (2011-2016) .....	272

**APÊNDICE 6 – TOTAL DE ENTREVISTAS EM BRASÍLIA,  
CLASSIFICAÇÃO POR ÓRGÃOS E GOVERNOS (2011-2016).....273**

**APÊNDICE 7 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – CEPDE .....274**

## INTRODUÇÃO

A presente tese se encontra vinculada ao projeto de pesquisa do Centro de Estudos em Processos Decisórios em Política Externa e Internacional (CEPDE), do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas, que investigou as “Capacidades Estatais para Cooperação Internacional em política industrial e comercial: diplomacia federativa em Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco”, conforme o modelo proposto por Anastasia e Oliveira (2015).

Como forma de contribuir para os avanços da agenda de pesquisa sobre Capacidades Estatais e Processo Decisório em Política Internacional, o intuito desta tese foi o de expandir o escopo analítico sobre as Capacidades<sup>1</sup>, introduzindo novas variáveis explicativas para realizar uma comparação longitudinal e transversal entre a Argentina e o Brasil, no nível nacional e em duas unidades subnacionais: Córdoba e Minas Gerais. Para isso, formulou-se a seguinte pergunta: Como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid) em Minas Gerais e Córdoba?

A proposta comparativa e o planejamento deste estudo se mantiveram consolidados até o primeiro trimestre de 2020; porém, com o advento da pandemia, a pesquisa de campo em Córdoba, na Argentina, essencial para o capítulo final sobre as capacidades estatais para o nível subnacional, ficou comprometida, afetando, em parte, o estudo comparativo proposto e o teste de hipóteses secundárias.

Assim sendo, a comparação proposta para os Capítulos 2, 3 e 4 sobre os contextos institucional e político, nos níveis nacional e subnacional, acerca da inserção internacional das unidades subnacionais para a Ceid nas unidades supracitadas, se manteve de acordo com o planejado<sup>2</sup>. Neste sentido, os impactos da pandemia sobre a presente tese tiveram maior impacto no Capítulo 5, no qual previa-se realizar uma comparação longitudinal e transversal dos efeitos

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001”. A tese contou, também, com financiamento da FAPEMIG, Código de Financiamento: APQ-02598-16 por meio dos recursos destinados ao Projeto de Pesquisa CEPDE: ANASTASIA, Fátima. Capacidades estatais para a cooperação internacional em Política industrial e comercial: a diplomacia federativa em Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco. 2015. Projeto de Pesquisa – Centro de Estudos em Processos Decisórios em Política Externa e Internacional, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015, coordenado pela Profa. Fátima Anastasia.

<sup>2</sup> Algumas das variáveis presentes no modelo analítico desta tese não puderam ser mobilizadas nas análises realizadas no capítulo 5, em decorrência das limitações advindas da pandemia do COVID 19, que inviabilizaram a comparação transversal entre Córdoba e Minas Gerais. Não obstante, optou-se por mantê-las no modelo, considerando a possibilidade de realização de futuras investigações sobre o tema.

dos contextos institucional e político nacional e subnacional sobre as capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Córdoba e Minas Gerais, a partir da coleta e da análise de dados de fontes primárias, por meio de entrevistas, sobre a Ceid em ambas as unidades.

A impossibilidade de acesso aos dados de fontes primárias, principalmente entrevistas, em Córdoba,<sup>3</sup> na mesma equivalência numérica de Minas Gerais, levou à necessidade de replanejar o estudo, realizando, no 5o capítulo, um estudo de caso sobre a Ceid em Minas Gerais, com o objetivo de realizar uma comparação longitudinal, contrastando o governo do Partido Social da Democracia Brasileira – PSDB (T1:2011-2015) e do Partido dos Trabalhadores – PT (T2: 2015-2016). Para melhor detalhamento, os impactos serão descritos no capítulo 5.

Durante a elaboração do Capítulo 1, levantou-se a seguinte hipótese geral: as capacidades estatais subnacionais para Ceid variam de acordo com o contexto institucional e político dos níveis nacional e subnacional, a partir da qual foram formuladas duas hipóteses secundárias, quais sejam:

- SE diplomacia federativa, ENTÃO capacidades estatais subnacionais para Ceid mais coordenadas com as capacidades estatais para cooperação internacional do nível nacional. Em contraste, SE paradiplomacia, ENTÃO capacidades estatais subnacionais para Ceid menos coordenadas com as capacidades estatais para cooperação internacional do nível nacional;
- SE diplomacia federativa, ENTÃO maior grau de institucionalização das capacidades estatais subnacionais para Ceid. Em contraste, SE paradiplomacia, ENTÃO menor grau de institucionalização das capacidades estatais subnacionais para Ceid.

Desse conjunto, apenas a hipótese geral será testada, posto que a falta das entrevistas em Córdoba impede o teste de hipótese sobre a paradiplomacia (Córdoba) e a diplomacia federativa (Minas Gerais).

Destarte, em que pesem as adversidades provocadas pela covid-19, o problema que norteia esta tese se manteve, assim como sua estrutura central, como os conceitos nucleares e abordagens. Para tanto, a escolha dos conceitos que informam este trabalho deriva da orientação das abordagens do Novo Institucionalismo Histórico e do Novo Institucionalismo da Escolha Racional, por considerar que as instituições, entendidas como regras formais do jogo, exercem um papel central no processo decisório e na interação dos atores nos níveis doméstico e

---

<sup>3</sup> Foram realizadas algumas entrevistas, pós-pandemia, em Córdoba de forma virtual; no entanto, não foi possível entrevistar os principais atores dessa província.

internacional. Além disso, o tema e o problema propostos buscam enriquecer o campo das Relações Internacionais (RI) e da Ciência Política (CP), propondo uma análise em múltiplos níveis, internacional, doméstico e subnacional, com o objetivo de mostrar que as variáveis domésticas, presente no nível doméstico e subnacional, são complexas e importam na formulação de políticas nacionais voltadas para o nível internacional.

Sabe-se que a globalização e a interdependência têm contribuído para o surgimento de novos atores em ambos os níveis, internacional e doméstico. No nível doméstico, destacam-se os atores subnacionais, como estados, províncias e cidades; enquanto no internacional as Organizações Internacionais (OI), Organizações não Governamentais (ONGs), regimes internacionais, entre outros. Entre as principais atividades exercidas pelos atores subnacionais destaca-se a crescente inserção destes no cenário internacional, por meio de acordos formais e/ou informais, permanentes e/ou temporários, com diferentes atores, tanto públicos quanto privados. Tais práticas contemporâneas têm sido objeto de pesquisa e são denominadas pela literatura como paradiplomacia e diplomacia federativa. Entre elas, destacam-se as desenvolvidas em Estados de organização federativa, contribuindo para repensar o papel do Estado e dos governos subnacionais, reformular as suas capacidades estatais subnacionais e verificar se realmente o Estado é o único ator detentor e representante dos interesses nacionais.

Os conceitos mobilizados, paradiplomacia e diplomacia federativa (DF), têm sido objeto de pesquisas nas últimas décadas, as quais propiciam conhecer o aumento da inserção internacional de novos atores no âmbito subnacional, de forma especial a atuação de estados e/ou províncias. O surgimento de casos empíricos também foi acompanhado devido à complexidade do fenômeno e diferentes tentativas de defini-los. Como resultado, foi possível verificar que ambos os conceitos têm sido definidos e usados de forma distinta, ora como equivalentes, ora como diferentes – aspectos que serão apresentados e examinados de forma sistemática no decorrer do Capítulo 1.

A opção de comparar a Argentina e o Brasil se justifica devido ao tipo de organização político-administrativa: ambos são Repúblicas Federativas democráticas. Isso porque se sabe que esse tipo de organização, nos modelos de democracia, é considerado como característico do modelo consensual, uma vez que tem como princípio a dispersão de poder dentro do próprio Estado, concedendo aos entes federativos, estados e municípios, atribuições políticas, administrativas, fiscais e, inclusive, a capacidade de exercer atividades internacionais. Sendo assim, o tipo federal seria mais conducente à inserção internacional dos entes subnacionais, na medida em que promove descentralização de certas áreas (ROCHA; ANASTASIA, 2009; LIJPHART, 2003; MIKLOS, 2011; ZERAOU, 2016). Já a escolha das unidades de análise no

nível subnacional, Córdoba e Minas Gerais, se justifica pela organização unicameral de ambas, por suas similaridades e por serem unidades federativas que refletem os contextos institucionais e políticos do nível nacional. Ademais, a escolha de Minas Gerais se deve ao fato de este ter sido um dos estados analisados pelo CEPDE.

Diante do exposto, destaca-se que os objetivos gerais e específicos desta tese foram estruturados levando-se em consideração o modelo analítico proposto e as mudanças do nível internacional (a globalização, a interdependência e a internacionalização) e do nível doméstico (variações nos contextos institucional e político no âmbito nacional e subnacional). Dessa forma, o objetivo geral desta tese é analisar, de forma comparativa, as variações das capacidades estatais no âmbito subnacional, quais sejam, administrativa, fiscal, legal, política e relacional (CINGOLANI, 2013), para a Ceid a partir de duas dimensões do Processo Político Democrático, a *polity* (arranjo institucional) e a *politics* (processo decisório). Enquanto os objetivos específicos são:

- a) analisar comparativamente, em ambas as federações, as características do fenômeno da paradiplomacia e da diplomacia federativa na Argentina e no Brasil;
- b) analisar os efeitos do contexto institucional, da *path dependence* do nível doméstico (âmbito nacional e subnacional) sobre as capacidades estatais subnacionais para a Ceid;
- c) analisar os efeitos do contexto político do nível doméstico (âmbitos nacional e subnacional) sobre as capacidades estatais subnacionais para a Ceid;
- d) analisar comparativamente, a partir dos efeitos dos contextos institucional e político, as variações das capacidades estatais subnacionais – administrativa, fiscal, legal, política e relacional – na província argentina de Córdoba e no estado brasileiro de Minas Gerais para a Ceid.

Para responder ao problema e atingir os objetivos propostos, o método que será usado é o comparativo tendo como base sistemas mais semelhantes. Esse procedimento incide na escolha de parâmetros compartilhados pelas unidades analíticas, objetivando um número limitado de diferenças e, conseqüentemente, proporcionando maior controle sobre as variações encontradas (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970, p. 34).

Por se tratar de uma pesquisa comparativa e qualitativa, foram usadas como ferramentas principais a pesquisa bibliográfica e documental, por meio da coleta de dados de fontes oficiais de ambos os países, em ambos os níveis. No capítulo 5, sobre o caso de Minas Gerais, a técnica de coleta de dados foi a de entrevistas com fontes primárias, a partir de um roteiro semiestruturado que foi formulado no âmbito do CEPDE.

Esta tese consta de 5 capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro Capítulo, serão apresentados as abordagens, os conceitos nucleares, a operacionalização destes e, finalmente, as hipóteses formuladas com base no modelo analítico proposto. No Capítulo 2, apresentam-se de forma comparativa os contextos institucional e político da Argentina e do Brasil no âmbito nacional. No capítulo 3, apresenta-se de forma comparativa os contextos institucional e político de Córdoba e Minas Gerais no âmbito subnacional. No penúltimo capítulo, apresenta-se a inserção internacional das unidades subnacionais para a Ceid em Córdoba e Minas Gerais. Finalmente, no quinto capítulo, são apresentados os efeitos dos contextos institucional e político nacional e subnacional sobre as capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016); assim como os rendimentos analíticos auferidos pela tese e o teste de hipótese geral.

## **1 AS CAPACIDADES ESTATAIS SUBNACIONAIS PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA À LUZ DOS NÍVEIS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO**

O objetivo deste capítulo é apresentar as abordagens, as dimensões e os conceitos nucleares da tese, cuja organização deriva do problema de pesquisa proposto: como as variáveis institucionais e políticas dos níveis doméstico e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Minas Gerais e Córdoba? A constante que se levou em consideração para comparar a Argentina e o Brasil foi a organização político-administrativo semelhante, qual seja, o arranjo federal democrático. Já Córdoba e Minas Gerais são unidades que têm semelhanças em seus contextos institucionais e políticos, no nível subnacional.

No que tange ao recorte temporal é importante destacar que se tem como propósito realizar uma comparação transversal sobre o contexto institucional e político, tanto no nível doméstico (Argentina e Brasil) como no estadual (Córdoba e Minas Gerais). A definição do recorte temporal desta investigação levou em consideração o objetivo de contrastar dois governos semelhantes, no que tange à orientação política ideológica de esquerda, e que tenham encerrado uma longa trajetória de governo: os dois governos de Cristina Kirchner (2007- 2011/ 2011-2015)<sup>4</sup> do Frente para la Victoria (FPV) e os dois de Dilma Rousseff do PT. Entretanto, no caso destes últimos, é preciso destacar que o período a ser analisado é o de 2011 a 2016, abarcando o primeiro e parte do segundo mandato da ex-presidente. O recorte até 2016, no caso do Brasil, se justifica por causa de mudanças importantes no contexto institucional e político do país, especificamente no nível doméstico, por consequência do processo de *impeachment* de Rousseff, que culminou com o encerramento antecipado de seu governo.

Embora o vice-presidente Temer tenha assumido a presidência de acordo com as disposições constitucionais relacionadas ao *impeachment*, ele não foi eleito diretamente para o cargo de presidente da República e seu governo não seguiu as mesmas diretrizes do governo petista e não deu continuidade programática a ele. Por isso, o período de 2015 a 2018 (Dilma/Temer) apresentou variações importantes no que se refere à orientação político-ideológica, o que justifica a análise, para fins desta investigação, do intervalo compreendido entre 2011 e 2016. Ao realizar esse recorte, evita-se um conjunto maior de variações dos

---

<sup>4</sup> O recorte temporal na Argentina se encerra em 2015 devido a mudança na orientação ideológica ocorrida após a saída de Cristina.

contextos que se analisa na presente tese, as quais poderiam afetar a análise do fenômeno em questão.

Finalmente, tendo o processo de *impeachment* se desenvolvido no nível doméstico, considera-se que o recorte temporal proposto afeta em alguma medida o nível subnacional. Destarte, para o caso de Minas Gerais, o recorte será o mesmo: de 2011 a 2016. Isso se justifica pelo entendimento de que os níveis de análise aqui instrumentalizados se encontram entrelaçados para compreensão e análise do fenômeno proposto. Já para o caso de Córdoba, o recorte se mantém e se alinha ao nível nacional. Especificamente, para o estado de Minas Gerais o período de análise é de 2011 a 2016, período marcado pela eleição de Antônio Anastasia, do PSDB (2011-2014), e por Fernando Pimentel, do PT (2015-2016). Enquanto para a província de Córdoba, o período vai de 2007 até 2015. Dita província esteve a cargo do governador Juan Schiaretti (2007-2011) e José de la Sota (2011-2015), ambos da aliança Unión por Córdoba, que tinha como principal ator o Partido Justicialista (PJ).

A escolha dos conceitos, apresentados a seguir, se orienta a partir de duas abordagens: o Novo Institucionalismo da Escolha Racional e o Novo Institucionalismo Histórico, pois parte-se da ideia de que as instituições, ou regras formais do jogo, no nível nacional e estadual, importam no processo decisório em matéria internacional, tendo em vista que estas podem orientar e constranger as ações dos atores, podem gerar resultados não esperados nos diversos níveis e, ainda, variar ao longo do tempo, a depender do contexto (HALL; TAYLOR, 2003).

Assim sendo, destaca-se que, para a presente tese, será utilizado uma análise em dos níveis proposto por Putnam (2010), que trabalha especificamente com os níveis doméstico e internacional. No entanto, fenômenos contemporâneos que tratam sobre a atuação internacional de estados e municípios requerem o uso de um nível de análise específico, qual seja, o nível subnacional, contido no nível doméstico. Devido ao contexto de globalização, esse nível de análise é importante em países cuja organização é do tipo federal, uma vez que, embora as *unidades subnacionais*<sup>5</sup> tenham estruturas institucionais, processos decisórios e atribuições específicas (em diferentes graus) se tornam, em parte, suscetíveis às decisões tomadas no nível doméstico em matéria internacional. Por outro lado, os atores, as instituições, o processo decisório e as diferentes *capacidades estatais* do nível subnacional podem gerar iniciativas internacionais, tal como ações de Ceid, e gerar diferentes efeitos nos níveis doméstico e internacional. Por fim, a utilização do nível de análise subnacional servirá para analisar os casos

---

<sup>5</sup> Para a presente tese, serão usados como termos equivalentes: unidades subnacionais, unidades federativas, entes federados e entes subnacionais, quando nos referirmos aos países com arranjos federativos.

empíricos do nível provincial na Argentina e estadual no Brasil, quais sejam, Córdoba e Minas Gerais.

### **1.1 O sistema internacional e a reconfiguração do papel do Estado**

Diferentes autores têm discorrido sobre as mudanças ocorridas nas últimas décadas no nível internacional e seus desdobramentos na atualidade. Para Keohane e Nye (1987), as mudanças foram de cunho econômico e/ou político, decorrentes, inicialmente, do aumento da interdependência econômica entre os países, a qual fazia referência ao aumento da sensibilidade financeira em vista do crescente fluxo de trocas comerciais entre os países e ao surgimento de novos atores no Sistema Internacional (SI). A interdependência econômica não apenas gerou o aumento das trocas comerciais e do fluxo financeiro, mas, também, promoveu a formulação de arranjos cooperativos em temáticas mais abrangentes para lidar com a nova configuração, prospectar oportunidades e seus possíveis impactos no nível doméstico – características do SI que configuraram uma nova fase da interdependência, a multidimensional.

A interdependência proposta por Keohane e Nye (1987) é definida como um conceito amplo, o qual pode abranger um viés político, econômico e, inclusive, militar, além de conferir um caráter assimétrico às capacidades dos atores. Capacidades diferenciadas que podem ser usadas como recursos de poder para influenciar outros atores “situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países”<sup>6</sup> (KEOHANE; NYE, 1987, p. 730, tradução nossa). Nesse mesmo sentido, a interdependência complexa é considerada um tipo ideal do SI criado para contrastar a versão realista sobre a natureza da política internacional (KEOHANE; NYE 1987, p. 731), sendo está definida como uma “situação entre vários países nos quais múltiplos canais de contato conectam as sociedades (isto é, os Estados não monopolizam esses contatos); não há hierarquia de problemas; e a força militar não é usada pelos governos uns em relação aos outros”<sup>7</sup> (KEOHANE; NYE, 1987, p. 731, tradução nossa).

Dada esta configuração, a cooperação internacional enfatiza a convergência de interesses, metas e regras estabelecidas para interação, este último como condicionante necessário para o cumprimento dos acordos. Ademais, destaca-se que o cumprimento dos acordos de cooperação internacional não depende unicamente de um ator, mas também de um

---

<sup>6</sup> “situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries”.

<sup>7</sup> “situation among a number of countries in which multiple channels of contact connect societies (that is, states do not monopolize these contacts); there is no hierarchy of issues; and military force is not used by governments towards one another”.

processo de ratificação que envolve diferentes variáveis do nível doméstico, entre as quais destaca-se a atuação do Poder Legislativo (PUTNAM, 2010).

Para Keohane e Nye (1987), a interdependência complexa tem um viés de caráter integrativo, transnacional, transgovernamental e interestadual e leva em consideração a importância de variáveis do nível doméstico, como a atuação de diferentes atores, além do Estado. Dessa forma, assume-se que a interação no SI, embora anárquica, é altamente complexa, uma vez que determinadas regras e processos decisórios domésticos podem afetar as decisões já tomadas no nível internacional. No entanto, Milner e Keohane (1996) alertam que os estudos referentes à interdependência têm dado maior ênfase aos impactos econômicos e às relações de poder entre os Estados no nível sistêmico e não têm se aprofundado sobre os efeitos causais e relacionais sobre o nível doméstico.

Na tentativa de ir além desse pressuposto, Milner e Keohane (1996) sustentam que as mudanças no nível sistêmico, entre elas a internacionalização, têm importantes efeitos sobre variáveis políticas e econômicas no nível doméstico. Os autores caracterizam a internacionalização como um processo de abertura econômica na qual se inserem diferentes países com capacidades econômicas e políticas díspares e propiciam um aumento no entrelaçamento entre o mercado interno e internacional.

Enfatizando os efeitos da internacionalização ocorridos no nível internacional sobre o nível doméstico, Milner e Keohane (1996) afirmam que estes podem ser tanto positivos quanto negativos, podem variar em grau e serem recebidos de formas diferentes, a depender da estrutura institucional do país. Por exemplo: a internacionalização pode significar para um Estado mais oportunidades econômicas/financeiras e melhorar as condições domésticas de bem-estar, mas para outros pode significar altos custos políticos e econômicos. Caso os efeitos sejam positivos ou negativos, ainda é possível que diferentes grupos de interesses se articulem para maximizar ou preservar seus ganhos, podendo afetar o processo de internacionalização. Além disso, a internacionalização pode tornar os Estados mais sensíveis às mudanças contextuais que venham a ocorrer no nível internacional, como crises sistêmicas de cunho econômico e financeiro.

Diante do novo contexto internacional e para amenizar os efeitos da internacionalização, seria preciso adequar e, até mesmo, mudar determinadas regras e instituições econômicas<sup>8</sup> e políticas. Sobre essas últimas, os autores fazem referência à importância do papel das

---

<sup>8</sup> Entre estas se destacam as mudanças nas políticas comerciais, fiscais, monetárias entre outras.

instituições políticas, já que estas são, em grande parte, responsáveis pelo processo de ratificação e aprovação de políticas que podem afetar o nível doméstico como um todo.

As instituições políticas refletem as preferências políticas dos atores nacionais, uma vez que são criadas intencionalmente para garantir a busca de políticas específicas. Mas eles também têm efeitos independentes: eles criam regras para a tomada de decisões, ajudam a estruturar agendas e oferecem vantagens a certos grupos enquanto prejudicam outros. (MILNER; KEOHANE, 1996, p. 4, tradução nossa).<sup>9</sup>

Os atores políticos que interagem no nível doméstico são considerados agentes racionais, que buscam se articular por meio de grupos ou coalizões com o objetivo de traçar estratégias para maximizar as suas preferências. Estes interagem sob um conjunto de regras, que, por sua vez, têm a capacidade de moldar ou condicionar determinadas interações. No entanto, embora esses atores busquem adequar as regras como forma de maximizar seus ganhos, estes são suscetíveis à influência de variáveis do nível internacional (MILNER; KEOHANE, 1996).

A internacionalização além de ter aumentado o fluxo de transações comerciais e financeiras trouxe consigo importantes transformações geopolíticas, criação de arranjos cooperativos e, principalmente, colocou em destaque a inserção internacional de diferentes atores, tais como ONGs, multinacionais e principalmente entes federativos.<sup>10</sup> Esses últimos têm diferentes papéis e capacidades de manobra no que tange à agenda e à atuação no cenário internacional – capacidades atribuídas anteriormente ao Estado Nacional, visto como um ator unitário<sup>11</sup>, centralizador na tomada de decisões e com personalidade jurídica perante o Direito Internacional –, mudanças que propiciaram modificações institucionais importantes resultantes de uma redefinição de atribuições do Estado em matéria internacional (AXELROD; KEOHANE, 1985; KEOHANE, 1984; KEOHANE; NYE, 1988; ASINELLI; ACUÑA, 2015; SALA; GASPAROTO, 2010; REBELO; PAULINO, 2010; SCHIAVON, 2004).

Para Evans (1993), o *status* do Estado como ator de destaque no cenário internacional e como agente de mudança estrutural foi inegável até o período da Guerra Fria. As iniciativas e ações por este empreendidas, tais como a abertura econômica, a liberalização, as privatizações

<sup>9</sup> Political institutions reflect domestic actors' policy preferences, since they are intentionally created to guarantee the pursuit of particular policies. But they also have independent effects: they create rules for decision making, help to structure agendas, and offer advantages to certain groups while disadvantaging others.

<sup>10</sup> A definição de entes federativos se refere tanto aos estados como aos municípios. Sendo assim, para a presente tese, optou-se por analisar, apenas, os equivalentes de estados no Brasil e províncias na Argentina.

<sup>11</sup> Destaca-se que o termo unitário é tratado de formas diferentes nas Relações Internacionais e na Ciência Política. Na primeira se refere a uma atuação exclusiva do Estado, como único representante dos interesses nacionais. Enquanto na CP, se refere a organização político-administrativa de um Estado, as quais podem ser do tipo unitário ou federal.

e aquisição de crédito internacional para forte investimento na indústria e na infraestrutura, são exemplos que reforçam seu papel de agente centralizador e responsável pelo desenvolvimento. No entanto, o autor enfatiza que essas mesmas ações tornaram-se, posteriormente, um obstáculo para o objetivo desenvolvimentista do próprio Estado, colocando em evidência um excesso de atribuições nos níveis doméstico e internacional.

As crises internacionais e o endividamento externo dos Estados, de forma especial na América Latina e, posteriormente, na África, geraram efeitos distributivos no nível doméstico, resultando no questionamento sobre a capacidade de ação do Estado e reforçando a necessidade do seu papel para um processo de mudança estrutural – a isso se somavam as dificuldades de manobra no nível doméstico, impostos por diferentes contextos institucionais, políticos e sociais (EVANS, 1993; SKOCPOL, 1985).

Todos os aspectos citados reforçam a necessidade de se levar em consideração variáveis domésticas quando se trata ações e processos decisórios voltados ao internacional; assim como, também, de considerar o Estado não como um ator unitário e autônomo, e sim como um Estado<sup>12</sup> que é composto por diversos atores, sendo estes, por sua vez, dotados de interesses diversificados. A ênfase dada à diversidade de atores no Estado leva em consideração as regras formais, a confluência, os conflitos de interesses e os recursos disponíveis capazes de produzirem efeitos nas tomadas de decisão, mas, por outro lado, no nível internacional, é possível que os diferentes atores busquem estratégias para atingir seus objetivos, sendo a cooperação um recurso disponível para maximizar os ganhos e atingir os objetivos propostos. Para Milner (1997), a ampla instrumentalização desse recurso no nível internacional é relativamente recente, já que as primeiras iniciativas se restringiam a áreas econômicas e ao uso exclusivo pelo Estado.

Na atualidade, tendo em vista as mudanças no cenário internacional, a cooperação internacional tem deixado de ser um recurso exclusivo e orientado unicamente pelo Estado e passou a ser instrumento de atuação dos novos atores nas mais diversas áreas temáticas. Em concordância com estas afirmações, Skocpol (1985) afirma que o Estado não deve ser considerado um ator independente e que lhe devem ser atribuídas funções compartilhadas com outros atores no nível doméstico.

---

<sup>12</sup> Para a presente tese, toma-se como parte das características do Estado moderno a vertente weberiana, segundo a qual o Estado se caracterizaria por estar composto por um quadro burocrático e principalmente por ter monopólio legal do uso da força, tornando-o detentor legítimo da força que pode instrumentalizá-lo num determinado território em prol da manutenção da estabilidade doméstica (WEBER, 2010).

Essa caracterização do Estado implica no reconhecimento e atuação de outros agentes<sup>13</sup> no nível doméstico, assim como também corrobora com os argumentos anteriores de que condicionantes externos podem gerar mudanças no nível doméstico: ou seja, a internacionalização e o aumento da interdependência podem ter sido fatores importantes que encorajaram os atores domésticos a buscar novas estratégias no campo internacional para assim atingir seus objetivos.

Segundo Skocpol (1985), o Estado se caracteriza por ter uma posição intermediária, que é afetada tanto por variáveis domésticas de cunho político e institucional como por variáveis sistêmicas ou internacionais. Assim sendo, a combinação de diferentes variáveis, presentes no nível doméstico e internacional, pode orientar e gerar variações nas capacidades estatais no nível nacional e subnacional.<sup>14</sup>

A partir do que foi apresentado, para os fins desta tese, toma-se como definição de Estado a proposta de Skocpol (1985, p. 28, tradução nossa).

Por um lado, os estados podem ser vistos como organizações por meio das quais coletividades oficiais podem perseguir objetivos distintos, percebendo-os mais ou menos efetivamente, dados os recursos estatais disponíveis em relação aos ambientes sociais. Por outro lado, os estados podem ser vistos mais macroscopicamente como configurações de organização e ação que influenciam os significados e métodos da política para todos os grupos e classes da sociedade.<sup>15</sup>

Essa definição permite referir-se ao Estado, composto por outros atores, como instituição contemporânea que está exposta às mudanças domésticas e sistêmicas. Isso significa que os interesses, objetivos, atribuições e capacidades não mantêm uma linearidade, e sim oscilações periódicas, a depender do contexto político e institucional.

Finalmente, quando se refere ao papel do Estado no nível doméstico, levam-se em consideração as características institucionais deste, pois estas informam os traços institucionais do nível nacional e subnacional, regras sob as quais os demais atores, domésticos e internacionais, interagem e, especialmente, as capacidades disponíveis e suas variações, para a viabilização ou não da cooperação, nas mais diversas modalidades.

---

<sup>13</sup> Para Skocpol (1985), agentes referem-se às agências domésticas ou organismos burocráticos.

<sup>14</sup> Nesta tese serão usados indistintamente os termos *capacidades estatais subnacionais* e/ou *capacidades estatais no nível subnacional*.

<sup>15</sup> “On the one hand, states may be viewed as organizations through which official collectivities may pursue distinctive goals, realizing them more or less effectively given the available state resources in relation to social settings. On the other hand, states may be viewed more macroscopically as configurations of organization and action that influence the meanings and methods of politics for all groups and classes in society”.

### ***1.1.1 A Cooperação Internacional e a Cooperação Internacional Descentralizada***

Axelrod e Hamilton (1981), enfatizam que, embora nas relações interativas baseadas na seleção natural haja uma constante luta pela sobrevivência, ainda é possível que o fenômeno da cooperação surja como meio ou estratégia alternativa para a evolução destes. Segundo estes, a cooperação estaria presente, mesmo que de forma imperceptível, nas relações mais simples do contexto natural e podem ser transpostas ao contexto social dos indivíduos por meio de um processo de adaptação, uma vez que os recursos, nos diferentes contextos, são escassos e desproporcionais. Esse aspecto seria uma das motivações para a formulação de estratégias para obter ganhos futuros por meio da cooperação. A partir dessa formulação, é possível entender que o processo de cooperação no contexto internacional também é visto como estratégia alternativa de desenvolvimento e de sobrevivência, dada a característica anárquica da política mundial.

No entanto, numa perspectiva mais contemporânea, Sterling-Folker (2002) reforça que, por um lado, mesmo em condições anárquicas, é possível que os Estados optem por se manter distantes de arranjos cooperativos, sabendo que isto significa arcar unilateralmente com os custos, colocar limites ao seu desenvolvimento e ter que lidar com as demandas domésticas. Por outro, destaca que a cooperação internacional, mesmo desejada, é um processo de difícil adoção e nada harmonioso, uma vez que esta significa convergir diferentes interesses/preferências, lidar com diferentes processos decisórios domésticos (nacionais e subnacionais) e ajustar o comportamento de diferentes atores.

Por outro lado, para Keohane (1984), os atores no SI anárquico são vistos como racionais que buscam atingir e/ou maximizar seus objetivos. Devido a isso, os atores podem optar por diferentes estratégias, seja cooperar, seja desertar, dependendo dos *Pay offs* disponíveis. Independentemente disso, os atores que buscam a cooperação devem levar em consideração o número de jogadas futuras, probabilidade dos ganhos e perdas e as consequências reais das ações. A estratégia de cooperar tende a ser atraente para os atores por causa do número de jogadas existentes e da interação dinâmica, já que esta reduz os custos, as assimetrias informacionais, as incertezas e maximiza os ganhos absolutos entre os atores. Por outro lado, a estratégia de desertar também se mostra atraente, visto que se vislumbram ganhos relativos e se prevê apenas uma jogada (MILNER, 1997; PUTNAM, 2010; AXELROD; KEOHANE, 1985).

Os atores envolvidos no nível internacional, que cogitam ou buscam aderir a arranjos cooperativos, podem ser representantes dos governos, diplomatas, assessores, entre outros, que

buscam nesse nível formas de satisfazer os interesses domésticos e amenizar as pressões, levando em consideração a interação, complexidade e repercussões no nível doméstico. Já os atores no nível doméstico, seriam os atores políticos, grupos de interesses, sociais ou políticos, que podem exercer impactos nas tomadas de decisão com efeitos no nível internacional (KEOHANE, 1984; KEOHANE; NYE, 1988; PUTNAM, 2010).

Como mencionado, as mudanças no nível internacional implicaram o surgimento de novos contextos,<sup>16</sup> como a internacionalização e o aumento da interdependência e a participação de diversos atores no SI, tais como ONGs, multinacionais, entes subnacionais, entre outros. Por sua vez, essas novas atividades significaram a necessidade de adaptação por parte das instituições domésticas. Da mesma forma, as instituições criadas nos arranjos cooperativos no nível internacional buscavam diminuir as incertezas e as chances de deserdar, aumentando a previsibilidade sobre o comportamento dos demais atores e, principalmente, incorporando princípios, normas, regras/procedimentos para garantir a cooperação (AXELROD; KEOHANE, 1985; KEOHANE, 1984; KEOHANE; NYE, 1988).

Tratar a cooperação internacional evoca a necessidade de usar uma análise de dois níveis, doméstico e internacional, ambos mutuamente relacionados e influenciáveis. Nesse sentido, ela não pode ser vista como uma ação de monopólio exclusivo do Estado e nem alheia a influências internas e externas, aspectos que tornam este processo altamente complexo. Como destacado por Putnam (2010), tratar a cooperação internacional que envolve tratados significa considerar um conjunto de variáveis, tais como: as informações disponíveis, o poder de barganha e negociação, a atuação de atores governamentais ou não, os interesses/preferências dos atores, o processo decisório que envolve a ratificação<sup>17</sup> e o conjunto de regras formais presentes tanto no nível doméstico como no internacional. Dentro do contexto de cooperação internacional, novas práticas no nível internacional têm dado destaque à atuação de novos atores subnacionais, os quais têm desempenhado a denominada Cooperação Internacional Descentralizada e, como tal, demandam também uma análise multinível devido à complexidade do fenômeno (MILNER; KEOHANE, 1996; MILNER, 1997; PUTNAM, 2010; O'DONNELL, 2015; TSEBELIS, 1998; KEOHANE; NYE, 1988).

---

<sup>16</sup> Sobre novos contextos, refere-se ao crescimento de intercâmbios econômicos internacionais e efeitos recíprocos entre os mais diversos atores, aspectos que podem se direcionar para outras áreas rumo a uma interdependência multidimensional (KEOHANE; MILNER, 1996; KEOHANE; NYE, 1987).

<sup>17</sup> O processo de barganha entre os diferentes atores domésticos, no ambiente doméstico, é uma característica dos regimes democráticos.

Com relação à definição da Cooperação Internacional Descentralizada<sup>18</sup> (CID), tem se observado que ainda não existe um consenso sobre seu enquadramento como nova categoria, como nova modalidade ou, ainda, como uma dimensão da paradiplomacia ou da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Neste sentido, esta seção apresenta algumas definições para entender o conceito de Cooperação Internacional Descentralizada e, posteriormente, com base nestes realizar um quadro com suas as principais características e contrastá-los com a Cooperação Internacional.

Para Salomón (2012, p. 9) a conceitualização da CID<sup>19</sup> surge em 1989 na Comissão Europeia, sendo definida como:

[...] ações e políticas de *cooperação para o desenvolvimento* (incluindo a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento) *realizada por governos subnacionais* (municípios, províncias, estados ou outros) através de estabelecimento de contatos bilaterais ou multilaterais *com outros governos subnacionais*, considerados Apud: “atores autônomos, politicamente independentes, com competências técnicas nas áreas de gestão local de políticas urbanas, com responsabilidades em coesão social e desenvolvimento de sua sociedade local (MALE, 2009)”. (SALOMÓN, 2012, p. 9).

A definição apresentada evidencia que as ações que caracterizam a Cooperação Internacional Descentralizada estavam voltadas à (CD). No entanto, a autora destaca que este conceito, ainda, pode ser definido a partir de diferentes perspectivas que se relacionam. No nível internacional, a CID é vista como uma instituição que não só representa uma junção de interesses convergentes, pois implica também a criação de normas e regras, formalizadas ou não, que a consolidam como instituição; no nível estatal ela seria vista como uma política pública com diferentes graus de consolidação. Além destas definições, Salomón (2012, p. 9-10) destaca que a CID, também, poder ser entendida como uma dimensão que está presente em duas “*instituições/políticas públicas*”, quais sejam, a “*paradiplomacia*”<sup>20</sup> ou *política externa subnacional*” e a “*Cooperação para o Desenvolvimento*”.

Outro autor que trabalha com esta temática é Ayllón (2006), para ele a CID encontra-se inserida dentro dos moldes da CD, atribuindo-lhe um caráter de subtipo.<sup>21</sup> Assim sendo, denomina a CD como atividades que podem ser exercidas por outros atores estatais,

<sup>18</sup> É importante destacar que a origem do conceito de Cooperação Descentralizada surge num contexto pós descolonização tendo, inicialmente, um viés de auxílio econômico às antigas colônias.

<sup>19</sup> Para a autora, a CD também é chamada de CID ou Cooperação Descentralizada Pública (CPD).

<sup>20</sup> Para Salomón (2012) a CD é um dos principais componentes da paradiplomacia.

<sup>21</sup> Ayllón (2006, p. 8) denomina como tipos de cooperação: a Cooperação multilateral, bilateral, não governamental e descentralizada. Para consultar o Quadro completo e seus instrumentos citados, ver ANEXO 1.

“administrações públicas regionais e locais”, que se orientam pela busca do desenvolvimento interno (AYLLÓN, 2006, p. 8). Com relação aos instrumentos que podem ser usados dentro da CID, destacam-se a cooperação econômica, preferências comerciais, ajuda financeira, assistência técnica, ação humanitária e cooperação C&T (AYLLÓN, 2006, p. 8).

Por sua vez, Oliveira (2012), ao fazer referência a aspectos teóricos, enquadra a Cooperação Internacional Descentralizada como um novo tipo ideal dentro da evolução do campo da Cooperação Internacional.<sup>22</sup> Entre os pontos destacados pelo autor como atributos nucleares desta Cooperação realçam-se dois. Primeiro, as iniciativas seriam promovidas tanto por atores privados como públicos, “associações privadas, administrações municipais e provinciais, universidades, fundações, sindicatos, setor privado em geral, etc.” (OLIVEIRA, 2012, p. 155) e segundo, a CID propicia a construção participativa de políticas públicas orientadas pela demanda de atores domésticos do nível subnacional. A partir disto, e levando em consideração os atributos apontados, entende-se que a CD teria um caráter mais participativo, o que reforçaria os aspectos democráticos de um país, nas palavras do autor: “A sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres” (OLIVEIRA, 2012, p. 157).

Tendo como base as explanações apontadas acima e a amplitude do conceito da CID, elaborou-se um quadro comparativo entre os dois tipos de cooperação discutidos nesta seção, apresentando as principais características da CI e da CID no âmbito público, ou seja, ações empreendidas por atores públicos.

Quadro 1 – Comparação entre CI e CID

<b>Tipo de cooperação</b>	Cooperação Internacional	Cooperação Internacional Descentralizada
<b>Tipo de inserção internac.</b>	Diplomacia	Paradiplomacia/ Diplomacia federativa
<b>Principais atores</b>	Estados	Províncias, estados, cidades e regiões
<b>Eixos</b>	Norte-Sul	Norte-Sul
	Sul-Sul	Sul- Sul
<b>Modalidades</b>	Bilateral	Bilateral
	Trilateral/triangular	Trilateral/triangular
	Multilateral	Multilateral
<b>Principais dimensões</b>	<i>Maior amplitude temática</i> (Humanitária, técnica, científica e tecnológica, econômica, financeira, política, segurança, entre outros)	<i>Menor amplitude temática</i> (Humanitária, técnica, científica e tecnológica, econômica, financeira, política)

Fonte: Elaboração própria com base em AYLLÓN (2006); OLIVEIRA (2012); SALOMÓN (2012); MATOS (2017).

<sup>22</sup>“Cooperação internacional vertical, cooperação técnica tout court, cooperação internacional horizontal e cooperação internacional descentralizada” Oliveira (2012, p. 151).

No conjunto das dimensões apresentadas no Quadro 1, esta tese usará como área temática a dimensão *econômica*,<sup>23</sup> considerando que a proposta em tela tem por objetivo analisar a variação das capacidades estatais subnacionais sobre a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid) em Córdoba e Minas Gerais. Para tanto, essa dimensão será entendida como ações que visem ao “Fortalecimento do setor produtivo, infraestrutura institucional, desenvolvimento de serviços” (AYLLÓN, 2006, p. 8).

A partir do que foi exposto, é possível argumentar que a presente tese toma o conceito da CID como uma nova ferramenta de atuação no campo da CI e se diferencia, em grande parte, por ter entre os principais atores, províncias/estados e municípios e por ter um campo de atuação limitada. Assim sendo, destaca-se, ainda, que esta ferramenta pode ser usada dentro dos diferentes tipos de inserção internacional, seja esta a *paradiplomacia* ou *diplomacia federativa*.

### **1.1.2 A paradiplomacia e a diplomacia federativa**

Parte-se do pressuposto que a inserção internacional de atores subnacionais tem sido feita de duas formas diferentes, a paradiplomacia e a diplomacia federativa (DF) (DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; CORGANO, 2004). Embora ambas tratem sobre a atuação internacional de estados e de municípios, a literatura, nos últimos anos, tem buscado distingui-las a partir de distintos vieses. Nesse sentido, para esta tese, busca-se destacar a diferença a partir de dois aspectos, o institucional e a coordenação, ou seja, sobre a existência ou não de canais institucionais, no nível doméstico e/ou estadual, que direcionem ou intermediem as atividades internacionais, assim como também de mecanismos que busquem a coordenação das ações entre o nível doméstico e estadual/provincial.

#### **1.1.2.1 A paradiplomacia**

Atualmente, a inserção internacional dos atores subnacionais não é nenhuma novidade. Esse tipo de atividade tem sido cada vez mais constante em países organizados por meio do modelo federal, assim como tem sido recentemente expressivo nos países organizados mediante o arranjo unitário. Os debates e as práticas, na região, em torno das atividades paradiplomáticas, num universo mais amplo, podem ser considerados ainda recentes; diferentemente, o estudo

---

<sup>23</sup> Para Ayllón (2006) a cooperação econômica é tratada como instrumento, mas para este trabalho será denominado dimensão.

desse mesmo fenômeno em outras regiões do mundo tem se dado de forma mais aprofundada (DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990).

Segundo Figueira (2011), um aspecto no nível internacional que promoveu as atividades internacionais foi a globalização. No início, buscava-se de forma cautelosa prospectar, devido à centralidade de atividades exercidas pelo Estado, os interesses regionais no cenário internacional, restringindo-se a atividades meramente comerciais. No decorrer dos anos, se extrapolou e reforçou o viés comercial, dando espaço para diversas áreas, como a de turismo, educação, capacitação, atração de investimentos, processos de irmanamento entre províncias e cidades e a formação de diferentes redes de cooperação técnica (FIGUEIRA, 2011; DUCHACEK, 1990).

A literatura sobre essas práticas tem sido enfática em ressaltar um aspecto importante sobre as atividades internacionais empreendidas por parte de entes subnacionais, as quais nem sempre estiveram alinhadas com a orientação de política externa do Estado, fato que tem resultado em diferentes motivações para tais empreendimentos, como a econômica, a política e a cultural<sup>24</sup> (KEATING, 2004).

Outro aspecto, no nível doméstico, quando se refere à inserção internacional de entes subnacionais, é o processo de centralização e descentralização. A literatura tem mostrado que mesmo em países altamente centralizados as atividades de Cooperação Internacional Descentralizada têm sido possíveis, embora com restrições ou sobre alguma supervisão e/ou autorização do governo central; enquanto em países mais descentralizados<sup>25</sup> essas atividades têm aval do governo central ou previsão constitucional que estipula atribuições específicas para se realizar esse tipo de atividade, ou seja, os entes subnacionais têm a possibilidade de incursionar em atividades internacionais nas mais diversas temáticas. No entanto, em ambos os casos, tem se buscado que haja um mínimo de alinhamento nas orientações de política externa e que não se comprometa o crédito do país, isso porque perante o Direito Internacional só os Estados seriam representantes e responsáveis jurídicos no nível internacional.

Vigevani (2006) tem alertado para os empecilhos existentes na continuidade das atividades paradiplomáticas, muitas delas empreendidas por governos subnacionais e descontinuadas por governantes que os sucedem, caso não exista o interesse político por parte das autoridades, assim, o autor chama esse processo de *stop and go*.

---

<sup>24</sup> Motivação econômica se refere a busca por investimentos, mercado e acesso à tecnologia. Por meio da motivação cultural se busca recursos, apoio e reconhecimento perante os outros atores internacionais. A motivação política, busca o reconhecimento internacional e podem carregar aspirações nacionalistas (KEATING, 2004, p. 54-57).

<sup>25</sup> Como é o caso do Canadá, Espanha e Alemanha (RODRIGUES, 2008).

Sabe-se que o conceito de paradiplomacia começou a ser disseminado no Direito Internacional no fim dos anos 1980 e início dos 1990, no campo das Relações Internacionais, trazendo um debate sobre esse fenômeno e sua definição conceitual. Referia-se, principalmente, a ela como a atuação ou ao protagonismo de unidades subnacionais (estados, municípios, regiões) e suas relações com seus equivalentes e com entidades públicas ou privadas de outros países.

A partir do que foi exposto, é possível argumentar que a internacionalização e a interdependência têm trazido ao contexto internacional, além da liberalização econômica, um maior estreitamento das relações econômicas, assim como também impactos no nível doméstico (DUCHACEK, 1990). Esse processo veio acompanhado, também, pelo surgimento de diversos atores subnacionais, além de organizações sociais e políticas fora do espaço estatal. A combinação de tais fatores promoveu as ações paradiplomáticas, nos mais diversos países, e tornou o SI mais complexo, além de demandar mudanças e/ou adaptações dos próprios governos centrais. Desse modo, a inserção internacional exercida por governos subnacionais, de certa forma, rompe com o monopólio do Estado de realizar atividades internacionais, destacando a diferenciação entre diplomacia e paradiplomacia.

Conforme Milani e Ribeiro (2011, p. 24, tradução nossa), “a diplomacia é um termo que naturalmente corresponde ao exercício político organizado de uma série de ações internacionais do Estado-nação”,<sup>26</sup> enquanto a paradiplomacia diz respeito ao “conjunto de ações internacionais de atores não estatais”. Embora essa seja uma definição simplista e criticada, Milani e Ribeiro (2011) propõem que a paradiplomacia deve ser entendida como ações em relações internacionais que envolvem governos subnacionais, tratando de relações formais ou informais, permanentes e temporárias, com diferentes organismos, sejam estes públicos, sejam privados.

Para Soldatos (1990, p. 35, tradução nossa), as atividades de política externa exercidas numa federação carregam elementos constitutivos, uma vez as unidades subnacionais têm

[...] objetivos, estratégias, táticas, instituições, um processo de tomada de decisão, instrumentos e uma saída de “política externa”. Além disso, suas manifestações – e.g. visitas e missões no exterior, acordos com atores estrangeiros, representação direta externa, etc. – são muitas vezes semelhantes às atividades de política externa dos Estados-nação.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> “corresponds to the organized political exercise of the nation-state’s series of international actions [...] paradiplomacy has been used [...] to express the ensemble of international actions of non-state actors”.

<sup>27</sup> “[...] objectives, strategies, tactics, institutions, a decisionmaking process, instruments, and a ‘foreign-policy’ output. In addition, its manifestations – e.g. visits and missions abroad, agreements with foreign actors, external direct representation, etc. – are often similar to the foreign-policy activities of nation-states”.

Essas atividades podem ser representadas num conjunto de diferentes conceitos. No entanto, o autor sugere que o núcleo central do conceito deva se enquadrar como paradiplomacia ou ações paradiplomáticas, podendo ser de duas naturezas, a *Co-operative action* e *parallel action* (Ação paralela). Toma-se para esta tese que a primeira aproxima-se com a definição de *diplomacia federativa*<sup>28</sup> e a segunda com a de *paradiplomacia*. Segundo Soldatos (1990, p. 35, tradução nossa).

Ação paralela (substitutiva) também é possível. Isso pode ser desenvolvido em um clima harmonioso, em que o Governo Federal aceita a racionalidade da ação independente de uma unidade federada em relações externas, *com ou sem monitoramento federal*. Por outro lado, tal ação *pode estar em conflito com o Governo Federal*, a essa última oposição a tal ação ou seu conteúdo ou forma.<sup>29</sup>

Na ação paralela,<sup>30</sup> o autor destaca que a paradiplomacia nem sempre significa uma autonomia completa e, como tal, pode resultar em relações harmoniosas ou desarmoniosas. Na primeira se teria uma situação positiva com o Governo Federal e as ações podem se dar com ou sem monitoramento. Na segunda, quando as relações são negativas, podem resultar num processo de fragmentação e gerar uma crise no governo central (SOLDATOS (1990)).

Seguindo essa mesma lógica, Duchacek (1990, p. 15-16) argumenta que a paradiplomacia<sup>31</sup> é entendida como “[...] as entradas diretas e indiretas dos governos não-centrais no campo das relações internacionais”, podendo variar na “forma, intensidade, frequência e objetivo”. O autor ainda destaca três categorias, de dimensão geopolítica, para diferenciar as atividades paradiplomáticas: a transfronteiriça, a transregional e a global. As atividades *transfronterizas*, se referem a uma interação formal ou informal condicionada pela proximidade geográfica nacional e/ou problemas em comum. Já a *transregional* enfatiza as

<sup>28</sup> A definição e a comparação serão especificadas no item a seguir.

<sup>29</sup> “Parallel (substitutive) action is also possible. This can be developed in a harmonious climate, where the federal government accepts the rationality of a federated unit’s independent action in external relations, with or without federal monitoring. On the other hand, such action can be in conflict with the federal government, the latter opposing such an action or its content or form”.

<sup>30</sup> Destaca-se que o prefixo *para*, usado por Duchacek (1990, p. 32) foi visto como algo positivo já que ressalta um viés de ações paralelas (ações coordenadas, complementares e até mesmo conflitantes). Mas, críticos têm denotado um viés negativo devido a que o prefixo *para*, significaria atividades realizadas à margem do legal e distantes dos interesses nacionais.

<sup>31</sup> O próprio autor reconheceu que anteriormente usava o termo microdiplomacia, mas tendo em vista de esta ter caráter depreciativo, optou por usar o termo paradiplomacia, sugerido por Soldatos. Para ele, além de inovador, o prefixo “para” indicava: “atividades paralelas, frequentemente coordenadas, complementar e, por vezes, em conflito com a macrodiplomacia” (DUCHACEK, 1990, p. 32 tradução nossa). “Activities parallel to, often coordinated with, complementary to, and sometimes in conflict with centre-to-centre ‘macrodiplomacy’”.

atividades entre governos não centrais que não têm nenhuma proximidade geográfica, embora seja possível que exista algum vínculo fronteiriço nacional, o que a diferencia é seu caráter mais formal que a anterior. Finalmente, a *global* se refere a contatos *political-functional* com nações ou atores subnacionais distantes, independentemente do seu regime político. Nesse contexto, o autor ainda cita seis formas pelas quais os governos subnacionais podem promover e defender seus interesses no cenário internacional:

(a) Estabelecimento de escritórios permanentes em capitais estrangeiras ou centros de comércio e indústria para representar governos não centrais no exterior. (b) As viagens bem promovidas e bem divulgadas no exterior realizadas pelos líderes de governos não-centrais, (c) Missões profissionais de curto prazo, expedidas para o exterior, por governos estaduais e provinciais. (d) O comércio e o investimento mostram que apresentam a fabricação provincial / estadual e o conhecimento tecnológico. Campanhas publicitárias promovem comércio exterior, oportunidades de investimento e turismo, o que, em muitos casos, representa uma contribuição substancial aos tesouros estaduais e provinciais; (e) Estabelecimento de zonas de comércio exterior, (f) Participação de representantes de governos não-centrais no trabalho de conferências ou organizações internacionais ou mesmo na representação diplomática formal de seu governo nacional em capitais estrangeiros. (DUCHACEK, 1990, p. 14-15, tradução nossa).<sup>32</sup>

Segundo Keating (2004, p. 49), especificamente a atuação dos governos regionais no nível internacional já pode ser chamada de paradiplomacia. No entanto, o autor destaca que, mesmo tendo tais empreendimentos, serão os resultados alcançados os que orientam na continuidade ou não de tais processos:

Paradiplomacia é um fenômeno relativamente recente e está amplamente sujeita a tentativa e erro, pois as regiões experimentam o que funciona e o que o que resulta rentável numa relação de custo/resultados. Algumas regiões, depois de fazer esse balanço de custos e resultados, começam a perceber que muito do que estão fazendo tem poucos efeitos práticos e, como consequência disto, repensam sua atividade. (KEATING, 2004, p. 70 tradução nossa).<sup>33</sup>

Por outro lado, para Corgano (2004, p. 251), a paradiplomacia é definida como:

---

<sup>32</sup> (a) “Establishment of permanent offices in foreign capitals or centres of commerce and industry to represent non-central governments abroad”. (b) The well-promoted and well-publicized trips abroad undertaken by the leaders of non-central governments”. (c) “Short-term, professional fact-finding missions dispatched abroad by state and provincial governments”. (d) “Trade and investment shows that feature provincial/state manufacturing and technological know-how. Publicity campaigns promote foreign trade, investment opportunities, and tourism, which, in many cases, represents a substantial contribution to state and provincial treasures” (e) “Establishment of foreign trade zones” (f) “Participation of the representatives of non-central governments in the work of international conferences or organizations or even in the formal diplomatic representation of their national government in foreign capitals” (DUCHACEK, 1990, p. 14-15).

<sup>33</sup> La paradiplomacia es un fenómeno bastante reciente y sujeto en gran medida a la prueba y error en la medida en que las regiones experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación costo/resultados. Algunas regiones, tras realizar este balance de costos y resultados, comienzan a darse cuenta de que gran parte de lo que han estado haciendo tiene pocos efectos prácticos y, como consecuencia de ello, se replantean su actividad.

[...] o envolvimento de governos subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

No entanto, este último autor ressalta que a paradiplomacia não seria a única forma de participação dos entes subnacionais em ações internacionais, pois seria possível outro tipo de participação, a qual denomina como *diplomacia federativa (DF)*. Definição que será tratada no item a seguir.

Pelo exposto é possível argumentar que o conceito de paradiplomacia tem sido muito usado nos estudos das ações internacionais empreendidas por atores não estatais e não tem se restringido apenas ao campo das RI, tendo se ampliado para outras áreas como a Ciência Política, Sociologia e até o Turismo. Essa expansão pode ser interpretada como a busca por uma estratégia para o desenvolvimento de cidades e/ou estados em diversas áreas (VARGAS; FONSECA; GONÇALVES, 2019; ZERAOU; VILLAR, 2016).

Além disso, destaca-se que os primeiros estudos sobre a paradiplomacia realçam de forma enfática as mudanças no SI e no papel do Estado em consequência da globalização e do aumento da interdependência entre os países. Posteriormente, os estudos buscaram se focar no nível doméstico, especificamente, sobre o desenvolvimento da paradiplomacia no âmbito das federações, uma vez que os atores domésticos nesses arranjos eram os pioneiros<sup>34</sup> nesse tipo de atividade. A literatura tem mostrado que, no âmbito das federações, existe um precedente que possibilitaria esse tipo de atividade: a dispersão de poder e de atribuições entre os diferentes atores estatais. No entanto, ressalta-se que isso dependeria não apenas do arranjo federal, mas também de outras variáveis domésticas, como o tipo de regime político e do processo de descentralização ou centralização do país.

Destaca-se, ainda, que esta tese busca mostrar que as características fundamentais da paradiplomacia, que a diferenciam de outras formas de inserção internacional como a Diplomacia Federativa (DF), é o grau de institucionalização e coordenação. A diplomacia tradicional, exercida pelo Estado, tenderia a ser mais institucionalizada e coordenada e contaria com a garantia pela Constituição, isto é, teria, no nível federal, ministérios, assessorias e agências específicas para lidar com questões vinculadas às relações internacionais. A

---

<sup>34</sup> Canadá, Estados Unidos, Alemanha, Suíça entre outros. Destaca-se que as atividades desenvolvidas por Estados organizados mediante o arranjo unitário, também se fizeram notórias, no entanto foram impulsionadas pelo processo de descentralização, como é o caso da França.

paradiplomacia, da forma como foi definida anteriormente, seriam ações formais ou informais, empreendidas por atores domésticos do nível subnacional não necessariamente institucionalizadas, ou seja, não existindo uma previsão constitucional que legitime e coordene esse tipo de atividade. Assim como também as secretarias, assessorias e agências, criadas no nível subnacional para lidar com essas atividades não teriam caráter permanente. Isso porque as ações estariam arraigadas às iniciativas ou não do líder político estadual ou municipal e orientadas por uma temática ou interesse específico, o que poderia resultar na continuidade ou descontinuidade das ações paradiplomáticas. Tais premissas institucionais seriam relevantes para diferenciar outro tipo de inserção internacional: a diplomacia federativa. No que respeita à presente tese, ambos os conceitos, diplomacia federativa e paradiplomacia, se referem a duas formas diferentes de inserção internacional, com diferentes arranjos e graus de institucionalização e coordenação, como tal, não podem ser tratados como sinônimos.

#### *1.1.2.2 Uma nova forma de inserção internacional: a diplomacia federativa*

Como foi visto na seção anterior, a inserção internacional dos entes subnacionais tem sido denominada pela literatura com diferentes nomenclaturas, entre elas, a diplomacia federativa e a mais clássica, paradiplomacia. No interior do debate conceitual foi possível identificar duas vertentes, a que trata a paradiplomacia e a diplomacia federativa como sinônimos e a que as trata como tipos diferenciados de inserção internacional. No primeiro grupo destacam-se autores como Barreto (2005), Rodrigues (2008), e no segundo destacam-se Duchacek (1990), Kincaid (1990), Soldatos (1990), Corgano (2004) e Miklos (2011).

Assim sendo, para Barreto (2005) a diplomacia federativa e a paradiplomacia são vistas como termos equivalentes, e podem ser definidas como “o conjunto das ações internacionais desenvolvidas por governos não soberanos – acaba emergindo e se legitimando como demanda política das elites, dos grupos dirigentes e da sociedade” (BARRETO, 2005, p. 1). Nesta mesma linha, para Rodrigues (2008) a paradiplomacia é um fenômeno que, também, se dá nos países de organização federal. Para o autor, tendo como base as ações paradiplomáticas no Brasil, a presidência da República, juntamente com o Itamaraty teriam criado a expressão “diplomacia federativa para denominar as ações internacionais de Estados e municípios brasileiros” (RODRIGUES, 2008, p. 1025). A partir disto é possível afirmar que a DF é uma expressão criada dentro dos moldes da paradiplomacia e como tal, não corresponderia, a este, a um tipo específico de inserção internacional.

Com relação à segunda vertente, autores como Duchacek (1990), Kincaid (1990), Soldatos (1990) e Corgano (2004) têm buscando, nas suas obras, diferenciar os tipos de inserção internacional usando diferentes nomenclaturas. Como por exemplo, Duchacek (1990, p. 3-13), argumenta que dado o contexto internacional se buscaram diferentes formas de alinhar as atividades diplomáticas dentro de um Estado:

Desenvolveu-se também uma busca ativa por tais dispositivos institucionais ou políticos que pudessem transformar a segmentação diplomática aleatória em um padrão mais ou menos coordenado, incluindo duplicação aceitável e “*diplomacia marmoreada*”, nas quais não apenas as questões, mas também os atores nacionais e subnacionais com eles estão cooperativamente entrelaçados. (DUCHACEK, 1990, p. 3, tradução e grifos nossos).<sup>35</sup>

Duchacek (1990) faz menção à *Marbled diplomacy* como um tipo de ação que pode gerar mais ou menos coordenação nas atividades internacionais das unidades federativas. O fato de o autor evidenciar o termo coordenação dá indícios de que se trata de um tipo diferente da paradiplomacia. Ao discorrer sobre as atividades internacionais empreendidas no arranjo Federal, o autor argumenta que se espera que o nível subnacional e seus respectivos representantes eleitos dos estados, ou províncias, exerçam influência não apenas em questões regionais e locais,<sup>36</sup> mas também que essas atividades se estendam às políticas do âmbito Federal, tal como as relações com outros países. No que respeita à interação do nível internacional com o doméstico, segundo ele, os corpos consulares de diferentes nações, quando nomeados em países que se organizam por meio do arranjo Federal, seriam os responsáveis por acompanhar os diferentes impactos dos acordos internacionais sobre as unidades federativas, que possam afetar a política internacional.

O autor denomina a atividade internacional no nível estadual como *Intra-federal foreign-policy*, cuja principal característica é que o contato direto com governos de outros países não seja feito por funcionários eleitos no nível estadual. Essa explanação indica outra característica diferente da paradiplomacia, qual seja, a atuação indireta ou intermediada nas atividades internacionais dos governos não centrais. “As demandas ou desafios da *Intra-federal foreign-policy*, representam apenas uma forma de influência dos governos subnacionais na

---

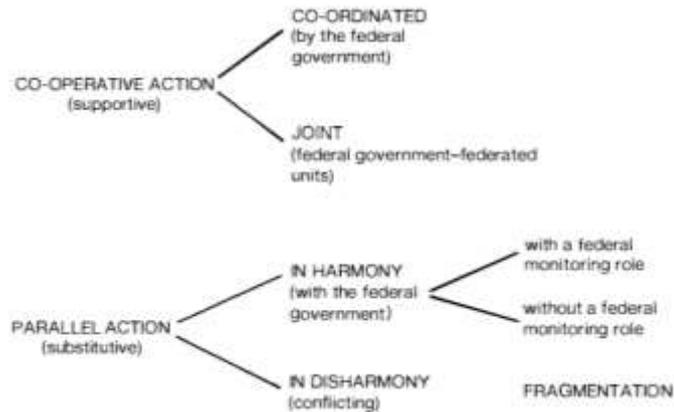
<sup>35</sup> There has also developed an active search for such institutional or political devices that could transform haphazard diplomatic segmentation into a more or less co-ordinated pattern, including acceptable duplication and ‘marbled diplomacy’ in which not only the issues but also national and subnational actors dealing with them are co-operatively intertwined.

<sup>36</sup> Uma das formas citada pelo autor, faz menção ao uso do Lobby. O qual pode ser usado pelas elites políticas das Unidades Federativas para barganhar no nível Nacional ou, ainda, estas elites podem ser alvo de algum tipo de lobby que envolva interferência estrangeira, quando os interesses de outras nações estão em jogo no nível estadual (Duchacek, 1990, p. 9-12).

política externa, que geralmente é mediado pelo governo nacional para o cenário internacional.” (DUCHACEK, 1990, p. 13, tradução nossa).<sup>37</sup>

Conforme Soldatos (1990), que segue a mesma linha de raciocínio de Duchacek, os estudos sobre as atividades internacionais das unidades federativas têm sido conceituadas das mais diversas formas, sendo possível citar a “paradiplomacia, ações paradiplomáticas, segmentação de atores e atividades” (Soldatos 1990, p. 35, tradução nossa).<sup>38</sup> Soldatos (1990, p. 38), retomando o que foi apresentado sobre a paradiplomacia, argumenta que as naturezas das ações paradiplomáticas podem ser as mais variadas, e faz referência a duas naturezas distintas: a *Co-operative Action (Supportive)* e a *Parallel Action (Substitutive)*, tal como apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Natureza das ações paradiplomáticas



Fonte: SOLDATOS (1990, p. 38).

Como mencionado acima, entende-se que a *Parallel Action (substitutive)*, seja esta *in Harmony* ou *In Disharmony* se refere à paradiplomacia (SOLDATOS, 1990, p. 38-40). Enquanto a *Co-operative action (supportive)* se refere à diplomacia federativa. Neste último, é possível ter dois casos: quando as ações internacionais das unidades federativas são coordenadas (*Co-ordinated*) pelo Governo Federal por meio de agências que intermediam as relações do nível nacional e subnacional ou por acordos guarda-chuvas; ou quando há uma articulação conjunta (*Joint*) do nível nacional e subnacional, como missões internacionais conjuntas (SOLDATOS, 1990, p. 38-40).

<sup>37</sup> Intra-federal foreign-policy demands or challenges represent only one form of subnational governments' influence on foreign policy, which is usually mediated by the national government to the international scene.

<sup>38</sup> paradiplomacy, paradiplomatic actions, segmentation of actors and activities.

Kincaid (1990, p. 54) também argumenta sobre as ações internacionais dos governos constituintes em arranjos federativos e assevera que os *governos constituintes* seriam: estados, províncias, cantões, lander, repúblicas, municípios, autoridades portuárias, componentes de um Estado, especificamente numa federação. O autor, inicialmente, faz um pronunciamento sobre as dificuldades de usar uma terminologia correta para definir as atividades internacionais dos entes subnacionais e propõe um termo neutro: *Constituent Diplomacy* ou *diplomacia constituinte* – para evitar que as ações no nível doméstico e internacionais dos governos constituintes sejam vistas como “inferiores, auxiliares ou suplementares à ‘alta política’ da diplomacia nacional” (KINCAID, 1990, p.74, tradução nossa).<sup>39</sup> Para o autor, as atividades internacionais exercidas pelas unidades federativas, em parte, são tratadas como inferiores à diplomacia do Estado, uma vez que este último seria visto como o único representante legítimo e responsável pela unificação dos interesses dentro do território. No entanto, no âmbito de uma federação tais aspectos podem gerar descontentamentos e colocar em risco a democracia, uma vez que limita o entendimento sobre o que representa um arranjo federal, subestima os esforços empreendidos e o papel central dos governos constituintes (KINCAID, 1990, p. 74).

Quando o autor expôs seu argumento (1990), as atividades internacionais dos governos constituintes já eram uma realidade presente em diferentes países, surgindo demandas por processos de *co-ordination* e *regulation* no nível nacional, mas, por se tratar de um fenômeno novo, seria difícil estabelecer tais processos.

O desejo de “racionalizar” os processos políticos em escala nacional está profundamente enraizado na administração pública moderna, mas é prematuro e provavelmente imprudente buscar alguma coordenação “racional” e regulamentação das atividades estaduais e locais em assuntos externos, porque essas atividades são muito novas, inovadoras, diversificadas e muito dinâmicas. Até certo ponto, os governos estaduais e locais não querem ser coordenados de cima, porque se vêm operando em um ambiente competitivo e valorizam a autonomia. (KINCAID, 1990, p. 64, tradução e grifos nossos).<sup>40</sup>

<sup>39</sup> “There is no settled terminology describing the international activities of constituent or ‘subnational’ governments. The term ‘constituent diplomacy’ is intended to be a neutral descriptor, one that avoids the implication that the activities of constituent governments are necessarily inferior, ancillary, or supplemental to the ‘high politics’ of nation-state diplomacy”. “Não existe uma terminologia estabelecida que descreva as atividades internacionais dos governos constituintes ou ‘subnacionais’. O termo ‘diplomacia constituinte’ pretende ser um descritor neutro, que evita a implicação de que as atividades dos governos constituintes são necessariamente inferiores, auxiliares ou suplementares à ‘alta política’ da diplomacia nacional” (KINCAID, 1990, p. 74, tradução nossa).

<sup>40</sup> “The desire to ‘rationalize’ policy processes on a national scale is deeply rooted in modern public administration, but it is premature and probably unwise to seek some ‘rational’ co-ordination and regulation of state and local activities in foreign affairs because those activities are too new, too innovative, too diverse, and too dynamic. To some extent, state and local governments do not want to be co-ordinated from above because they see themselves as operating in a competitive environment and they value autonomy”.

Além disso, o autor acredita que estabelecer tais processos seria difícil devido ao número de governos constituintes que compõem uma federação de grande porte.<sup>41</sup> Assim sendo, uma alternativa seria o desenvolvimento de mecanismos e coordenação por setores responsáveis por atender às demandas dos governos constituintes e dos setores específicos. “A maioria desses mecanismos são associações voluntárias dos governos e autoridades estaduais e locais; associações profissionais de autoridades federais, estaduais e locais; e entre agências e organismos intergovernamentais.” (KINCAID, 1990, p.69, tradução nossa).<sup>42</sup> Entre estas é possível citar o agrupamento de regiões em associações temáticas que permitam a coordenação.<sup>43</sup>

Essas ações exigiriam mecanismos de coordenação, ou seja, funcionários tanto do nível nacional como estadual para colaborar e criar conexões nos diferentes setores que se relacionem com suas contrapartes no exterior. Ademais, entre os mecanismos destaca-se atuação das diversas agências e das comissões legislativas no Poder Legislativo. No entanto, mesmo tendo os diferentes canais para coordenar no nível nacional, a diplomacia constituinte, o desempenho destes seria afetado pela própria coordenação interna, devido à complexidade. Para Kincaid (1990), a coordenação deveria recair sobre os governos estaduais, uma vez que estes poderiam lidar também com as demandas dos governos locais.

A *diplomacia constituinte* tem sido vista como um processo que gera *conflito e competição*, ambos prejudiciais para a Federação. No entanto, para Kincaid (1990), ambos podem ser vistos como algo positivo para o desenvolvimento econômico e político de qualquer democracia. No que tange ao aspecto político, em se tratando de arranjos federais, tais elementos fazem parte de um arranjo conjunto de cooperação, podendo o aspecto econômico gerar vantagens não apenas para os governos constituintes e diminuir as assimetrias econômicas, mas para o Estado-Nação como um todo.

Para o autor, um elemento importante do arranjo federal é que

Sempre existe um elemento de dupla soberania nas políticas federais, às vezes um elemento muito explícito. O governo geral e os governos constituintes são ordinariamente governos coordenados, não governos superiores e subordinados. Cada governo coordenado possui poderes exclusivos e concorrentes. Uma política federal, portanto, é interpretado como um estado-nação aos olhos do mundo, mas como uma nação de ‘estados’ aos olhos de seus cidadãos. Portanto, há uma ambiguidade em políticas federais sobre o status dos governos constituintes em assuntos mundiais e

---

<sup>41</sup> O autor faz menção aos EUA.

<sup>42</sup> “Most of these mechanisms are voluntary associations of state and local governments and officials; professional associations of federal, state, and local officials; and inter-agency and intergovernmental bodies”.

<sup>43</sup> Entre outros destaca-se a: National Association of State Development Agencies, the Multistate Tax Commission, and Sister Cities International (KINCAID, 1990, p. 69).

sobre a autoridade do governo geral para agir unilateralmente em assuntos estrangeiros. (KINCAID, 1990, p.64, tradução nossa).<sup>44</sup>

A *diplomacia constituinte* pode contribuir positivamente para a cooperação e a coordenação intergovernamental, descentralização e principalmente melhorar as diferentes capacidades dos governos constituintes em uma federação, além de proporcionar um espaço mais aberto para que diferentes atores debatam e participem na elaboração de políticas públicas, como é caso da política externa. Isto sem que haja a abolição do Estado, e sim a reedificação do seu papel (KINCAID, 1990, p. 72-74).

Finalmente, buscando distinguir os termos paradiplomacia e DF, Corgano (2004, p. 251) define o primeiro como

o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional.

No entanto, o autor enfatiza que em vista de o termo paradiplomacia ter sido duramente criticado é possível que exista outro tipo de inserção ou atuação internacional por parte dos entes subnacionais. Este segundo tipo, proposto pelo autor, é definido como DF, a qual se caracterizaria por ações “diretamente ligadas ao departamento de relações exteriores de governos centrais” (CORGANO, 2004, p. 251).

Finalmente nesta mesma lógica, Miklos (2011) entende a diplomacia federativa como uma política de Estado “concebida para aproximar a chancelaria brasileira de governos estaduais e municipais e permitir a coordenação – e, no limite, o controle – da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras” (MIKLOS, 2011 p. 87). Assim sendo, a DF seria vista como nova “modalidade de diplomacia empreendida pelo Estado nacional brasileiro”.

Para melhor compreensão do debate existente sobre os termos DF e paradiplomacia serem equivalentes ou distintas formas de inserção internacional, a seguir apresenta-se um

---

<sup>44</sup> “There is always an element of dual sovereignty in federal polities, sometimes a very explicit element. The general government and the constituent governments are ordinarily co-ordinate governments, not superordinate and subordinate governments. Each co-ordinate government possesses exclusive and concurrent powers. A federal polity, therefore, is construed as a nation-state in the eyes of the world, but as a nation of ‘states’ in the eyes of its citizens. Hence, there is an ambiguity in federal polities about the status of constituent governments in world affairs and about the authority of the general government to act unilaterally in foreign affairs”.

quadro que ilustra o posicionamento dos diferentes autores com relação aos conceitos supracitados:

Quadro 2 – Definições do conceito de diplomacia federativa e paradiplomacia

<b>Paradiplomacia e diplomacia federativa como termos equivalentes</b>	Diplomacia Federativa e paradiplomacia são termos equivalentes, definidas como ações internacionais realizadas por “governos não soberanos” que se legitimam como uma demanda política da sociedade. (BARRETO, 2005). A presidência da República e o MRE(Itamaraty) criaram o termo “diplomacia federativa”, dentro das práticas paradiplomáticas pré-existentes. O termo usado para referir-se a ações internacionais de Estados e municípios brasileiros. (RODRIGUES, 2008).
<b>Paradiplomacia e diplomacia federativa como tipos diferenciados de inserção internacional</b>	Reconhece o entrelaçamento entre atores nacionais e subnacionais e que as ações paradiplomáticas são bastante amplas. Neste sentido, há necessidade de criar mecanismos institucionais e/ou políticos que ajudem a melhorar esta condição, busca pelo padrão “mais ou menos coordenado” - <i>Marbled diplomacy</i> . A <i>Intra-federal foreign-policy</i> significa que as ações internacionais, no nível subnacional, são realizadas por intermediários do governo central e não pelos representantes eleitos do nível subnacional (DUCHACEK, 1990). Dentro de uma federação, os governos constituintes também realizam atividades internacionais, estas ações podem ser definidas como <i>Constituent Diplomacy</i> . Dentro destas atividades é possível que se busque a <i>co-ordination e regulation</i> no nível nacional (KINCAID, 1990) Dentro do núcleo duro do conceito de paradiplomacia é possível conceber a modalidade de <i>Co-operative action</i> . Esta pode ser de dois tipos: a <i>Co-ordinated e Joint</i> . A primeira trata da coordenação das atividades internacionais dos entes subnacionais por parte do Governo nacional mediante agências intermediadoras e/ou acordos guarda-chuvas. O segundo trata sobre a articulação do governo central e subnacional para realização de atividades internacionais conjuntas (SOLDATOS, 1998). DF se refere a outro de inserção internacional, na qual as ações são intermediadas ou ligadas a algum departamento de MRE (CORGANO, 2004). DF como política de Estado, criada para lidar com as ações paradiplomáticas pré-existentes. Buscava aproximar a chancelaria brasileira dos governos estaduais e municipais e permitir a coordenação/controlar das atividades internacionais. (MIKLOS, 2011).

Fonte: Elaboração própria com base nas obras de BARRETO (2005); RODRIGUES (2008); MIKLOS (2011); DUCHACEK (1990); KINCAID (1990); SOLDATOS (1998); CORGANO (2004).

A partir do que foi exposto, evidenciou-se que os autores que tratam a paradiplomacia e diplomacia federativa como tipos diferenciados de inserção internacional possuem denominações próprias, tais como *Marbled diplomacy*, *diplomacia constituinte*, *Co-operation action* e *Intra-federal foreign-policy*. Na tentativa de articular as nomenclaturas apresentadas, a presente tese entende que os autores fazem referência ao mesmo fenômeno: a diplomacia federativa. Neste sentido, para o trabalho em tela toma-se o conceito de Diplomacia Federativa como um segundo tipo de inserção internacional que possui características específicas e se diferencia do conceito de Paradiplomacia nos quesitos institucionalização e coordenação.

Para finalizar esta seção, que trata sobre os conceitos de paradiplomacia e DF, a seguir apresenta-se o quadro comparativo entre ambos tendo como base as diferentes definições apresentadas e suas principais características. Para a realização do quadro, se levou em consideração os autores que tratam ambos os conceitos como tipos diferentes de inserção internacional dos governos subnacionais.

Quadro 3 – Comparação entre os conceitos de paradiplomacia e de diplomacia federativa

Tipos de inserção internacional	Paradiplomacia	Diplomacia federativa
<b>Principais atores subnacionais do setor público</b>	Províncias, estados, cidades e regiões. (MILANI, RIBEIRO, 2011; VIGEVANI, 2006; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; KEATING, 2004; CORGANO, 2004).	Províncias, estados, cidades e regiões. (DUCHACEK, 1990; KINCAID, 1990; SOLDATOS, 1998; CORGANO, 2004).
<b>Tipo de interação</b>	Interação internacional <i>direta</i> com outros atores do nível internacional <i>sem intermediários</i> do nível nacional (DUCHACEK, 1990)	Interação <i>indireta</i> com outros atores do nível internacional <i>com intermediários</i> do nível doméstico (DUCHACEK, 1990, SOLDATOS, 1990, CORGANO, 2004).
<b>Processo de inserção internacional ao longo do tempo (nível estadual)</b>	<i>Stop and go</i> , baixa adesão à agenda internacional devido à baixa institucionalização. Mudança do governo gera descontinuidades nas atividades internacionais das unidades subnacionais ou dificulta o processo de retomada. (VIGEVANI, 2006; MILANI, RIBEIRO, 2011; CORGANO, 2004).	Processo com graus de estabilidade ou de fácil retomada devido ao maior grau de institucionalização. Mudança do governo não afeta os projetos das atividades internacionais das unidades subnacionais. (KEATING, 2004).
<b>Institucionalização: Previsão constitucional nacional que autoriza ações internacionais das unidades federativas</b>	Previsão Constitucional que institui a autonomia dos entes subnacionais	Sem Previsão Constitucional que institui a autonomia dos entes subnacionais
<b>Coordenação: Dispositivo institucional (órgão Federal) que coordene as ações internacionais das unidades federativas</b>	As atividades internacionais podem ocorrer <i>sem</i> a necessidade de órgão Federal que coordene as ações (SOLDATOS, 1990). No entanto, outras instâncias podem acompanhar ditas ações, entre estas, o Poder Legislativo.	As atividades internacionais ocorrem <i>com</i> a necessidade de um órgão Federal que coordene as ações. Exemplos: MRE (DUCHACEK, 1990; KINCAID, 1990; CORGANO, 2004; SOLDATOS, 1990). No entanto, outras instâncias podem acompanhar ditas ações, entre estas, o Poder Legislativo.

Fonte: Elaboração própria com base nos autores em KINCAID (1990); DUCHACEK (1990); SOLDATOS (1998); KEATING (2004); CORGANO (2004); VIGEVANI (2006); MILANI; RIBEIRO (2011).

Como apresentado no Quadro 3, observou-se que a paradiplomacia e a Diplomacia Federativa são dois tipos distintos de inserção internacional. Levando em consideração que se trata de dois tipos estes podem ser distinguidos por dois aspectos centrais: a institucionalização e a coordenação.

No primeiro, sobre a existência ou não a *Previsão constitucional* que autoriza ações internacionais das unidades federativas, cabe destacar que uso de *Com* ou *Sem* pode resultar paradoxal, uma vez que mesmo sem previsão legal os atores públicos do nível subnacional têm se incursionando em atividades internacionais, embora mais vagarosas. Já com relação aos países que possuem esta previsão constitucional as atividades internacionais tem se desenvolvido com maior amplitude. Assim sendo, esta variação pode ser presente tanto na Paradiplomacia e na Diplomacia Federativa. O segundo aspecto, da *Coordenação*, trata sobre a existência ou não de um dispositivo institucional (*órgão Federal*) que *coordene* as ações

internacionais das unidades federativas e estará mais presente na Diplomacia Federativa do que na Paradiplomacia.

## 1.2 O nível doméstico: o nacional e o subnacional

Conforme já mencionado, a escolha dos conceitos desta seção orienta-se pela abordagem do Novo Institucionalismo Histórico e do Novo Institucionalismo da Escolha Racional, os quais enfatizam que as instituições políticas domésticas e sua trajetória histórica, *path dependence*, sejam no nível nacional, sejam no subnacional, são importantes e capazes de moldar o comportamento, interações e preferências dos atores domésticos – dotados de racionalidade e que se encontram em constante interação. Sendo estas parte dos contextos institucional e político (do nível nacional e subnacional) responsáveis pela variação das diferentes capacidades estatais subnacionais para a Ceid.

Para melhor compreensão de ambos os níveis de análise, a Figura 2 apresenta o Modelo de análise, tendo o contexto institucional e político como variáveis explicativas.

Figura 2 – Modelo de análise



Fonte: Elaborada pela autora.

### 1.2.1 Contextos institucional e político

Para a compreensão do contexto institucional no nível nacional e subnacional, levam-se em consideração as mudanças institucionais ocorridas, o método de formação das instâncias decisórias, as regras decisórias e a composição das instâncias decisórias. Já no contexto político, também do nível nacional e subnacional, se considera a articulação política, peso dos tomadores de decisão nas diferentes instâncias domésticas. Assim sendo, parte-se do pressuposto de que a combinação de ambos os contextos e dos níveis são fundamentais e podem ser responsáveis

pelas variações nas capacidades estatais no nível subnacional e, conseqüentemente, afetar o processo decisório para a Ceid em Córdoba e em Minas Gerais.

A partir disso, destaca-se que ambos os contextos serão analisados a partir de uma perspectiva procedimental democrática, para a qual se levarão em consideração os oito requisitos da poliarquia propostos por Dahl (1989), quais sejam: para o período pré-eleitoral: 1. Possibilidade de adesão a outras alternativas. 2. Simetria informacional sobre as alternativas durante o período de votação. 3. Todos têm o direito de votar. 4. Mesmo peso de voto. 5. Aquele que conseguir mais votos vence. Já para o período pós-eleitoral: 6. Alternativa que obteve mais votos e venceu deve prevalecer. 7. As ordens da alternativa que venceu devem ser cumpridas. 8. Decisões devem ser executadas, decisões devem ser tomadas e determinadas pelas 7 condições anteriores (DAHL, 1989, p. 70-74). Para o autor, os procedimentos democráticos, regidos por regras formais, não são apenas os que regem as eleições, mas também os que definem as regras de interação e de tomada de decisão no período pós-eleitoral (DAHL, 1989). Assim sendo, a partir dos requisitos citados será possível, no capítulo seguinte, identificar os graus de poliarquia presentes na Argentina e no Brasil.

### *1.2.1.1 As instituições políticas domésticas*

Como mencionado, as abordagens escolhidas têm como ponto central as instituições. Entende-se que estas são um conjunto de regras formais do jogo que constroem e/ou orientam o comportamento dos atores envolvidos – responsáveis pelo estabelecimento das regras que regem o processo interativo entre os atores no nível nacional e subnacional. O estabelecimento de regras formais tem efeitos sobre a participação dos atores sobre a formulação e decisão das políticas públicas, condicionando as capacidades estatais, no nível doméstico e estadual, e podendo afetar os resultados da Cooperação Internacional Descentralizada (HALL; TAYLOR, 2003; GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; TSEBELIS, 1998).

A abordagem do institucionalismo histórico concebe a ideia de que as instituições, desde seu surgimento, são passíveis de mudanças ao longo do tempo, conforme o contexto. Dessa maneira, as instituições são derivadas do seu próprio passado ou trajetórias históricas e podem orientar ou conduzir seu processo futuro. Posto isso, as instituições políticas devem ser concebidas, não como algo fixo, mas como um conjunto de regras que foram estabelecidas e restabelecidas, adequadas aos diferentes contextos, a novas demandas, interesses e alterando as diferentes capacidades da ação do Estado. Hall e Taylor (2003) definem esse processo como *path dependence* ou *dependência de trajetória*.

Devido a esta tese tratar do contexto institucional e político de duas democracias organizadas pelo arranjo federal, Brasil e Argentina, optou-se por recorrer às dimensões analíticas do Processo Político Democrático proposta por Couto e Arantes (2006), uma vez que estas permitirão entender melhor as regras e o processo decisório que estão por detrás das Cooperação Internacional Descentralizada.

### *1.2.1.2 Dimensões do processo político democrático: polity, politics e policy*

Couto e Arantes (2006) argumentam que em modelos poliárquicos é possível identificar três dimensões presentes no processo político: *polity*, *politics* e *policy*,<sup>45</sup> por meio das quais será possível compreender a dinâmica política doméstica nos moldes democráticos. A literatura sobre capacidades estatais, ou seja, as reais capacidades de ação do Estado, tem apontado que estas se encontram sujeitas a condicionantes como tempo, espaço, *issue areas*, institucionais (*polity*) e de processo decisório (*politics*). Assim, as dimensões (*polity* e *politics*) tornam-se centrais para esta tese, uma vez que se busca identificar de que forma a estrutura institucional e o processo decisório doméstico (do nível nacional e subnacional) afetam as capacidades estatais subnacionais para a produção de uma política pública, como é a política externa.

Sendo assim, a dimensão (*policy*) resultante das duas dimensões anteriores é definida como “as decisões concretas do governo” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 46), que está voltada à implementação de políticas públicas ou de “resultados concretos e circunstanciais” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 46-47). Ao informar que essa última dimensão trata sobre a implementação da política pública, ela ficaria fora do escopo analítico pretendido na tese, tendo em vista que não se pretende analisar a política de fato, mas as dimensões que antecedem a sua implementação.

O problema de pesquisa proposto indaga *como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Minas Gerais e Córdoba*. Parte-se do pressuposto de que a Organização Federativa, uma constante entre o Brasil e a Argentina, revela diferentes traços institucionais tanto na *polity* (arranjo institucional), como na *politics* (processo decisório) nos níveis nacional e subnacional, ou seja, variáveis institucionais e

---

<sup>45</sup> Segundo Couto e Arantes (2006), a definição dos termos em inglês tem se tornado mais eficiente por não haver equivalentes em língua portuguesa.

políticas, conseqüentemente, produzindo variações nas capacidades estatais subnacionais para Ceid.

A partir disso, a dimensão *polity*, refere-se ao arranjo institucional que rege o ordenamento da convivência política em regimes poliárquicos. Entende-se por *polity* “as estruturas do regime, compreendendo os direitos individuais e as regras do jogo político” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 46). Essa dimensão seria considerada relativamente estável, responsável por estabelecer os critérios normativos que organizam a convivência política, por exemplo, quem participa ou não e quem ganha ou quem perde. Segundo os autores, a estrutura dessa dimensão deve ter como base o consenso, sendo este resultado de uma interação entre diversos atores políticos.

Enquanto a *politics* é entendida como “a competição política” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 46), a *polity* se refere ao processo decisório e às regras que regem esse processo, no qual a interação de atores pode ser cooperativa ou conflitiva. Essa dimensão, e o processo que nela se desenvolve, se caracterizaria por ser de cunho dinâmico, uma vez que o processo decisório, nos moldes poliárquicos, envolve convergência e discordância de interesses, assim como também um espaço aberto a negociações, acordos e, inclusive, coalizões. No que se refere aos diversos atores, componentes do processo político, a eles são atribuídos graus de racionalidade, permitindo-lhes articular meios (pressões, mobilizações, acesso à informação, articulações em coligação, voto estratégico) para maximizar as suas demandas, preferências e ganhos, e diminuir custos, tudo isso em um arcabouço institucional estabelecido que deve seguir as regras do jogo.

Em vistas de instrumentalizar as dimensões *polity* e *politics*, e por considerar que os contextos institucional e político domésticos afetam as capacidades estatais subnacionais para Ceid, evoca-se a definição do conceito de federação, por ser considerado um dos traços centrais da *polity* dos países analisados. Esse conceito é uma característica inerente à organização político-administrativa do modelo consensual de democracia proposto por Lijphart (2003), usada como parâmetro de escolha para comparação entre a Argentina e o Brasil.

### 1.2.1.3 A federação e a descentralização

Para a compreensão do conceito de federação,<sup>46</sup> recorreu-se ao trabalho de Lijphart (2003), especificamente ao eixo federal-unitário. Sobre a organização federal, o autor argumenta que uma de suas características mais relevantes é a descentralização, na qual predominaria o compartilhamento de soberania e atribuições específicas aos entes federativos, ou seja, a “divisão garantida de poder entre o governo central e os governos regionais” (LIJPHART, p. 20, 2003). Diferentemente da organização unitária, em que os governos teriam um caráter mais centralizador, ou seja, a de uma maior concentração de poder no governo central. Nesta, o Poder Legislativo seria organizado, em geral, pelo unicameralismo ou pelo bicameralismo assimétrico, enquanto os governos federais seriam marcados pelo bicameralismo simétrico e incongruente, ou seja, a divisão equilibrada do poder entre as duas casas legislativas, compostas de formas diferentes.

Ressalta-se que as mudanças ocorridas no nível sistêmico propiciaram o processo de descentralização não apenas nos países de organização federal, mas também se fez presente nos de organização unitária, embora em menor grau. Assim sendo, comparando-as, a de organização político-administrativa federal seria mais conducente à descentralização do que a de tipo unitário.

A partir dos argumentos de Lijphart (2003), é possível afirmar que os Estados democráticos com características mais heterogêneas, que se orientam pelo modelo consensual<sup>47</sup> e se organizam por meio do arranjo federal, são mais condizentes a garantir constitucionalmente a divisão de poder, pois os entes federativos têm atribuições específicas (LIJPHART, 2003; ROCHA; ANASTASIA, 2009; KUGELMAS; SOLA; 1999).

Cabe destacar que o ordenamento do Poder Legislativo do tipo bicameral no nível nacional, característico de arranjos federativos, nem sempre se replica da mesma forma no nível estadual. No caso do Brasil, todos os estados têm legislativos unicamerais, enquanto na

---

<sup>46</sup> Para esta tese se distingue o termo federalismo de federação. Segundo Bernardes (2010) o primeiro se refere a uma visão ou concepção sobre o mundo que tem como pressuposto central a existência da diversidade e a distribuição de poder dentro de uma unidade. Enquanto o segundo trata de aspectos institucionais, territoriais e a distribuição de poder, ou seja, a organização político-administrativa de um Estado. Embora sejam consideradas distintas estas são tratadas como conceitos mutuamente relacionadas, em vista de que os pressupostos filosóficos do federalismo norteiam o que se entende e como se estrutura a federação.

<sup>47</sup> Sociedades mais homogêneas tendem a ser democracias majoritárias, enquanto sociedades heterogêneas se inclinam mais ao tipo de democracia consensual. Nessa última busca-se chegar ao consenso levando em consideração as diversas clivagens existentes na sociedade, assim, o modelo consensual seria mais favorável à dispersão do poder, tornando-o mais democrático se comparado com o majoritário, que tende à concentração do poder em grupos de pequenas maiorias governativas (LIJPHART, 2003).

Argentina um grupo de províncias se organiza pelo bicameralismo e outras pelo unicameralismo.<sup>48</sup> Dessa forma, a federação será interpretado nesta tese como uma regra que orienta e define de formas diferentes algumas características específicas no ordenamento institucional no nível nacional e subnacional, sendo também responsável por gerar efeitos sobre a organização e o processo decisório e nos *outcomes* no nível doméstico.

Segundo Kugelmas e Sola (1999, p. 64) a descentralização é um processo nada simétrico nem unidirecional, pois é orientado por um movimento pendular (descentralização ou centralização), a depender do contexto institucional, político e da dependência de trajetória do Estado. Assim sendo, dito movimento pendular pode afetar a divisão de poder, aumentar ou diminuir as atribuições estabelecidas na Constituição Federal.

Nessa mesma linha de pensamento, Stepan (1999) argumenta que não basta que os entes subnacionais atuem em um contexto descentralizado, é necessário que estes tenham mecanismos que permitam o desenvolvimento das suas capacidades em diferentes *issue areas*<sup>49</sup> e que estas sejam constitucionais, sendo necessária a coexistência de instâncias decisórias/governativas na União e nas unidades federativas, ambas exercendo e compartilhando responsabilidades que não interfiram nos interesses nacionais.

Para Stepan (1999), o federalismo deve ser entendido como um processo que leva à formação de uma federação. Esse processo constitutivo pode ser caracterizado por dois movimentos: *coming together federations* e o *holding together federation*. O primeiro diz respeito a um processo no qual os atores interessados abrem mão de parte da sua soberania para compor uma federação, que será organizada por um poder centralizador, tal como aconteceu nos Estados Unidos; o segundo movimento trata de uma mudança na forma de organização, ou seja, governos organizados por meio de forma unitária, com aspectos centralizadores do poder, decidem optar pela forma federal com traços mais descentralizadores, sendo o caso da Bélgica (1993) e da Espanha (1976) (KUGELMAS; SOLA, 1999; STEPAN, 1999).

Destarte, destacou-se que a federação e a descentralização são conceitos amplamente relacionados e importantes para entender a interação dos atores nacionais e subnacionais e identificar as possibilidades e limitações que têm para sua atuação internacional (DUCHACEK, 1990) – aspectos que estão sujeitos a mudanças dos contextos institucionais e políticos. Verificou-se, também, que os países com grandes extensões territoriais e população heterogênea tendem a ter organização federal, como é o caso do Brasil e da Argentina, objetos

---

<sup>48</sup> Para os fins deste trabalho, serão comparadas no nível estadual o estado de Minas Gerais e a província de Córdoba, ambos com poderes legislativos estaduais unicamerais.

<sup>49</sup> Refere-se a *issue areas* como áreas temáticas.

desta tese. Além disso, destaca-se que o processo de descentralização tem ganhado maior destaque depois de uma mudança no contexto institucional, qual seja, as reformas constitucionais ocorridas depois do regime militar e, ainda, o processo de descentralização tem possibilitado a inserção internacional por meio da Ceid dos entes subnacionais em ambos os países.

#### *1.2.1.4 Instituições e processo decisório*

Nesta subseção apresentam-se conceitos para identificar os traços institucionais de duas federações, Argentina e Brasil, que garantem a constituição democrática das instâncias decisórias e a legitimidade das tomadas de decisão. A primeira menção a ser feita diz respeito aos métodos de formação das instâncias decisórias, as quais são: a forma de governo, o sistema de governo e o sistema eleitoral.

A forma de governo se refere à escolha dos presidentes ou Chefes de Estado, podendo ser uma Monarquia ou uma República; o segundo, ao sistema de governo, que pode ser do tipo presidencialista ou parlamentarista; e o terceiro, ao sistema eleitoral – regras para escolher representantes nas diferentes instâncias decisórias do Executivo e Legislativo, podendo variar no nível nacional e subnacional (ROCHA; ANASTASIA, 2009).

Segundo Lijphart (2003), o sistema eleitoral pode ser de dois tipos: o majoritário seria uma das características inerentes ao modelo majoritário de democracia, orientado por um lógico sistema de votação de distrito uninominal, predominando a regra da maioria simples ou absoluta.<sup>50</sup> No modelo consensual de democracia, o sistema eleitoral predominante é a representação proporcional, no qual tanto a maioria como a minoria conseguem ser representadas no parlamento, de acordo com a proporção dos votos. Esse tipo de representação pode, ainda, ser regido por um sistema de listas, que podem ser abertas, fechadas ou mesmo flexíveis (LIJPHART, 2003; ROCHA; ANASTASIA, 2009).

Entre os dois tipos de listas predominantes, abertas e fechadas, existem diferenças nas formas de composição das listas partidárias. Nas abertas, os candidatos à eleição são listados sem nenhum tipo de ordenamento, cabendo ao eleitor escolher o preferido, sendo assim, o candidato com maior número de votos será eleito. Já nas listas fechadas, os candidatos são ordenados e colocados nas posições que os partidos determinam, sendo eleitos os candidatos

---

<sup>50</sup> Esse sistema se caracteriza por concentrar o poder nas mãos de uma maioria, em outras palavras, “o vencedor leva tudo” (LIJPHART, 2003, p. 169).

que encabeçam as listas eleitorais. Nesse tipo, o eleitor não pode manifestar preferência por um candidato específico da lista, podendo votar apenas no partido (LIJPHART, 2003; ROCHA; ANASTASIA, 2009).

São consideradas decisões políticas, no nível nacional e subnacional, aquelas resultantes de uma deliberação em instâncias instauradas segundo as bases democráticas e que têm efeitos sobre aqueles que não participaram do processo decisório. Para Sartori (1994), estas podem se dar em contexto decisórios diferentes, do tipo descontínuo ou contínuo. O primeiro se refere a uma decisão tomada em circunstâncias especiais, como os referendos. As decisões do contexto contínuo se caracterizam por serem decisões que têm um fluxo contínuo.

Para Sartori (1994), as decisões políticas podem ser de quatro tipos: individuais, grupais, coletivas e coletivizadas. A primeira se refere àquela tomada por um único indivíduo; a segunda diz respeito à decisão de um grupo com a interação entre os atores que fazem parte desta; a terceira se refere à decisão tomada por “muitos” e não necessariamente representa um grupo concreto, devido ao número de participantes, nem uma preferência coletiva; quarta alude à decisão aplicada/imposta a uma coletividade e pode ser resultado da deliberação de apenas um indivíduo, de uma maioria e de um grupo, a questão central é que quem decide, seja um, seja vários, decide por todos, ou seja, por e para uma coletividade (SARTORI, 1994).

Ainda, segundo Sartori (1994, p. 286), as decisões políticas podem ser caracterizadas como coletivizadas quando se tornam soberanas, inescapáveis e sancionáveis, em outras palavras, podem ser impostas, estendidas a todos os cidadãos e, principalmente, se sustenta no uso legal da força. Esse tipo de decisão terá efeitos diferentes, a depender do nível em que foi aprovada. Decisões tomadas no nível subnacional serão soberanas, inescapáveis e sancionáveis no seu espaço político territorial, enquanto decisões tomadas no nível nacional terão características abrangentes a todos os entes federativos. As decisões coletivizadas também envolvem custos e riscos. Os custos internos normalmente são limitados e recaem sobre aqueles que tomaram a decisão “intragrupo” e tendem a produzir apenas custos de tempo, debate, entre outros; enquanto os riscos externos são ilimitados e se caracterizam por recair sobre a população a quem se aplica/impõe a decisão “extragrupos”. Esses riscos, do mesmo modo, não necessariamente são prejudiciais aos seus receptores, pois podem ter efeitos positivos para eles. Os receptores ainda estão sujeitos a outros tipos de riscos: o de não obedecer a uma decisão coletivizada pode levar à opressão, risco de incompetência pelas decisões que foram tomadas pelos que decidiram (SARTORI, 1994). Com relação aos custos internos e riscos externos, é possível argumentar que seus efeitos podem ter pesos diferentes, a depender do nível em que

se desenvolve, seja esta nacional ou subnacional e afetar de formas diferentes as capacidades estatais.

#### *1.2.1.5 Capacidades estatais e seu aspecto multidimensional*

Apresenta-se a seguir outro conceito nuclear para esta tese, qual seja, o de capacidades estatais, que, segundo Pires e Gomide (2016), tem sofrido diferentes interpretações: a mais usada tem focado apenas no papel central do Estado e suas responsabilidades. Essas atribuições derivam das perspectivas de ação do Estado em vários processos: o capitalismo, o desenvolvimento, a industrialização, entre outros. Essas mesmas expectativas levantaram questionamentos sobre a responsabilidade do Estado e sua inação em contextos críticos, tais como crises econômicas e políticas, problematizando a limitação do seu desempenho, dadas as características de único ator em um processo centralizador de decisões e de inúmeras responsabilidades (SKOCPOL, 1985).

Segundo Cingolani (2013), a definição das capacidades estatais tende a mudar de acordo com a visão teórica que as apresenta. A partir da visão liberal, entende-se por capacidades a ação do Estado como garantidor dos direitos de propriedade e responsável pela expansão do capitalismo, enquanto uma visão intervencionista atribui às capacidades estatais graus de autonomia de coordenação, articulação e transformação (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; SKOCPOL, 1985).

No entanto, na visão de Cingolani (2013) e Pires e Gomide (2016), as capacidades estatais devem deixar de ser interpretadas como responsabilidades destinadas a um único ator central e serem vistas como as reais capacidades de ação que o Estado tem em determinadas áreas, contemplando esse conceito a partir de características multidimensionais, ou seja, capacidades plurais atribuídas ao Estado, que podem variar a depender do tempo, do espaço e das *issue areas*, no nível doméstico ou internacional (ANASTASIA; OLIVEIRA, 2015; GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; CINGOLANI, 2013; SKOCPOL, 1985).

A real capacidade de ação do Estado pode variar, dependendo da área específica na qual é executada. Por exemplo, determinadas decisões serão tomadas para a cooperação econômica internacional de forma diferente das formulações para políticas industriais. Sobre a variação das capacidades estatais com relação ao tempo, é possível inferir que determinadas capacidades serão exercidas em regime autoritário, diferentemente das exercidas em um regime democrático. As ações dos Estados nos regimes democráticos se tornam mais visíveis, críveis e inclusivas, enquanto nas autocracias as capacidades estatais representam condições contrárias.

Ainda, sobre a variação no espaço, as capacidades estatais podem ser diferentes no nível doméstico e subnacional, outra característica central sobre estas, fora dos aspectos de tempo, espaço e *issue areas*. São os condicionantes institucionais domésticos e políticos<sup>51</sup> que fazem com que as reais capacidades de ação do Estado variem nas diferentes áreas temáticas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; O’DONNELL, 2015, p. 15; ASSINELLI; ACUÑA, 2015, p. 12; SKOCPOL, 1985).

Tendo em vista que as capacidades estatais variam em relação ao tempo, ao espaço e às instituições domésticas, recorre-se à tipologia proposta por Cingolani (2013) para identificá-las: a *coercitiva* diz respeito ao monopólio e à administração do poder coercitivo do Estado no e em benefício do seu território; a *fiscal* se caracteriza por enfatizar o poder do Estado em extrair, administrar e gastar recursos, tais como, impostos, da sociedade – capacidade estatal *administrativa/de implementação*, que se encontra vinculada ao argumento do Estado Moderno e à burocracia profissional – nesse sentido, esta se refere à capacidade do Estado (suas burocracias) em implementar políticas públicas; a de *industrialização, transformação*, faz referência à capacidade do em interferir no sistema produtivo da economia e sua capacidade em prol da industrialização; a *relacional/territorial* caracteriza-se por se tratar de uma dimensão ampla e faz referência à relação de interação entre o Estado e a sociedade; a *jurídica-legal* se encontra vinculada à ideia do “governo limitado”, ou seja, à extensão e possibilidades sobre a intervenção do Estado, tendo como base um arcabouço legal, pelo qual também se sustenta e se garante o cumprimento de contratos, em outras palavras, refere-se ao conjunto de regras estabelecidas e à capacidade do Estado em garanti-las; finalmente, a *política* se refere à capacidade do Estado (tomadores de decisão eleitos) formular, planificar e conduzir políticas (ANASTASIA; OLIVEIRA, 2015; CINGOLANI, 2013, p. 28-32; GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016, p. 19).

Entre as dimensões apresentadas por Cingolani (2013), importa nesta tese analisar as capacidades fiscal, jurídica, relacional, administrativa e política, uma vez que são mais condizentes aos objetivos da pesquisa, que trata sobre a variação das capacidades estatais subnacionais para a Ceid. A variação da capacidade fiscal permitirá identificar os níveis de arrecadação e distribuição dos recursos públicos entre entes subnacionais, o que possibilitará verificar a real capacidade destes atores e seus interesses pela inserção internacional. Essa capacidade, na América Latina, tem sido historicamente considerada falha, devido ao contexto

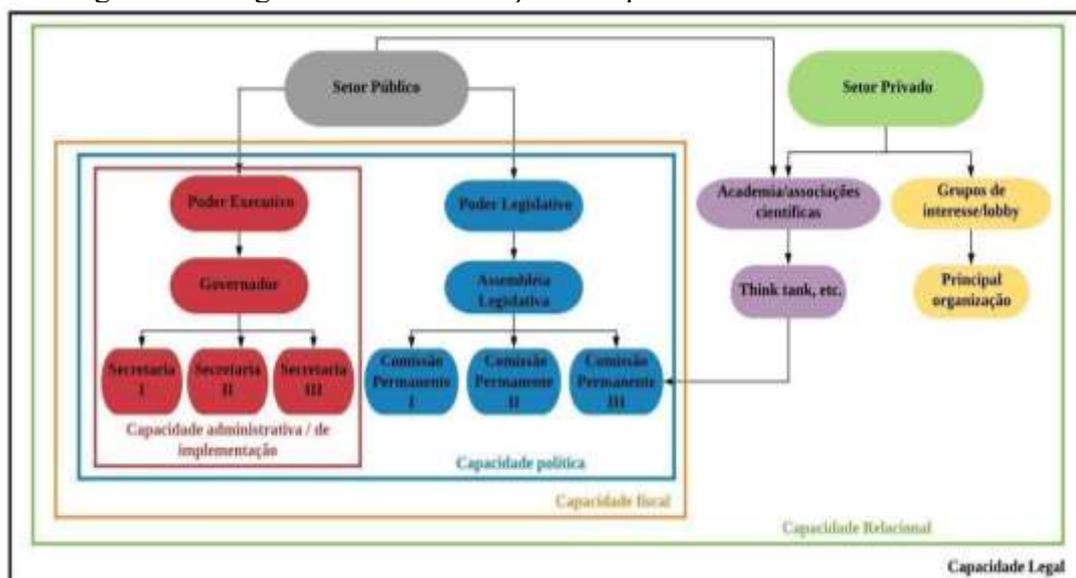
---

<sup>51</sup> Assinelli e Acuña (2015, p. 12) e Chudnovsky (2015) apontam um aspecto central nesse processo, qual seja, a importância dos fatores sociais, como variáveis responsáveis pela legitimação da ação do Estado.

de alta concentração de poder político e econômico nos grandes polos e em mãos de elites dominantes. A capacidade jurídica permitirá identificar quais as limitações legais, vigentes nas Constituições, sobre as ações dos entes subnacionais. A capacidade relacional permitirá realizar uma análise sobre instituições e seus caracteres inclusivos, de forma específica aspectos que tratem sobre a interação entre sociedade e Estado. A capacidade administrativa será pertinente por tratar sobre o papel das burocracias no processo de implementação de políticas públicas. Acerca desta, será possível identificar os instrumentos de controle e fiscalização na execução de políticas públicas. Finalmente, a escolha da capacidade política se justifica no pressuposto de que instituições políticas e o processo decisório importam para implementar políticas públicas.

Como forma de entender essa variação no nível subnacional, adaptou-se para esta tese o diagrama<sup>52</sup> proposto por Anastasia e Oliveira (2015).

Figura 3 – Diagrama sobre instituições e capacidades no nível subnacional



Fonte: Elaborada pela autora com base no diagrama de ANASTASIA; OLIVEIRA (2015).

O diagrama apresenta um total de cinco capacidades subnacionais para a Ceid que estariam sujeitas a variações a depender de contexto institucional e político. Estas presentes nas diferentes instituições do setor público e privado.

<sup>52</sup> As autoras usaram o diagrama para analisar a cooperação internacional no âmbito federal e usaram as seguintes capacidades: administrativa/de implementação, política, relacional e legal. O modelo original encontra-se no ANEXO 2.

### 1.2.1.6 Política externa como política pública

O debate tradicional em torno da definição de política externa tem se vinculado ao papel de ação do Estado, conferindo-lhe um poder legítimo no contexto internacional anárquico, sendo o Estado “o único representante legítimo dos interesses de seus membros – cidadãos, empresas, etc.” (OLIVEIRA, 2008, p. 9). No entanto, as mudanças ocorridas no SI têm contribuído nas orientações de uma vertente mais ampla do que seria a política externa, tais como o reconhecimento dos efeitos distributivos, existência de condicionantes endógenos e exógenos, com diferentes graus, e atuação de diversos autores.

Pinheiro e Milani (2011, p. 17) definem a política externa como resultado de iniciativas tomadas por diferentes atores – principalmente, mas não exclusivamente, o Estado –, em interação com o ambiente internacional. Entre outros destaca-se:

Empresas, organizações não governamentais, meios de comunicação social, movimentos sociais, organismos públicos da esfera municipal ou estadual, por exemplo, teriam passado a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas as mais diversas. (PINHEIRO; MILANI, 2011, p. 15-16).

Já Hudson (2014) argumenta que entender a política externa significa abrir a caixa-preta do Estado, ou seja, identificar quais fatores internos, externos e os atores que influenciam no processo decisório, dando ênfase ao papel do agente humano e não à figura específica do Estado, porque, a princípio, os “[...] Estados são abstrações e, portanto, não têm agência. Somente seres humanos podem ser verdadeiros agentes, e é a agência deles que é a fonte de toda a política internacional e de todas as mudanças nela” (HUDSON, 2005, p. 2, tradução nossa).<sup>53</sup>

Hudson (2014) na sua obra reconhece uma diversidade de atores domésticos e internacionais, o que tornaria a produção de política externa num processo decisório altamente complexo, isto não apenas pelo conjunto de atores e seus diferentes graus de influência, mas também pelos níveis de análise envolvidos. Entre os diferentes atores domésticos, a autora reconhece os governos estaduais como atores importantes no nível doméstico que podem ter o poder de influenciar no processo decisório de política externa.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> “[...] states are abstractions and thus have no agency. Only human beings can be true agents, and it is their agency that is the source of all international politics and all change there in”

<sup>54</sup> Para ver o quadro completo e os demais atores propostos por (HUDSON, 2005) ver APÊNDICE 1.

Além disso, é importante destacar que a influência desses atores se deve a mudanças ocorridas no nível internacional e doméstico, especialmente nesse último, já que as mudanças de um regime autocrático para um democrático, como no casos dos países analisados, possibilitou uma nova orientação sobre a produção de política externa, inserindo variáveis-chave como a participação, inclusão e contestação, o que, conseqüentemente, possibilita maior inserção internacional por parte dos entes subnacionais (LOPES, 2011; FARIA, 2009).

Para esta tese, nos níveis nacional e subnacional, são tomados dois tipos de atores com poder de veto, cujo acordo é relevante para mudar o *Status Quo* e possuem poder de influência no processo decisório. No âmbito do Poder Executivo nacional, se destacam a figura do presidente da República e, no âmbito do Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, instâncias semelhantes no Brasil e na Argentina. Já no nível subnacional, no Poder Executivo (PE) está o governador e no Poder Legislativo a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) no Brasil e Câmara única de Córdoba na Argentina. Os atores com poder de veto decidem pela regra da unanimidade, enquanto os coletivos, usam a regras da maioria qualificada ou maioria ordinária. No entanto, é importante destacar que a decisão destes atores está sujeita a pressão de outros atores domésticos que podem ter interesses/preferências distintas (TSEBELIS, 2009).

Segundo Lima (2000), com as mudanças advindas da abertura econômica e política, propício em regime democrático, há uma tendência maior a uma democratização e descentralização da política externa, tornando-a de caráter público, *public policy*, sujeita a mudanças institucionais e debates internos – resultante da interação de estruturas institucionais e coordenação de atores políticos nacionais e subnacionais, a sociedade civil, acadêmicos e outros *stake holders* com poder de barganha que não podem ser negligenciados pelos tomadores de decisão, e não apenas de órgão burocrático como únicos responsáveis pela formulação da política externa.

Ainda, segundo Lima (2000), ações de países que se encontram inseridos em arranjos democráticos tenderiam a ser vistos no SI como mais críveis, isso por entender que no âmbito democrático a decisão política é resultante de um debate entre diferentes atores: “conciliar objetivos individuais de sobrevivência político-eleitoral com os interesses coletivos da população [...] presente na decisão de qualquer política pública (doméstica ou externa) nas poliarquias” (LIMA, 2000, p. 279). Com relação aos mecanismos institucionais que se estabeleceram no âmbito democrático, estes poderiam reduzir o

[...] oportunismo dos políticos e os tornarem mais responsáveis perante a coletividade nacional, ou então somos forçados a aceitar o argumento cético na sua totalidade, isto é, da impossibilidade de se assumir compromissos internacionais estáveis e com credibilidade nas democracias. (LIMA, 2000, p. 279-280).

A partir das informações apresentadas é possível argumentar que, para a presente tese, a Política externa será tratada como uma política pública, em vista desta estar sujeita às pressões, e aos interesses de diferentes atores domésticos, devido aos resultados coletivizados que ela produz. Assim, dando a esta um caráter mais democrático e inclusivo e deixando de lado de ser vista como uma política insular.

Tendo isto em consideração e a partir do que foi discorrido neste capítulo a seguir apresenta-se as hipóteses que foram formuladas com base no modelo analítico apresentado. Posteriormente serão apresentados os conceitos e a operacionalização destes para a presente tese.

### 1.3 Hipóteses geral e específicas

Após exposto o modelo analítico, são apresentadas, a seguir, as hipóteses geral e específicas que serão testadas nesta tese. Sendo a primeira:

- As capacidades estatais subnacionais para Ceid variam em relação à variação do contexto institucional e político dos níveis nacional e subnacional.

A partir desta, seguem-se as hipóteses secundárias:

- SE Diplomacia Federativa, ENTÃO capacidades estatais subnacionais para Ceid mais *coordenadas* com as capacidades estatais para cooperação internacional do nível nacional. Em contraste, SE Paradiplomacia, ENTÃO capacidades estatais subnacionais para Ceid menos *coordenadas* com as capacidades estatais para cooperação internacional do nível nacional.
- SE Diplomacia Federativa, ENTÃO maior grau de *institucionalização* das capacidades estatais subnacionais para Ceid. Em contraste, SE Paradiplomacia, ENTÃO menor grau de *institucionalização* das capacidades estatais subnacionais para Ceid.

### 1.4 Operacionalização dos conceitos

O Quadro 4 apresenta um conjunto de conceitos nucleares que se encontram mutuamente relacionados e que servirão para o exame do problema de pesquisa proposto.

Quadro 4 – Operacionalização dos conceitos nucleares

<b>ABORDAGENS:</b> Novo Institucionalismo da Escolha Racional e Histórico e Análise de Política Externa.			
	<b>Conceitos</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>
<b>NÍVEL SUBNACIONAL</b>	<b>Capacidades estatais</b>	<b>Capacidade Legal</b> Prerrogativa constitucional do nível nacional que busque coordenar/institucionalizar as ações internacionais do estado/província em uma federação.	Existência/manutenção, ou não, de um Dispositivo, Reforma Constitucional e/ou Emenda Constitucional do Nível Doméstico que permita coordenar/institucionalizar as ações internacionais do estado/província.
		<b>Capacidade Relacional</b> Órgãos Subnacionais, vinculados ao Poder Executivo estadual que funcionem como canais de interação entre o setor público e privado e que promovam a coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado/província.	Existência/ manutenção, ou não, de assessorias, agências e/ou de secretarias no âmbito do Poder Executivo estadual que funcionem como canais de interação entre o setor público e privado que promovam a coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado/província.
		<b>Capacidade Fiscal</b> Interação e tomada de decisão entre o Poder Executivo e Legislativo Subnacional, garantida pela constituição estadual/provincial, que vise à coordenação/ institucionalização das ações internacionais de cunho econômico/fiscal do estado/província.	Existência, ou não, de relações equilibradas entre o Poder Executivo e o Legislativo, no nível subnacional, ou de concentração de atribuições em um dos Poderes, em ações internacionais de cunho econômico/fiscal do estado/província.
		<b>Capacidade Política</b> Órgãos Subnacionais, no âmbito do Poder Legislativo subnacional, responsáveis por coordenar/ institucionalizar as ações internacionais do estado/província.  Interação e tomada de decisão entre o Poder Executivo e Legislativo subnacional que vise coordenar/ institucionalizar as ações internacionais do estado/província.	Existência, número e manutenção, ou não, de Comissões Legislativas Permanentes, no âmbito do Poder Legislativo subnacional, responsáveis por coordenar/institucionalizar as ações internacionais, com foco econômico, dos estados/províncias. Existência de uma relação cooperativa ou competitiva entre o Poder Executivo e Legislativo subnacional, no que tange à coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado/província.
		<b>Capacidade Administrativa</b> Órgãos Federais, no âmbito do Poder Executivo nacional, responsáveis por coordenar/institucionalizar as ações internacionais dos estados/províncias. Órgãos subnacionais, no âmbito do Poder Executivo subnacional, responsáveis por coordenar/ institucionalizar as ações internacionais do estado/província.	Existência/manutenção, ou não, de órgãos federais, no âmbito do Poder Executivo nacional, responsáveis por coordenar/ institucionalizar as ações internacionais dos estados/províncias. Existência/manutenção, ou não, de órgãos subnacionais (assessorias, agências e/ou de secretarias) no âmbito do Poder Executivo subnacional responsáveis por coordenar/ institucionalizar as ações internacionais do estado/província.
	<b>Cooperação internacional</b>	Cooperação Internacional  Cooperação Internacional Descentralizada	- Órgão responsável pela cooperação Internacional no nível nacional. - Órgão responsável pela cooperação Internacional Descentralizada no nível subnacional.
<b>Política externa</b>	- Menor grau de institucionalização	<b>Prerrogativas dos entes subnacionais na Constituição:</b> - Autonomia perante o MRE. - Autonomia perante o Legislativo. - Instituições criadas.	
<b>Paradiplomacia</b>	- Maior grau de institucionalização		
<b>Diplomacia federativa</b>			

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 5 apresenta os conceitos escolhidos para entender os contextos institucional e político, organizados a partir das dimensões *polity* e *politics*.

Quadro 5 – Operacionalização das dimensões *polity* e *politics*

<b>CONTEXTOS INSTITUCIONAL E POLÍTICO (Nacional e Subnacional)</b> <b>ABORDAGENS: Novo Institucionalismo da Escolha Racional e Histórico</b>			
<b>Conceito</b>	<b>Variável</b>	<b>Indicadores</b>	
<b>P o l i t y</b>	<b>Instituições políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição do Estado: (Regime político; Sistema Partidário; Sistema Eleitoral).</li> <li>- Federação: “Tipo de organização político-administrativa” (LIJPHART, 2003); Coming together × Holding together.</li> <li>- Dependência de trajetória.</li> <li>- Grau de descentralização: áreas/setores/quantitativa.</li> <li>- Tipo de Instituição política: Inclusiva ou extrativa</li> <li>- Método de Constituição das Instâncias decisórias</li> <li>- Regras de tomada de decisão para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grau de Multipartidarismo.</li> <li>- Sistema de R. Proporcional × Sistema Majoritário.</li> <li>- Formação da Federação pós-independência × Formação da Federação via reforma política.</li> <li>- Contexto histórico para a descentralização.</li> <li>- Evolução das áreas temáticas descentralizadas.</li> <li>- Destinação de recursos efetivos para a descentralização.</li> <li>- Maior pluralidade × Menor pluralidade.</li> <li>- Eleito × indicação.</li> <li>- Regra de unanimidade × Regra de maioria simples/qualificada.</li> </ul>
<b>P o l i t i c s</b>	<b>Racionalidade dos atores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesses/preferências.</li> <li>- Posição dos atores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eixo Governo × oposição.</li> <li>- Eixo esquerda × direita.</li> <li>- Eixo Executivo × Legislativo.</li> </ul>
	<b>Contexto decisório</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Natureza do contexto decisório.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contínuo ou Descontínuo.</li> </ul>
	<b>Organização do Executivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organização do Poder Executivo.</li> <li>- Criação de Secretarias, Agências específicas para Ceid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gabinete de coalizão × Gabinete unipartidário.</li> <li>- Representação partidária no Poder Legislativo.</li> <li>- Distribuição dos ministérios ou secretarias.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

## 1.5 Considerações finais

A partir da elaboração do primeiro capítulo, é possível concluir, primeiramente, que no campo das Relações Internacionais os estudos sobre os tipos de inserção internacional, Paradiplomacia e Diplomacia Federativa, têm aumentado significativamente nos últimos anos, e as análises realizadas têm feito referência a como essas atividades vêm se desenvolvendo. No entanto, notou-se que essas análises não pormenorizam as variáveis domésticas e a interação dos níveis doméstico e subnacional. Dessa forma, o modelo analítico proposto busca dar visibilidade à interação dos dois níveis de análise e contribuir tanto para o campo da Relações Internacionais como da Ciência Política. Segundo, mostrou-se que hoje em dia a globalização e a interdependência são iminentes à realidade e que cada vez mais surgem atores públicos e privados que estabelecem novas interações entre os diferentes níveis, internacional, doméstico

e subnacional. Para tanto, é preciso definições conceituais mais robustas para entender a complexidade dos cenários. Terceiro, outro aspecto central sobre esse modelo analítico diz respeito ao argumento de que a Política Externa deve ser tratada como Política Pública devido aos efeitos coletivizados nos níveis doméstico e subnacional. Quarto, observou-se que ainda há debates sobre os tipos de cooperação internacional descentralizada: paradiplomacia e Diplomacia Federativa. São eles equivalentes ou distintos? Nesse sentido, a divisão realizada de ambos os conceitos proporciona rendimentos analíticos importantes para a área, uma vez que traz traços diferentes de ambos os tipos de inserção internacional. Quinto, mostrou-se que o debate acerca da política externa envolve mais atores do que o próprio Estado Nacional. Tais como atores do setor público e privado que podem ser afetados e afetar diretamente as orientações e decisões da política externa e a implementação desta. Sexto, a distinção entre os conceitos de Cooperação Internacional e Cooperação Internacional Descentralizada oferece uma contribuição importante para analisar e se aprofundar nessa ferramenta central para o desenvolvimento de unidades subnacionais. Finalmente, a definição sobre as capacidades estatais subnacionais busca enriquecer ainda mais o campo de estudo para entender em que medida as interações dos níveis doméstico e subnacional, considerados os contextos institucional e político, podem afetar as capacidades para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid). Sobre os traços de ambos os contextos e níveis, o capítulo a seguir objetiva analisar e aprofundar esses aspectos.

## 2 CONTEXTOS INSTITUCIONAL E POLÍTICO NO NÍVEL DOMÉSTICO DA ARGENTINA E DO BRASIL

Como apresentado no capítulo anterior, esta tese busca responder ao seguinte problema: *como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Minas Gerais e Córdoba?* A partir disto, o objetivo deste capítulo é apresentar comparativamente os contextos institucional e político do nível doméstico da Argentina e do Brasil, com vistas a organizar as condições para o teste da hipótese geral proposta, qual seja: *As capacidades estatais subnacionais para Ceid variam em relação às variações dos contextos institucional e político dos níveis doméstico e subnacional.* Portanto, esta mesma configuração dos contextos em perspectiva comparada será transposta para o capítulo 3, mas voltada para o nível subnacional de Córdoba e Minas Gerais.

O período analisado para o Brasil é o compreendido entre 2011 e 2016<sup>55</sup> e, para a Argentina, entre 2007 e 2015. A análise comparativa buscou encontrar períodos relativamente similares, embora marcados por distintos eventos domésticos. Assim sendo, para ambos os casos se levou em consideração a orientação política ideológica de esquerda e a trajetória dos governos correspondentes. No caso do Brasil, o período em questão engloba o primeiro e parte do segundo governo de Dilma Rousseff, do PT. Na Argentina, o período de análise vai de 2007 a 2015 e os dois últimos governos de Cristina Kirchner, do Frente para la Victoria.<sup>56</sup>

A partir do exposto, este capítulo se estrutura da seguinte forma: serão apresentados, em um primeiro momento, os graus de poliarquização dos dois países; logo em seguida, 6 dos 10 componentes dos dois eixos analíticos<sup>57</sup> propostos por Lijphart (2003) serão usados como parâmetros de comparação para ambos os contextos. Sendo estes: a) Federalismo/Unitarismo; b) Sistema eleitoral; c) Poder Legislativo (simetrias ou assimetrias no Poder Legislativo em matéria internacional); d) Sistema partidário; e) Poder Executivo; f) Relação entre os Poderes.

---

<sup>55</sup>O recorte no Brasil até 2016 se justifica por causa de mudanças no contexto institucional e político no nível doméstico, especificamente pelo processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Como destacado anteriormente, embora o vice-presidente Michel Temer tenha assumido a presidência este não foi eleito diretamente e, ainda, o seu governo não deu continuidade ao projeto inicial. Com este recorte evita-se um volume grande de variações dos contextos que podem afetar a análise.

<sup>56</sup> O governo que sucedeu C. Kirchner não é analisado devido à mudança na orientação ideológica nas eleições presidenciais, ou seja, encerra-se um período de consecutivos governos que têm como base o Partido Justicialista (PJ).

<sup>57</sup> Para ver o quadro completo com os eixos de Lijphart (2003) ver APÊNDICE 2.

O uso destes indicadores<sup>58</sup> como parâmetros auxilia na compreensão dos traços institucionais e políticos nos níveis doméstico e subnacional, sob um regime democrático. Além disso, juntos, eles conformam a estrutura sobre a qual os atores políticos tomam decisões em matéria internacional e suas variações podem gerar variações nas capacidades estatais subnacionais para a Ceid.

## 2.1 A poliarquia na Argentina e no Brasil

Nesta tese, consideram-se duas dimensões democráticas: a *polity* (regras formais) e a *politics* (processo decisório), as quais informam como os contextos institucional e político que se busca comparar se enquadram nos moldes democráticos. Para mensurar os aspectos democráticos, usou-se, como critério de classificação e de comparação, a poliarquia. Destarte, para constatar o grau de poliarquia da Argentina e do Brasil no período de redemocratização, apresentam-se as informações com base nos dados da *Varieties of Democracy* (V-Dem).<sup>59</sup> Nos diferentes índices existentes na base de dados, o *Electoral Democracy Index* (EDi/V-DEM), ou *v2x\_polyarchy*, busca representar os quesitos<sup>60</sup> do conceito de poliarquia de Dahl. O índice usado pode variar de 0 a 1: quanto mais próximo de 0, menos democrático; quanto mais próximo de 1, mais democrático (TEORELL, 2016, p. 40). O objetivo de usar estes dados é mostrar se ao longo do período da redemocratização o índice tem sido alterado mediante a introdução de novas regras ou reformulação das mesmas, no nível doméstico, que tratem sobre a temática internacional e tenham desdobramentos no nível subnacional.

A seguir, apresenta-se, na Tabela 1,<sup>61</sup> a evolução do *Electoral Democracy Index* no Brasil e na Argentina, que contém os valores absolutos do índice em períodos marcantes das conjunturas política e institucional argentina e brasileira.

<sup>58</sup> Os indicadores Emenda Constitucional/Veto, Revisão constitucional e Banco Central, não serão usados pois não teriam implicações diretas sobre o processo decisório em matéria internacional.

<sup>59</sup> A base *Varieties of Democracy* têm diferentes índices e indicadores que permitem identificar o grau de democracia existente entre os anos 1789 e 2018 em 202 países. Para ver a versão completa ver ANEXO 3.

<sup>60</sup> Os índices usados são: Índice de liberdade de expressão e fontes alternativas de informação (Freedom of expression and alternative sources of information index-v2x\_freexp\_altinf); Índice de liberdade de associação (Freedom of association index-v2x\_frassoc\_thick); Eleitorado (Share of population with suffrage-v2x\_suffr); Índice de eleições limpas (Clean elections index-v2xel\_frefair); Índice de representantes eleitos (Elected officials index-v2x\_elecof).

<sup>61</sup> Para ver a Tabela 1 na versão de gráfico, veja o APÊNDICE 3.

Tabela 1 – Índice de poliarquia na Argentina e no Brasil em diferentes períodos

Electoral Democracy Index (v2x_polyarchy)			
Ano	Conjuntura política/ institucional doméstica	Argentina	Brasil
1983	Eleição de Raúl Alfonsín	0,12	-
1985	Eleição indireta de Tancredo Neves	-	0,41
1988	<i>Nova Constituição no Brasil</i>	-	0,57
1989	Eleição de Menem I/ Eleição de F. Collor	0,84	0,68
1994	<i>Reforma constitucional argentina/ Eleição FHC I</i>	0,85	0,86
1995	Eleição de Menem II	0,85	-
1998	Eleição de FHC II	-	0,87
1999	Eleição de Fernando de la Rúa	0,82	-
2002	Eleição de Lula I	-	0,87
2003	Eleição de Néstor Kirchner	0,82	-
2006	Eleição de Lula II	-	0,88
2007	<i>Eleição de Cristina Kirchner I</i>	0,80	-
2010	<i>Eleição de Dilma Rousseff I</i>	-	0,88
2011	<i>Eleição de Cristina Kirchner II</i>	0,78	-
2014	<i>Eleição de Dilma Rousseff II</i>	-	0,86

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da V-DEM. Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-8/>.

As características atribuídas à democracia brasileira e argentina atual resultam da superação de conjunturas críticas de cunho político, econômico e do processo de mudanças institucionais ocorridas ao longo da consolidação democrática. Baseando-se nos dados da Tabela 1, identifica-se que a primeira eleição presidencial, pós-regime militar, e a reforma das constituições foram, em parte, responsáveis pela variação do índice em ambos os países.

Na Argentina, a reforma constitucional somente foi promulgada em 1994, depois da eleição de Alfonsín (UCR) e do fim do primeiro governo de Menem (PJ), quando o índice do Electoral Democracy apontava valor de 0,85, expressivamente superior ao da eleição 1983,<sup>62</sup> 0,12. A reforma não apenas reafirmou o fim do passado autoritário<sup>63</sup>, mas consolidou reformas importantes no sistema eleitoral, nas atribuições do Poder Executivo e Legislativo (no nível doméstico e subnacional), especialmente no que tange à descentralização em diversas áreas, como é o caso da possibilidade das províncias celebrarem acordos internacionais, aspectos que contribuíram com o aumento índice de poliarquia.

<sup>62</sup> Mainwaring e Liñan (2013) argumentam que os discursos em defesa do regime democrático e da rejeição do autoritarismo foram decisivos na disputa presidencial de 1983. Assim sendo, o candidato Raúl Alfonsín (UCR), mais engajado com esta pauta, venceu as eleições frente a Ítalo Luder (PJ). As medidas tomadas por Alfonsín, como o julgamento dos militares por atos cometidos na ditadura, provocaram a insurgência dos militares, que tentaram desestabilizar o seu governo.

<sup>63</sup> A Argentina é um dos países que mais sofreu rupturas democráticas na região entre 1900 e 1977, com destaque para as rupturas ocorridas em 1930, 1951, 1962 e 1976. A última resultou num governo autoritário que teve duração de sete anos, que, embora considerado curto, é definido como um dos mais violentos e repressivos da região. Outra característica atribuída à Argentina na terceira onda de redemocratização é que o país foi um dos primeiros países da região a se democratizar (MAINWARING, LIÑAN, 2013).

No Brasil, a nova Constituição de 1988 consolidou uma estrutura democrática descentralizada no Brasil e garantiu uma nova configuração de atribuições no nível doméstico e subnacional. Também se reafirmam características importantes no marco institucional doméstico, como as eleições livres e diretas para todos os cargos eletivos do Executivo e Legislativo, nos níveis doméstico e subnacional. Sendo mantidas, inicialmente, algumas características institucionais, como a forma e o sistema de governo: República Presidencialista<sup>64</sup> (O'DONNELL, 1988; BRASIL, 1988; AVELAR; CINTRA, 2007). Diferentemente do caso argentino, no Brasil não se levou a cabo nenhuma mudança constitucional que permitisse a celebração de acordos internacionais por parte das unidades federativas. Embora este tipo de medida em favor de maior descentralização nesta área não tenha sido tratado na constituinte, isto não impediu a melhora dos índices, passando de 0,41, na eleição de Tancredo, para 0,57 no ano da nova Constituição em 1988.

Como destacado acima, para apresentar os principais traços institucionais e políticos da Argentina e do Brasil, depois de promulgadas as Constituições, usa-se como parâmetros de comparação seis das dez variáveis propostas por Lijphart (2003).

## **2.2 Contextos institucional e político, em perspectiva comparada na Argentina e no Brasil**

A proposta de Lijphart (2003) dos modelos de democracia permite que os seis parâmetros escolhidos indiquem traços dos modelos *Majoritário* e *Consensual*. As características do *Modelo Majoritário* são: competitividade, combatividade e exclusividade – a vontade da maioria prevalece e o poder se concentra nas mãos de uma pequena maioria. Para o *Modelo Consensual*, compartilhar, dispersar e limitar o poder são as principais características, além de ser um modelo mais inclusivo e voltado para a negociação e a concessão (LIJPHART, 2003, p. 17-18). A partir disto, a seguir instrumentaliza-se os seis parâmetros escolhidos para comparação: a) Federalismo/Unitarismo; b) Sistema eleitoral; c) Poder Legislativo; d) Sistema partidário; e) Poder Executivo; f) Relação entre os Poderes.

---

<sup>64</sup> Em 1993 realizou-se um plebiscito para escolher uma nova forma e sistema de governo; como desfecho, manteve-se a forma republicana e o presidencialismo, que vigoram até hoje.

### 2.2.1 *Federalismo argentino e brasileiro*

Segundo Lijphart (2003), a organização político-administrativa federal descentralizada seria mais conducente ao modelo consensual de democracia, enquanto o tipo de organização baseada no unitarismo centralizado seria um traço institucional mais alinhado com o modelo majoritário. Nesse primeiro aspecto, é importante frisar a inicial semelhança entre a Argentina e o Brasil, que se organizam conforme o arranjo federal – países com grande extensão territorial se organizam de forma a dividir o poder e as atribuições com outras unidades do próprio Estado. Assim sendo, a Argentina conta com 23 províncias mais a cidade autônoma de Buenos Aires, enquanto o Brasil se organiza em 26 estados mais o Distrito Federal.

A Argentina se destaca pelas inúmeras rupturas democráticas ao longo da sua história, com caráter centralizador do processo decisório; criando uma estrutura de dependência das províncias,<sup>65</sup> com relação ao poder central, que se manteve por décadas. Exemplo disso é o art. 6<sup>66</sup> da Constituição Argentina, que evidência, mesmo num sistema federal, predominância do poder centralizador por parte do Governo Federal.

As mudanças de 1994 contribuíram para a descentralização, das províncias e o reconhecimento da autonomia dos municípios, regulamentada pelas Constituições Provinciais,<sup>67</sup> em diferentes áreas como: autonomia institucional, política, administrativa, econômica e financeira. Segundo o art. 123: “Cada província dita sua própria constituição, de acordo com o disposto no art. (5),<sup>68</sup> garantindo autonomia municipal e regulando seu escopo e conteúdo na ordem institucional, política, administrativa, econômica e financeira” (ARGENTINA, 2019, tradução nossa).<sup>69</sup> Além disso, as instituições provinciais e locais

<sup>65</sup> Especificamente com relação à capacidade fiscal.

<sup>66</sup> O Governo Federal intervém no território das províncias para garantir a forma republicana de governo, ou repelir invasões estrangeiras, e a pedido de suas autoridades constituídas para sustentá-las ou restaurá-las, caso tenham sido depostas por sedição ou invasão de outra província (ARGENTINA, 2019, tradução nossa). El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

<sup>67</sup> Para que a autonomia local seja reconhecida, é preciso que a Constituição Provincial seja reformulada e se reconheça nessa a autonomia, aspecto que na Argentina varia de província para província.

<sup>68</sup> Art. 5. Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (ARGENTINA, 2019). Cada província emitirá para si uma Constituição sobre o sistema representativo republicano, de acordo com os princípios, declarações e garantias da Constituição Nacional; e garantir sua administração da justiça, seu regime municipal e educação primária. Nessas condições, o governo federal garante a cada província o gozo e o exercício de suas instituições (tradução nossa).

<sup>69</sup> Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo (5) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

ganharam autonomia para a organização das suas instituições, tal como destacado pelo art. 122: “Dão-se suas próprias instituições locais e são governados por elas. Elas escolhem seus governadores, seus legisladores e outros funcionários da província, sem intervenção do governo federal” (ARGENTINA, 2019, tradução nossa).<sup>70</sup>

Outro aspecto a ser destacado sobre a reforma de 1994 foi a possibilidade de se criar condições de equilíbrio de desenvolvimento entre as províncias e regiões, conforme o art. 75, inc. 19.

Proporcionar o que é propício ao desenvolvimento humano, ao progresso econômico com justiça social, à produtividade da economia nacional, à geração de emprego, à formação profissional dos trabalhadores, à defesa do valor da moeda, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, sua difusão e exploração. Proporcionar o crescimento harmônico da nação e da população de seu território; promover políticas diferenciadas que tendem a equilibrar o desenvolvimento relativo desigual de províncias e regiões. Para essas iniciativas, o Senado será a Casa de Origem. (ARGENTINA, 2019, tradução nossa).<sup>71</sup>

Finalmente, um aspecto que merece destaque no caso argentino diz respeito ao federalismo e seu desdobramento nos campos fiscal e político. Para Rubiatti (2014) o federalismo argentino não apenas representa uma forma de organização político-administrativa, pois é possível a influência do nível subnacional sobre o doméstico e vice-versa, aspectos que se acentuaram no processo de descentralização pós 1994. Assim sendo, o autor chama atenção para dois aspectos marcantes. Primeiro, a reforma foi vista como um avanço da descentralização, já que foram delegadas inúmeras atribuições às províncias. No entanto, as reformas tiveram impactos negativos sobre a capacidade fiscal, em vista de que o incremento das atribuições não se deu nas mesmas proporções no campo fiscal. O que limitou a autonomia das províncias, tornando-as mais dependentes dos repasses dos recursos do governo central. Segundo, o processo de descentralização proporcionou aos atores políticos, governadores e líderes partidários, mais recursos políticos para serem instrumentalizados e influenciar no nível doméstico. Destaca-se entre tais recursos, o poder do sistema de representação de lista fechada, especificamente o poder de influência desses atores para formar e ordenar as listas eleitorais e, ainda, influenciar os legisladores nacionais eleitos, por estarem mais próximos dos líderes e das

---

<sup>70</sup> Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.

<sup>71</sup> Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

cúpulas partidárias provinciais. Além disso, a capacidade de controlar o calendário eleitoral provincial é outro recurso que dá poder de decisão aos governadores para a realização ou não de eleições, casadas ou não, com o nível doméstico (RUBIATTI, 2014, p. 17).

Já com relação ao Brasil, e para compreender a organização federal, torna-se necessário enfatizar os movimentos de centralização e descentralização. Souza (2006) argumenta que os movimentos pendulares de centralização e descentralização têm variado no decorrer do contexto histórico brasileiro. Por exemplo, a Constituição de 1891, embora trouxesse o *status* federativo, este vinha acompanhado com um processo descentralização limitada, ou seja, somente para algumas regiões<sup>72</sup>. Por contraste, o regime militar de 1964 trouxe de volta a centralização das atividades para as mãos do Poder Executivo. Por outro lado, a Constituinte de 1988 buscou retomar e introduzir traços mais descentralizados, tal como a definição de atribuições (em áreas específicas) dos entes federativos e o reconhecimento dos municípios como entes federativos,<sup>73</sup> consolidando um sistema de três âmbitos de governo: o Federal, o Estadual e o Municipal.

No entanto, a partir dos argumentos de Arretche (2009), é possível afirmar que as reformas no campo fiscal de 1995 e 1996 propiciaram um novo movimento de centralização, limitando a autoridade concedida aos estados pela Constituinte de 1988,<sup>74</sup> possibilitando a aprovação da Lei Complementar nº 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir, que dispõe, “sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências”.

Segundo Arretche (2009), estas mudanças afetaram diretamente a autoridade dada aos estados, a capacidade de arrecadação e de gasto, a competência tributária e, inclusive, o processo de criação de políticas públicas, permitindo ao Governo Federal uma tendência à recentralização de atribuições concedidas em 1988. A autora sugere que as mudanças, adversas aos governos estaduais, foram aprovadas graças ao papel exercido pelos partidos políticos, num contexto de baixa articulação das bancadas estaduais e a baixa influência que exerciam os

---

<sup>72</sup> Aspectos que contribuíram com o isolamento e aumentaram as assimetrias econômicas entre os estados.

<sup>73</sup> Significa que têm autonomia perante o Estado e a União, no que tange à organização administrativa, autogoverno, execução e gestão de políticas públicas e celebração de eleições diretas para o cargo de prefeito e vereadores.

<sup>74</sup> Destaca-se que a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, sobre o § 4º do art. 18 da CF/1988. Nesta, por exemplo, os governos estaduais perdem autoridade para o Governo Federal e para municípios. “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei” (BRASIL, 2020).

governadores estaduais sobre seus representantes estaduais. No entanto, o argumento principal sobre as condições que possibilitaram tais mudanças institucionais se deve à própria estrutura do Estado Federativo de 1988, caracterizado como “ampla autoridade jurisdicional à união com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais”. Além disso, existiu uma carência de condições institucionais que dificultasse (por supermaiorias) a retirada das atribuições dadas aos estados em 1988 (ARRETCHE, 2009). Assim, é possível argumentar que tais reformas deram início a um esvaziamento das atribuições dos estados, afetando as diferentes capacidades subnacionais, inclusive no campo internacional.<sup>75</sup>

Contrastando ambos os casos, chega-se à conclusão de que, no caso brasileiro, a nova Constituinte de 1988 proporcionou uma descentralização que abarcou o campo político e fiscal. No entanto, as reformas fiscais de 1995 e 1996 levaram a um esvaziamento da capacidade fiscal e limitou a autonomia concedida afetando as diferentes capacidades de manobra dos estados. Não diferente, no caso argentino, infere-se que as reformas de 1994 proporcionaram mais atribuições políticas do que fiscais, gerando, com o tempo, mais dependência dos recursos financeiros do poder central e afetando, em parte, a autonomia proposta na reforma constitucional. Os desdobramentos da descentralização na Argentina e no Brasil, em matéria internacional, serão abordados no item 2.2.7.

A partir do exposto, é possível afirmar que os tipos de organização federal dos dois países orientam, também, o método de composição das demais instâncias decisórias, no nível doméstico e subnacional. Dessa forma, apresentam-se as características do sistema eleitoral que regem as principais instâncias do nível doméstico: o Poder Executivo e o Legislativo.

### ***2.2.2 Sistema eleitoral no nível doméstico argentino e brasileiro***

Sistema eleitoral é o conjunto de regras que orienta como serão eleitos e distribuídos os cargos nas principais instâncias decisórias, especificamente no Poder Executivo e Legislativo. Assim, para melhor entender os traços institucionais que representa o sistema eleitoral da Argentina e do Brasil, considera-se os seguintes indicadores:<sup>76</sup> tipo de cameralismo I (congruente ou incongruente); tipo de cameralismo II (unicameral ou bicameral), tipo de sistema de representação (majoritário ou proporcional) e tipo de lista (aberta ou fechada);

---

<sup>75</sup> As capacidades nesta área serão analisadas no capítulo 5.

<sup>76</sup> Ressalta-se que nem todos os indicadores poderão ser aplicados nas casas legislativas, pois nem todos são compatíveis com os traços institucionais e porque se trata de instâncias diferentes. A escolha dos indicadores se justifica pela importância destes para entender o contexto institucional e político de cada país.

duração do mandato; possibilidade de reeleição; calendário eleitoral, renovação da casa e número de membros de cada casa legislativa.

Desse modo, a escolha se justifica: o tipo de cameralismo (congruente ou incongruente) permite identificar se as casas legislativas se constituem com método igual ou diferente; o tipo de cameralismo (unicameral ou bicameral) se refere à existência de uma ou duas casas legislativas; os tipos de sistema de representação podem ser majoritário (será eleito quem tiver maior número de votos) ou proporcional (as minorias são representadas nas diferentes instâncias decisórias). O tipo de lista, aberta ou fechada, define o ordenamento prévio ou não dos candidatos nas listas eleitorais. A duração dos mandatos, possibilidade de reeleição, calendário eleitoral, renovação e o número de membros das casas representam um conjunto de indicadores importantes para compreender o contexto político, pois os atores traçam estratégias políticas vislumbrando a permanência ou não no jogo político e a articulação com outros atores de peso para maximizar ganhos futuros em diferentes arenas, seja esta legislativa ou executiva no nível doméstico ou subnacional.

Assim sendo, a seguir apresenta-se uma divisão desta seção por instâncias decisórias, quais sejam, o sistema eleitoral no Poder Executivo e no Poder Legislativo.

### *2.2.2.1 O sistema eleitoral no Poder Executivo na Argentina e no Brasil*

A Argentina, atualmente, é uma República, cujo sistema de governo se mantém como presidencialista e se organiza pelo modelo federal. O presidente tem *status* de Chefe de Estado e de governo e é comandante das forças armadas (ARGENTINA, 2019, art. 99, inc. 12). O representante do Poder Executivo é eleito mediante eleição direta com maioria relativa e em dois turnos,<sup>77</sup> sendo finalizada no primeiro turno quando o candidato obtiver mais de 45% dos votos válidos<sup>78</sup> ou quando a diferença for maior a 10% dos votos válidos. Caso contrário, será preciso a convocação de um segundo turno, no qual disputarão os dois candidatos mais votados, como previsto no Art. 98.<sup>79</sup> Cabe destacar que o vice-presidente ocupará o cargo de Presidente do Senado, conforme o Art. 57 (ROCHA; ANASTASIA, 2009, p. 56; ARGENTINA, 2019).

---

<sup>77</sup> Art. 94. El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único (ARGENTINA, 2019).

<sup>78</sup> Art. 97. Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación (ARGENTINA, 2019).

<sup>79</sup> Art. 98. Quando a fórmula mais votada no primeiro turno obtiver pelo menos de 40% dos votos afirmativos emitidos e, além disso, houver uma diferença maior que 10% dos votos afirmativos expressos na fórmula, que

O presidente poderá concorrer uma vez à reeleição consecutiva e só poderá concorrer novamente após o intervalo de um mandato – o qual tem duração de quatro anos (CASA ROSADA, 2019). Em relação ao calendário eleitoral, especificamente sobre a realização de eleições solteiras ou concomitantes entre o Executivo e o Legislativo, no nível doméstico, destaca-se que o caso argentino difere do brasileiro. Enquanto no Brasil, de quatro em quatro anos se realizam eleições concomitantes para a Presidência de República (PR), Câmara dos Deputados (CD) e para a renovação parcial do Senado Federal (SF), na Argentina a dinâmica do calendário combina eleições solteiras e casadas. No período eleitoral na Argentina, de 1993 a 2013, se realizaram quatro eleições concomitantes para os cargos da PR, renovação da CD e do SF (1995, 2003, 2007 e 2011). Nos anos de 1993 e 1997 se realizaram eleições solteiras para renovação da CD e, após este período, a renovação da CD tem coincidido com a renovação do SF.

Da mesma forma que a Argentina, o Brasil se constitui como uma República Presidencialista Federativa,<sup>80</sup> com eleição direta para os cargos do Executivo e Legislativo no nível doméstico e subnacional. Quando lançada, a CF de 1988, art. 82, determinava que o período de mandato para o Executivo nacional seria de “[...] cinco anos, vedada a reeleição para o período subsequente [...]”. Em 1997<sup>81</sup> possibilita-se, mediante a Emenda Constitucional nº 16, a reeleição para um mandato subsequente para cargos no executivo nacional e subnacional: “O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”.

Depois desse processo, ficou estabelecido que o representante do Poder Executivo nacional seria eleito por maioria absoluta em dois turnos, ou seja, o candidato que obtiver 50% dos votos válidos será eleito no primeiro turno, caso contrário, será convocado segundo turno, concorrendo os dois candidatos mais votados (BRASIL, 1988). Os condicionantes institucionais prévios permitem que esse Poder seja capaz de executar, direcionar políticas

---

segue em número de votos, seus membros serão proclamados presidente e vice-presidente da Nação. (ARGENTINA, 2019). Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

<sup>80</sup> Em 93, foi realizada uma consulta para verificar a possibilidade de mudar o sistema de governo, 86,6% optou pela manutenção do sistema Republicano e para a manutenção do Sistema presidencialista, votaram favoráveis 69,2% (ROCHA; ANASTASIA, 2009, p. 57).

<sup>81</sup> Em 94 a Emenda Constitucional de Revisão nº 5 estabeleceu uma redução na duração do mandato presidencial: “[...] fica substituída a expressão cinco anos por quatro anos” (BRASIL, 1988). Apesar desta mudança tem se buscando por diversas projetos alterar a duração do mandato para evitar a reeleição.

públicas e vocalizar as preferências da sociedade como um todo. Com relação ao calendário eleitoral as eleições se realizam concomitantemente para vários cargos, de forma específica no nível doméstico, para eleição do Presidente da República (PR), da CD e renovação do SF<sup>82</sup> (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; BRASIL, 1988).

#### *2.2.2.2 O sistema eleitoral no Poder Legislativo da Argentina e do Brasil*

Em relação aos traços institucionais do Poder Legislativo destaca-se, inicialmente, o tipo cameralismo I (congruência ou incongruência) das casas legislativas, ou seja, se estas se constituem ou não mediante o mesmo método. Como método de constituição do Poder Legislativo identificam-se traços institucionais que podem ter efeitos na composição das casas legislativas. Método de constituição refere-se às regras eleitorais vigentes que informam como são transformados os votos em cadeiras. Em relação a este tipo de cameralismo I, destaca-se que a Argentina e o Brasil assemelham-se, sendo ambos incongruentes, ou seja, a escolha dos deputados e senadores se dá por métodos distintos: a CD no Brasil usa de sistema de representação proporcional e o SF o sistema majoritário; de forma semelhante, na Argentina, a CD usa o sistema de representação proporcional e o SF o sistema majoritário, mas com correção proporcional.

O segundo tipo de cameralismo II<sup>83</sup> apresenta variação entre o unicameralismo (uma câmara) e o bicameralismo (duas câmaras). Sabe-se que, na América do Sul, a Argentina, o Brasil e a Venezuela se organizam político-administrativamente pelo arranjo federal. No entanto, desse grupo, a Argentina e o Brasil combinam federalismo e bicameralismo: têm Câmara Alta e Baixa, a primeira representando os cidadãos e a segunda os interesses das províncias/estados.

A CD na Argentina se compõe pelo Sistema de Representação Proporcional com Lista Fechada,<sup>84</sup> com um mandato de quatro anos, sendo que os parlamentares podem ser reeleitos várias vezes. O número de membros dessa casa soma um total de 257 deputados, eleitos das 23 províncias mais a cidade autônoma de Buenos Aires – destaca-se que o partido que pretende

---

<sup>82</sup> O Senado renova-se alternadamente a cada 4 anos e esta coincide com as eleições gerais do país.

<sup>83</sup> Uma diferenciação importante a ser feita é sobre o tipo de cameralismo II é que no Brasil, todos os estados são unicamerais, enquanto na Argentina é possível encontrar algumas províncias que se organizam pelo unicameralismo ou pelo bicameralismo. Estes aspectos serão aprofundados no capítulo 3.

<sup>84</sup> Na lista fechada os candidatos são ordenados e posicionados pelos partidos, isso permite que os eleitos tendam a ser os que encabeçam as listas. Assim, há uma tendência de o eleitor votar apenas no partido e não no candidato da sua preferência (VARGAS, 2016).

ocupar uma cadeira deverá ter no mínimo 3% dos votos válidos. Segundo o Art. 45 e 50, a quantidade de representantes por distrito é proporcional ao total da sua população, podendo ser alterado a partir da realização de um censo. Como destacado no Art. 45: “O número de representantes será um para cada trinta e três mil habitantes ou fração não inferior a dezesseis mil e quinhentos” (ARGENTINA, 2019, art. 45<sup>85</sup> e 50,<sup>86</sup> tradução nossa). Finalmente como regra, a metade dos componentes da CD deve ser renovada a cada biênio (CEPAL, 2020; HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS, 2020; SZEINFELD, 2016, p. 81).

Em contraste, a CD no Brasil é formada pelo método do Sistema de Representação Proporcional<sup>87</sup> com lista aberta<sup>88</sup> e os parlamentares eleitos têm mandato previsto de quatro anos, podendo ser reeleitos. De forma contrária ao caso argentino, a renovação da CD não acontece: os deputados cumprem integralmente quatro anos de mandato. São eleitos 513 deputados federais pelos estados e o Distrito Federal, número estabelecido de acordo com a proporcionalidade da população de cada unidade federativa, podendo sofrer algumas variações, a depender do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com relação ao número de deputados por distritos eleitorais, não houve ajuste desde 1993, fato que indicaria defasagem e desproporcionalidade de representantes por estado. Isso significa, na prática, que um deputado federal num estado, com uma população relativamente pequena, precisaria de menos votos para ser eleito, enquanto num estado mais populoso o candidato precisaria de mais votos. Por isso, em 2013, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu e aprovou a realização de mudanças no número de cadeiras de alguns estados, visando diminuir as distorções na representação. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a medida inconstitucional e esta não entrou em vigor (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013; CÁMARA DOS DEPUTADOS, 2018; BRASIL, 1988).

---

<sup>85</sup> Art. 45. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

<sup>86</sup> Art. 50. Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles, pero la Sala se renovará por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer periodo”.

<sup>87</sup> Art. 45: A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo *sistema proporcional*, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados (BRASIL, 1988).

<sup>88</sup> Nas listas abertas, os candidatos à eleição são posicionados na lista sem ordenamento e cabe ao eleitor escolher o candidato da sua preferência, sendo eleito aquele com maior número de votos (VARGAS, 2016).

Na Argentina e no Brasil, o Senado é formado por método diferente ao da CD, esse tipo de formação por métodos diferentes é denominado cameralismo incongruente. No caso argentino, os representantes são eleitos de forma direta,<sup>89</sup> cabendo a cada província escolher 3 senadores, cuja eleição segue a regra do sistema majoritário<sup>90</sup> com correção proporcional. Isso na prática significa que as duas primeiras cadeiras serão concedidas ao partido que obtiver a maioria dos votos e a terceira ao partido que obtiver a primeira minoria, conforme o art. 54.

O Senado será composto por três senadores para cada província e três pela cidade de Buenos Aires, eleitos direta e conjuntamente, com duas cadeiras correspondentes ao partido político que obtiver o maior número de votos e o restante ao partido político que segue em número de votos. Cada senador terá um voto. (ARGENTINA, 2019, tradução nossa).<sup>91</sup>

A correção proporcional vigente é um dos resultados da reforma constitucional de 1994, que possibilitou composição mais representativa, aumentando o número de senadores para três por província, e não dois, como anteriormente previsto. Um senador argentino, conforme o art. 56,<sup>92</sup> tem mandato de seis anos, sem limitações de reeleição – a Constituição prevê que um terço da casa deverá ser renovada a cada dois anos. Depois da reforma de 1994, o novo número de senadores entrou em vigor em 2001, passando o SF a ser ocupado por um total de 72 senadores.

No caso do Brasil, este é constituído pelo sistema majoritário, com mandato previsto de 8 anos<sup>93</sup> e renovação parcial alternada de um e dois terços a cada 4 anos. Pela norma, os senadores podem concorrer inúmeras vezes à reeleição sem impedimentos, sendo que a renovação a cada quatro anos tende a coincidir com as eleições gerais. Os estados e o Distrito Federal, conforme o art. 46 da CF, podem escolher um máximo de três senadores, sendo assim, o número total é de 81.

---

<sup>89</sup> A reforma de 94 possibilitou que, depois das eleições de 2001, os senadores fossem eleitos mediante voto direto e não por indicação das assembleias provinciais enquanto os Senadores da Capital Federal eram eleitos de forma indireta por um colégio eleitoral (ROCHA; ANASTASIA, 2009, p. 59).

<sup>90</sup> O sistema majoritário não usa listas, pois busca-se que seja eleito o candidato com o maior número de votos.

<sup>91</sup> El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.

<sup>92</sup> Os senadores têm mandato de 6 anos e são reelegíveis indefinidamente, mas o Senado será renovado em um terço dos círculos eleitorais a cada dois anos (ARGENTINA, 2019, tradução nossa). Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

<sup>93</sup> Com relação às possíveis mudanças na Constituição sobre a duração do mandato de oito para 10 anos, estas ainda encontram-se tramitando e, como tal, não entraram no escopo deste trabalho.

O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (BRASIL, 1988).

As informações aqui apresentadas e os parâmetros podem ser analisados de forma sistemática no Quadro 6.

Quadro 6 – Sistema eleitoral na Argentina e no Brasil

		<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<b>P</b>	<b>Sistema de R. eleitoral</b>	Maioria relativa com dois turnos	Maioria absoluta com dois turnos
<b>E</b>	<b>Duração do mandato</b>	4 anos	4 anos
	<b>Calendário eleitoral</b>	Eleições solteiras ou que coincidem parcialmente	Eleições concomitantes
	<b>Reeleição</b>	Sim, por um período consecutivo	Sim, por um período consecutivo
<b>P</b>	<b>Tipo de Cameralismo I</b>	Bicameralismo incongruente	Bicameralismo incongruente
<b>L</b>	<b>Tipo de Cameralismo II</b>	Bicameral CB e CA	Bicameral CB e CA
<b>C</b>	<b>Sistema R. Eleitoral</b>	Proporcional	Proporcional
<b>B</b>	<b>Tipo de lista</b>	Fechada	Aberta
	<b>Duração do mandato</b>	4 anos	4 anos
	<b>Renovação da casa</b>	Metade por biênio	Sem renovação
	<b>Reeleição</b>	Sim	Sim
	<b>Total de representantes</b>	257	513
<b>C</b>	<b>Sistema R. Eleitoral</b>	Majoritário com correção proporcional	Majoritário
<b>A</b>	<b>Tipo de lista</b>	Não se aplica	Não se aplica
	<b>Duração do mandato</b>	6 anos	8 anos
	<b>Renovação da casa</b>	Um terço a cada dois anos	Um terço e dois terços a cada 4 anos
	<b>Reeleição</b>	Sim	Sim
	<b>Total de representantes</b>	72	81

Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição Argentina de 1994 e na Constituição Brasileira de 1988.

### ***2.2.3 As simetrias ou assimetrias no Poder Legislativo argentino e brasileiro em matéria internacional***

Apresenta-se a seguir uma das características do Poder Legislativo: a simetria ou assimetria entre as Casas Legislativas. O bicameralismo simétrico é “aquele que apresenta distribuição equilibrada de poderes e atribuições entre as duas casas legislativas, não sendo, portanto, necessário que sejam conferidas exatamente as mesmas atribuições para ambas” (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 88). Para apontar os graus de assimetria ou simetria entre a Argentina e o Brasil em matéria internacional, tomaram-se 4 dos oito<sup>94</sup> indicadores propostos por Anastasia, Melo e Santos (2004, p. 86): Iniciativa legal; Nomeação e destituição de autoridades públicas; Atribuições de revisão de matéria e Derrubada do veto presidencial. A escolha destes se justifica na medida em que estes fazem parte do processo legislativo e podem ter desdobramentos sobre a matéria internacional.

Sobre a Iniciativa legal em matéria doméstica e/ou internacional, é possível destacar que tanto na Argentina como no Brasil a Constituição prevê atribuições simétricas ou equilibradas entre ambas as casas. No caso argentino a iniciativa legislativa se refere às iniciativas de projetos de lei, as quais podem ser empreendidas por membros da CD, Senado e o presidente da República. No entanto, a reforma de 1994 possibilitou a iniciativa popular, usando como canal a CD. Com relação a esta simetria o Art. 75<sup>95</sup>, e seus inc. 2 e 32 fazem referência às

---

<sup>94</sup> Sendo os quatro restantes: Convocação de plebiscito, referendo e consulta popular; Autorizar ao presidente autorizar estado de sítio, Emergência ou calamidade pública; Autorização para a instauração de processo contra autoridades públicas; Processos e julgamento de autoridades públicas.

<sup>95</sup> (2) Impor contribuições indiretas como um poder concorrente com as províncias. Impor contribuições diretas, por tempo indeterminado, proporcionalmente iguais em todo o território da Nação, sempre que a defesa, a segurança comum e o bem geral do Estado o exigirem [...] Uma lei de acordo, baseada em acordos entre a Nação e as províncias, instituirá regimes de coparticipação dessas contribuições, garantindo a automação na remessa dos fundos [...] A lei do contrato terá o Senado como sua Câmara de origem e deve ser sancionada com a maioria absoluta de todos os membros de cada Câmara, não podendo ser modificado ou regulamentado unilateralmente e será aprovado pelas províncias. [...] (32) Estabelecer todas as leis e regulamentos convenientes para o exercício dos poderes antecedentes e todos os demais concedidos por esta Constituição ao Governo da Nação Argentina (ARGENTINA, 1994, tradução nossa). (2) Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo indeterminado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan [...] Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos [...] La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. [...] (32) Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

atribuições de iniciativa legal das duas casas em nome do Congresso, isto sem restrição temática<sup>96</sup> (CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2020).

Assim sendo, os Art. 77 e 78 informam que as propostas de leis podem se iniciar em qualquer das casas, havendo entre estas uma interação entre a casa de origem e a casa revisora e somente depois estas são enviadas para o Poder Executivo. Além disso, o Art. 84 reforça a lógica de simetrias entre as casas: “Na sanção das leis, esta fórmula será usada: o Senado e a Câmara de Deputados da Nação Argentina, reunidos no Congresso [...], promulgam ou sancionam com força de lei” (ARGENTINA, 1994, tradução nossa).<sup>97</sup> Desta forma, é possível argumentar que, no caso da Argentina, a iniciativa legal representa uma relação simétrica entre as casas, não havendo nenhum tipo de exclusividade, para nenhuma das casas, nas iniciativas que tratem sobre matéria internacional.

De forma diferente no Brasil, a Iniciativa legal compreende a elaboração de: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Segundo o art. 60, inc. I, a Constituição somente pode ser emendada por proposta de um terço dos membros<sup>98</sup> da CD ou do SF, pelo Presidente da República e, ainda por mais da metade das assembleias legislativas. Com relação às demais leis o art. 61 da CF especifica que:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

No entanto, destaca-se que o art. 52 faz referência a algumas atribuições privativas do Senado em matéria internacional, tais como:

aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: [...] IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do

<sup>96</sup> A única exclusividade destacada na Constituição, diz respeito a uma prerrogativa exclusiva da CD sobre o recrutamento de tropas, tal como destaca o Art. 52: “À Câmara dos Deputados corresponde exclusivamente a iniciativa das leis sobre contribuições e recrutamento de tropas” (ARGENTINA, 1994, grifos e tradução nossos). A la Cámara de Diputados *corresponde exclusivamente* la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

<sup>97</sup> “En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso [...] decretan o sancionan con fuerza de ley”.

<sup>98</sup> No caso da CD é preciso de no mínimo de 171 parlamentares e no Senado 27, números equivalentes a 1/3.

Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. (BRASIL, 2020).

A partir disto é possível argumentar, primeiro, que existe simetria entre ambas as casas legislativas no Brasil no que respeita à iniciativa legal; segundo, que não existe restrição temática para as iniciativas. Como exemplo disto, é possível destacar que, em 2005, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC-475)<sup>99</sup> sobre a paradiplomacia teve origem na CD. Esta buscava que “Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia *autorização da União*, observado no Art. 49, e na forma da lei”. No entanto, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), arquivou a PEC, por entender que a dita autorização prévia feria a autonomia dos entes subnacionais; e, terceiro, que, da mesma forma que na Argentina, existe no Brasil um conjunto de atribuições do Congresso, especificamente sobre matéria internacional.

O segundo indicador refere-se à nomeação e destituição de autoridades públicas. No caso argentino, essa prerrogativa é das duas casas legislativas, ou seja, há simetria entre estas. Quanto aos poderes atribuídos ao Legislativo, salienta-se o papel deste sobre a *Auditoría General de la Nación* (AGN). Segundo o art. 85<sup>100</sup> da Constituição, a AGN é o organismo constitucional de assistência técnica do Congresso, tendo autonomia funcional e dá assistência para a essa instância sobre o controle do Estado, gestão, auditoria, contas do setor público,

---

<sup>99</sup> Proposta pelo então deputado André Costa do PDT do Rio de Janeiro.

<sup>100</sup> O controle externo do setor público nacional, em seus aspectos patrimoniais, econômicos, financeiros e operacionais, será atribuição do Poder Legislativo. O exame e a opinião do Poder Legislativo sobre o desempenho e a situação geral da Administração Pública serão apoiados pelas opiniões do Auditor Geral Nacional. Esse órgão de assistência técnica do Congresso, com autonomia funcional, será integrado na forma estabelecida pela lei que regula sua criação e funcionamento, a qual deve ser aprovada pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara. O presidente da organização será nomeado por proposta do partido político da oposição com o maior número de legisladores no Congresso. Ele ficará encarregado do controle da legalidade, gestão e auditoria de toda a atividade da Administração Pública centralizada e descentralizada, qualquer que seja sua forma de organização, e de outras funções que a lei lhe conceda. Ele necessariamente intervirá no processo de aprovação ou rejeição das contas de cobrança e investimento de fundos públicos (ARGENTINA, 1994, tradução nossa). “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoria de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervenrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

desempenho da Administração Pública, entre outras atribuições. A capacidade de ampliação das competências dependeria do Congresso, assim como também a sua indicação para compô-lo. O presidente da AGN é indicado pelo partido de oposição que tenha maior número de cadeiras no Poder Legislativo. Os membros do colégio de auditores são designados pelo Congresso: três para cada casa, tal como indica o art. 122 da Lei nº 24.156.<sup>101</sup>

Embora o Congresso tenha a prerrogativa de nomeação e destituição de autoridades públicas, como no caso da AGN, ressalta-se que a Constituição argentina faz referência à competência da Senado em aprovar ou não as nomeações feitas pelo presidente<sup>102</sup>, inclusive em cargos vinculados às relações exteriores.

Por contraste, no Brasil, ressalta-se que há maior predominância do Senado em relação à CD, pois este tem que aprovar por voto e arguição, a escolha dos seguintes cargos:

III aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar. (BRASIL, 1988).

Além disso, estabelece-se que o Senado realize o mesmo procedimento com cargos vinculados às relações exteriores: “IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente” (BRASIL, 1988). Assim, é possível afirmar há assimetria com relação a esse indicador, já que, além do destacado, existe outra prerrogativa privativa para a CD, tal como “eleger membros do Conselho da República”<sup>103</sup> (BRASIL, 1988, art. 51-V).

No penúltimo indicador, Revisão de matéria, afirma-se que há relações simétricas entre as casas em ambos os países. Na Argentina, o art. 78 da Constituição destaca: “Depois que um

<sup>101</sup> Seis desses auditores-gerais serão nomeados por resoluções das duas Câmaras do Congresso Nacional, correspondentes à nomeação de três (3) para a Câmara dos Senadores e três (3) para a Câmara dos Deputados, observando a composição de cada Câmara (AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN, 2020, tradução nossa). “Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara”.

<sup>102</sup> O Art. 99, inc. 4 e 7, que trata sobre as atribuições do presidente, dispõe a possibilidade de nomear e remover diferentes cargos. No entanto, os cargos de magistrados da corte suprema, juizes dos tribunais federais embaixadores, ministros plenipotenciários e encarregados de negócios, devem ser nomeados ou removidos com acordo do Senado.

<sup>103</sup> Esse Conselho é o órgão superior de consulta do Presidente, do qual participam: “I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; VI - o Ministro da Justiça; VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução” (BRASIL, 1988).

projeto de lei é aprovado pela Câmara de sua origem, passa para discussão na outra Câmara. Aprovado por ambos, passa ao Poder Executivo da Nação para exame; que, se aprovar, promulga a lei” (ARGENTINA, 1994, tradução nossa).<sup>104</sup>No Brasil, os procedimentos de revisão de matéria por uma das casas são similares aos da Argentina. Tal como previsto nos Artigos 65 e 66: “O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar” (art. 65, BRASIL, 1988).

Finalmente, a partir do último indicador, Exame e Derrubada do veto presidencial, foram verificadas divergências importantes entre os casos brasileiro e argentino. Destaca-se que o veto presidencial é o instrumento político para barrar proposta de lei aprovada pelo Congresso. Assim, há mecanismos para derrubar o veto presidencial.

No caso argentino, é possível afirmar que existe relação simétrica entre as casas no que tange a esse quesito. Como evidencia o art. 83, Constituição Argentina, o projeto de lei rejeitado parcial ou totalmente pelo Poder Executivo volta à Câmara de origem para ser discutido novamente – o projeto de lei deve ser aprovado pela casa de origem com maioria de dois terços dos votos para poder passar à câmara revisora. Se em ambas casas a lei for sancionada pela mesma maioria, o projeto passará ao Poder Executivo para ser promulgado.

Demitido, no todo ou em parte, de um projeto pelo Poder Executivo, retorna com suas objeções à Casa de origem; o discute novamente e, se o confirmar por maioria de dois terços dos votos, será novamente encaminhado à Câmara de Revisão. Se ambas as Casas o sancionarem por igual maioria, a lei é lei e passa ao Poder Executivo para promulgação. (ARGENTINA, 1994, tradução nossa).<sup>105</sup>

Além disso, o art. 84 assinala uma relação simétrica entre ambas as casas com relação à derrubada do veto presidencial: “Na sanção das leis, esta fórmula será usada: o Senado e a Câmara dos Deputados da Nação Argentina, reunidos no Congresso [...] promulgam ou sancionam com força de lei” (ARGENTINA, 1994, tradução nossa).<sup>106</sup>

No Brasil, a Constituição dá prerrogativa ao Congresso Nacional, ou às duas casas reunidas: “Art. 57 § 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos

<sup>104</sup> “Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley”.

<sup>105</sup> “Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen; esta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación”.

<sup>106</sup> “En la sanción de las leyes se usara de esta fórmula: El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso... decretan o sancionan con fuerza de ley”.

Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para: IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar”; o art. 66<sup>107</sup> informa que depois de concluída, por voto em ambas as casas, o projeto de lei deve ser enviado para sanção do Presidente, que poderá vetá-lo de integral ou parcialmente num prazo de 15 dias úteis. Depois desse processo, comunica-se ao presidente do Senado os motivos do veto. Depois disso, o art. 66, inc. IV prevê que “O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores”; ressalta-se ainda: “V- Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. VI- Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final” (BRASIL, 1988).

O Quadro 7 apresenta as semelhanças e diferenças entre ambos os países no que respeita à existência de bicameralismo simétrico ou não entre a CB e CA em ambos os países.

Quadro 7 – Indicadores de simetria ou assimetria no Poder Legislativo

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>
Iniciativa legal	Simétricas	Simétricas
Nomeação e destituição de autoridades públicas	Simétricas	Compete à CA aprovar, por arguição pública e voto secreto, a escolha de autoridades públicas
Atribuições de revisão de matéria	Simétricas	Simétricas
Exame e derrubada do veto presidencial	Simétrica	Prerrogativas das duas casas reunidas em sessão conjunta do Congresso Nacional

Fonte: Elaborado pela autora com base em ANASTASIA; MELO; SANTOS (2004, p. 86).

Finalmente constatou-se que, embora existam diferenças importantes, o bicameralismo em ambos os países têm uma tendência voltada à simetria entre as casas, tendo em vista que há equidade na distribuição de atribuições e de poderes entre as casas.

#### ***2.2.4 O sistema partidário na Argentina e no Brasil***

Nos sistemas partidários de ambos os países, os partidos políticos são considerados atores e competidores que interagem nas arenas executiva e legislativa, podendo alterar os aspectos do sistema partidário vigente, a depender da consolidação ou volatilidade dos partidos políticos ao qual pertencem. Segundo Lijphart (2003), um sistema bipartidário é uma

<sup>107</sup> “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.

característica do modelo majoritário, enquanto o sistema multipartidário remete ao modelo consensual de democracia.

Sabe-se que na Argentina e no Brasil o processo de redemocratização contribuiu com o surgimento e/ou restabelecimento de partidos políticos, o que pode ser evidenciado na variação do Número Efetivo de Partidos (NEP). Destarte, no caso argentino, é possível afirmar que desde a redemocratização este foi um país caracterizado por possuir um NEP na CB de 2,2 (1983), ou seja, regido por um sistema bipartidário na CB. Porém, Tagina (2013, p. 599) enfatiza que esses dados foram alterados de forma enfática ao longo de 2007 a 2011. Conforme dados apresentados por Tagina (2013) o NEP em 2007 foi de 4,4, em 2009 de 6,0 e em 2011 de 4,1. Destacando, assim, o peso de quatro e seis partidos importantes nesta casa, ou seja, um crescimento da fragmentação partidária importante para o caso argentino. Já no caso brasileiro, o NEP tradicionalmente indicou uma alta fragmentação partidária, superior à da Argentina (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004). No entanto, no que tange à disputa presidencial, a Argentina desde a redemocratização tem se caracterizado por ter uma disputa bipartidária e pela adoção democrática de alguns partidos importantes no contexto político argentino. A transição democrática propiciou uma rearticulação e reorientação das preferências e interesses dos partidos políticos, alguns abandonando o radicalismo, dando espaço à disputa por meios democráticos. Um exemplo disso é a rearticulação do antigo Partido Peronista no Partido Justicialista (PJ<sup>108</sup>), anteriormente orientado pelo autoritarismo populista.

No bipartidarismo das eleições presidenciais que se instalou na Argentina, juntamente com o processo de redemocratização, os partidos que ganharam destaque foram o Partido Justicialista e a Unión Cívica Radical. Além destes, de acordo com histórico das eleições presidenciais bipartidárias, foram surgindo paralelamente outros partidos políticos no nível doméstico, tais como a União Centro Democrático (UCeD) e o Izquierda Unida (IU). Um exemplo disso é a mudança com relação à concentração das preferências do eleitorado nas disputas para as eleições presidenciais. O UCeD<sup>109</sup> e IU ganharam destaque ao se tornarem o terceiro e quarto colocados nas eleições. No entanto, conforme dados da Justicia Electoral Argentina ao longo dos anos (1989-2015) o tradicional PJ não perdeu o protagonismo nas eleições presidenciais, mesmo tendo surgido outras alianças auspiciosas<sup>110</sup> que tentaram fragilizar o peso político dos tradicionais PJ e UCR. (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004,

<sup>108</sup> A rearticulação se deve, à repressão que o PJ sofreu durante a ditadura (MAINWARING, LIÑAN, 2013).

<sup>109</sup> A União Centro Democrático era considerada um partido de centro-direita e tinha como base de apoio a capital argentina, enquanto o partido IU tinha base de apoio provincial (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2014, p. 119).

<sup>110</sup> Destaca-se o surgimento e o rápido declínio da Alianza Frente País Solidário (Frepaso).

p. 119-122; PNUD, 2002; CASA ROSADA, 2019; CÁMARA NACIONAL ELECTORAL, 2019)

A reforma de 1994<sup>111</sup> deveu-se às circunstâncias políticas, econômicas e sociais pelas quais a Argentina passava e contou com o apoio dos dois partidos políticos que tinham maiorias, tais como o PJ e a Unión Cívica Radical (UCR). As reformas<sup>112</sup> potencializaram algumas características institucionais democráticas do Estado, como as eleições diretas e a retomada do sistema de partidos, além de inovar outros quesitos importantes, orientados por um processo maior de descentralização, como a possibilidade dos entes subnacionais celebrarem acordos internacionais, desde que não sejam contraditórios às orientações da política externa nacional (FREEDOM, 2019; ANASTASIA; AVRITZER; 2006, p. 12; SZEINFELD, 2016, p. 83).

Com relação aos dois governos de Cristina Kirchner, analisados nesta tese, cabe realizar a seguinte observação. A aliança *Frente para la Victoria* foi usada na década de 1990 por Nestor Kirchner nas eleições provinciais para o cargo de governador. Dentro desta composição, a base estruturante advinha do Partido Justicialista provincial. Em 2003 criou-se a coligação *Alianza Frente para la Victoria* para disputar as eleições presidenciais, liderada por Nestor Kirchner. Esta aliança estava conformada por movimentos políticos de orientações advindas do peronismo e de orientação de centro-esquerda, como o Partido Justicialista e o movimento político denominado Kirchnerismo.

Destaca-se que o Partido Justicialista, originalmente criado por Juan Domingo Perón, tinha entre suas orientações agrupar o peronismo e o sindicalismo, ou o movimento partidário-sindical, num vínculo duradouro que acompanhou por longa data esta organização política, assim como também buscava se capilarizar no nível doméstico. Segundo Lucca (2011, p. 289), as reformas empreendidas por Perón, favoráveis ao setor sindicalista/operário, garantiram o apoio político para o Partido Justicialista. Porém, da década de 90 em diante, houve um esvaziamento do denominado *vínculo*, por parte dos sindicalistas, ou seja, este setor deixou de ocupar espaço na estruturação dos governos do Partido Justicialista. Segundo Lucca (2011) observou-se a *dessindicalização* na eleição de Néstor Kirchner (LUCCA, 2011, p. 288).

Outro traço a ser destacado sobre o PJ diz respeito às disputas internas para eleição dos candidatos que concorreram ao pleito presidencial. Na eleição interna de 1988, a disputa girou em torno de dois grupos, o primeiro integrado pela dupla Carlos Menem e Eduardo Duhalde e o segundo por Antonio Cafiero e José De la Sota, este último governador da província de

<sup>111</sup> O apoio de ambos os partidos para a Reforma Constitucional foi definido como Pacto de Olivos, ocorrido em 1993 (CASA ROSADA, 2019, SZEINFELD, 2016, p. 83).

<sup>112</sup> A reforma de 94 teve caráter parcial, uma vez que se considerou as reformas de 1853, 1860, 1866, 1898 e 1957.

Córdoba. A primeira dupla não apenas venceu as eleições internas, mas também venceu a disputa presidencial de 1989. Segundo o autor, foi durante o governo Menem que se neutralizou a aproximação com os sindicalistas<sup>113</sup> e ocorreu uma guinada no que concerne às políticas econômicas do Estado, deixando de lado a agenda de nacionalização e optou-se pelo viés das privatizações, esta última agenda impulsionando a cisão no interior do partido. A partir disto, é possível argumentar que dentro do Partido Justicialista criou-se uma disputa interna, não apenas pela liderança provincial, mas, também, por encabeçar as chapas presidenciais. O autor faz menção ao papel dos governadores neste processo, entre estes o então governador de Córdoba, José De la Sota. (LUCCA, 2011, p. 296-298).

A campanha presidencial de 2003 foi marcada por uma divisão do tradicional PJ, pois não houve consenso interno sobre o candidato que o representaria nas eleições; assim, os três candidatos pelo partido constituíram, cada um deles, diferentes alianças: Nestor Kirchner, representou a coligação Alianza Frente para la Victoria (AFPV); Carlos Menem, a Alianza Frente por la Lealtad e a Unión del Centro Democrático (UCeD); e Adolfo Rodríguez Saá a Frente Nacional e Popular. No primeiro turno das eleições presidenciais, Menem obteve 24% dos votos e N. Kirchner, 22%, o que indicou necessidade de segundo turno pela primeira vez desde a redemocratização, mas, antes de isso ocorrer, Menem retirou a candidatura e N. Kirchner<sup>114</sup> ocupou o cargo presidencial (MAINWARING; LIÑAN, 2013; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

Segundo Retamozo e Trujillo (2018, p. 186), a ascensão de Nestor Kirchner foi considerada a ascensão de um “presidente inesperado” impulsionado com uma proposta de atualização e renovação do tradicional partido peronista e a consolidação do Kirchnerismo. Para os autores, o movimento Kirchnerista não se estruturou em 2003 mas, sim, entre 2003 e 2010. Para eles, a principal característica do partido foi buscar aglutinar vários atores do nível doméstico e subnacional, que tinham sido excluídos ao longo dos anos, contribuindo para o aumento de seu capital político. Segundo os autores, este aumento resultou da negociação entre as forças subnacionais, vislumbrando criar uma única estrutura eleitoral que competisse no nível subnacional. Em 2003, 2007 e 2011, foram eleitos candidatos que tinham como base o tradicional PJ, aspecto que promoveu a orientação e manutenção de políticas implementadas ao

---

<sup>113</sup> Segundo Lucca (2011 p. 308) o número de sindicalistas eleitos pelo PJ para a Câmara de Deputados passou de 19 em 1983 para 1 em 2001.

<sup>114</sup> Para Gaitán e Boschi (2016, p. 473-479), a eleição de Néstor Kirchner (2003-2007) significava a rejeição do modelo neoliberal e a busca por modelos desenvolvimentistas mais adequados à realidade argentina. Nesse sentido, Kirchner deu continuidade aos programas macroeconômicos empreendidos por Duhalde, tais como a manutenção de uma taxa de câmbio mais competitiva e a busca por *superavit* comercial e financeiro.

longo dos governos do partido. Houve, também, maior preferência pela preservação do regime democrático, renunciando o PJ ao seu passado autoritário populista de 1946-1955 (GAITÁN; BOSCHI, 2016, p. 479-480; MAINWARING; LIÑAN, 2013).

Especificamente, a eleição de 2007, segundo Retamozo e Trujillo (2018, p. 195), concentrou uma força política denominada *concertación plural*, a qual aglutinou diferentes partidos do nível doméstico e subnacional à aliança vencedora. Um resultado desta adoção foi a composição da chapa presidencial entre Cristina Kirchner e Julio Cobos, ex-governador de Mendoza e tradicionalmente afiliado<sup>115</sup> da Unión Cívica Radical. Observa-se, na Tabela 2, que nas eleições de 2007 a coligação *Alianza Frente para la Victoria* ganhou com margem expressiva no primeiro turno. Segundo Tagina (2013,p. 567) o primeiro governo de Cristina pode ser interpretado como a continuidade do governo de Néstor Kirchner, uma vez que deu continuidade a orientação de políticas de cunho “econômico, social, de direitos humanos e alianças internacionais”.

Já na eleição de 2011, a chapa foi composta por Cristina Kirchner e Amado Boudou, tendo sido este último Ministro de Economia no primeiro governo de Cristina. Ambos competiram pela *Alianza Frente para la Victoria*. De acordo com Tagina (2013,p.592), é importante destacar que, desde a redemocratização, a dupla Cristina e Amado Boudou obteve o maior número de votos da história, 54% do total de votos. Com efeito, este traço repercutiu também nas eleições legislativas nacionais, ampliando o tamanho da bancada, se comparada às eleições legislativas de 2009. Ainda segundo a autora, um dos fatores que promoveu a aprovação do governo de Cristina foi a combinação de alguns fatores, entre estes o econômico e o social. A partir disso, é possível argumentar que o FPV se consolidou na Argentina desde as eleições de 2003 e se manteve até a eleição de 2011. Após este período, se encerrou o governo contínuo dos Kirchner com a entrada de Maurício Macri em 2015.

Tabela 2 – Disputas presidenciais na Argentina (2007 e 2011)

Ano	Candidato	Partido ou Coligação	1º turno (%)	2º turno (%)
2007	Cristina Kirchner	Alianza Frente para la Victoria	45% (8.652.293)	-
	Elisa María Carrió	Alianza Conferederación Coalición Cívica	23% (4.403.642)	-
2011	Cristina F. Kirchner	Alianza Frente para la Victoria	54% (11.865.055)	-
	Hermes Juan Binner	Alianza Frente Amplio Progresista	17% (3.684.970)	-

<sup>115</sup> É importante destacar que Julio Cobos teve sua filiação partidária suspensa pelo UCR já que este compôs a chapa com a Cristina Kirchner. No entanto, este voltou a se filiar novamente ao culminar o primeiro governo de Cristina.

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Casa Rosada (2019) e da Cámara Nacional Electoral (2019). Disponível em: <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/btn/pe.php>.

Além destas características, Simpson (2017) enfatiza que na Argentina predomina uma organização federal descentralizada de partidos. Isso significa que no âmbito partidário não existiria apenas uma liderança nacional por partido que fosse capaz de controlar todos os membros do partido, e sim lideranças no nível doméstico, provincial e, até mesmo, local. Assim sendo, segundo a autora, predominaria na Argentina um traço de múltiplas lealdades, em outras palavras: “o líder nacional se apoia em uma coalizão de líderes provinciais, os quais, por sua vez, amparam-se em uma coalizão de líderes locais” (SIMPSON, 2017, p. 306). Outro aspecto que chama atenção no caso argentino é que os chefes do Executivo que foram eleitos, do nível doméstico ou provincial, são também os presidentes ou chefes dos seus respectivos partidos em cada nível.

Por outro lado, e de forma diferente, o Brasil tem se caracterizado no decorrer dos anos como um sistema multipartidário. Numa perspectiva contemporânea Nicolau (2017, p. 92) considera o período de 1990 a 2014 na CD brasileira como um período de mudança no cenário do sistema partidário, que passou de ser fragmentada para hiper fragmentada, devido ao surgimento de novas legendas, especialmente no espectro de centro- direita (PSD, SD e Pros). Além destes se organizarem em 2015 o Rede, PMB e o Novo, confirmando a tendência e ganharam espaço.

No entanto, da mesma forma que na Argentina a disputa presidencial no Brasil tem se dado dentro de moldes bipartidários. Nos últimos anos, os partidos que mais disputaram eleições presidenciais foram o PT e o PSDB. O ano de 1994 é marcado pela eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) do PSDB e pela consolidação do presidencialismo de coalizão, ou seja, um aumento das coligações eleitorais nas disputas presidenciais.

Como mencionado acima, a disputa presidencial, especialmente entre 1994 e 2014, foi marcada pelo protagonismo do PT<sup>116</sup> e do PSDB,<sup>117</sup> sendo que a diferença ideológica entre os partidos se torna mais notória no decorrer das eleições. Um exemplo disso é que o PSDB se destacou como partido de centro-direita, devido às orientações políticas dos partidos que faziam parte da sua coligação eleitoral. Por outro lado, o PT, tradicionalmente conhecido por ser um partido de esquerda, nas eleições de 2002, fez aliança com partidos políticos de diferentes

---

<sup>116</sup> O Partido dos Trabalhadores foi oficializado em 1980 pelo Tribunal Superior de Eleitoral.

<sup>117</sup> O Partido da Social Democracia Brasileira foi fundado em 1988.

posições ideológicas, como é o caso do PL.<sup>118</sup> As coligações eleitorais empreendidas pelo PT representaram, no contexto político, posições ideológicas divergentes que colocaram em xeque não apenas o governo de Lula, mas dos futuros governos do PT,<sup>119</sup> como é o caso do governo de Rousseff.

Nas eleições de 2010 e de 2014, o PT fez coligação com nove partidos,<sup>120</sup> enquanto seu adversário, o PSDB, coligou-se com cinco<sup>121</sup> em 2010 e com nove em 2014. Tanto para o primeiro como para o segundo governo de Rousseff, o PT fez coligação com uma extensa lista de partidos, entre eles o tradicional PMDB, um dos partidos com as maiores bancadas na CD e no SF, compondo, assim, a chapa como vice. Vale salientar que no decorrer dos governos do PT o número de aliados políticos aumentou, fato que dificultou, em alguma medida, a negociação por apoio político e, conseqüentemente, gerou instabilidade política

Tabela 3 – Disputa presidencial no Brasil (2010-2014)

Ano	Candidato	Partido	Coligação eleitoral	1º turno (%)	2º turno (%)
2010	Dilma Rousseff I	PT	PRB-PDT-PMDB-PTN-PSC-PR-PTC- PSB-PCdoB	46,91% (45.929.779)	56,05% (55.752.529)
	José Serra	PSDB	PTB-PPS-DEM-PMN-PTdoB	32,61% (33.132.283)	43,95% (43.711.388)
2014	Dilma Rousseff II	PT	PT-PMDB-PSD-PP-PR-PROS- PDT-PCdoB- PRB	41,08% (45.929.779)	51,64 % (54.501.118)
	Aécio Neves	PSDB	PSDB-PMN-SD-DEM-PEN- PTN-PTB-PTC-PTdoB	33,73% (37.715.101)	48,36 % (51.041.155)

Fonte: ANASTASIA; ROCHA (2016, p. 14); Tribunal Superior Eleitoral (2020).

Outro aspecto importante a ser destacado diz respeito à diferença entre os dois candidatos mais votados no segundo turno. Na eleição de 2010 a margem de diferença entre estes foi de 12,1%, e em 2014 esta foi reduzida para 3,28%, evidenciando uma disputa acirrada entre o PT e o PSDB.

Com relação ao sistema bipartidário no Poder Legislativo argentino este manteve-se alinhado ao do Poder Executivo nas últimas décadas após a redemocratização, destacando-se o protagonismo dos tradicionais PJ e UCR em ambas as casas. Um exemplo desta predominância foi a eleição de 1993, na qual a CD do total de 257<sup>122</sup> deputados; o PJ e o UCR, juntos, ocuparam

<sup>118</sup> O vice de Lula foi José Alencar, anteriormente ligado ao PMDB, que no período do convite encontrava-se sem partido e se filiou ao Partido Liberal (PL). O PMDB, naquele momento, apoiava o PSDB e quando Lula foi reeleito em 2006, José de Alencar abandona o PL se filia ao PRB.

<sup>119</sup> Destaca-se, nesse sentido, um período de instabilidade devido ao Mensalão durante o primeiro governo de Lula.

<sup>120</sup> PRB, PDT, PMDB, PTN, PSC, PR, PTC, PSB e o PCdoB.

<sup>121</sup> PTB, PPS, DEM, PMN e o PCdoB.

<sup>122</sup> Números usados a partir dos dados fornecidos pelo Câmara de Deputados.

203 cadeiras. Nas eleições de 1995, este número caiu para 198. Isto indicava uma tendência ao declínio dos dois principais partidos e abertura de espaço, embora temporal, para outros, como o FREPASO. Este último atingiu seu ápice nas eleições de 1997 e 1999, ocupando um total de 38 e 37 cadeiras, respectivamente, e tornando-se naquela década um ator importante para a formulação de alianças eleitorais.

Já para o período do recorte desta tese, a Tabela 4 informa o inegável peso político do FPV- PJ<sup>123</sup> e da UCR. Em 2007, o FPV tinha um total de 129 cadeiras, enquanto o UCR 24. No ano do segundo mandato de Cristina Kirchner, a CD foi composta por um total de 116 parlamentares do FPV e 38 do UCR. No entanto, embora outros partidos tenham tentado ganhar espaço nesta arena, nenhum tem alcançado os mesmo patamares do FPV e do UCR, inclusive o Frepaso, este último perdendo força depois da saída de La Rua. Esse cenário também se replicou em parte no Senado argentino.

**Tabela 4 – Composição na CD na Argentina em números absolutos (2007-2013)**

<b>Ano da eleição</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>
<b>Eleições: concomitantes</b>	<b>PR/SF/CD</b>	<b>SF/CD</b>	<b>PR/SF/CD</b>	<b>SF/CD</b>
Frente para la Victoria	129	87	116	119
UCR	24	43	38	36
Peronista Federal	-	29	-	-
Pro	-	11	11	-
Coalición Cívica ARI-GEN-UTP	18	-	-	-
Coalición Cívica	-	19	-	-
Frente Peronista	-	-	21	-
Unión PRO	-	-	-	18
Frente Renovador	-	-	-	17
Outros	85	68	71	67
<b>Total</b>	<b>256*</b>	<b>257</b>	<b>257</b>	<b>257</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pelo Congreso Nacional/Información.

\* O deputado Jorge Rivas não foi incorporado.

Ao longo dos anos, constatou-se que o PJ (Frente para la Victoria) e a UCR formaram as maiores bancadas no Senado, o restante dos partidos, inclusive a Frepaso, não mantiveram o sucesso e o número de eleitos, mesmo nas eleições de 2001, a onde o número de senadores por distrito passou de dois para três. Como destacado na Tabela 5, no Senado, o partido de Cristina Kirchner do FPV, durante os seus dois mandatos, teve um peso central, seguido pelo UCR, confirmando a tendência ao bipartidarismo desde 1993.

<sup>123</sup>As eleições presidenciais de 2003 sinalizavam divergências no PJ em 2005, evidenciando-se quando o partido se dividiu, originando a Frente para la Victoria e o Peronista Federal, este se opondo à liderança dos Kirchner.

Tabela 5 – Composição no SF argentino (1995-2013)

Ano da eleição	2007	2009	2011	2013
<b>Eleições: concomitantes</b>	<b>PR/SF/CD</b>	<b>SF/CD</b>	<b>PR/SF/CD</b>	<b>SF/CD</b>
Frente para la Victoria	42	31	31	32
Unidad Cívica Radical	8	14	14	11
Frepasso	-	-	-	-
Outros	22	27	27	29
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>72</b>

Fonte: Elaborada própria com base nos dados:

[https://www.hcdn.gob.ar/secpar/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/estadisticas\\_parlamentarias/estad\\_parlam.html](https://www.hcdn.gob.ar/secpar/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html).

Já no que se refere ao sistema partidário do Poder Legislativo brasileiro, este, como qualquer outro, não deixou de ser afetado pelo contexto do âmbito presidencial. Um exemplo disso foi o impacto nas eleições presidenciais na composição da CA e a CB. Salienta-se a consolidação do monopólio dos partidos para a representação política e, em consequência, o estabelecimento do multipartidarismo/alta fragmentação, além da crescente dificuldade de formação de maiorias governativas no Poder Legislativo. Finalmente, o aumento na formação de coligações eleitorais ajudou na incorporação de partidos pequenos nesta casa, tal como mostra a Tabela 6.

Tabela 6 – Composição no SF argentino (1995-2013)

Partidos	2010	2014
PT	88	68
PMDB	79	65
PSDB	53	54
DEM (PFL até 2007)	43	21
PR (fusão PL e Prona)	41	34
PP (antigo PPB, formou-se da fusão entre o PRP, PP e PPR)	41	38
PSB	34	34
PDT	28	20
Outros	106	179
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>513</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2020).

A disputa presidencial estabeleceu uma cizânia bipartidária entre o PSDB e o PT; da mesma forma, estes se destacaram também na CB. No entanto, o PMDB, que não se destacava na disputa presidencial, tornou-se um ator relevante CB por ter o maior número de cadeiras na casa. Desde 1994 até às eleições de 2014, destaca-se o PMDB como ator essencial nas atividades legislativas, sempre ao lado de partidos-chave, como o PT.

No Senado Federal, o PMDB se sobressaiu por ser o partido com maior número de cadeiras na Casa, desde 1994 até 2014, tal como mostra a Tabela 7. Entre as legislaturas de 1995-2007 o DEM aparece como um dos partidos de maior peso da Casa. Porém, nas legislaturas 54 (2011) e 55 (2015), o Democratas (DEM) perde abruptamente o número de

cadeiras, ocupando apenas cinco, isto conforme dados do Relatório da Presidência 2011 e 2015 do Senado Federal.<sup>124</sup> Nessa nova configuração, o PT passou a ocupar a segunda maior bancada. Ressalta-se que no SF a dinâmica entre PT e PSDB ganhou destaque ao longo dos anos, graças à disputa presidencial.

Tabela 7 – Composição do SF no Brasil por legislatura (2011-2015)

<b>Partidos</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>
PT	15	13
PMDB	19	19
PSDB	10	11
DEM	5	5
PSB	3	6
PDT	4	6
PR	5	4
PP	5	5
Outros	10	12
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>81</b>

Fonte: TSE (2020), Relatório da Presidência 2011 e 2015 do Senado Federal.

Destarte, afirma-se que no âmbito do Poder Legislativo o PMDB representou um aliado estratégico para quaisquer dos governos vigentes. Outro aspecto nesse Poder diz respeito ao peso político do PT, que conseguiu agrupar um total de 373 (72,7%) deputados e 59 (72,8%) senadores, por outro lado, a trajetória do DEM e do PSDB se destacou pela perda de peso político tanto na CD como no SF, tal como apontado por Anastasia e Rocha (2016, p. 18).

### ***2.2.5 Poder Executivo: governo unipartidário na Argentina e de grandes coalizões no Brasil***

A variável Poder Executivo, usada aqui, indica de que forma esse Poder é organizado em um governo: em gabinetes unipartidários de maioria, condizentes com o modelo majoritário, ou em gabinetes de ampla coalizão multipartidária, condizentes com o modelo consensual. Assim, com relação ao PE, a Argentina se organiza em gabinetes mono ou unipartidários, enquanto o Brasil forma gabinetes de coalizão multipartidária.

Na Argentina, o PE se organiza em gabinetes unipartidários, podendo, como um todo, segundo Llanos e Inácio (2015, p. 42), ser considerado como um Poder de presidencialismo de único partido, ou seja, o presidente da república tem mais liberdade para formar a estrutura governativa, diferentemente do presidencialismo de coalizão brasileiro. Na Argentina, o

<sup>124</sup> Para ter acesso aos relatórios ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2015>

presidente não precisaria negociar cargos para obter apoio para governar; uma articulação menos complexa que a do Brasil. Ainda sobre as reformas de 1994 do PE, ressalta-se a criação do cargo de chefe de gabinete de ministros, figura intermediária entre os Poderes Legislativo e Executivo. O Art. 101 define que

O chefe do gabinete de ministros deve comparecer ao Congresso pelo menos uma vez por mês, alternadamente a cada uma de suas Câmaras, para informar sobre o progresso do governo, sem prejuízo do disposto no artigo 71. Pode ser contestado para os fins do tratamento de uma moção de censura, pelo voto da maioria absoluta dos membros de cada uma das Câmaras. (ARGENTINA, 2019, tradução nossa).<sup>125</sup>

O chefe de gabinete pode ser destituído do cargo caso exista maioria absoluta em cada casa – principais atividades: ser o responsável político perante o Congresso, referendar, legalizar as disposições presidenciais previamente assinadas, participar e debater nas sessões do Congresso, mas sem poder de voto (ARGENTINA, 2019, art. 100, inc. 1-13).

Já o Brasil é definido por Abranches (1988) como um presidencialismo de coalizão. Tal definição se justifica pelo desenvolvimento histórico e pela combinação de certos traços institucionais, entre os quais pode-se citar: (i) O alto grau de heterogeneidade estrutural, tanto econômica quanto social, refletido também no nível regional. (ii) O conflito de interesses, ou seja, a convivência de uma grande variedade de interesses e manifestações das diversas clivagens do nível doméstico e subnacional. (iii) A combinação de um sistema multipartidário com a formação de governos de grandes coalizões. (iv) A combinação do presidencialismo e do sistema de representação proporcional. (v) Finalmente, a falta ou a inadequação de medidas institucionais que sirvam para lidar com os conflitos ou para manter um equilíbrio constitucional

Especificamente, com relação à combinação entre os terceiro e quarto itens, afirma-se que a Constituição de 1988 proporcionou o ressurgimento e a consolidação de um sistema multipartidário e de um sistema de representação proporcional que, juntos, alavancam a fragmentação partidária. Esta combinação mostrou-se favorável aos pequenos partidos, já que lhes permitia a formação de alianças ou coligações eleitorais em eleições majoritárias e possibilitava maiores chances de serem representados. Influenciando, assim, a formação de um Executivo de grandes coalizões, já que em um sistema cada vez mais fragmentado a formação de grupos majoritários que apoiassem a agenda do Executivo se tornou mais difícil.

---

<sup>125</sup> “El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”.

As coligações eleitorais nem sempre podem garantir maiorias legislativas, mas no caso brasileiro, Llanos e Inácio (2015, p. 46) evidenciam que “desde 1990, nenhum partido controla mais de 20% dos assentos no Senado ou na Câmara dos Deputados” (tradução nossa).<sup>126</sup> Nesse sentido, a formação de coalizões governativas torna-se uma das ferramentas de negociação para o chefe do executivo, no intuito de proporcionar mais governabilidade e estabilidade política ao longo do mandato. Como resultado, o PE tem características de um gabinete multipartidário, pois o presidente da República fica responsável e tem flexibilidade no gerenciamento da composição do gabinete ministerial que o acompanhará ao longo do mandato. Os governos de coalizão são uma característica marcante do Brasil desde o processo de redemocratização e a sua descontinuidade pode resultar em custos altos para o governo – Fernando Collor (1990-1992) tentou não realizar essa prática e teve dificuldades para articular seu governo, bem como a continuidade deste. Vale ressaltar que, além de ter o recurso da distribuição de cargos e/ou indicação em pastas ministeriais<sup>127</sup> e cargos de chefia em órgãos do Estado, o PE brasileiro se destaca pela concentração de poderes legislativos, instituídos na CF de 1988, tal como destacado por Anastasia e Nunes (2006, p. 23) o Poder Executivo:

[...] concentra poderes legislativos e não legislativos nas mãos do Presidente: Poder de decreto constitucional (medidas provisórias) e delegado; prerrogativa de iniciar legislação em determinadas matérias, especialmente aquelas de natureza orçamentária; possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de sua autoria; poder de nomeação de titulares para importantes cargos da burocracia pública, a começar de todos os ministros de Estado; controle sobre a liberação de recursos orçamentários, dado o caráter autorizativo de orçamento brasileiro.

Tais características atribuídas ao PE indicam, segundo Figueiredo e Limongi (1999), um traço majoritário devido à concentração de poder/competências exclusivas nas mãos da figura presidencial.

<sup>126</sup> “no party since 1990 has controlled more than 20 percent of the seats in either the Senate or the Chamber of Deputies”.

<sup>127</sup> Art. 84 da CF/88, “Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”.

### 2.2.6 Relação entre os Poderes na Argentina e no Brasil em matéria internacional

Este indicador trata sobre a relação entre o Poder Executivo (PE) e o Poder Legislativo (PL). Na proposta de Lijphart (2003), no modelo majoritário, predominaria o PE, enquanto no modelo consensual haveria uma relação equilibrada e independente entre os poderes, podendo variar, a depender do sistema de governo parlamentarista ou presidencialista. O presidencialismo é um quesito compartilhado por ambos os países, sendo assim o chefe de Estado e de governo é o presidente, eleito de forma direta pelo voto popular, diferentemente do parlamentarismo, o presidente não pode ser destituído do cargo ou obrigado a renunciar pelo PL, salvo improbidade ou *impeachment*.

Assim, argumenta-se que, no caso argentino, existe uma separação entre os poderes, já que há atribuições específicas e traços que discordam da concentração de poder em um único órgão, aspectos que aparecem nos Art. 1º,<sup>128</sup> 23,<sup>129</sup> 29<sup>130</sup> e 109<sup>131</sup>. Já no Brasil isto é destacado no art. 2º da CF/88.<sup>132</sup> Para identificar a existência da separação de poderes com *checks and balances* nesses países, recorreu-se aos indicadores propostos por Anastasia; Melo; Santos (2004, p. 62-65) sobre os poderes de agenda<sup>133</sup> no Poder Executivo, sendo estes: o poder de decreto, pedido de urgência, poder orçamentário.

O poder de decreto é o instrumento que dá ao PE faculdade para intervir na produção de leis; o pedido de urgência diz respeito aos prazos de apreciação pelo PL. Em ambos os países, o mecanismo de poder de decreto está constitucionalmente garantido, mas em circunstâncias de urgência e situações relevantes, assim como também em determinadas áreas.

<sup>128</sup> “La Nación Argentina adopta para su gobierno *la forma representativa republicana federal*, según la establece la presente Constitución” (ARGENTINA, 2020).

<sup>129</sup> “*En caso de conmoción interior o de ataque exterior* que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, *quedando suspensas allí las garantías constitucionales*. Pero durante esta suspensión *no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas*. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino” (ARGENTINA, 2020).

<sup>130</sup> “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, *facultades extraordinarias*, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria” (ARGENTINA, 2020).

<sup>131</sup> “En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas” (ARGENTINA, 2020).

<sup>132</sup> “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 2020).

<sup>133</sup> Santos e Borges (2018, p. 8) definem poder de agenda como: “[...] um conjunto de regras definidoras, num corpo coletivo qualquer, de ‘quem’ possui poder de agenda, além de estabelecer ‘o que’ este líder pode fazer e em que sequência, o ‘quando’, ou *timing* do processo decisório”.

No caso do Brasil, o pedido de urgência deve ser apreciado pelo PL num prazo de 60 dias, CF/88, Art. 62.<sup>134</sup> De forma parcialmente diferente, na Argentina, Ylarri (2015, p. 246) ressalta que a delegação legislativa e os decretos de urgência só foram constitucionalizados na reforma de 1994, também instrumentalizados em conjunturas críticas, tal como apontado pelos Art. 76<sup>135</sup> e 99, inc. 3.<sup>136</sup> Quanto à matéria orçamentária, afirma-se que em ambos os países o PE exerce controle ou monopólio sobre o envio de projetos nessa matéria.

Quadro 8 – Poder de agenda do PE na Argentina e no Brasil

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
Poder de Decreto Constitucional	Sim	Sim
Pedido de Urgência	Não	Sim
Poder orçamentário	Sim	Sim

Fonte: ANASTASIA; MELO; SANTOS (2004, p. 63).

Destarte, argumenta-se que, por serem países regidos pelo presidencialismo, o PE tem mais recursos estratégicos se comparado ao PL, especialmente no caso brasileiro. No entanto, isto não significa uma predominância plena do PE, em relação ao PL, pois como destacado, as Constituições desses países prezam pela divisão e equilíbrio entre os poderes, delegando ao PE e ao PL atribuições específicas.

Um outro aspecto que merece destaque ao se referir à relação entre os Poderes diz respeito ao que está expresso na Constituição sobre as atribuições do PE em matéria internacional. A princípio, a Constituição Argentina, art. 99, enfatiza que o PE detém atribuições nessa área, especialmente no que tange a *assinar e concluir* tratados internacionais:

(7) Nomeia e destitui embaixadores, ministros plenipotenciários e encarregados de negócios com o acordo do Senado; Somente ele nomeia e destitui o chefe do gabinete de ministros e os demais ministros do gabinete, os oficiais de sua secretaria, os agentes consulares e os funcionários cuja nomeação não seja regulamentada de outra forma por esta Constituição. (11) **Conclui e assina tratados, concordatas e outras**

<sup>134</sup> Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (BRASIL, 2020).

<sup>135</sup> “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa” (ARGENTINA, 2020).

<sup>136</sup> “Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros [...]” (ARGENTINA, 2020).

**negociações necessárias à manutenção de boas relações com organismos internacionais e nações estrangeiras**, recebe seus ministros e admite seus cônsules. (15) Declarar guerra e ordenar retaliação com a autorização e aprovação do Congresso. (16) Declara estado de sítio em um ou mais pontos da Nação, em caso de ataque externo e por prazo limitado, com a concordância do Senado. Em caso de comoção interna, só tem esse poder quando o Congresso está em recesso, pois é uma atribuição que corresponde a este órgão. O presidente o exerce com as limitações previstas no artigo 23. (ARGENTINA, 2020, tradução nossa).<sup>137</sup>

No caso argentino, mesmo que o PE tenha a prerrogativa de concluir e assinar tratados, concordatas e outras negociações, cabe o poder de ratificação ao PL, podendo “Aprovar ou rejeitar tratados celebrados com outras nações e com organizações internacionais e concordatas com a Santa Sé [...] (ARGENTINA, 2020, Art. 75, inc. 22, tradução nossa).<sup>138</sup>

De forma diferente, a Constituição Brasileira faz menção às atribuições do Presidente da República dando ênfase ao *caráter privativo* das atividades, o que significa que tais atividades são de uso exclusivo do presidente. Entre as atividades consideradas privativas destacam-se aquelas em matéria internacional, especialmente no que tange à celebração de tratados, tal como previsto no Art. 84:

*Compete privativamente* ao Presidente da República:[...] VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - **celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional**; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, **autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele**, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente. (BRASIL, 2020).

No entanto, destaca-se que mesmo sendo de competência privativa do presidente, o Congresso Nacional possui *competência exclusiva* em “(I) **resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos**<sup>139</sup> internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos

<sup>137</sup> (7) Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución. (11) **Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones** requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cônsules. (15) Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso. (16) Declara en estado de sítio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23.

<sup>138</sup> Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes [...].

<sup>139</sup> Nesta tese os termos tratados, acordos, convênios, atos e negociações internacionais, serão usados indistintamente. Mesmo sabendo da existência de um debate conceitual dentro do campo do Direito Internacional

ao patrimônio nacional” (BRASIL, 2020, Art. 49). Em outras palavras, o peso do PL é central no processo de ratificação de qualquer tratado, acordo ou ato internacional que tenha sido celebrado pelo presidente.

A diferenciação mencionada entre atribuições no caso da Argentina, e competência privativa no Brasil, permite chegar à seguinte conclusão. No caso argentino fica explícita a possibilidade de que outros componentes da federação, como é caso das províncias, se envolvam em atividades internacionais, o que reforçaria o caráter descentralizado da federação argentina, uma vez que esta disposição encontra-se constitucionalmente garantida nos artigos 124 e 125, nos quais se especifica a possibilidade destes celebrarem acordos internacionais com conhecimento do PL.

(124) As províncias podem criar regiões de desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com poderes para cumprir seus fins, podendo também *celebrar acordos internacionais desde que não sejam incompatíveis com a política externa da Nação e não afetem os poderes delegados ao Governo federal ou crédito público da Nação; com o conhecimento do Congresso Nacional*. A cidade de Buenos Aires terá o regime estabelecido para esse fim. O domínio original dos recursos naturais existentes em seu território corresponde às províncias. (125) *As províncias podem celebrar tratados parciais para fins de administração da justiça, interesses econômicos e obras de utilidade comum, com o conhecimento do Congresso Federal; e promover sua indústria, imigração, a construção de ferrovias e canais navegáveis, a colonização de terras de propriedade de províncias, a introdução e o estabelecimento de novas indústrias, a importação de capital estrangeiro e a exploração de seus rios, por meio de leis protetoras para esses fins. , e com recursos próprios [...].* (ARGENTINA, 2020, tradução nossa).<sup>140</sup>

Por outro lado, no caso brasileiro, o caráter privativo da celebração de tratados, convenções e atos internacionais pode ser interpretado, a princípio, como um viés centralizador do Estado, uma vez que não se faz menção explícita na Constituição sobre atribuições deste tipo de atividades por parte dos estados federados. Porém, destaca-se a existência de vários trechos da Constituição brasileira, que fazem menção às atividades internacionais das unidades

---

que busca distingui-los a partir do viés da legitimidade ou personalidade jurídica. Assim sendo, esta distinção não será tratada nesta tese já que esta não tem sido impedimento para a atuação internacional dos entes subnacionais.

<sup>140</sup> “(124) Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. “(125) Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios” [...].

subnacionais. Acredita-se que tais menções se devem ao fato da inserção internacional<sup>141</sup> das unidades subnacionais já vinha ocorrendo e foram ganhando mais espaço num contexto de abertura econômica e da globalização. Um exemplo os trechos mencionados é o art. 52, que faz referência ao papel do *Senado* sobre

(V) *autorizar operações externas* de natureza financeira, de interesse da *União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios*; (VII) dispor sobre limites globais e condições para as operações de *crédito externo* e interno da *União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; (VIII) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em *operações de crédito externo* e interno.

Isto mostra que, embora no caso do Brasil não fique explícita na Constituição uma autorização para atuação internacional dos entes subnacionais, os artigos citados informam a existência implícita de dita atuação e que é de conhecimento de instâncias importantes como o senado.

### 2.3 Considerações finais

Esta tese busca responder à seguinte pergunta: *Como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Minas Gerais e Córdoba?* Neste capítulo, foram apresentados dois aspectos importantes para a referida investigação: 1) a questão dos graus de poliarquia da Argentina e do Brasil; 2) os traços institucionais e políticos apresentados por esses países no nível doméstico. Tais análises têm por objetivos mostrar quão importantes e quais são os traços institucionais e políticos do nível doméstico para a investigação em tela e sinalizar como suas variações podem gerar variações nas capacidades estatais subnacionais para Ceid.

A partir disto, primeiramente, é possível concluir, no que tange à poliarquia, que a reforma constitucional da Argentina e a nova Constituição no Brasil alavancaram o aumento do grau da poliarquia em ambos os países, apontando uma tendência à estabilidade democrática para os períodos analisados: no caso do Brasil (2011-2016) e na Argentina (2007-2015).

Segundo, foi mostrado que ambos os países compartilham certos traços institucionais gerais, tais como a organização federativa, o presidencialismo, o republicanismo, o

---

<sup>141</sup> Destacam-se as iniciativas de Mato Grosso, Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo entre outros (CORGANO, 2004, p. 270).

bicameralismo I incongruente, o bicameralismo II e, principalmente, o processo de descentralização *limitada* no campo fiscal. No entanto, no que tange aos aspectos mais específicos, como o sistema de representação, o tipo de lista, o calendário eleitoral, as atribuições do PL e PE, foram encontradas diferenças significativas que podem afetar a articulação de interesses dos atores políticos no nível doméstico nas mais diversas áreas.

Já no que respeita ao campo político, na Argentina destacou-se o peso, por anos, tanto na arena executiva, como na legislativa, do UCR e do (FPV-PJ). No entanto, mostrou-se o surgimento da aliança, Frepaso, que buscou fazer frente ao peso dos partidos tradicionais na disputa eleitoral em ambas as arenas, colocando-a como uma terceira força estratégica dentro da CD nas eleições de 95, 97 e 99. Porém, dentro do recorte analisado observou-se que, a disputa entre UCR e do (FPV-PJ) voltou a ser evidente tanto na CB como no SF.

Por outro lado, o caso do Brasil mostrou o peso na disputa presidencial entre o PT e o PSDB, ambos obtendo o maior número de votos. Nas eleições de 1994 e 1998 o PSDB ganhou a disputa ainda no primeiro turno, enquanto em 2002, 2006 e 2010, o partido disputou o segundo turno com o PT, no qual o PT resultou vencedor. No que tange à arena legislativa, mostrou-se a predominância na CD, em 1994 e 1998, do PMDB, do DEM, seguidos pelo PSDB e o PT. Nas eleições que se seguiram, 2002, 2006 e 2010 foi possível evidenciar o crescimento do PT, queda do PSDB e, mais expressiva ainda, a queda do DEM. Com relação ao PMDB, embora este não tenha participado diretamente da disputa presidencial, foi considerado um ator estratégico devido à manutenção do seu peso na CD. Não muito diferente, no SF constatou-se a predominância do PMDB e do DEM em detrimento do PSDB e do PT em 1994, 1998, 2002 e 2006. As eleições de 2010, no entanto, mostraram uma nova configuração, com a predominância do PMDB, a colocação do PT como segunda força, do PSDB como terceira e da queda expressiva do DEM.

Como se destacou no início deste capítulo, a configuração usada relativamente aos parâmetros de comparação dos contextos institucional e político do nível doméstico será replicada no capítulo a seguir, mas voltada para o nível subnacional de Córdoba e Minas Gerais, com o objetivo de mostrar como estes contextos se configuram no nível subnacional.

### 3 CONTEXTOS INSTITUCIONAL E POLÍTICO NO NÍVEL SUBNACIONAL DE CÓRDOBA E MINAS GERAIS

No capítulo anterior, foram apresentados os contextos institucional e político do Brasil e da Argentina no nível doméstico, com destaque para os traços institucionais e políticos das principais instituições decisórias que lidam com as questões internacionais. Dando continuidade à proposta da tese, que busca responder *como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid) em Minas Gerais e Córdoba*, este capítulo tem por objetivo replicar quase todos os parâmetros<sup>142</sup> de comparação usados no capítulo anterior, mas voltados para o nível subnacional. A ênfase dada neste trabalho ao nível de análise doméstico (nacional e subnacional), se deve à possibilidade de estes gerarem rendimentos analíticos importantes no campo das RI. Especificamente para mostrar como a dinâmica doméstica nos diferentes contextos (político e institucional) do nível doméstico e subnacional podem moldar as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Córdoba e Minas Gerais.

No universo das unidades subnacionais na Argentina e no Brasil, a escolha de Córdoba e Minas Gerais foi direcionada, primeiro, pela observação de semelhanças importantes em dimensões tais como a posição econômica da unidade no âmbito da Federação e o Poder Legislativo unicameral. Destaca-se que, enquanto na Argentina a organização dos Poderes Legislativos provinciais varia de província para província – um claro exemplo disso é que Buenos Aires se organiza mediante o bicameralismo e Córdoba pelo unicameralismo –, no Brasil, sem exceção, todos os estados se organizam mediante o unicameralismo. Segundo, a escolha de Minas Gerais se justifica pelo fato de ela ter sido a unidade estudada pelo grupo de pesquisa CEPDE, ao qual esta tese encontra-se vinculada, que apresenta mais semelhanças com a província de Córdoba.

A partir dos parâmetros de escolha apresentados, considerando de que o contexto institucional exerce um papel importante no nível subnacional e acrescentando o contexto político à análise, o presente trabalho busca apresentar os principais traços institucionais e políticos de ambas as unidades subnacionais, com o objetivo de identificar semelhanças e diferenças nos níveis subnacional e doméstico.

---

<sup>142</sup>Os componentes e a justificativa da exclusão ou não destes serão expostos no item 3.1 da presente tese.

O recorte temporal do presente capítulo será o mesmo usado para o exame do nível doméstico da Argentina e do Brasil. Sendo assim, e levando em consideração que no nível doméstico na Argentina se analisou o período de 2007 a 2015, que compreendeu dois governos do Frente para la Victoria (FPV), e no caso do Brasil, o período de 2011 a 2016, que abrangeu o primeiro e parte do segundo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), buscou-se replicar o mesmo período para as unidades subnacionais. A justificativa sobre o recorte em Minas Gerais culminar em 2016 se deve a que os parâmetros de comparação e o recorte temporal devem ser os mesmos nos níveis doméstico e subnacional. Assim sendo, como o recorte no nível doméstico culmina em 2016, devido a mudanças importantes no contexto institucional e político, devido ao processo de *impeachment* de Rousseff, o recorte em Minas também se encerra neste período. Isto por entender que embora o vice-presidente Temer tenha assumido a presidência este não foi eleito diretamente e nem teve as mesmas diretrizes do governo petista. Assim, foram observadas no governo Temer variações importantes que podem afetar a análise do governo completo de Fernando Pimentel do PT em Minas Gerais.

Levando isto em consideração, destaca-se que de 2007 a 2015 a província de Córdoba esteve a cargo do governador Juan Schiaretti (2007-2011) e José M. de la Sota (2011-2015), ambos da coligação Unión por Córdoba, que tinha como base o Partido Justicialista (PJ). Já para o caso de Minas, para o período de 2011-2016, o estado era governado por Antônio Anastasia, do PSDB (2011-2014), e por Fernando Pimentel, do PT (2015-2016). Ambos os partidos, no nível doméstico, foram os principais protagonistas das disputas presidenciais ao longo dos anos. O PSDB, desde a sua fundação 1987, sempre lançou candidatura própria para a disputa presidencial, em 1994 e 1998 conseguiu eleger Fernando Henrique Cardoso. Já o PT, fundado em 1980, lançou a candidatura presidencial em 1989 e só conseguiu eleger um presidente em 2002. Destarte, desde 1994 o PSDB e o PT têm disputado as eleições para o cargo presidencial. Sendo que nas eleições de 1994 e 1998 o PSDB ganhou a disputa, ainda, no primeiro turno. Já nas eleições que se seguiram 2002, 2006, 2010, 2014 o PT conseguiu vencer o PSDB no segundo turno. O peso político destes, no nível doméstico como legendas importantes, teve reflexo no nível subnacional, especificamente no caso de Minas Gerais.

No caso do estado de Minas Gerais, tanto o PSDB como o PT, tradicionalmente, disputaram as eleições para governador, porém o PSDB sempre se destacou por estar entre os primeiros três colocados nesta disputa. Seu peso político no estado ganhou destaque desde 2003 e fez com que este partido governasse por 3 mandatos consecutivos até 2014. Neste mesmo ano, nas eleições para governador, pela primeira vez em primeiro turno foi eleito um representante do PT no estado. Conforme dados do TSE, o PT começou a se consolidar como

uma terceira força a partir das eleições estaduais de 1998 e começou a ser o segundo partido mais votado nas disputas de 2002, 2006, 2010<sup>143</sup>, durante estas eleições o PT não conseguiu levar a disputa para um segundo turno, mas o crescimento do PT no estado coincidiu com a eleição presidencial de Lula em 2022 no nível doméstico (TSE, 2021).

A partir disso, considera-se Córdoba e Minas Gerais unidades passíveis de comparação. Para tanto, além desta introdução e conclusão, se apresentaram no presente capítulo os contextos institucional e político no nível subnacional tendo como base os parâmetros de comparação dos dois eixos propostos por Lijphart (2003), que foram instrumentalizados no nível doméstico.

### **3.1 Contextos institucional e político, em perspectiva comparada: Córdoba e Minas Gerais**

Esta seção tem por objetivo apresentar os contextos institucional e político de ambas as unidades subnacionais. Isso por entender que as variações destes, tanto no nível doméstico como subnacional, moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Minas Gerais e Córdoba. Tal como destacado anteriormente, esta seção buscará replicar, em parte, alguns dos componentes dos eixos propostos por Lijphart (2003) usados no capítulo anterior como parâmetros de comparação. No capítulo mencionado, foram escolhidos e instrumentalizados *seis*<sup>144</sup> dos 10 componentes para analisar o contexto institucional e político do nível doméstico da Argentina e do Brasil. No entanto, para analisar ambos os contextos no nível subnacional, não será necessário replicar todos os componentes, por se tratar de uma estrutura institucional e política diferente da nacional.

Dessa forma, para este capítulo, serão mobilizados apenas *cinco* componentes: a) Federalismo/Unitarismo; b) Sistema Eleitoral; c) Sistema Partidário; d) Poder Executivo; e) Relação entre os Poderes. A justificativa recai sobre o argumento de que estes são passíveis de serem replicados no nível subnacional. O componente excluído foi o Poder Legislativo, que trata sobre as simetrias ou assimetrias neste Poder em matéria internacional, assim sendo, este indicador não pode ser aplicado ao nível subnacional, pois as unidades de análise, Córdoba e Minas Gerais, possuem um PL unicameral.

---

<sup>143</sup> Nesta eleição o PT entrou como candidato a vice de Hélio Costa do PMDB.

<sup>144</sup> a) Federalismo/Unitarismo; b) Sistema Eleitoral; c) Poder Legislativo; d) Sistema Partidário; e) Poder Executivo; f) Relação entre os Poderes (LIJPHART, 2003).

### ***3.1.1 Córdoba e Minas Gerais no âmbito de uma Federação***

Como visto no capítulo anterior, tanto a Argentina como o Brasil se assemelham no que tange ao tipo de organização político-administrativa federal, o que significa que os arranjos institucionais de ambos os países tendem a dispersar poderes, atribuições e recursos entre as diferentes unidades federativas. Alguns desses traços ganharam mais destaque graças ao processo de descentralização ocorrido depois das reformas constitucionais sucedidas em ambos os países. No entanto, as características que marcaram esse processo foi o movimento pendular entre centralização e descentralização ao longo da sua trajetória histórica. Assim sendo, o período de reforma constitucional ocorrido na Argentina, em 1994, e a nova Constituição de 1988, no Brasil, marcaram o recomeço de um processo de descentralização (mesmo que assimétrico) que teve impactos diretos sobre as Constituições Provinciais/Estaduais, assim como também afetaram o campo político, administrativo, fiscal e, de forma especial, a atuação dos entes subnacionais no campo internacional no caso da Argentina.<sup>145</sup>

Com relação ao primeiro parâmetro é importante destacar que no caso da província de Córdoba, a primeira Constituição foi sancionada em 1821 e, desde então, tem se espelhado na Constituição Federal (CF) e levado em consideração as mudanças estruturais ocorridas nesta. No entanto, isso não impossibilitou as reformas feitas no nível provincial; um exemplo disso é a reforma de 2001, na qual se reduziu o número de legisladores e se mudou o tipo de cameralismo no Poder Legislativo, que passou a ser unicameral. Mudança que pode ser explicada, em parte, pelo grau de autonomia que foi concedido à província, na reforma de 1994, sobre a organização das suas instituições, assim assegurado pela CF. No nível doméstico, o art. 121 e 122<sup>146</sup> da CF, Córdoba tem autonomia para organizar as suas instituições e o processo eleitoral provincial, sem intervenção do Governo Federal, incluindo aspectos que tratam sobre a Constituição Provincial. Ressalta-se que essa autonomia é concedida a todas as províncias da federação, no entanto, estas devem seguir um alinhamento com a CF. Tais prerrogativas constitucionais informam que na Argentina existem contextos institucionais e políticos diferenciados, a depender de cada província.

Além dos traços citados, destaca-se, também, a questão da autonomia sobre a atuação internacional concedida às províncias argentinas em 1994, o que consta nos artigos 124, 125 e

---

<sup>145</sup> Estes aspectos serão tratados no Capítulo 4.

<sup>146</sup> Para ver os artigos na íntegra, veja ANEXO 4.

126<sup>147</sup> da CF. Nesse conjunto, foi possível identificar que todas as províncias, sem exceção, podem celebrar acordos internacionais, sempre que estejam alinhados com a política externa nacional, não comprometam o crédito nacional, não afetem as capacidades do governo federal e sejam do conhecimento do Congresso Nacional. Além disso, esses artigos da CF informam que, na busca pelo desenvolvimento e/ou interesses econômicos das províncias, estas podem recorrer à celebração de tratados parciais e à criação de regiões.<sup>148</sup> Com relação à celebração de tratados, destaca-se que podem versar sobre a administração da justiça, interesses econômicos e de utilidade comum, com o conhecimento do Congresso, estando vetados tratados sobre questões políticas e sobre questões que levem à emissão de leis sobre comércio, emissão de moeda, alfândega e navegação interna e externa, entre outros. A partir de tais explanações, é possível inferir que a reforma de 1994 levou em consideração as assimetrias existentes entre as diferentes províncias, especialmente entre as províncias metropolitanas<sup>149</sup> e periféricas,<sup>150</sup> dando a todas elas, igualmente, a possibilidade de recorrer a outros meios para melhorar o desenvolvimento econômico.

As atividades internacionais da província de Córdoba estão descritas na Constituição Provincial. Especificamente o art. 16, que trata sobre a competência do Governo Provincial de Córdoba, enfatiza que este deve promover o federalismo e as relações intergovernamentais em um processo que envolva um pacto entre o governo federal e as províncias, assim como também a participação de órgãos deliberativos. Além destas, permite que o chefe do executivo realize acordos de ordem internacional que sejam do seu interesse, no entanto que não causem prejuízo ao governo federal.

O art. 144, da Constituição Provincial, faz referência às atribuições do governador, entre as quais se destaca a possibilidade deste celebrar tratados e acordos com “nações, entidades públicas ou privadas estrangeiras e organismos internacionais”, sempre e quando não afetem a política externa do país. Além desta, se reforça a necessidade do crivo do Poder Legislativo e um relatório, caso necessário, ao Congresso. Além disso, conforme o art. 104 (2) também da Constituição Provincial, cabe a esse poder: “*Aprovar ou rejeitar os tratados ou acordos referidos no art. 144*” (CÓRDOBA, 2020, tradução nossa).<sup>151</sup> As atribuições citadas no nível

---

<sup>147</sup> Para ver de forma íntegra os artigos citados e a tradução destes veja o ANEXO 5.

<sup>148</sup> Assim como também podem criar instituições para organizar esse processo.

<sup>149</sup> Estas seriam: o Distrito Federal, as províncias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza e Santa Fé (GIBSON; CALVO; FALLETI, 2003, p. 109, 113).

<sup>150</sup> As províncias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego e Tucumán (GIBSON; CALVO; FALLETI, 2003, p. 113).

<sup>151</sup> Versão original: Aprobar o desechar los tratados o convenios a que se refiere el artículo 144 inciso 4.

provincial mostram que esta é um reflexo da CF, especificamente no que tange à descentralização sobre a atuação internacional da província. Além disso, enfatiza-se o papel do Poder Legislativo Provincial e Nacional para a aprovação de ditos tratados e acordos, dando-lhes um caráter de órgãos com poderes de ratificação e um equilíbrio entre os poderes.

Já no que se refere a Minas Gerais, é importante destacar algumas semelhanças e diferenças entre ambas as unidades analisadas. A primeira semelhança é com relação às mudanças ocorridas na CF e seus reflexos sobre as constituições provinciais/estaduais, estas podem ser percebidas tanto em Córdoba como em Minas Gerais. A segunda, diz respeito a uma diferença importante sobre a possibilidade de as unidades subnacionais celebrarem acordos internacionais. Enquanto em Córdoba estas ações foram garantidas no processo de descentralização e estão explicitadas na CF, no caso de Minas Gerais estas não aparecem para as unidades subnacionais, mas aparecem de forma implícita nas atribuições da União e do Senado Federal e não foram inseridas no processo de descentralização.

Com relação ao que foi mencionado, é importante destacar que os desdobramentos da nova Constituinte Brasileira sobre o nível estadual, de forma específica no estado de Minas Gerais, tiveram reflexos diretos sobre a Constituição Mineira. No entanto, isso não significa que a Constituição do estado seguiu literalmente os preceitos da Carta Magna, pois mostrou algumas diferenças importantes, entre as quais se destaca a impossibilidade de o governador mineiro emitir medidas provisórias ou poder de decreto. Sobre isso, Rocha e Prata (2009, p. 32) dizem: “os constituintes mineiros, diferentemente da autorização dada ao presidente da República pelos constituintes federais, não atribuíram ao governador do estado a prerrogativa de emitir medidas provisórias com força de lei”.

Além dessa diferença, é importante ressaltar que o processo de elaboração da Constituição Mineira, também, foi marcado por inúmeros debates<sup>152</sup> e demandas entre a sociedade civil, política e acadêmica no interior do estado, pelo menos dois anos antes da sua promulgação. Inclusive, como destacado por Rocha e Prata (2009, p. 32), “sobre temas polêmicos já rejeitados pelos constituintes federais”. Esse aspecto fez com que a Constituição de Minas Gerais fosse pioneira e inovadora, ao introduzir o debate popular, aberto e democrático na elaboração de uma constituinte. Rocha e Prata (2009, p. 33) chamam a atenção

---

<sup>152</sup> Em 1986 se realizou o simpósio “Minas Gerais e a Constituinte” e o “Mini constituinte de Minas”; em 1987 se realizou o “Encontro de Presidentes de Assembleias Legislativas” e se instalou na ALMG a “Comissão Preparatória dos Trabalhos da Constituinte Estadual”; em 1988 ocorreu o simpósio “A Nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro”, além de audiências públicas temáticas e regionais e emendas parlamentares. Os diferentes eventos citados serviram como um processo de preparação para a formulação da Constituição Estadual e fomentaram o debate entre diferentes atores sociais e políticos (ROCHA; PRATA, 2009, p. 31-32).

de que até 2020 a Constituição Mineira teve 103 emendas, enquanto a Constituição Federal teve 108 no total (MINAS GERAIS, 2020; EMENDAS CONSTITUCIONAIS, 2020).

Levando em consideração o que dispõe a Constituição Argentina, da possibilidade de as províncias celebrarem acordos e tratados internacionais para seu desenvolvimento econômico e social, no caso do Brasil, isso não é contemplado aos estados na Constituição Federal, uma vez que nesta se descreve como competência privativa do Presidente da República (art. 85, inc. VIII) “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”; assim como também é de competência da União (art. 21, inc. I) “Manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, e, ainda, de competência privativa da União legislar sobre “Comércio Exterior e interestadual” (art. 22, inc. VIII).

Essas informações, voltadas ao campo internacional, permitem corroborar os argumentos de Rocha e Prata (2009, p. 32) de que no Brasil a configuração institucional de 1988 deixou uma tendência oposta: por um lado, concedeu à União maior concentração de competências, ou seja, maior fortalecimento sobre os estados, municípios e o Distrito Federal – assim como também houve uma valorização dos municípios, ao torná-los entes subnacionais; por outro, restringiu-se o campo de atuação dos estados da federação, isso retratado em um campo reduzido das suas competências, inclusive em matéria internacional. Porém, destaca-se que o art. 52, inc. V da CF, abre brecha para uma atuação implícita dos estados em matéria internacional de natureza financeira, sendo de competência privativa do Senado “*autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios*”.

Nesse contexto, e levando em consideração o que está previsto constitucionalmente, observou-se que a Constituição de Minas Gerais (MG) faz referência à atuação internacional de alguns órgãos subnacionais com a finalidade de captar recursos e/ou financiar projetos. Este seria o caso das autarquias, conforme o art. 51 “O estado *instituirá autarquias territoriais* para planejamento e orientação da execução articulada de funções e serviços públicos *com a finalidade de desenvolvimento global em favor da população* do mesmo complexo geoeconômico e social”. Isto visando ações que promovam o desenvolvimento, tal como indicado no art. 51, inc. IV, “*articular-se com organismo federal, ou internacional, para a captação de recursos de investimento ou financiamento na região*” (MINAS GERAIS, 2020, p. 53, grifos nossos).

Destaca-se que as autarquias fazem parte da estrutura governamental e são consideradas parte da administração pública indireta.<sup>153</sup> Segundo Trigueiro (2015, p. 11), as autarquias têm “capacidade de autoadministração [...] exercem direitos e assumem obrigações por si mesmas”, tendo personalidade jurídica e sendo dotadas de autonomia administrativa e financeira. Assim sendo, não se enquadram em uma relação hierárquica com a entidade política que as criou, podendo ser a União, o estado (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) e município. Ainda, segundo Trigueiro (2015, p. 10), as ações empreendidas pelas autarquias devem estar em sintonia com as “diretrizes políticas do governo”<sup>154</sup>. A instituição e a extinção das autarquias dependem de lei específica, tal como destacado no art. 14, § 4º, inc. I<sup>155</sup>. Já o art. 51, § 3º,<sup>156</sup> define a sua organização e funcionamento mediante lei complementar (MINAS GERAIS, 2020). Finalmente, para Trigueiro (2015, p. 10-11), as autarquias representam entidades resultantes da descentralização administrativa, já que nesse processo há uma transferência de atividades da “administração central para outras pessoas jurídicas”.

Além do art. 51, a Constituição Mineira faz referência ao estipulado no art. 52 da CF, especificamente no que tange às operações financeiras do estado no nível internacional. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2020), no Brasil, os entes públicos podem recorrer a diferentes tipos de operação de crédito, com a finalidade de sanear os desequilíbrios orçamentários e financiar obras. Essas operações de crédito podem ser de dois tipos: interna ou externa – a primeira se refere a contratos assinados com credores no país, enquanto a segunda visa realizar contratos com agências, organismos internacionais e/ou instituições financeiras estrangeiros.

Assim, foi possível constatar, no âmbito da Constituição Mineira, a possibilidade de o estado fazer operações financeiras de cunho internacional. No entanto, essa seria uma competência privativa do governador e requereria a autorização do PL, tal como consta no art. 90, inc. XVIII: “Contrair *empréstimo externo* ou interno e *fazer operação ou acordo externo de qualquer natureza, após autorização da Assembleia Legislativa, observados os parâmetros de endividamento regulados em lei, dentro dos princípios da Constituição da República*” (MINAS

---

<sup>153</sup> “Administração indireta é integrada por entidades, pessoas jurídicas que desempenham a atividade administrativa do Estado, tais como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista” (TRIGUEIRO, 2015, p. 10).

<sup>154</sup> [...] vinculadas a órgãos da administração direta, os quais exercem controle de finalidade sobre a atuação dos órgãos da administração indireta. Esse controle também é conhecido como supervisão ministerial ou tutela administrativa, e consiste em verificar se as ações da entidade estão em sintonia com as diretrizes políticas do governo e se atendem aos seus objetivos institucionais (TRIGUEIRO, 2015, p. 10).

<sup>155</sup> Depende de lei específica: (I) a instituição e a extinção de autarquia, fundação pública e órgão autônomo.

<sup>156</sup> “Lei complementar disporá sobre as autarquias territoriais de desenvolvimento, sua organização e funcionamento”.

GERAIS, 2020, p. 83-84). Assim como também se enfatiza o papel do Poder Legislativo sobre as operações financeiras: art. 61: “*Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62,<sup>157</sup> dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente: [...] (IV) dívida pública, abertura e operação de crédito*” (MINAS GERAIS, 2020).

A partir do exposto, é possível argumentar que, no caso do Brasil, a Constituição de 1988 trouxe consigo um conteúdo detalhado sobre as atribuições e/ou atribuições privativas de cada um dos componentes da federação: União, estados, Distrito Federal e municípios, sendo estes considerados pelo art. 18<sup>158</sup> autônomos. No entanto, a literatura que faz referência à federação brasileira tem mostrado que, embora exista um arranjo descentralizado que busca a dispersão de poder entre os diferentes atores, há alguns com maiores atribuições do que outros, sendo esse o caso da União, em relação ao Distrito Federal, estados e municípios, especialmente em atividades internacionais e de comércio exterior. Um exemplo disso é o art. 21 da CF, que trata sobre a Competência da União: (I) “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, e no art. 22, que diz respeito à competência privativa da União cabe a este legislar sobre “(VII) política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; (VIII) comércio exterior e interestadual”. Já no que concerne às competências em comum, no art. 23, e às competências concorrentes,<sup>159</sup> no art. 24, não há referência a nenhuma atividade vinculada às atividades internacionais e/ou de comércio exterior que possam ser exercidas pelos demais entes subnacionais.

Finalmente, com relação a ambos os casos, pode-se argumentar o seguinte: primeiro, um dos impactos da reforma de 1994, na Argentina, sobre a Constituição de Córdoba, foi constitucionalizar a atuação internacional das províncias; segundo, essas atribuições foram transpostas ao nível provincial, dando ênfase ao papel do governador para celebrar atividades internacionais, mas deixando o papel de rejeitar ou aprovar para o Legislativo e, em alguns casos, relatando esses tipos de atividades ao Congresso Nacional— fica claro, assim, que nos dois níveis, nacional e subnacional, o papel do Poder Executivo e Legislativo é central, para entender o processo decisório sobre questões internacionais; terceiro, com relação ao Brasil, foi possível identificar que a Constituição de 1988, embora com traços de descentralização, ressaltou as assimetrias entre as atribuições dos componentes da federação, especialmente no

---

<sup>157</sup> Art. 62: “Compete privativamente à Assembleia Legislativa: (XXXII) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de crédito” (MINAS GERAIS, 2020).

<sup>158</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos*, nos termos desta Constituição (BRASIL, 2020).

<sup>159</sup> A possibilidade de os entes legislares sobre os mesmos temas, mas em diferentes âmbitos.

que respeita às atividades de cunho internacional entre os estados e a União. Assim, restringindo a capacidade de atuação internacional dos estados apenas em atividades de contrair empréstimos com entidades internacionais; quarto, no nível subnacional, essas ações de contrair crédito passaram a ser atividades privativas do governador e se consolidou o papel de ratificador da Assembleia Legislativa; quinto, embora esses tipos de atividades estejam previstos na CF, estas devem contar com a autorização de um órgão federal, qual seja, o Senado.<sup>160</sup>

### ***3.1.2 Sistema eleitoral no nível subnacional em Córdoba e Minas Gerais***

Esta seção apresenta o conjunto de regras que orientam a composição do Poder Executivo e Legislativo no nível subnacional. Para isso, serão considerados os mesmos indicadores do capítulo anterior que se adequem à realidade subnacional: cameralismo, sistema eleitoral/tipo de lista (aberta ou fechada); duração do mandato; possibilidade de reeleição; calendário eleitoral; renovação da casa e número de membros da casa legislativa. Isso com a finalidade de apresentar as diferenças e semelhanças nos traços institucionais existentes entre Córdoba e Minas Gerais, assim como também evidenciar as diferenças e semelhanças entre os níveis doméstico e subnacional.

#### ***3.1.2.1 O sistema eleitoral no Poder Executivo em Córdoba e Minas Gerais***

Com relação ao caso de Córdoba, destaca-se, primeiramente, que o sistema eleitoral para escolher o representante do Poder Executivo no nível subnacional varia, a depender de cada província, especificamente no que tange ao sistema de representação, à possibilidade de reeleição e ao calendário eleitoral, aspectos que caracterizam a magnitude da descentralização política na federação argentina (GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, 2020; OBSERVATORIO ELECTORAL ARGENTINO, 2020).

Posto isso, é possível afirmar que a província de Córdoba replica o mesmo sistema de governo que o nível federal, o presidencialismo, este personificado na figura do governador provincial. No entanto, a sua eleição se diferencia no método de constituição do Presidente da República, pois enquanto o Chefe do Executivo Nacional se elege mediante maioria relativa em dois turnos, o representante do Poder Executivo provincial de Córdoba é eleito mediante o sistema de representação de *pluralidad simple sin ballotaje*, ou seja, *maioria simples sem*

---

<sup>160</sup> Este tipo de autorização é considerado uma atividade privativa desta casa.

*segundo turno*, tal como destacado no art. 140: “O governador e o vice-governador são eleitos diretamente pelo povo da província por simples pluralidade de votos” (tradução nossa).<sup>161</sup> Com relação ao vice-governador, o art. 84<sup>162</sup> destaca que ele é considerado o presidente da Câmara Única, mas não tem voto, a não ser para desempatar alguma decisão legislativa. No âmbito federal, o vice-presidente ocupa o cargo de presidente do Senado (CÓRDOBA, 2001; OBSERVATÓRIO ELECTORAL ARGENTINO, 2020).

O governador e o seu vice têm um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos apenas por um período consecutivo ou depois de um intervalo, conforme o art. 136 e o art. 139<sup>163</sup>. Nesse aspecto, pode-se afirmar que o processo de reeleição e duração dos mandatos é semelhante ao do processo federal. Com relação ao calendário eleitoral provincial, é importante ressaltar que a eleição do Poder Executivo (PE) nem sempre coincidiu com as do Poder Legislativo (PL), ou seja, em determinado período, estas foram solteiras, em outros, concomitantes. As eleições concomitantes aconteceram em 1991, 1995, 1998,<sup>164</sup> 2003, 2007, daí em diante todas vêm se realizando concomitantemente. Fazendo um paralelo com o nível doméstico, destaca-se que a simultaneidade entre eleições nacionais e provinciais é permitida<sup>165</sup> na província de Córdoba, assim sendo, estas coincidiram, em parte, com a eleição do PE nacional nos anos de 1995, 2003, 2007 e 2011 (DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL, 2020).

Não de forma distinta, o Artigo 2<sup>166</sup> da Constituição de Minas Gerais, replica também o mesmo sistema de governo do nível federal, o presidencialismo. Além dessa semelhança, o sistema de representação eleitoral usada no Governo Federal é o mesmo usado no nível

---

<sup>161</sup> El Gobernador y Vicegobernador son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios.

<sup>162</sup> Artículo 84. El Vicegobernador es el Presidente de la Legislatura, pero no tiene voto sino en caso de empate.

<sup>163</sup> Ver artigos completos no ANEXO 6.

<sup>164</sup> Neste período, o PL de Córdoba era bicameral. A eleição concomitante para eleger os membros da CD, renovar o Senado e eleger o governador da província estava prevista para 1999. No entanto, isso não aconteceu, já que o governador Ramón Mestre, do UCR, que tinha um mandato previsto de 1995 a 1999, decidiu adiantar em um ano a eleição para o cargo de governador. Destarte, a eleição para o governo da província foi realizada em 20 de dezembro de 1998, na qual saiu vencedor José M. de la Sota, do PJ que governou de 1999 até 2003. Já as eleições para o Poder Legislativo se mantiveram com a mesma programação.

<sup>165</sup> Segundo o Observatorio Electoral Argentino (2020), a simultaneidade não é permitida na província de Santa Fé, Chaco, Corrientes e Tierra del Fuego. Nas demais províncias, é permitida, incluindo Córdoba.

<sup>166</sup> Art. 2: Será considerado eleito o candidato a presidente ou a governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. § 1º *Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.* (CÓDIGO ELEITORAL, 2019, p. 393).

estadual, ou seja, eleito mediante o sistema de representação de maioria absoluta com dois turnos,<sup>167</sup> baseada na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Outros aspectos, como a duração do mandato, reeleição<sup>168</sup> e calendário eleitoral, conformam um conjunto de semelhanças nos traços institucionais do nível doméstico com o nível estadual, seguindo as bases constitucionais de 1988. Assim sendo, o governador é eleito para um período de quatro anos e pode ser reeleito para um período subsequente, conforme o art. 37.<sup>169</sup> Porém, destaca-se que antes da Emenda Constitucional do art. 14 da CF de 1998, a reeleição imediata não era permitida, regra que se aplicava aos cargos do Executivo no nível doméstico e subnacional.

Finalmente, com relação ao calendário eleitoral, ficaram estipuladas, no art. 1º do Código Eleitoral, as datas em que as eleições do PE e PL do nível doméstico devem realizar-se: “As eleições para presidente e vice-presidente da República, *governador e vice-governador* de estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, senador, deputado federal, *deputado estadual*, deputado distrital e vereador *dar-se-ão, em todo o país, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo*” (CÓDIGO ELEITORAL, 2019, p. 393, grifos nossos). No entanto, isso não significa que a renovação de todos os cargos citados deva renovar-se de forma conjunta. Assim sendo, a renovação dos cargos “para *presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado* e do Distrito Federal, senador, *deputado federal, deputado estadual* e deputado distrital” se realizam concomitantemente a cada quatro anos, enquanto os cargos de “prefeito, vice-prefeito e vereador” do nível municipal se realizam de forma solteira, ou seja, não coincidem com a renovação dos outros cargos mencionados (CÓDIGO ELEITORAL, 2029, p. 393, grifos nossos).

A partir do exposto, destaca-se que no nível subnacional na Argentina encontra-se uma estrutura institucional dinâmica, ou seja, é possível encontrar nessa federação algumas províncias que usam métodos distintos de composição para o Executivo provincial e se diferem do nacional. No Brasil, isso não é possível, uma vez que há uma constante nos traços

---

<sup>167</sup> Art. 84: A eleição simultânea do Governador e do Vice-Governador do Estado, para mandato de quatro anos, será realizada, no primeiro turno, no primeiro domingo de outubro e, no segundo turno, se houver, no último domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato vigente, e a posse ocorrerá no dia 1º de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 da Constituição da República (MINAS GERAIS, 2020).

<sup>168</sup> Art. 84 (2) O Governador do Estado e quem o houver sucedido ou substituído no curso do mandato poderá ser reeleito para um único período subsequente (MINAS GERAIS, 2020).

<sup>169</sup> “O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, eleito para um *mandato de quatro* anos, podendo ser reeleito para um único período subsequente, na forma estabelecida na Constituição Federal” (SÃO PAULO, 2020).

institucionais no nível doméstico e subnacional para a escolha do representante do Poder Executivo.

### 3.1.2.2 O sistema eleitoral no Poder Legislativo em Córdoba e Minas Gerais

Retomando o período de análise para ambos os casos, Córdoba (2007-2015) e Minas Gerais (2011-2016), destaca-se que no primeiro caso houve uma reforma provincial no ano de 2001 que afetou as características institucionais do Poder Legislativo para o período analisado, enquanto no segundo não se constatou nenhum tipo de alteração que afetasse a composição do Poder Legislativo. Como visto na seção anterior, foi possível identificar diferentes métodos de constituição no interior da Argentina para escolher o chefe do Executivo subnacional, enquanto no nível estadual do Brasil esse aspecto se manteve constante. A partir disso, espera-se encontrar esses mesmos traços no método de composição do Poder Legislativo em ambas as unidades analisadas.

Assim sendo, para iniciar esta seção, é importante discorrer sobre a reforma ocorrida no ano de 2001 na província de Córdoba. A primeira menção a ser feita diz respeito ao processo ocorrido durante aquele ano. Em 22 de julho, ocorreu, mediante um plebiscito provincial, a possibilidade de alterar o tipo de cameralismo do PL. Segundo Belisle (2003, p. 1), essa convocação provocou inúmeras controvérsias, posto que foi feita pelo chefe do Executivo. Consoante o autor, essa manobra contrariava o art. 197, o qual dispõe: “A declaração da necessidade da reforma *não pode ser iniciada ou vetada pelo Poder Executivo [...]*” (CÓRDOBA, 2001, tradução nossa).<sup>170</sup> Mesmo assim, o Tribunal Superior de Justiça de Córdoba considerou válida a convocação.

O conteúdo da consulta popular foi: *“você concorda em reformar a Constituição da Província para mudar a atual Legislatura de duas Câmaras com um total de 133 membros para uma única Câmara comum com o máximo de 70 legisladores?”* (FUERO ELECTORAL, 2020, tradução nossa).<sup>171</sup> Como resultado,<sup>172</sup> os votantes se mostraram favoráveis à redução de

<sup>170</sup> La declaración de la necesidad de la reforma no puede ser iniciada ni vetada por el Poder Ejecutivo.

<sup>171</sup> ¿Está de acuerdo con reformar la Constitución de la Provincia para cambiar la actual Legislatura de dos cámaras con un total de 133 miembros por una sola cámara con un máximo de 70 legisladores?

<sup>172</sup> De acordo com o Fuero Electoral (2020), 1.052.588 eleitores votaram pelo *Sim*, enquanto 272.919, pelo *Não*. Disponível em: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Jel/pdf/procesos/2001.07.22%20-%20Escrutinio%20Definitivo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

duas para uma Câmara Legislativa.<sup>173</sup> Destaca-se, ainda, que a justificativa para esse plebiscito foi a redução de gastos públicos (ESPÓSITO, 2017, p. 106).

Depois do plebiscito, o PL<sup>174</sup>, ainda bicameral, sancionou a Lei nº 8.947, a qual manifestava a necessidade de uma reforma. Assim, em um prazo inferior a 70 dias, foram convocadas as eleições constituintes. Em 2 de setembro de 2001,<sup>175</sup> o eleitorado elegeu 133 *convencionales constituyentes*, os quais seriam responsáveis pela reforma da Constituição, sendo estes eleitos mediante o sistema de representação proporcional D'Hont, tomando a província como distrito único.<sup>176</sup> Entre o conjunto de reformas, estava a mudança de duas casas legislativas para uma com 70 membros. (ESPÓSITO, 2017, p. 104).

Após a reforma, Córdoba passou a integrar o grupo de províncias que se organizava com apenas uma casa legislativa,<sup>177</sup> mudança que ficou estabelecida no art. 77 da Constituição Provincial.<sup>178</sup> Ademais, ficou estabelecida a eleição de um total de 70<sup>179</sup> parlamentares, a qual regeu as eleições legislativas de 2003 em diante. Do total de 70 membros, 26 se elegeriam em cada distrito uninominal, seguindo a regra da maioria simples, *simple pluralidad*, ou seja, um representante por *departamento* (considerando cada um dos 26 departamentos como distrito único), enquanto os 44 restantes se elegeriam por meio da lista plurinominal ou fórmula proporcional D'Hont, tomando a província como distrito único.<sup>180</sup> Outro aspecto do sistema eleitoral que é importante destacar é o tipo de lista e a implementação da lei da paridade de gênero. A província de Córdoba foi uma das primeiras a adotar a lei de paridade,<sup>181</sup> no ano

---

<sup>173</sup> Destaca-se que o bicameralismo esteve vigente em Córdoba de 1870 até 2001 (ESPÓSITO, 2017).

<sup>174</sup> A última eleição da CD e a renovação do SF ocorreram em outubro de 1999 e se manteve até dezembro de 2001.

<sup>175</sup> Destaca-se que a última eleição do PL que se realizou para compor a CD e o SF foi realizada na data prevista de 10 de outubro de 1999; nesse período ainda prevalecia o bicameralismo incongruente.

<sup>176</sup> Art. 198. A Convención é composta por um número de membros igual ao do Legislativo, eleitos diretamente pela população, pelo sistema proporcional, considerada a Província como um único distrito. A Convención deve atender às condições exigidas para ser um legislador provincial, e desfrutar das mesmas imunidades (tradução nossa). Art. 198. La Convención se compone de un número de miembros igual al de la Legislatura, elegidos directamente por el pueblo, por el sistema proporcional, considerada la Provincia como distrito único. Los convencionales deben reunir las condiciones exigidas para ser legislador provincial, y gozan de las mismas inmunidades.

<sup>177</sup> As únicas províncias bicamerais são: Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fé, Corrientes, Salta, Catamarca, San Luis e Mendoza (OBSERVATORIO ELECTORAL ARGENTINO, 2020).

<sup>178</sup> O Poder Legislativo da província de Córdoba é exercido por uma legislatura de uma única câmara de setenta membros (CÓRDOBA, 2001, tradução nossa). El Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba es ejercido por una Legislatura de una sola Cámara de setenta miembros.

<sup>179</sup> Antes da reforma, o total de legisladores da CD e Senado somavam 133.

<sup>180</sup> Para mais detalhes deste artigo e tradução veja o ANEXO 7.

<sup>181</sup> A Lei Nacional nº 27.412, do ano de 2017, estabelece que as listas eleitorais do CA e CB devem ser compostas de forma alternada entre candidatos e candidatas desde o início até o fim da lista, buscando a partição em 50/50 e não apenas seguindo uma porcentagem de cotas, como anteriormente (ONU MUJERES, 2019, p. 6).

2000, mediante a Lei nº 8.901, sendo esta combinada com o tipo de lista fechada e bloqueada (GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, 2020; OBSERVATORIO ELECTORAL ARGENTINO, 2020; ONU MUJERES, 2019; CÓRDOBA, 2001).

Depois do exposto sobre o traço institucional provincial, tipo de cameralismo e sistema de representação no PL de Córdoba, é possível afirmar que o nível provincial se diferencia em grande medida do nível federal, especialmente depois da reforma de 2001. Enquanto no nível doméstico se tem duas casas legislativas, em Córdoba se tem apenas uma, constituída por um sistema misto: maioria simples para escolher (26) e sistema proporcional para eleger (44) representantes, combinadas com listas fechadas e lei de paridade de gênero. Já no nível federal, cada casa tem seu método próprio, enquanto a CB segue a regra do sistema proporcional com lista fechada e alternância de gênero, a CA segue a regra da maioria com correção proporcional. Com relação à duração dos mandatos, os legisladores de Córdoba são eleitos para um período de quatro anos, podendo ser reeleitos uma vez de forma imediata.<sup>182</sup> Além disso, essa casa deve ser renovada pela totalidade, junto com os cargos do Poder Executivo.<sup>183</sup>

Esses aspectos provinciais diferenciam, em parte, Córdoba dos traços federais. Enquanto na CB os mandatos duram quatro anos e no SF seis, existe também a prerrogativa da renovação das casas a cada biênio, aspecto que não se aplica a Córdoba, já que depois da reforma de 2001 buscou-se que a renovação da Casa coincidisse com a eleição para governador, marcando o calendário eleitoral com eleições concomitantes entre o PL e o PE. Assim sendo, observou-se, no que se refere a esses aspectos, que no interior da Argentina há uma dinâmica diferente, ou seja, cada província estipula o sistema eleitoral, o tipo de cameralismo, reeleição, renovação das casas, distribuição de cadeiras e até a questão de gênero, coincidindo apenas no número de anos de mandato nas CB ou únicas, sendo de quatro anos.

Como destacado, mostrou-se que os traços institucionais do Brasil, no nível doméstico para eleição do Poder Executivo, têm se replicado no nível subnacional. Destarte, verificou-se que os traços do nível federal, para composição do Poder Legislativo, se replicam também no nível subnacional do estado de Minas, ou seja, as regras se mantêm constantes para todos os estados da federação.

---

<sup>182</sup> Estas mesmas características são reproduzidas nas províncias de Córdoba, La Pampa e Buenos Aires (OBSERVATORIO ELECTORAL ARGENTINO, 2020).

<sup>183</sup> Art. 83: “Os legisladores permanecem por quatro anos em suas funções e são elegíveis novamente. O Legislativo é constituído por si só. Os legisladores começam e concluem seus mandatos no mesmo período que o Poder Executivo” (CÓRDOBA, 2001, tradução nossa). Los legisladores duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles. La Legislatura se constituye por sí misma. Los legisladores inician y concluyen sus mandatos en la misma oportunidad que el Poder Ejecutivo.

A primeira menção a ser feita diz respeito à constante que existe no Brasil sobre a unicameralidade, sistema eleitoral, duração de mandato, reeleição,<sup>184</sup> calendário eleitoral do Poder Legislativo em todos os estados da federação, sem exceção, variando apenas de estado para estado o número de membros das Assembleias Legislativas. Destarte, a Constituição Mineira estabelece a unicameralidade no seu art. 52: “O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, que se compõe de representantes do povo mineiro, eleitos na forma da lei”. O sistema de representação que o rege é o de representação proporcional com lista aberta, conforme o art. 84 do código eleitoral: “A eleição para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmaras municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional, na forma desta lei” (CÓDIGO ELEITORAL, 1965). Assim, também o art. 52 (3) estabelece um mandato de 4 anos para a ALMG e a renovação dos cargos para o Executivo e Legislativo coincidem, tanto no nível doméstico como estadual.

Já com relação ao número de membros das Assembleias Legislativas, que pode variar de estado para estado, é possível afirmar que esse traço se encontra relacionado à representação do estado na Câmara Baixa<sup>185</sup> – do total de 513 deputados na CB, à bancada mineira seriam reservadas 53<sup>186</sup> cadeiras. Tendo como base o número de 53 cadeiras e seguindo as diretrizes federais do art. 27, que se replica no art. 52 da Constituição Mineira, queda definido que (1): “O número de Deputados corresponde ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze”. Sabendo que o estado de Minas Gerais tem 53 cadeiras na CB e supera as 36 estipuladas na Constituição, toma-se como base esse número. Logo, do algoritmo 53 subtraem-se 12 cadeiras, dando o resultado de 41. Finalmente soma-se 36 e 41, tendo como resultado 77<sup>187</sup> cadeiras na ALMG.

Depois do exposto, verifica-se que os traços institucionais do nível doméstico para composição do PL estadual se encontram relacionados, ou seja, pode-se afirmar que as regras usadas para composição da CD é a mesma aplicada para a composição da ALMG, variando apenas no número de representantes por Assembleia Legislativa. Já Córdoba representa traços diferenciados ao do nível federal, assim como também aos dos demais entes subnacionais.

O Quadro 9 seguir apresenta de forma sistematizada os traços institucionais tanto do Poder Executivo como do Legislativo em Córdoba e Minas Gerais.

---

<sup>184</sup> Tanto deputados federais como deputados estaduais podem se candidatar inúmeras vezes.

<sup>185</sup> Para a composição desta, leva-se em consideração a população de cada unidade federativa.

<sup>186</sup> Destaca-se que segundo a CF um estado pode ter no mínimo oito e no máximo 70 representantes na CB.

<sup>187</sup> Em outras palavras,  $36 + 53 - 12 = 77$ .

Quadro 9 – Sistema eleitoral em Córdoba e em Minas Gerais

		Córdoba	Minas Gerais
PE	Sistema Eleitoral	Maioria simples sem segundo turno	Maioria absoluta com dois turnos
	Duração do mandato	4 anos	4 anos
	Calendário eleitoral	Simultaneidade permitida	Simultaneidade permitida
	Reeleição	Sim, por um período consecutivo	Sim, por um período consecutivo
PL	Tipo de Cameralismo	Unicameral	Unicameral
	Sistema Eleitoral/ Tipo de Lista	SRP (D'Hont) e maioria simples Lista Fechada e bloqueada	Proporcional Lista Aberta
	Duração do mandato	4 anos	4 anos
	Renovação da casa	Renovação total junto com o PE	Renovação total junto com o PE
	Calendário eleitoral	Simultaneidade permitida	Eleições concomitantes
	Reeleição	Sim, para um mandato consecutivo	Sim, inúmeras vezes
	Total representantes	70	77

Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição Estadual de Minas Gerais (2020), Constituição Federal (1988), Constitución de Córdoba (2001) e Constitución de la República Argentina (2020).

Esta seção apresentou os principais traços institucionais de Córdoba e de Minas, especificamente no que concerne às regras usadas para compor as diferentes instâncias decisórias, quais sejam o PE e o PL. A importância de ambas recai sobre o argumento de que as ações internacionais iniciadas nessas unidades perpassam, em alguma medida, por essas instâncias.

A partir disso, é possível concluir que, embora Córdoba e Minas Gerais tenham alguns traços semelhantes importantes – como a unicameralidade, duração de mandato para o PE e PL, a renovação conjunta do PE e PL, reeleição para o Executivo e em parte semelhante com a reeleição do PL –, também têm diferenças marcantes – no que tange ao sistema de representação eleitoral, tipo de lista e número de membros do PL. Traços que impactam nos resultados eleitorais. Um exemplo disso é o caso de Minas, no qual existe a possibilidade de um segundo turno para eleição do governador. No caso da composição do PL, a diferença é maior: enquanto Córdoba usa um método misto (sistema proporcional e maioria simples) com lista fechada, Minas Gerais usa unicamente o sistema de representação proporcional com lista aberta. A principal diferença entre ambos é que Córdoba escolhe 26 dos seus representantes por maioria simples e os 44 restantes pelo sistema proporcional, já em Minas Gerais todos os parlamentares são eleitos mediante um único sistema.

Finalmente, no momento de analisar o nível subnacional, foi possível constatar que a regra usada em Córdoba difere em grande medida do nível doméstico e entre as demais províncias; no caso de Minas, o nível estadual se espelha nas regras usadas no nível doméstico, mantendo-se constante para todos os estados. As regras descritas informam a existência de diferentes subsistemas partidários, aspectos que serão objeto do item a seguir.

### ***3.1.3 Os subsistemas partidários em Córdoba e Minas Gerais***

Esta seção tem por objetivo apresentar a dinâmica existente nos subsistemas partidários em Córdoba e Minas. Assim sendo, busca-se evidenciar primeiramente os padrões de competição eleitoral no nível subnacional entre os principais partidos na arena executiva e legislativa; em segundo, identificar se os padrões do nível subnacional têm alguma semelhança ou diferença com o nível federal. Para analisar esse nível, será utilizado o mesmo recorte do capítulo anterior.

Com relação ao recorte temporal, Córdoba de 2007 a 2015 foi governada então por Schiaretti (2007-2011) e de la Sota (2011-2015), ambos da coligação Unión por Córdoba. Já para Minas Gerais o recorte vai de 2011 a 2016, governado por Antônio Anastasia, do PSDB (2011-2014), e por Fernando Pimentel, do PT (2015-2016).

A partir do exposto, a primeira arena a ser analisada é a do Executivo provincial. Sabe-se que depois da retomada da democracia na Argentina, a província Córdoba foi governada por quatro vezes consecutivas<sup>188</sup> por representantes do UCR. No entanto, é importante destacar que dentro desta arena o PJ era o segundo partido mais votado na província. Posteriormente, esse cenário de disputa partidária não apenas se inverteu, mas deu lugar a novos partidos e/ou alianças para contrabalançar o peso do PJ e do UCR, como é o caso do crescimento da Alianza Frente Nuevo ou Frente Cívico Social<sup>189</sup>.

Seguindo as regras eleitorais apresentadas para o período analisado, 2007 a 2015, os governadores, Schiaretti e José de la Sota foram eleitos em apenas um único turno,<sup>190</sup> ambos representantes da Alianza Unión por Córdoba. Este último considera uma confederação de partidos, que tem entre seus principais partidos o Partido Justicialista. Para as duas eleições analisadas, o segundo maior partido votado passou a ser a nova coligação, qual seja, Alianza

<sup>188</sup> Eduardo Angelóz (1983-1987), (1987-1991), (1991-1995) e Ramón Mestre (1995-1999), ambos do UCR.

<sup>189</sup> Anteriormente chamado Partido Nuevo contra la Corrupción, por la Honestidad y la Transparencia.

<sup>190</sup> As eleições para governador são decididas em apenas um turno.

Frente Nuevo, posteriormente chamado de Frente Cívico de Córdoba, ambos liderados por Luis Juez, ex-militante do PJ.

Tabela 8 – Chefes do Executivo provincial Córdoba (2007-2011)

Ano	Candidato	Partido ou Coligação	1º turno (%)
2007	Juan Schiaretti	Alianza Unión por Córdoba	37,17%
	Luis Juez	Alianza Frente Nuevo (Frente Cívico Social)	36,04%
2011	José M. de la Sota	Alianza Unión por Córdoba	42,60%
	Luis Juez	Alianza Frente Nuevo (Frente Cívico Social)	29,58%

Fonte: JUSTICIA CÓRDOBA (2020). Disponível em: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Jel/Contenido/Legislacion.aspx>.

A ascensão de Luis Juez é considerada por Mattina e López (2013, p. 164) como o surgimento de uma terceira via política em contrapartida à tradicional disputa bipartidária entre o PJ e o UCR. Ainda segundo as autoras, embora o PJ e o UCR tenham conseguido eleger seus candidatos, eles foram perdendo, cada vez mais, o número de votos, aspecto que intensificou a procura por alianças com outros partidos da província. Destaca-se, ainda, que essa nova segunda força chamada de *Alianza Frente Nuevo*, posteriormente *Frente Cívico de Córdoba*, foi criada buscando se diferenciar dos partidos tradicionais de Córdoba. Além disso, esta Alianza buscava fazer frente principalmente ao PJ, que tinha ganhado expressiva força política nos diferentes níveis de governo por causa da instabilidade política e econômica provocada pelo governo de la Rúa (MATTINA, LÓPEZ, 2013, p. 165, 179).

Cabe ressaltar, ainda, que no contexto político nacional da Argentina, os partidos com maior destaque são o PJ e UCR, que por sua vez têm autoridades específicas nos diferentes níveis de governo: nacional, provincial e local. Essa configuração é denominada por Simpson (2017, p. 306) como uma organização descentralizada e se caracteriza por ser um sistema de múltiplas lealdades, ou seja, a autoridade partidária nacional não consegue ter o controle sobre os demais presidentes do partido no nível provincial e local. Com isso, é necessária a busca pela articulação informal entre as lideranças dos níveis nacional e subnacional, aspecto que proporciona aos governadores certo poder político, ou seja, busca-se um espaço de apoio ou resistência entre as forças políticas de nível provincial com o nacional, da mesma forma que a maximização dos interesses (GONZALEZ, NAZARENO, p. 3, 2021). A isso se soma o

consenso existente entre os partidos de que os chefes do executivo, dos diferentes níveis de governo, são também os presidentes do partido (SIMPSON, 2017).

Ao contrastar os dois níveis, nacional e subnacional na arena executiva, é possível afirmar que no período de 2007-2015 havia uma tendência dominante da Alianza Frente para la Victoria (FPV), marcadamente pelo movimento Kirchnerista<sup>191</sup> e com grande base do PJ. Nesse sentido, a predominância do FPV também se fez notória no nível provincial sobre as coligações que tinham como base o PJ, no caso de Córdoba à Alianza Unión por Córdoba. No entanto, é importante destacar que, embora nas eleições de 2007 e 2011 tenham sido eleitos governos da Alianza Unión por Córdoba, Schiaretti e de la Sota, a relação de ambos os governos com o governo federal do FPV nem sempre foi harmoniosa.

Como destacado por González e Nazareno (2021, p. 3), nem sempre existiu um alinhamento automático entre o governo federal e as províncias, já que ambas configuram dinâmicas próprias. De forma mais evidente, José de la Sota, representante da *Alianza Unión por Córdoba*, e um dos líderes do peronismo cordobés, buscou se distanciar do FPV (nacional) por discordar sobre a estratégia política de “transversalidad”<sup>192</sup> que esse bloco tinha empreendido (RETAMOZO; TRUJILLO, 2018 p. 193). Nesse processo, Luis Juez, ex-militante do PJ e líder da Alianza Frente Nuevo (Frente cívico Social) desde 2003, foi considerado pelo Kirchnerismo um ator importante no nível provincial devido a seu passado como dissidente do PJ (RETAMOZO; TRUJILLO, 2018 p. 189; MATTINA; LOPEZ, 2013, p. 165). Além dessas questões, é importante ressaltar que a greve nacional agropecuária<sup>193</sup> de 2008, gerada pela Resolução Nacional nº 125, proporcionou um distanciamento maior entre o Kirchnerismo do nível doméstico e subnacional, de forma especial em Córdoba, província que se desenvolve economicamente nessa área. Como destacado por Giarracca, Teubal e Palmisano (2008, p. 49), tanto Schiaretti como de la Sota contestaram a implementação das medidas advindas do governo federal em prol dos interesses da província.

A partir disso, é possível argumentar para o caso de Córdoba que o bipartidarismo entre o PJ e UCR para as eleições do PE prevaleceu de 1983 até 2003. No entanto, essa tendência finaliza com o surgimento da Frente *Cívico de Córdoba*, configurando-se, assim, uma nova

---

<sup>191</sup> Como citado no capítulo anterior, o PJ durante a década de 1990 deixou de ser um partido consolidado e esteve sujeito a inúmeras dissidências. No entanto, com a ascensão de Néstor Kirchner, buscou-se uma aproximação com diferentes forças políticas para formar a coligação do FPV.

<sup>192</sup> Estratégia usada por Néstor Kirchner para buscar alianças com partidos de centro-esquerda que tinham se distanciado do PJ (RETAMOZO; TRUJILLO, 2018 p. 193).

<sup>193</sup> Dita resolução previa a imposição de taxas para os exportadores agropecuários argentinos. Após atritos entre o governo federal e as províncias exportadoras, o Senado rejeitou a proposta (GIARRACCA; TEUBAL; PALMISANO, 2008, p. 41).

disputa partidária entre o tradicional PJ (Alianza Unión por Córdoba) e o *Frente Cívico*. Para ambas as eleições analisadas, a coligação do UCR passou a ocupar o terceiro lugar.

Como visto no capítulo anterior, no nível doméstico, o bipartidarismo entre PJ e UCR prevaleceu nas eleições de 1983 e 1989. Porém, nas eleições de 1995 e 1999, se consolidou no cenário político nacional o Frente País Solidário (FREPASO), colocando-se como uma segunda força naquelas eleições. Nas eleições de 1995, o UCR lançou candidatura própria e ocupou o terceiro lugar. Já nas eleições de 1999, o UCR formou aliança com o FREPASO e conseguiu eleger Fernando de la Rúa. Para as eleições presidenciais de 2007 e 2011, é importante mencionar que a chapa vencedora (FPV) foi constituída pelos candidatos do PJ e um ex-membro do UCR,<sup>194</sup> enquanto em 2011 o FPV, optou por lançar candidatos a presidente e a vice, com a mesma base partidária.<sup>195</sup>

Por outro lado, com relação ao caso brasileiro, Melo (2010) destaca que o nível doméstico e subnacional estão relacionados de alguma maneira. Segundo ele, o presidencialismo brasileiro incide sobre um “alinhamento entre as eleições nacionais e estaduais” (MELO, 2010, p. 18-19), ou seja, as decisões tomadas e os resultados em uma determinada arena terão efeitos sobre outras. Assim, é crucial entender o posicionamento dos atores e em qual arena estão os maiores benefícios. Por consequência, os partidos deverão escolher quais disputas partidárias são mais vantajosas no nível estadual ou nacional. A eleição estadual, especificamente para o executivo, segundo Melo (2010, p. 19-20), garante aos partidos “um volume de recursos essencial ao atendimento dos diversos interesses que se articulam em seu interior e no seu entorno”, independentemente do contexto nacional.

Destarte, Minas Gerais tradicionalmente tem sido palco de uma disputa eleitoral para o PE entre o PSDB e o PT, partidos de significativo peso político no nível doméstico. No entanto, entre ambos, o PSDB mineiro tem se destacado ao longo dos anos na disputa para governador. Consecutivamente, nas eleições de 2002, 2006<sup>196</sup> e 2010, o PSDB conseguiu eleger seus candidatos, ainda no primeiro turno, restando ao PT a posição de segundo partido mais bem

---

<sup>194</sup> FPV lançou em 2007 a candidatura de Cristina F. de Kirchner e Julio Covos. Este último foi expulso do partido UCR quando foi convocado para compor a chapa presidencial. Posteriormente este foi readmitido o UCR.

<sup>195</sup> Frente para la Victoria teve em 2011 como candidata a presidente Cristina F. de Kirchner e Amado Boudou, ex-ministro da Economia.

<sup>196</sup> Nas eleições de 2002 e 2006, o PSDB conseguiu vencer as eleições ainda no primeiro turno. O governador eleito Aécio Neves obteve 57,67% dos votos válidos, enquanto o segundo colocado, Nilmário Miranda, do PT, obteve 30,72%. Nas eleições de 2006, Aécio Neves conseguiu a reeleição com 77,0% dos votos válidos, enquanto o segundo colocado foi Nilmário Miranda, do PT, com 22,0%. Resultado da eleição 2002. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>. Acesso em: 8 jul. 2021. Resultado da eleição 2006. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/resultado-da-eleicao-2006>. Acesso em: 8 jul. 2021.

votado, conseguindo lançar candidatura própria em 2002 e 2006. No entanto, observou-se que na eleição de 2010 a segunda chapa mais votada foi formada pelo candidato Hélio Costa, do PMDB, tendo como vice Patrus Ananias, do PT (TSE, 2021).

Tabela 9 – Chefes do Executivo estadual em Minas Gerais (2010-2014)

Ano	Candidato	Partido ou Coligação	1º turno (%)	2º turno (%)
2010	Antônio Anastasia	PSDB, PP, DEM, PR, PSB, PDT, PTB, PPS, PSC, PMN, PSDC, PSL	62%	Sem 2º turno
	Hélio Calixto Costa	PMDB, PT, PCdoB, PRB	34%	Sem 2º turno
2014	Fernando Pimentel	PT, PMDB, PCdoB, PROS, PRB	52,98%	Sem 2º turno
	João Pimenta da Veiga	PSDB, PP, DEM, PSD, PTB, PPS, PV, PDT, PR, PMN, PSC, PSL, PTC, SD	41,89%	Sem 2º turno

Fonte: Tribunal Eleitoral Regional de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014-tre-mg-1/divulgacao-de-resultados-e-estatisticas-eleicoes-2014>.

Em 2014, o PT conseguiu vencer pela primeira vez no estado: Fernando Pimentel ganhou as eleições, em primeiro turno, contra João Pimenta da Veiga Filho, do PSDB, que tinha no momento uma ampla coligação eleitoral. A eleição de Pimentel coincidiu com a reeleição de Dilma Rousseff, no nível doméstico. A guinada à esquerda no estado que indicava uma mudança clara da orientação política no estado e encerrava a era governista do PSDB em Minas Gerais, que vinha desde 2002. Destaca-se, ainda, que a disputa entre o PT e o PSDB no âmbito federal teve reflexos sobre a disputa no estado, já que desde 1994 até 2014 os maiores protagonistas nas eleições presidenciais centraram-se entre o PSDB e o PT. Enfaticamente, para o período analisado nesta tese, os dois governos de 2011 e 2015 no âmbito federal foram uma continuidade do PT (TSE, 2021; MELO, 2010, p. 21-23; MELO, 2016, p. 6).

Com relação ao PMDB em Minas, é possível argumentar que tradicionalmente esse partido lançou candidatura própria ao governo de estado nos anos de 1986, 1994, 1998 e 2002. No entanto, nas eleições seguintes, 2006, 2010<sup>197</sup> e 2014, fez parte da coligação eleitoral do PT no estado. Ao contrastar essa aliança entre PMDB e PT no nível doméstico, para o período de análise, é possível argumentar que o PMDB optou por fazer parte da coligação do PT, em vez de lançar candidatura própria à presidência. Ainda, nesse nível, ressalta-se que nas eleições de 2002 o PMDB fez parte da aliança eleitoral do PSDB, traços que indicam o seu papel *pivotal*, tanto no nível doméstico como subnacional. Como destacado por Melo (2010, p. 19) sobre a

<sup>197</sup> Nas eleições de 2010, o PT fez parte da coligação do PMDB.

atuação desse partido, o “PMDB tem demonstrado que um partido pode ser bem-sucedido em uma estratégia que objetive fazer parte do jogo presidencial sem, no entanto, participar de forma sistemática da eleição propriamente dita”. Assim sendo, o PMDB deixou de lado a disputa presidencial e optou pela estratégia de coalizão no nível federal, enquanto no nível estadual priorizou as disputas para cargos estaduais, estratégia que refletiu sobre o peso do PMDB na CD (MELO, 2010, p. 23-24; 2016, p. 6).

A partir das informações apresentadas, é possível destacar que tanto o PT como o PSDB optaram por disputar eleições para o executivo, tanto no nível doméstico como subnacional, no caso de Minas Gerais. Melo (2010, p. 21) argumenta que é admissível considerar que ambos os partidos têm, “vocação presidencial” devido à participação nessas eleições tendo “um projeto de política nacional”, por ter lançado candidatos competitivos e por considerar a arena presidencial como a principal (MELO, 2010, p. 22).

Exposto isso, e levando em consideração as diferentes correlações de forças no Executivo nacional e provincial/estadual, a seguir apresenta-se o contexto político na arena legislativa para as duas unidades subnacionais. Para ambos os casos, foi calculado o NEP<sup>198</sup> para cada eleição, correspondentemente, para Córdoba 2007 e 2011 e Minas Gerais 2011 e 2015.

Assim sendo, a primeira observação a ser feita sobre o NEP de Córdoba é que nas eleições de 2007 e 2011 houve uma diminuição no número efetivo de partidos. Em 2007, o número foi de 3.17, enquanto em 2011 passou para 2.28. Isso significa que houve um movimento de retração com relação ao número das forças políticas no legislativo. O primeiro valor indica a predominância de três partidos políticos, o PJ, representado por Unión por Córdoba, o UCR e Alianza Frente Cívico. Esse último se destacando também na disputa para o PE. Já nas eleições de 2011, o NEP passou para 2.28, o que indicava a predominância de duas forças políticas, primeiro *Unión por Córdoba*, tradicionalmente com base do PJ, e logo a Alianza Frente Cívico. Como visto, a proposta política da *Alianza* era confrontar a disputa bipartidária existente nas eleições para o PE entre os tradicionais *Unión por Córdoba* (PJ) e o UCR, partidos, também, com destacada atuação no nível doméstico.

Nesse contexto, é importante destacar que nas eleições legislativas provinciais de 2007 as maiores bancadas eram do *Unión por Córdoba*, seguido pela coligação do UCR e a *Alianza Frente Cívico*. Já nas eleições de 2011 houve uma inversão entre a segunda e terceira força no

---

<sup>198</sup> Tanto para o caso de Córdoba como de Minas Gerais, foi usado calculador do Sistema Político do Centro de Estudos Legislativos da UFMG-CEL-DCP. Disponível em: <http://centroestudoslegislativos.com.br/calculadora/index.php>. Acesso em: 8 jul. 2021.

Poder Legislativo, a *Alianza Frente Cívico* passou a ser a segunda bancada com maior número de cadeiras nesta casa, ou seja, a *Alianza Frente Cívico* em 2007 elegeu um total de 9 parlamentares, enquanto em 2011 esse número subiu para 13. Ao comparar ambas as eleições, é importante mencionar que na última eleição o *Frente Cívico* conseguiu aliança com diferentes partidos,<sup>199</sup> que anteriormente tinham disputado com listas próprias, tornando-se uma segunda força política nesta casa e superando a tradicional UCR (JUSTICIA CÓRDOBA, 2021).

Tabela 10 – Cadeiras por partido no PL de Córdoba (2007 e 2011)

Partidos	2007		2011	
	Nº de cadeiras	(%)	Nº de cadeiras	(%)
Unión por Córdoba – FPV- PJ	37	52,9%	44	62,9%
UCR, Movimiento Popular Cordobés, Movimiento de Integración y Desarrollo	12	17,1%	11	15,7%
Alianza Frente Cívico	9	12,9%	13	18,6%
Frente Grande y Movimiento Libres del Sur	3	4,3%	-	-
Partidos Comunista y Socialista	2	2,9%	-	-
Recrear para el Crecimiento	1	1,4%	-	-
Movimiento de Acción Vecinal	1	1,4%	-	-
Vecinalismo Independiente	1	1,4%	-	-
Unión Vecinal Federal	1	1,4%	-	-
Frente de Izquierda y los Trabajadores	1	1,4%	1	1,4%
Afirmación por una República Igualitaria	1	1,4%	-	-
Movimiento Patriótico	1	1,4%	-	-
Encuentro Vecinal Córdoba (Fusão 2011: Encuentro por Córdoba y Unión Vecinal Córdoba)	-	-	1	1,4%
<b>Total</b>	<b>70</b>		<b>70</b>	

Fonte: Fwero Electoral de la Provincia De Córdoba, dados das eleições de 2007 e 2011. Disponível em: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Jel/Contenido/Procesos.aspx>.

<sup>199</sup> Alianza formada pelo Partido Nuevo entre la Corrupción por la Honestidad y la Transparencia, Córdoba en Acción, Partido Socialista, Movimiento Libres del Sur, Movimiento Socialista de los Trabajadores e Nueva Izquierda.

A partir dos dados do NEP e das informações da Tabela 10, é possível afirmar que a maior força política recai sobre a aliança Unión por Córdoba - Frente para la Victoria,<sup>200</sup> que se encontrava formada em 2007 com um total de 12 partidos de diferentes orientações políticas, como é o caso do Unión del Centro Democrático (UCeD). Já em 2011, o número de partidos coligados caiu para 8,<sup>201</sup> o UCeD permaneceu neste grupo. É importante frisar que a coligação não impediu que os partidos lançassem seus próprios candidatos. Visto que do total de 70 deputados, 44 se escolhem por distrito único e mediante o sistema de representação proporcional e 26 por departamento mediante maioria simples. Essas informações permitem corroborar a replicação no cenário federal, sobre a qual tem predominado o PJ-FPV no legislativo federal (JUSTICIA CÓRDOBA, 2021).

Finalmente, pelas informações apresentadas, é possível afirmar que no nível provincial existe uma baixa fragmentação partidária, diferentemente do que ocorre no estado de Minas Gerais. Conforme os dados obtidos, é possível afirmar que o número efetivo de partidos é superior ao de Córdoba. Nas eleições de 2010 (ano eleitoral), o NEP na ALMG foi de 13.70, e nas eleições de 2014 atingiu os 16.98.<sup>202</sup>

Tabela 11 – Cadeiras por partido no PL de Minas Gerais (2010 e 2014)

Partidos	2010		2014	
	Nº de cadeiras	(%)	Nº de cadeiras	(%)
<b>PSDB</b>	13	16,88%	9	11,69%
<b>PT</b>	11	14,29%	10	12,99%
<b>PMDB</b>	8	10,39%	10	12,99%
<b>PV</b>	6	7,79%	4	5,19%
<b>PDT</b>	5	6,49%	4	5,19%
<b>PTB</b>	4	5,19%	4	5,19%
<b>PSL</b>	3	3,90%	-	-
<b>PPS</b>	3	3,90%	3	3,90%

<sup>200</sup> Partido Justicialista, Acción por la República, Demócrata Cristiano, Unión del Centro Democrático, Acción Popular, Partido Demócrata, Política Abierta para la Integridad Social (PAIS), Nuevo PAIS, Movimiento de Unidad Vecinalista, Unión Ciudadana, Frente Federal Córdoba y Unión Vecinal Córdoba. Un total de 12.

<sup>201</sup> Partido Justicialista, Demócrata Cristiano, Acción por la República, Acción Popular, Unión del Centro Democrático, Vecinalismo Independiente, Partido Recrear para el Crecimiento e o Partido Demócrata.

<sup>202</sup> <http://centroestudioslegislativos.com.br/calculadora/index.php>

<b>DEM</b>	3	3,90%	2	2,60%
<b>PSB</b>	3	3,90%	3	3,90%
<b>PP</b>	2	2,60%	3	3,90%
<b>PSC</b>	2	2,60%	2	2,60%
<b>PCdoB</b>	2	2,60%	3	3,90%
<b>PMN</b>	2	2,60%	1	1,30%
<b>PHS</b>	2	2,60%	1	1,30%
<b>PRTB</b>	2	2,60%	-	
<b>PRB</b>	2	2,60%	2	2,60%
<b>PTC</b>	1	1,30%	1	1,30%
<b>PTdoB</b>	1	1,30%	3	3,90%
<b>PR</b>	1	1,30%	3	3,90%
<b>PRP</b>	1	1,30%	-	-
<b>PSD</b>	-	-	4	5,19%
<b>PTN</b>	-	-	3	3,90%
<b>PROS</b>	-	-	1	1,30%
<b>PEN</b>	-	-	1	1,30%
<b>Total</b>	<b>77</b>		<b>77</b>	

---

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (2021).

As informações da Tabela 11 e os valores do NEP apresentados informam que nesse estado a fragmentação partidária é alta para ambos os períodos. Nas palavras de Melo (2016, p, 8), em Minas Gerais há “maior dispersão de forças entre os partidos” semelhantes do que acontece na CD. Esse aspecto tem se mostrado crescente após 1990, no entanto, houve um leve incremento após 2002. Especificamente nas eleições de 2010 e 2014, houve uma variação do NEP importante de 3.28. No ano de 2010 foram um total de 21 legendas representadas, enquanto em 2014 foram 22.

Com relação à representatividade dos partidos na ALMG, é possível argumentar que na arena legislativa estadual os partidos mais destacados são o PSDB, o PT e o PMDB. Com relação ao PSDB, tradicionalmente é o partido com maior representação na casa, mas é cogente

argumentar que o partido perdeu força, em 2010 elegeu 13 (16,88%) deputados, em 2014, 9 (11,69%). Segundo Melo (2016, p. 9), essa redução pode ser atribuída à derrota do PSDB na disputa para governador. Com relação ao PT, é possível afirmar que para ambos os períodos houve pouca variação no número de eleitos, mesmo com a eleição de Pimentel do PT em 2014. No entanto, ainda segundo Melo (2016, p. 9), o PT conseguiu aumentar o número de representantes ao longo dos anos, atingindo em 2002 um total de 19,5% cadeiras na ALMG. Já com relação ao PMDB, a terceira força no estado, é importante frisar que tem perdido peso ao longo dos anos, mas ganhou estabilidade após 1998. Notadamente entre 2010 e 2014, houve um singelo aumento, passou de 8 (10,39%) para 10 (12,99%). Tendo como base as informações apresentadas, é possível argumentar que as forças políticas, PT, PSDB e PMDB, do nível doméstico na arena legislativa, se assemelham bastante à configuração da ALMG (MELO, 2016).

### **3.1.4 Poder Executivo: governo unipartidário e de coalizão em Córdoba e Minas Gerais**

Nesta seção, será analisado de que forma o Poder Executivo – estritamente os gabinetes ministeriais<sup>203</sup> e secretarias provinciais em Córdoba e as Secretarias de estado em Minas Gerais – se organiza no governo no nível subnacional; depois se identificará se os traços do nível doméstico, coalizão multipartidária no Brasil e os gabinetes unipartidários na Argentina, se replicam no nível subnacional.

Como visto no capítulo anterior sobre o nível doméstico, o PE pode se organizar, via pasta ministerial, de diferentes formas. No caso argentino, no nível doméstico, observou-se que se organiza via gabinete unipartidário, ou seja, o presidente tem a liberdade de compor sua pasta sem a necessidade de negociar cargos em troca de apoio legislativo. Diferentemente, no Brasil, a configuração política de presidencialismo de coalizão tem promovido uma organização das pastas via coalizão, isto é, o presidente tende a repartir os ministérios para os partidos aliados a fim de conseguir apoio legislativo (LLANOS; INÁCIO, 2015; ABRANCHES, 1988).

No que respeita ao nível subnacional, especialmente o caso de Córdoba, conforme as regras formais do jogo, está previsto no art. 144<sup>204</sup> da província que cabe ao governador nomear

<sup>203</sup> Destaca-se que em Córdoba se usa os termos ministério e secretarias, órgãos que têm o mesmo *status* de competências. Nesse sentido, estes serão equivalentes às terminologias usadas no Brasil de secretarias de estado.

<sup>204</sup> (3) Inicia leis ou propõe a modificação ou revogação de leis existentes por meio de projetos de lei apresentados ao Legislativo. *Tem iniciativa exclusiva para a promulgação de leis orçamentárias e ministeriais.* (10) *Nomeia e destitui por si mesmo os Ministros, funcionários e agentes da Administração* cuja nomeação não seja acordada por outra autoridade, ou o poder tenha sido delegado, sujeito a esta Constituição e às leis, e com o acordo do Legislativo, nos casos previstos pela primeira (CÓRDOBA, 2020, tradução nossa). (3) Inicia leyes o propone la

e destituir os ministros e secretários, assim como também lhe cabe a iniciativa exclusiva de promulgar leis orçamentárias e ministeriais. No entanto, essa mesma Constituição estipula algumas regras de nomeação de um ministro provincial, qual seja: “Para ser nomeado Ministro é necessário *ter vinte e cinco anos e as demais condições que a Constitución exige para ser eleito legislador, com as mesmas inmunidades*” (CÓRDOBA, 2020, tradução nossa).<sup>205</sup> Entre as atribuições a eles concedidas, destaca-se que podem “tomar por si próprios todas as deliberações que a lei os autorizar, de acordo com a sua competência e nas questões administrativas que os Gobernadores lhes deleguem expressamente, nos termos da lei” (CÓRDOBA, art. 147, 2020, tradução nossa).<sup>206</sup> Cabendo, ainda, a eles prestar conta ao Legislativo, comparecer de forma obrigatória às sessões quando convocados pelo PL e participar das sessões quando julgar necessário.<sup>207</sup>

Com relação a esta seção, busca-se identificar se na província de Córdoba se replica a mesma organização do PE federal, qual seja, a formação de um gabinete unipartidário. Para tanto, foi elaborado um quadro no qual constam o nome dos ministérios/secretarias e sua totalidade e a filiação partidária das autoridades, caso exista.

---

modificación o derogación de las existentes por proyectos presentados a la Legislatura. Tiene la iniciativa en forma exclusiva para el dictado de las leyes de presupuesto y de ministerios. (10) Nombra y remueve por sí solo a los Ministros, funcionarios y agentes de la Administración cuyo nombramiento no esté acordado a otra autoridad, o la facultad haya sido delegada, con sujeción a esta Constitución y a las leyes, y con acuerdo de la Legislatura en los casos previstos por aquélla.

<sup>205</sup> Para ser nombrado ministro se requiere tener veinticinco años y las demás condiciones que la Constitución exige para ser elegido legislador, con las mismas inmunidades.

<sup>206</sup> El Gobernador designa a sus Ministros, en el número y con la competencia que determine la ley. Los Ministros refrendan y legalizan con su firma los actos del Gobernador, sin cuyo requisito carecen de validez. Los Ministros pueden por sí solos tomar todas las resoluciones que la ley los autorice de acuerdo con su competencia y en aquellas materias administrativas que el Gobernadores les delegue expresamente, con arreglo a la ley.

<sup>207</sup> Art. 148: No primeiro mês da legislatura, os Ministros apresentam ao Legislativo relatório circunstanciado sobre o estado da Administração da Província em relação aos negócios dos respectivos departamentos. Art. 149: Os Ministros devem assistir às sessões do Legislativo, quando por ela convocados, podendo também fazê-lo quando o julgarem conveniente. Art. 101. O Legislativo poderá fazer comparecer no campus ou em suas comissões os Ministros do Poder Executivo, para solicitar os relatórios ou explicações que julgar convenientes, comunicados os pontos a serem relatados ou esclarecidos. Os Ministros são obrigados a comparecer. Em todos os casos, a convocação deve ser feita no prazo não inferior a cinco dias, a menos que se trate de questão de extrema gravidade ou urgência e o Legislativo assim o decida por maioria absoluta dos seus membros. O chefe do Poder Executivo poderá comparecer, quando julgar conveniente, em substituição aos Ministros convocados (CÓRDOBA, 2020, tradução nossa). Art. 148: Dentro del primer mes del período Legislativo, los Ministros presentan a la Legislatura una memoria detallada del estado de la Administración de la Provincia en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos. Art. 149: Los Ministros deben asistir a las sesiones de la Legislatura, cuando sean llamados por ella, y pueden también hacerlo cuando lo estimen conveniente. Art. 101: La Legislatura puede hacer comparecer a los Ministros del Poder Ejecutivo al recinto o a sus comisiones, para pedirles los informes o explicaciones que estimen convenientes, previa comunicación de los puntos a informar o explicar. Los Ministros están obligados a concurrir. En todos los casos, la citación debe hacerse en un plazo no inferior a cinco días, excepto que se tratase de un asunto de extrema gravedad o urgencia y así lo disponga la Legislatura por mayoría absoluta de sus miembros. El titular del Poder Ejecutivo puede concurrir, cuando lo estime conveniente, en reemplazo de los Ministros convocados.

Quadro 10 – Ministérios/secretarias em Córdoba nos governos de 2007 e 2011

Ministérios/ Secretarias em Córdoba	Governo Unión	Governo Unión
Ministerio de Gobierno Jefe de gabinete*	PJ	PJ
Ministerio de Finanzas	PJ	PJ
Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo	PJ	Sem filiação
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos	PJ	Sem filiação
Ministerio de Ciencia y Tecnología	PJ	Sem filiação
Ministerio de Educación	PJ	PJ
Ministerio de Justicia	Sem filiação	PJ
Ministerio de Salud	PJ	Sem filiação
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Sem filiação	Sem filiação
Ministerio de Desarrollo Social	PJ	PJ
Ministerio de Transporte y serviços públicos**	-	PJ
Ministerio de Seguridad**	-	Sem filiação
Ministerio de Agua, Ambiente e Energía**	-	PJ
Ministerio de Planificación, Inversión y Financiamiento**	-	Sem filiação
Ministerio de Trabajo**	-	PJ
Ministerio de Administración y Gestión Pública**	-	Sem filiação
Secretaría de Derechos Humanos	PJ	-
Secretaría de la Función Pública	PJ	-
Secretaría de Ambiente	PJ	-
Secretaría de Cultura	Sem filiação	-
Secretaría de la Mujer, el Menor y la Familia	Sem filiação	-
Secretaría General de la Gobernación	PJ	-
Secretaría Privada de Audiencia y Ceremonial**	-	Sem filiação
Secretaría de Comunicación Pública Desarrollo Estratégico**	-	Sem filiação
Secretaría de Integración Regional y Relaciones	Sem filiação	Sem filiação
Secretaria de Asistencia y Prevención de Trata de Personas**	-	PJ
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>20</b>

\*Mudança no nome do ministério ou secretaria. \*\* Pastas novas criadas em 2011.

Fonte: Elaboração própria com base nos seguintes dados: Para o governo de 2007, Ley Orgánica n° 9.454. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-9454-123456789-0abc-defg-454-9000ovorpyel/actualizacion>. Para o Governo 2011: [http://www.sajj.gob.ar/legislacion/ley-cordoba-10029-estructura\\_organica\\_poder\\_ejecutivo.htm](http://www.sajj.gob.ar/legislacion/ley-cordoba-10029-estructura_organica_poder_ejecutivo.htm).

Destaca-se que para a elaboração do Quadro 10 foram coletadas informações referentes à composição e ao número de membros do gabinete, promulgadas mediante a *Ley Orgánica de Ministérios* de 2007 e 2011. A primeira observação a ser feita diz respeito ao número de órgãos. Enquanto no governo de Schiaretti (2007) se tinha um total de 17 (entre ministérios e secretarias) o governo de la Sota tinha 20, em cujo governo se criaram mais ministérios que secretarias. Com relação à coleta de informações para definir se o gabinete tem filiação partidária ou não, utilizaram-se informações sobre a candidatura/eleição das autoridades em eleições. Além disso, para corroborar as informações, se verificou se essas autoridades tinham algum tipo de filiação partidária.<sup>208</sup>

Assim sendo, observou-se que em Córdoba, para o período analisado, grande parte dos ministros e/ou secretários têm filiação partidária no PJ de Córdoba e concorreram em disputas eleitorais em diferentes níveis. No governo de Schiaretti, do total de 17 autoridades, 12 têm vínculo partidário, enquanto no governo de la Sota dos 20 apenas 9. Desse conjunto, pode-se atribuir ao governo de la Sota um gabinete com traços mais técnicos do que políticos. Além disso, observou-se que para ambos os casos o partido que tem predominado na filiação partidária foi o PJ de Córdoba, o que corrobora a menção inicial desta seção de que na província de Córdoba se replica o mesmo traço do âmbito federal sobre o gabinete unipartidário – traço que difere do caso brasileiro, notadamente no estado de Minas Gerais.

Desse modo, é possível argumentar que devido à semelhança, em parte, de alguns traços institucionais e políticos do nível doméstico brasileiro, presidencialismo de coalizão<sup>209</sup> (Abranches, 1988), com o do nível estadual, o governo de Minas Gerais se caracterizaria por ser um governo de coalizão multipartidário. Isso viabiliza que o governador, assim como o presidente, esteja aberto à inserção de partidos para formar uma coalizão governativa e, logo, à distribuição de ministérios/secretarias em troca de apoio legislativo – o que se torna um desafio na organização e coordenação dos seus governos. Destarte, entre as atribuições privativas do governador do estado está a capacidade de nomear e exonerar os secretários de estado e de iniciar processo legislativo, tal como pode ser conferido no art. 90<sup>210</sup> da Constituição Estadual.

---

<sup>208</sup> O nome das autoridades e sua filiação foram pesquisados no padrão eleitoral. Disponível em: <http://www.pjcordoba.org/ConsultaPj.aspx>.

<sup>209</sup> Esta característica decorre da combinação de alguns traços institucionais, quais sejam, presidencialismo, sistema de representação proporcional e o multipartidarismo (ABRANCHES, 1988).

<sup>210</sup> (I) Nomear e exonerar o Secretário de Estado; (II) exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior do Poder Executivo; (III) prover e extinguir os cargos públicos do Poder Executivo, observado o disposto nesta Constituição; (IV) prover os cargos de direção ou administração superior das autarquias e fundações públicas [...]. (V) *iniciar o processo legislativo*, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (VI) fundamentar os

Ademais cabe, ainda, ao governador mineiro legislar em matéria orçamentária: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual de ação governamental; II - as diretrizes orçamentárias; III - o orçamento anual”, tal como descrito no art. 153 da Constituição Mineira.

Como destacado na seção anterior, no Brasil existem diferentes sistemas partidários, tanto no nível doméstico como no estadual, o que permite argumentar que a correlação de forças políticas e alianças no nível doméstico nem sempre é a mesma do nível estadual. No entanto, no caso de Minas, observou-se que tem se replicado de forma semelhante ao nível doméstico a disputa entre os partidos que concorrem às eleições para o Poder Executivo. Da mesma forma, observou-se que na arena legislativa o peso político dos principais partidos (PT, PSDB e PMDB), tanto no nível doméstico como estadual, é semelhante. Especificamente desde 2002 até a eleição de 2014, o governo federal teve como chefe do Executivo políticos do PT, e o governo estadual de Minas Gerais esteve à frente de políticos do PSDB. Em Minas, o PT chegou ao poder apenas nas eleições de 2014,<sup>211</sup> juntamente com a reeleição de Dilma Rousseff.

Destaca-se que em Minas Gerais as coligações eleitorais (2010 e 2014) para as eleições de governador eram um indicativo de que se promoveria a formação de uma coligação governativa multipartidária. Nas eleições de 2010, o partido do candidato vencedor (PSDB), em primeiro turno com 62,72% dos votos, esteve coligado com os seguintes partidos: PP, PDT, PTB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSDC, PMN, PSB, sendo esta denominada “Somos por Minas”. Já nas eleições de 2014, na qual venceu o candidato da oposição, do PT, em primeiro turno com 52,98%, coligando com os seguintes partidos: PMDB, PCdoB, PROS, PRB. Cabe destacar que a coligação eleitoral, embora tenha um espectro amplo, nem sempre se traduz em coligação governativa.

Como forma de identificar a coalizão governativa para ambos os governos, realizou-se uma pesquisa sobre as filiações partidárias<sup>212</sup> dos secretários de estado no primeiro ano de governo. Caso exista a filiação, significa que o partido ao qual pertence faz parte da coalizão governativa do estado. O Quadro 11 apresenta de forma esquematizada o nome das secretarias,

---

projetos de lei que remeter à Assembleia Legislativa; (VII) *sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos*; (VIII) vetar proposições de lei, total ou parcialmente; (IX) *elaborar leis delegadas*; (XI) *enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de ação governamental, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento*, previstos nesta Constituição; (XVIII) *contrair empréstimo externo ou interno e fazer operação ou acordo externo de qualquer natureza*, após autorização da Assembleia Legislativa, observados os parâmetros de endividamento regulados em lei, dentro dos princípios da Constituição da República (MINAS GERAIS, 2021).

<sup>211</sup> O PT chega pela primeira vez ao poder após inúmeras disputas para assumir o governo mineiro.

<sup>212</sup> A coleta de informações para o quadro teve como base o Repositório de dados eleitorais do TSE para o estado de Minas Gerais.

e as mudanças ocorridas de um governo para outro, o partido político das autoridades responsáveis e o total de secretarias por governo.

Quadro 11 – Secretarias em MG nos governos do 2011 e 2015

Secretarias de estado	Governo PSDB	Governo PT
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	DEM	Sem filiação
Turismo	PV	PCdoB
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	PSDB	PT
Cultura	Sem filiação	Sem filiação
Defesa Social	PSDB	PR
Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte	PP	PT
Desenvolvimento Econômico	Sem filiação	Sem filiação
Desenvolvimento Regional e Política Urbana* Desenvolvimento	PR	PMDB
Saúde	Sem filiação	Sem filiação
Educação	Sem filiação	Sem filiação
Fazenda	Sem filiação	Sem filiação
Governo	Sem filiação	PT
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Sem filiação	PMDB
Planejamento e Gestão	Sem filiação	Sem filiação
Transportes e Obras Públicas	DEM	Sem filiação
Desenvolvimento Social	PSB	-
Trabalho e Emprego*	PDT	-
Trabalho e Desenvolvimento Social**	-	PT
Esportes e da Juventude* Esportes**	PTB	PRB
Casa Civil e Relações Institucionais*	Sem filiação	Sem filiação
Recursos Humanos**	-	Sem filiação
Desenvolvimento Agrário**	-	Sem filiação
Direitos e Cidadania**	-	PT
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Repositório de dados eleitorais do TSE.

\* Pastas novas criadas em 2011. \*\* Pastas novas criadas em 2015.

A primeira menção a ser feita com relação ao Quadro 11 é que durante o governo do PSDB o estado teve um total de 19 secretarias, enquanto o do PT teve duas a mais, totalizando 21. No primeiro ano de governo do PSDB, um total de 10 secretários tinha filiação partidária, ou seja, estavam aptos como candidatos para as eleições de 2010. Entre os partidos que faziam parte da coalizão governativa estavam o PSDB, DEM, PV, PP, PR, PSB, PDT e PTB. Desse conjunto, apenas o PV, que inicialmente não fazia parte da coligação eleitoral, passou a fazer parte da coalizão governativa devido ao seu peso político na ALMG, pois representava o quarto partido com mais cadeiras na casa, um total de 6 (7,79%). Já no governo do PT, do total de 21 secretarias, 10 foram ocupadas por atores que tinham filiação partidária para o ano de 2010. Entre os partidos que formavam a coalizão governativa se destacam o PT, PCdoB, PR, PMDB e PRB. Desse grupo, apenas o PR, que não compunha a coligação eleitoral, passou a fazer parte da coalizão – o partido tinha na ALMG um total de 3 deputados, equivalente a 3,90%.

A partir dessas informações, é possível constatar que no estado de Minas Gerais se replica o fenômeno da coalizão multipartidária presente no âmbito federal, ou seja, para a organização do PE, leva-se em consideração a presença de aliados políticos importantes. Além disso, na composição das secretarias para ambos os governos, PSDB e PT, em grande parte, destacam-se os partidos considerados fortes na esfera nacional, nomeadamente na arena legislativa.

### ***3.1.5 Relação entre os Poderes em Córdoba e Minas Gerais em matéria internacional***

Esta seção visa evidenciar, primeiramente, a relação entre os poderes Legislativo e Executivo no nível subnacional e, depois, essa relação em matéria internacional. Para tratar o primeiro aspecto, sobre a relação entre os poderes, serão utilizados os mesmos indicadores do capítulo anterior: pedido de urgência, o poder de decreto e poder orçamentário (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 62-65).

No capítulo anterior, sobre o nível doméstico, observou-se que no Brasil, existe um predomínio do PE no que se refere ao poder de agenda: constatou-se que este detém o poder de decreto constitucional, poder de urgência e poder de iniciativa exclusiva em matéria orçamentária. Já na Argentina, no âmbito federal, observou-se que, dos três indicadores, o PE detém apenas o poder de decreto constitucional e poder de orçamento. Ao comparar os países, com traços presidencialistas, é possível inferir que o PE brasileiro tem mais recursos do que o argentino; porém, isso não significa uma predominância exclusiva do PE sobre o PL. A partir dessas informações, será verificado se essas relações se replicam no nível subnacional.

Como destacado por Castro e Calderón (2013, p. 434), a Constituição Argentina não impõe aos entes subnacionais “um modelo constitucional predeterminado”, deixando claro que se pretende que estejam alinhados com a Constituição Nacional. Isso significa que as províncias podem optar ou não por aderir aos decretos de necessidade e urgência. Os autores entendem que, na prática, é possível encontrar dois grupos entre os entes subnacionais, os governadores que usam esse mecanismo e os que não usam, em determinadas condições.

Destarte, a província de Córdoba não faz menção na Constituição ao *pedido de urgência e necessidade*. No entanto, os autores enfatizam que na prática o governador fez uso de decretos, até 2004, que continham traços de urgência e necessidade, mas não estavam descritos como tal. Em 2013, mediante o Decreto nº 525/2013, formulou-se um documento que tratava sobre a liberdade de expressão, mas, consoante Castro e Calderón (2013, p. 441, tradução nossa), as considerações desse decreto mostravam “[...] a existência de uma situação de necessidade e gravidade que exigisse do Governo o exercício imediato do direito de regular matérias que lhe são próprias, foi ditada por acordo geral de ministros e prevê expressamente o seu encaminhamento ao Poder Legislativo para a sua aprovação”.<sup>213</sup> Assim sendo, pode-se interpretar que a falta de institucionalização dos *decretos de urgência e necessidade*, por parte do Executivo, tem por finalidade manter uma relação equilibrada com o PL, descartando a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, o qual, na visão de Castro e Calderón (2013 p. 445), fortalece a divisão de poderes em um sistema republicano.

Já com relação ao *poder de decreto* na província de Córdoba, foi possível verificar na Constituição que o Poder Executivo, na figura do governador, tem o poder de promulgar decretos, iniciar, propor, modificar e participar da formulação de leis, que devem ser apresentados ao PL.

Com relação ao *poder orçamentário*, o PE tem iniciativa exclusiva para promulgar leis em matéria orçamentária e ministerial, tal como consta no art. 144<sup>214</sup>. No entanto, cabe ao Poder

---

<sup>213</sup> [...] a la existencia de una situación de necesidad y gravedad que demanda que el Gobierno ejerza de manera inmediata el derecho de regular materias que le son propias, fue dictado en acuerdo general de ministros y prevé expresamente su remisión al Poder Legislativo para su aprobación.

<sup>214</sup> (2): **Participa na formação das leis de acordo com esta Constituição, promulga-as e publica-as e emite decretos, instruções ou regulamentos para a sua execução, sem alterar o seu espírito.** (3): **Inicia leis ou propõe a modificação ou revogação de leis existentes por meio de projetos apresentados ao Legislativo. Tem iniciativa exclusiva para a promulgação de leis orçamentárias e ministeriais** (tradução nossa). (2): Participa de la formación de las leyes con arreglo a esta Constitución, las promulga y publica, y expide decretos, instrucciones o reglamentos para su ejecución, *sin alterar su espíritu*. (3): Inicia leyes o propone la modificación o derogación de las existentes por proyectos presentados a la Legislatura. Tiene la *iniciativa en forma exclusiva para el dictado de las leyes de presupuesto y de ministerios*.

Legislativo avaliar esse tipo de decreto orçamentário, como está previsto no art. 104 (29)<sup>215</sup> (CORDOBA, 2021).

Já em Minas, no que respeita aos indicadores sobre o poder de decreto, poder orçamentário e pedido de urgência, é possível afirmar, primeiro, que no estado não existe o poder de decreto, instrumento importante sobre o processo legislativo, tal como ocorre no nível federal. No entanto, é importante frisar que o PE estadual detém outras atribuições importantes, entre as quais se destacam: “iniciar o processo legislativo [...] fundamentar projetos de lei [...] sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos [...] vetar proposições de lei, total ou parcialmente; [...] elaborar leis delegadas” (MINAS GERAIS, 2021, art. 90). Essa última, lei delegada, pode ser elaborada pelo governador, no entanto, deve dar-se mediante delegação expressa do PL, acarretando a necessidade de uma resolução na qual conste o conteúdo e os termos específicos (MINAS GERAIS, 1997).

Segundo, com relação ao poder orçamentário, o art. 66, inc. III) do estado enfatiza que essa matéria é privativa do PE. Assim sendo, cabe ao governador tratar sobre: i) “os orçamentos anuais”,<sup>216</sup> no entanto, sendo necessário o seu envio ao Poder Legislativo: “XI enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de ação governamental, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento, previstos nesta Constituição” (MINAS GERAIS, 2021, art. 90). Com essas informações apresentadas, é possível argumentar que embora a matéria orçamentária seja de competência exclusiva do PE é necessário que esta passe pelo crivo do PL, reforçando a ideia de um equilíbrio entre os poderes. Finalmente, no que se refere

---

<sup>215</sup> **Considerar o orçamento geral de despesas e cálculo de recursos enviados pelo Poder Executivo** antes de 15 de novembro para o período seguinte ou por período mais longo, desde que não ultrapasse o mandato do Governador em exercício. Ditar o seu próprio orçamento, que se integra no orçamento geral, e definir as regras relativas ao seu pessoal. Determinar o número e o salário dos agentes dos órgãos públicos, sob proposta do Poder Executivo. A execução das leis sancionadas pelo Legislativo e que as despesas de importação são realizadas a partir do momento em que os recursos são disponibilizados no orçamento, ou são criados os recursos necessários para atendê-los. (30) **Aprovar o orçamento anual com base no atual, caso o Poder Executivo não apresente o projeto antes do prazo estabelecido nesta Constituição** (tradução nossa). Considerar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos que remite el Poder Ejecutivo antes del quince de noviembre para el período siguiente o por uno mayor, siempre que no exceda el término del mandato del Gobernador en ejercicio. Dictar su propio presupuesto, el que se integra al presupuesto general, y fijar las normas respecto de su personal. Determinar el número y el sueldo de los agentes de las reparticiones públicas, a propuesta del Poder Ejecutivo. La ejecución de leyes sancionadas por la Legislatura y que importen gastos se realiza a partir del momento en que existan fondos disponibles en el presupuesto, o se creen los recursos necesarios para satisfacerlos. (30) Sancionar el presupuesto anual sobre la base del que se encuentre vigente, si el Poder Ejecutivo no presenta el proyecto antes del término que fija esta Constitución.

<sup>216</sup> Com maior ênfase o art. 153 esclarece que o Poder Executivo tem a capacidade de estabelecer: (I) o plano plurianual de ação governamental; (II) as diretrizes orçamentárias; (III) o orçamento anual. Ao mesmo tempo, entre as atribuições da Assembleia Legislativa, está dispor sobre: Art. 61 (I) “plano plurianual e orçamentos anuais; (II) diretrizes orçamentárias; (III) sistema tributário estadual, arrecadação e distribuição de rendas; (IV) dívida pública, abertura e operação de crédito [...]” (MINAS GERAIS, 2021).

ao pedido de urgência, o art. 69, estipula que o governador pode “solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa”, cabendo ao PL se manifestar dentro de um período estipulado.<sup>217</sup> A partir do exposto, o Quadro 12 sintetiza o poder de agenda do PE em Córdoba e Minas Gerais considerando os três indicadores usados:

Quadro 12 – Poder de agenda do PE em Córdoba e Minas Gerais

	<b>Córdoba</b>	<b>Minas Gerais</b>
Poder de Decreto Constitucional	Sim	Não
Pedido de Urgência	Não	Sim
Poder orçamentário	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria com indicadores de ANASTASIA; MELO; SANTOS, (2004, p. 63).

As características apresentadas, tanto em Córdoba como em Minas Gerais, mostraram dois aspectos importantes. Ao contrastar ambos os níveis na Argentina, percebeu-se que os indicadores usados se replicam. Cabe destacar, ainda, que as semelhanças encontradas entre Córdoba e o governo federal nem sempre se replicaram nas demais províncias devido à autonomia administrativa que cada uma possui. Por outro lado, no Brasil, encontrou-se uma diferença importante no que respeita ao poder de decreto. Enquanto no nível doméstico essa ferramenta pode ser instrumentalizada pelo Presidente da República, no nível estadual o governador não tem essa prerrogativa.

Ainda, sobre a relação entre os poderes sobre matéria internacional, o art. 144 (4) da Constituição de Córdoba enfatiza que entre as atribuições e os deveres do governador está a de celebrar acordos com estados, entidades públicas ou privadas, organizações internacionais, sempre e quando não afete a política exterior do governo federal<sup>218</sup>. Porém, cabe ao Poder

<sup>217</sup> (1) Se a Assembleia Legislativa não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre o projeto, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. (2) O prazo estabelecido no 1º não corre em período de recesso da Assembleia Legislativa nem se aplica a projeto que dependa de quórum especial para aprovação, a projeto de lei orgânica, estatutária ou equivalente a código e a projeto relativo a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual ou crédito adicional (MINAS GERAIS, 2021).

<sup>218</sup> Celebra tratados e acordos para a gestão dos interesses provinciais e a coordenação e unificação de serviços semelhantes com o Estado Federal, as outras Províncias, os Municípios e entidades públicas fora da Província, com a aprovação do Legislativo e dando relatório, oportunamente, ao Congresso da Nação, em seu caso. Também celebra acordos, com requisitos idênticos, com outras nações, entidades públicas ou privadas estrangeiras e organismos internacionais, e com eles promove negociações, sem afetar a política externa a cargo do Governo Federal (tradução nossa). Celebra tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás Provincias, los Municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta oportunamente al Congreso de la Nación, en su caso. También celebra convenios, con idênticos requisitos, con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, e impulsa negociaciones con ellas, sin afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal.

Legislativo provincial, 104 (2) “aprovar ou rejeitar os tratados ou convênios” (CÓRDOBA, 2021, tradução nossa).<sup>219</sup> Uma atribuição importante dada ao PL de Córdoba é “Instruir os Senadores Nacionais a sugerirem, com o voto de dois terços dos membros, quando se tratar de assuntos que envolvam os interesses da Província” (CORDOBA, 2021, art. 104 [5]). Além disso, está entre suas atribuições, consoante o art. 104 (14), “legislar sobre o desenvolvimento industrial e tecnológico, imigração e promoção econômica e social” (tradução nossa).<sup>220</sup> Essas informações permitem inferir a necessidade de outro poder cancelar as ações do governador, mostrando que no nível provincial de Córdoba foram estabelecidas relações equilibradas entre os poderes, no que tange à matéria internacional.

Diferentemente, no estado de Minas Gerais, as questões voltadas ao campo internacional têm se restringido apenas às operações de crédito, externas e internas. Assim sendo, uma das atribuições do governador é: “contrair empréstimo externo ou interno e fazer operação ou acordo externo de qualquer natureza, após autorização da Assembleia Legislativa [...] dentro dos princípios da Constituição da República” (MINAS GERAIS, 2021, art. 90, XVIII). Com relação a essa temática, segundo o art. 61 (IV), cabe à ALMG, com sanção do governador, dispor sobre “IV – dívida pública, abertura e operação de crédito”. Assim como também cabe a essa casa “dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do estado em operações de crédito” (MINAS GERAIS, 2021, Art. 61, XXXII).

O denominado controle externo, que é de responsabilidade da ALMG, deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, a este competindo, segundo o art. 76, inc. VIII, “emitir parecer, quando solicitado pela Assembleia Legislativa, sobre empréstimo e operação de crédito que o estado realize, e fiscalizar a aplicação dos recursos deles resultantes”. Destarte, pode-se argumentar que no caso do estado de Minas, embora não exista na Constituição Federal e nem estadual um artigo que trata sobre as atividades internacionais de forma ampla, esta faz referência à possibilidade de o governo contrair empréstimos externos com a aprovação do Poder Legislativo, demonstrando que apenas em questões de crédito a Constituição Mineira permite esse tipo de atividade, dando a ambos os poderes um poder equilibrado.

Tendo em vista que ambas as unidades subnacionais, Córdoba e Minas Gerais, estão habilitadas pelas suas devidas Constituições Nacionais e subnacionais a realizar ações internacionais em diferentes graus (áreas específicas), pode-se argumentar que em Córdoba essas ações são mais amplas devido aos traços da CF, enquanto em Minas Gerais as atividades

---

<sup>219</sup> [...] aprobar o desechar los tratados o convenios.

<sup>220</sup> Legislar sobre el desarrollo industrial y tecnológico, inmigración y promoción económica y social.

se restringem às ações de crédito externos, isso em vista que na CF não se faz menção a outros tipos de atividades internacionais. Não obstante, pode-se concluir que mesmo nessas condições as iniciativas internacionais por parte das unidades analisadas não têm sido impedidas de serem realizadas em diferentes campos temáticos. Sendo assim, o próximo capítulo tem por objetivo mostrar de que forma essas ações internacionais têm se desenvolvido em ambas as unidades.

### 3.2 Considerações finais

Este capítulo objetivou replicar para o nível subnacional, em parte, os parâmetros<sup>221</sup> de comparação usados no capítulo anterior buscando responder ao problema proposto: *como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada em Minas Gerais e Córdoba?*

Ao longo deste capítulo buscou-se identificar e analisar a dinâmica doméstica nos diferentes contextos (político e institucional) do nível subnacional, para o recorte de 2007 a 2015 na província de Córdoba e 2011-2016 no estado de Minas Gerais. Além disso, apresentou-se as semelhanças e diferenças entre as unidades federativas e, para cada país, semelhanças e diferenças entre os níveis subnacional e nacional.

Ao longo do capítulo constatou-se que Córdoba e Minas Gerais são unidades federativas com traços semelhantes passíveis de serem comparadas, tendo como base os mesmos indicadores. Mostrou-se que embora as duas unidades façam parte da organização político-administrativa federal, as diferentes unidades federativas apresentaram dinâmicas políticas e institucionais próprias, no entanto, nos limites dos marcos constitucionais previstos.

Ao contrastar Córdoba e Minas, observou-se que Córdoba possui, além de uma razoável autonomia institucional e política, atribuições em matéria internacional. Aspecto que foi institucionalizado na reforma constitucional de 1994 em nome da descentralização, o que permitiu que esse tipo de atribuição, celebração de acordos internacionais, seja uma prerrogativa do PE, em consonância com o PL. Por outro lado, diferentemente, Minas Gerais, a partir das informações apresentadas, pode ser interpretada como uma unidade federativa mais engessada à Constituição Federal nas mesmas temáticas, institucional, política e até internacional. Essa última não sendo descrita pela CF como uma atribuição das unidades

---

<sup>221</sup> Os indicadores usados para o presente capítulo foram: Federalismo/Unitarismo, Sistema Eleitoral, Sistema Partidário, Poder Executivo e Relação entre os Poderes.

federativas, e sim uma atribuição exclusiva do Presidente. No entanto, a Constituição Federal, ainda que de forma ambígua, atribui privativamente ao Senado Federal o poder de autorizar operações externas de cunho financeiro e dispor condições e limites sobre as operações de crédito externo que sejam do interesse dos estados (BRASIL, 2021, art. 52). As prerrogativas deste artigo transparecem na Constituição do estado de Minas Gerais e enfatizam que entre as atribuições privativas do governador está a sua capacidade de realizar atividades internacionais de cunho financeiro.

Destarte, embora exista essa diferença importante entre ambas as unidades, é importante frisar uma semelhança: a relação de equilíbrio entre os poderes, ou seja, as iniciativas em matéria internacional por parte do PE, seja por parte de Córdoba, seja por parte de Minas Gerais, precisam passar pelo crivo do PL.

Ao contrastar cada uma das unidades federativas com seus respectivos níveis nacionais, é possível inferir que os traços institucionais da constituição de Minas Gerais se assemelham mais aos traços do nível doméstico, enquanto Córdoba, devido à autonomia concedida pela reforma de 1994, possui diferenças importantes. Um exemplo disto é a capacidade de alterar as regras sobre a composição das instâncias decisórias, calendário eleitoral, entre outros. No que respeita ao contexto político, especificamente a competição partidária, observou-se que para ambos os casos o NEP e a correlação de forças políticas, no PE e PL, no nível doméstico tem refletido sobre o subnacional. Com relação ao NEP, é coerente afirmar que há semelhança nos dois níveis. Na Argentina, o NEP é baixo, refletindo em Córdoba, enquanto no Brasil o NEP vem crescendo nos últimos anos, da mesma forma que em Minas Gerais. Outro aspecto que tem se refletido no nível subnacional concerne ao bipartidarismo na disputa presidencial, no caso de Minas Gerais, tendo como protagonistas o PT e o PSDB, porém, em Córdoba, esse reflexo pode ser atribuído apenas à predominância do PJ nas disputas do PE e PL. Nessa província, diferentemente do que ocorre no nível doméstico, o crescimento do Frente Cívico tem proporcionado ao partido status de uma segunda força política, inclusive superior ao do tradicional UCR, na arena executiva e a terceira bancada na arena legislativa.

A partir disso pode-se concluir que, embora as unidades analisadas compartilhem certos traços com seus respectivos níveis domésticos, isso não tem impedido a existência de subsistemas partidários próprios no nível subnacional, com dinâmicas próprias.

Os contextos aqui tratados, institucional e político, permitiram entender a organização do PE no nível subnacional e mostrar em que medida esta se assemelha ao nível federal. Assim, evidenciou-se que a formação de um governo unipartidário no nível doméstico na Argentina

tem refletido diretamente em Córdoba. Da mesma forma, os traços de gabinetes de coalizão multipartidária no nível doméstico se refletiram em Minas Gerais.

A partir disso, é crível concluir que a configuração dos diferentes contextos do nível doméstico reflete, em alguma medida, sobre a configuração subnacional dos contextos institucional e político, mais especificamente sobre Minas Gerais do que sobre Córdoba. Resta saber se as variáveis institucionais e políticas nos diferentes níveis moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada nas unidades analisadas. Essa relação será apresentada e analisada no capítulo a seguir, que terá como objetivo apresentar aspectos sobre a inserção internacional das unidades aqui analisadas.

#### **4 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBNACIONAIS E A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA NO NÍVEL DOMÉSTICO E SUBNACIONAL**

Nos capítulos 2 e 3 foram examinados, respectivamente, os contextos institucional e político dos níveis doméstico e subnacional, apresentando os traços institucionais e políticos das principais instituições decisórias que lidam com a agenda internacional e a variação existente entre os casos e em cada um dos níveis, para saber *como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid) em Minas Gerais e Córdoba.*

Destaca-se que este capítulo foi desenvolvido dentro do recorte temporal proposto, 2007-2015 no caso da Argentina e 2010-2016 para o Brasil, recorte aplicado tanto para o nível doméstico como para o subnacional. No nível doméstico argentino, o período abarca dois governos da Frente para la Victoria (FPV), e no caso brasileiro o primeiro e parte do segundo governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Já no nível subnacional argentino, Córdoba, será analisado o governo da coligação *Unión por Córdoba*, de base do Partido Justicialista (PJ) e em Minas Gerais, governos de oposição, quais sejam, o PSDB e o PT.

Como destacado no modelo analítico, para as unidades de análise aqui pesquisadas, a questão da inserção internacional varia na sua tipologia: a paradiplomacia e a diplomacia federativa, que se distinguem em relação ao grau de *institucionalização e coordenação* (DUCHACEK, 1990; KINCAID, 1990; SOLDATOS, 1998; CORGANO, 2004; MIKLOS, 2011). Levando isto em consideração, nesta parte da tese serão instrumentalizadas as características dos modelos propostos sobre os dois tipos de inserção internacional, as quais foram apresentadas no capítulo 1 e são retomadas para análise empírica no presente capítulo. Como forma de retomar a diferença entre os tipos de inserção, o Quadro 13 é novamente apresentando:

Quadro 13 – Tipos de inserção internacional subnacional: Paradiplomacia e DF

<b>Tipo de inserção internacional</b>	<b>Paradiplomacia</b>	<b>Diplomacia federativa</b>
<b>Principais atores subnacionais do setor público</b>	Províncias, estados, cidades e regiões.	Províncias, estados, cidades e regiões.
<b>Tipo de interação</b>	Interação internacional <i>direta</i> com outros atores do nível internacional <i>sem intermediários</i> do nível doméstico	Interação <i>indireta</i> com outros atores do nível internacional <i>com intermediários</i> do nível doméstico
<b>Processo de inserção internacional ao longo do tempo (Nível subnacional)</b>	<i>Stop and go</i> , baixa adesão à agenda internacional devido à baixa institucionalização. Mudança do governo gera descontinuidades nas atividades internacionais das unidades subnacionais ou dificulta o processo de retomada.	Processo com graus de estabilidade ou de fácil retomada devido à maior grau de institucionalização. Mudança do governo não afeta os projetos das atividades internacionais das unidades subnacionais.
<b>Institucionalização:</b> Previsão constitucional que institui autonomia	Previsão Constitucional que institui a autonomia do ente federado	Sem Previsão Constitucional que institui a autonomia do ente federado
<b>Coordenação:</b> Dispositivo institucional ( <i>órgão Federal</i> ) que coordene as ações internacionais das unidades federativas	As atividades internacionais podem ocorrer <i>sem</i> a necessidade de órgão Federal que coordene as ações.  No entanto, outras instâncias podem acompanhar ditas ações, entre estas o Poder Legislativo.	As atividades internacionais podem ocorrer <i>com</i> a necessidade de um órgão Federal que coordene as ações. Exemplos: MRE No entanto, outras instâncias podem acompanhar ditas ações, entre estas o Poder Legislativo.

Fonte: Elaboração própria com base em: KINCAID (1990); DUCHACEK (1990); SOLDATOS (1998); KEATING (2004); CORGANO (2004); VIGEVANI (2006); MILANI; RIBEIRO (2011).

Além de retomar as características desta tipologia, serão levados em consideração os traços institucionais e políticos de cada país e de cada província/estado. Destaca-se, ainda, que neste trabalho serão instrumentalizadas, não apenas revisões bibliográficas, mas também as análises de documentos formais das diferentes instâncias envolvidas e de discursos proferidos por diferentes autoridades, relacionados diretamente com a agenda internacional. Os rendimentos analíticos encontrados permitirão introduzir alguns aspectos que serão analisados no Capítulo 5 sobre o caso específico de Minas Gerais. A partir disso, o presente capítulo se estrutura da seguinte forma: A primeira seção mostrará como, no nível doméstico, foram tratados aspectos sobre a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid na Argentina e no Brasil. A segunda, tratará deste mesmo assunto, porém, no nível subnacional, especificamente em Córdoba e Minas Gerais. Para realizar esta análise comparativa serão usados os mesmos critérios<sup>222</sup> tanto para o nível doméstico quanto para o subnacional. Finalmente, serão apresentadas as considerações finais do capítulo.

<sup>222</sup> Tais critérios serão apresentados no Quadro 15.

#### 4.1 A inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid no nível doméstico da Argentina e do Brasil

Esta seção analisa de forma comparativa os aspectos de como se lidou, no nível doméstico, com a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid na Argentina e do Brasil. Objetivando realizar uma comparação sistemática entre ambos os países, estipulou-se um conjunto de critérios que orientarão esta seção, tendo como base os traços institucionais e políticos apresentados no Capítulo 2.

Os critérios citados encontram-se divididos por instâncias decisórias no nível doméstico. Primeiro, no Poder Executivo (PE), será verificado a existência ou não de órgãos vinculados à Presidência da República que tenham entre as suas atribuições lidar com a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid. Segundo, identificar o surgimento, reorganização e/ou aglutinamento de órgãos que tivessem como foco a questão da inserção internacional das unidades subnacionais e Ceid, isto no âmbito dos Ministérios que tradicionalmente tiveram estas atribuições: para o caso da Argentina escolheu-se o Ministério de Relaciones Exteriores y Culto e o Ministério de Economía y Finanzas Públicas e para o Brasil escolheram-se órgãos equivalentes tais como Ministério de Relações Exteriores e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Quadro 14 – Critérios de comparação no nível nacional

<b>Poder Executivo</b>		Órgãos vinculados à Presidência da República que tenham entre as suas atribuições lidar com a questão da inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.
		Órgãos do MRE, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no Brasil e o MRYC e o Ministério de Economía y Finanzas Públicas na Argentina que tenham entre as suas atribuições lidar com a questão da inserção internacional das unidades subnacionais na Ceid.
<b>Poder Legislativo</b>	<b>C B</b>	Comissão Permanente que trate sobre a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid: Relações Internacionais, Relações Exteriores e Assuntos Econômicos.
	<b>C A</b>	

Fonte: Elaboração própria.

Para o Poder Legislativo (PL), serão analisadas as atribuições e a existência ou não de Comissões Permanentes em cada casa legislativa, objetivando identificar a existência ou não

de órgãos que tratam desta temática em especial. Para tanto, escolheram-se *três áreas* que, a princípio, podem envolver a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid sendo estas as áreas de: Relações Internacionais, Relações Exteriores e Assuntos Econômicos.

#### ***4.1.1 Órgãos vinculados à Presidência da República que tenham entre as suas atribuições lidar com a questão da inserção internacional das unidades subnacionais e da Ceid***

Ao longo dos anos foi possível identificar mudanças importantes na estrutura organizacional do Estado, especificamente em relação à organização do Poder Executivo (PE). Assim sendo, esta seção tem por objetivo mapear se nessa estrutura organizacional existiram órgãos responsáveis pela comunicação entre o PE Nacional e as unidades subnacionais, no que respeita às ações voltadas à inserção internacional e a Ceid.

No caso argentino, no período de 2007-2015, embora tenha sido governado pelo mesmo mandatário da *Frente para la Victoria* (FPV), a estrutura do Poder Executivo Nacional (PEN) sofreu alterações mediante decretos, no que tange ao número e às atribuições dos diferentes órgãos. Assim, o PEN se divide em três pilares: Secretarias Presidenciais, Jefatura de Gabinete e Ministérios,<sup>223</sup> mas nem todos tiveram atribuições para lidar com a questão internacional das unidades subnacionais e a Ceid. Assim sendo, nenhuma das Secretarias Presidenciais, *Secretaría General*, a *Secretaría Legal y Técnica*, *Secretaría de Inteligencia*, *Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico*, tiveram como foco este assunto dentro do recorte proposto.

Entre as secretarias que compõem a *Jefatura de Gabinete*, conforme o Decreto nº 22/2011,<sup>224</sup> algumas têm atribuições para tratar determinados assuntos com as províncias, no entanto, com mais foco em questões administrativa/eleitoral/ambiental/fiscal do que questões econômicas. Das secretarias que compõem a *Secretaría de Gabinete de Coordinación Administrativa*<sup>225</sup> (*Secretaría de Comunicación Pública*, *Secretaría de Evaluación*

<sup>223</sup> Estes órgãos serão tratados na seção a seguir.

<sup>224</sup> O Decreto nº 22/2011 está disponível no ANEXO 8.

<sup>225</sup> *Secretaría de Gabinete de Coordinación Administrativa*: (3) Participar com o Ministério do Interior na assistência aos Estados Provinciais na formulação de projetos sobre mecanismos de democracia direta e democracia participativa. *Secretaría de Evaluación Presupuestaria*: (3) Supervisionar o acompanhamento e análise da relação fiscal entre a Nação e as Províncias. *Secretaría de Relaciones Parlamentarias*: Esta seria responsável, principalmente, por tratar das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e também com as comissões legislativas. *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable*: (9) Compreender o desenvolvimento e atualização permanente do diagnóstico da situação ambiental nacional de forma coordenada com os órgãos nacionais, provinciais e municipais. (19) Coordenar e promover planos e ações com os órgãos interjurisdicionais competentes da Administração Pública Nacional, Provincial e Municipal, que tratam da gestão sanitária e ambiental das bacias e costas da Região Metropolitana de Buenos Aires. À Subsecretaría de Planificación y Política

*Presupuestaria, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable*) apenas a *Secretaría de Integración Nacional*<sup>226</sup> faz referência à possibilidade de assessorar o chefe de gabinete, no que diz respeito à promoção econômica com foco industrial apenas no nível doméstico. Os órgãos citados, Secretarias Presidenciais e da *Jefatura de Gabinete*, embora não tratem da inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid, são responsáveis pela interlocução entre os poderes dos diferentes níveis voltadas para assuntos de ordem econômica doméstica. É importante ressaltar que uma das explicações possíveis para ausência de um órgão federal, vinculado à presidência, que acompanhe a agenda internacional das províncias é que existe uma prerrogativa constitucional que já garante a celebração de tratados internacionais por parte das províncias. Cabendo unicamente ao Congresso Nacional ter conhecimento sobre as orientações dos acordos celebrados e não propriamente a participação do Chefe do Executivo. Aspecto que assinala um grau de descentralização importante em matéria internacional dentro da federação argentina.

Em relação ao Brasil, para o período de 2010 a 2016, observou-se que no âmbito do PEN, também, se rearticularam as competências dos órgãos, mesmo sobre o mesmo governo, voltadas à inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid. É importante frisar que no caso do Brasil as instâncias que se vinculam e estão subordinadas diretamente ao PE são as secretarias especiais e os ministérios.<sup>227</sup> No entanto, para ter os mesmos parâmetros de comparação, nesta seção serão aqui analisadas as secretarias especiais, órgãos com status de ministério.

Para analisar o caso brasileiro, toma-se como ponto de partida as mudanças ocorridas mediante a Lei nº 12.462/2011, sobre a organização da Presidência da República, incluindo alteração dos Ministérios e das Secretarias especiais. Este último será representado pelos seguintes órgãos: Secretaria Geral; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria de Comunicação Social; Secretaria de Assuntos Estratégicos; Secretaria de Políticas para as

---

Ambiental: (3) Participar no desenvolvimento e atualização permanente do diagnóstico da situação ambiental e dos assentamentos humanos, em coordenação com outros órgãos nacionais, provinciais e municipais (ARGENTINA, 2011a, tradução nossa).

<sup>226</sup> (2) Assessorar o chefe da Secretaria Nacional de Integração na *coordenação de políticas que tendam a promover as produções regionais e provinciais*, em conjunto com os órgãos competentes, promovendo a inserção de indústrias no meio rural que permitam reforçar cadeias agroindustriais de valor agregado. (4) Assessorar o chefe da Secretaria da Integração Nacional na *coordenação de políticas de fomento às produções regionais e provinciais*, em conjunto com os órgãos competentes, fomentando a inserção de indústrias no meio rural que permitam o reforço de cadeias agroindustriais de valor agregado (ARGENTINA, 2011a, tradução nossa)

<sup>227</sup> Estes órgãos serão tratados na seção a seguir. No entanto, cabe destacar que o primeiro governo Dilma iniciou-se com um total de 39 instâncias, das quais 14 eram propriamente ministérios, 13 eram órgãos vinculados à presidência, sendo criada uma secretaria especial de micro e pequena empresa em 2013 (BORGES; BARBOSA, 2019).

Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria de Portos; Secretaria de Aviação Civil (BRASIL, 2011). A esse grupo será incluído a Casa Civil, que, embora não seja nomeada de Secretaria, tem status de ministério e se encontra dentro do conjunto de secretarias especiais.

É importante constatar que a Casa Civil,<sup>228</sup> a Secretaria Geral<sup>229</sup> e a Secretaria de Relações Institucionais,<sup>230</sup> durante o Governo Lula, exerceram papel central na Presidência, uma vez que tinham entre suas responsabilidades o diálogo e a coordenação política entre o governo, Congresso, partidos, sociedade civil e os entes subnacionais<sup>231</sup> – aspectos que perderam peso no Governo Dilma com a Lei nº 12.462, pois a responsabilidade de articular a interlocução com diferentes atores domésticos deixou de ser da Casa Civil e da Secretaria Geral. Estas atribuições apenas se mantiveram na Secretaria de Relações Institucionais (LAMEIRÃO, 2011, p. 57).

Destaca-se, ainda, que o papel destes órgãos, durante o Governo Lula, foi além da questão da articulação política da Presidência da República com diferentes atores, ou seja, foi no âmbito destes que se articularam ações para tratar assuntos voltados à cooperação internacional e cooperação internacional descentralizada por parte das unidades federativas. Foi mediante a Medida Provisória nº 103/2003, durante o Governo Lula e no âmbito da presidência, que se criou a Secretaria de Assuntos Federativos,<sup>232</sup> que posteriormente se tornou subchefia. Além disso, esse órgão passou da Secretaria Geral para a Casa Civil, dando a esta maior visibilidade. Entre suas atribuições iniciais se destacam, conforme o Decreto-Lei nº 4.607/2003:

---

<sup>228</sup> Conforme o art. 2º da Medida Provisória nº 103/2003: À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais, *realizar a coordenação política do Governo, o relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos, a interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios* [...]. (BRASIL, 2003).

<sup>229</sup> Segundo o art. 3º da Medida Provisória nº 103/2003: Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente *no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo*, na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, *na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional* e outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria-Geral e até duas Subsecretarias (BRASIL, 2003).

<sup>230</sup> Consoante o art. 2º da Medida Provisória nº 259/2005: À Secretaria de Relações Institucionais compete assistir: (I) *na coordenação política do Governo*; (II) *na condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos*; e (III) *na interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Município* (BRASIL, 2005).

<sup>231</sup> Cada órgão sofreu mudanças na estrutura administrativa e nas atribuições, dependendo de cada governo (LAMEIRÃO, 2011).

<sup>232</sup> Secretaria criada pelo Decreto nº 4.607/2003.

Art. 13: [...] IV - *gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo*; VI - *contribuir com os órgãos do Governo Federal nas ações que tenham impacto nas relações federativas*; VII - *contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental junto aos entes federados e à sociedade*; VIII - **estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados**; IX - *subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica*; eX - *realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.* (BRASIL, 2003).

A criação e a estruturação dessa Subchefia em Assuntos Federativos (SAF) e de sua Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), como órgão da Casa Civil e posteriormente trasladada à Secretaria de Relações Institucionais (2005), ainda no Governo Lula, mostraram, no âmbito da Presidência da República, a necessidade de estabelecer um vínculo maior com os entes subnacionais, em prol de aprimorar o pacto federativo, relações federativas e principalmente incentivar ações de cooperação técnica e o processo de cooperação entre as unidades subnacionais no nível doméstico. No entanto, a alusão feita ao caráter propriamente internacional se torna notória apenas nas mudanças realizadas no Decreto-Lei nº 6.207/2007:

IX - *estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação internacional dos entes federados*; X - *subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação*; eXI - *realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.* (BRASIL, 2007).

Estas mudanças, além de trazerem à tona a importância de articular as unidades federativas, dão ênfase a outros atores, como a administração pública federal e estadual, em prol da melhoria do diálogo na federação. Ademais, esse Decreto enfatiza o estímulo e o apoio aos processos que lidem com agenda internacional, como citado acima no item IX (BRASIL, 2007).

Ao comparar as atribuições da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), entre o Decreto de 2007, no Governo Lula, e o Decreto de 2015, no Governo Dilma, não foi possível identificar mudanças e nem avanços importantes na interação entre a Presidência da República e os estados em matéria internacional. Com o Decreto-Lei nº 8.579/2015, não apenas se reduziu o número de ministérios e se aglutinaram algumas secretarias, mas se criou a Secretaria de Governo, na qual foi inserida a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), mantendo as mesmas responsabilidades (BRASIL, 2015).

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito às comparações feitas por Tavares (2004, p. 20) sobre a relação dos presidentes e os atores do nível subnacional. Segundo o autor, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula da Silva e Dilma Rousseff, incluíram nas missões e visitas internacionais, organizadas pelo Governo Federal, diferentes atores do nível subnacional, indicativo de que havia uma preocupação por parte da Presidência da República em estreitar laços com atores do nível subnacional em temáticas de inserção internacional, independentemente do perfil ideológico.<sup>233</sup>

Outros autores, como Cervo e Lessa (2014), argumentam sobre as diferenças entre o Governo Lula e o Governo Dilma em relação à política externa. Os autores enfatizam que houve um certo declínio no Governo Dilma em matéria internacional, que esteve ligado mais a questões domésticas do que externas;<sup>234</sup> entre as quais se pode citar: “baixa inovação e baixa competitividade dos sistemas produtivo e de serviços, exceto o agronegócio; sistema político de coalizão partidária, que desloca facilmente a governabilidade da eficiência ao proveito pessoal ou do partido” (CERVO; LESSA, 2014, p. 135). Entre as principais evidências desse processo, os autores citam a diminuição de investimentos internos e do desenvolvimento tecnológico, assim como também a “ausência de política de comércio exterior”, essa última afetando a dinâmica doméstica e internacional (CERVO; LESSA, 2014, p. 149).

Essas informações nos permitem inferir que, não existindo uma previsão legal na Constituição que trata sobre a inserção internacional das unidades subnacionais, com foco na Ceid, é compreensível que as atribuições das secretarias especiais no âmbito do Presidência da República sejam genéricas e percam fôlego quando ocorre uma mudança de governo.

A seção a seguir tratará da estrutura dos dois Ministérios equivalentes analisados nesta tese, objetivando identificar qual é o papel dos ministérios no que diz respeito à inserção internacional das unidades subnacionais para Ceid.

---

<sup>233</sup> Segundo Tavares (2004, p. 20) fizeram parte da comitiva internacional à China durante o governo Lula os seguintes governadores: Geraldo Alckmin (SP), Aécio Neves (MG), Blairo Maggi (MT) e Zeca do PT (MS); e no início do governo Dilma, o governador Jaques Wagner (BA) fez parte da comitiva a Cuba.

<sup>234</sup> Segundo Cervo e Lessa (2014, p. 136), a crise financeira e o contexto da economia internacional afetou de forma leve o declínio no Brasil em matéria internacional.

**4.1.2 Órgãos do MRE, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no Brasil e do MRYC e do Ministério de Economía y Finanzas Públicas na Argentina, que tenham entre as suas atribuições lidar com a questão da inserção internacional das unidades subnacionais na Ceid**

Como destacado acima, foram escolhidos ministérios equivalentes para serem comparados na Argentina e no Brasil. Assim sendo, no Brasil foram escolhidos o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e na Argentina, o *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* e o *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. A escolha desses ministérios se deve ao argumento de que ambos têm atribuições que se inserem no escopo da pesquisa: inserção internacional das unidades subnacionais com foco na Ceid.

Para analisar o caso argentino, cabe fazer algumas observações. Primeiro, a Constituição Argentina de 1994, arts. 124 e 125, possibilita que as províncias celebrem acordos internacionais. Colacrai e Zubelzu (2004) destacam que a busca dos atores subnacionais por inserção internacional é anterior à reforma; no entanto, a inserção internacional ficou mais notória nos governos de Alfonsín (1983-1989), Menem I (1989- 1995) e II (1995-1999), mas foi durante o Governo Menem que o interesse, por parte do Governo Federal, de abertura comercial<sup>235</sup> propiciou a inserção internacional das províncias – assim como também permitiu, mediante a Ley nº 24.190/1993,<sup>236</sup> a reformulação organizacional, institucional e funcional do *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC)*, mudanças que permitiram lidar com a nova proposta do governo. Colacrai e Zubelzu (2004) destacam outras mudanças anteriores, como o Decreto nº 1.190/1992, que criou a *Subsecretaría de Relaciones Institucionales*, dependente da *Secretaría General* e de *Coordinación*. Além destas, criaram-se, nesse mesmo Ministério, quatro *Direcciones: Asuntos Nacionales, Asuntos Parlamentares, Organizaciones Intermedias* e *Asuntos Federales*, a última para trabalhar com ações internacionais voltadas ao nível subnacional. Assim sendo, é possível afirmar que tais mudanças, de forma especial a criação das *Direcciones*, prepararam a estrutura ministerial para a reforma de 1994 e para lidar com a inserção internacional dos atores subnacionais, concedendo-lhes, via processo de descentralização, novas atribuições na área internacional (COLACRAI, ZUBELZU, 2004).

<sup>235</sup> Um interesse voltado ao Mercosul e aos EUA (COLACRAI; ZUBELZU, 2004, p. 321).

<sup>236</sup> Lei promulgada em 1993.

Colacrai e Zubeck (2004) afirmam, ainda, que a reforma de 1994 desencadeou uma dinâmica de inserção internacional diversificada por parte dos atores subnacionais. Se, por um lado, surgiram atividades pioneiras de inserção, por outro, algumas províncias que tinham limites territoriais com outros países se aprofundaram nas ações já existentes. Outros atores aproveitaram os acordos internacionais existentes entre a Argentina e outros países, mas houve casos em que não se realizou nenhum tipo de inserção internacional. Mesmo com a medida constitucional, sobre a possibilidade de as províncias celebrarem tratados internacionais, foi necessária a adequação do MREC para assessorar as iniciativas desde o nível doméstico. Além disso, no nível subnacional, foi preciso reorganizar as estruturas administrativas no nível provincial (criação de agências ou órgãos) para lidar com essa nova agenda.

Segundo, essas mudanças ao longo dos anos no âmbito ministerial na Argentina, especificamente no MREC e no *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas* indicam que essas instituições acompanharam de perto a atuação das províncias em questões internacionais, sobretudo aquelas de cunho econômico – aspectos que contribuíram para a criação de órgãos específicos em cada ministério para lidar com temáticas específicas. Dentro de ambos ministérios identificou-se que ao primeiro foram atribuídas e retiradas responsabilidades. Um claro exemplo disso é que o Decreto nº 2.082/2011 (ARGENTINA, 2011b),<sup>237</sup> retirou a pauta econômica desse ministério, que passou a ser atribuição do *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*.<sup>238</sup>

Terceiro, no caso do MREC argentino, entre as diversas alterações ocorridas em 2011, a que mais chama atenção é a incorporação do art. 18, que especifica que o MREC e os demais entes subnacionais devem ter ciência, do ponto de vista de política exterior, do desenvolvimento que ocorre nas regiões limítrofes, ou seja, destaca o papel das províncias para um processo de coordenação, em termos de uma federação, em prol do desenvolvimento de atividades com países fronteiriços.<sup>239</sup> Isso indicando que as atividades internacionais no nível subnacional são orientadas para a paradiplomacia transfronteiriça (DUCHACEK, 1990), mas ao mesmo tempo se incentiva a inserção internacional com outros atores, sem necessidade de autorização prévia de órgãos federais, pois há previsões constitucionais para isso: os arts 124 e 125 da CF. O art.

<sup>237</sup> O Decreto alterado foi o nº 438, de 12 de março de 1992. O Decreto nº 2.082/2011 está disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/191196/norma.htm>.

<sup>238</sup> O Ministerio de Relaciones Exteriores, *Comercio Internacional* y Culto passou a ser Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. O Decreto nº 2.082/2011 muda o Decreto nº 438, de 12 de março de 1992.

<sup>239</sup> Compreender, do ponto de vista da política externa e em articulação com os órgãos de ligação nacionais, provinciais e regionais, no desenvolvimento de processos de integração física com os países vizinhos (ARGENTINA, 2011b, tradução nossa).

21,<sup>240</sup> embora faça referência às missões de cunho econômico do país, não faz menção às atividades econômicas do nível subnacional. Da mesma forma, o art. 27<sup>241</sup> faz menção à questão da cooperação internacional de forma ampla, sem fazer referência às ações dos entes subnacionais (ARGENTINA, 2011b).

Além dessa alteração, constatou-se que ao longo dos anos a estrutura orgânica do MREC sofreu alterações, isto é, aspectos que envolveram a criação, reorganização, tanto das *Direcciones Nacionales* como das *Secretarías (Subsecretarías, Direcciones Generales e Direcciones)*, no que diz respeito às atribuições. Para o período de análise do caso argentino (2007-2015), no nível doméstico, observou-se que o Decreto nº 878/2008, no que tange à Administração Pública Nacional, modificou de forma importante as atribuições deste ministério, especificamente acerca das atividades das províncias em matéria internacional. Este seria o caso do novo *status* e responsabilidades da *Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional* e da *Dirección Nacional de Ceremonial*.<sup>242</sup> Com relação a essa última, mudou-se o conteúdo especificando que esse órgão deve ter conhecimento e acompanhar os Atos Protocolares no nível provincial dos diversos atores nacionais e internacionais.

Em relação à *Secretaria de Coordinación y Cooperación Internacional*, esta deixou de ser uma subsecretaria para tornar-se uma Secretaria; no entanto, não se faz menção ao nível subnacional entre as suas responsabilidades primárias. O acompanhamento dessas atividades só será descrito em órgãos internos desta secretaria, tais como a *Dirección General de Cooperación Internacional* e da *Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional*, enfatizando as ações voltadas à cooperação descentralizada e aos recursos possíveis para o desenvolvimento, ou seja, realizadas por atores do nível subnacional.

Entre as responsabilidades primárias da *Dirección General de Cooperación Internacional*, o órgão destaca o acompanhamento de ações que envolvam a “Cooperação

---

<sup>240</sup> Entender en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico, oficiales y privadas, en el exterior, atendiendo a las orientaciones de política económica global y sectorial que se definan (ARGENTINA, 2011b).

<sup>241</sup> Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en la negociación de la cooperación internacional en los ámbitos educativos, cultural, ambiental, económico, social, científico, técnico, tecnológico, nuclear, espacial, laboral y jurídico, en coordinación con los respectivos ministerios y con los demás organismos nacionales que tengan competencia en alguno de dichos ámbitos (ARGENTINA, 2011b).

<sup>242</sup> Compreender em todos os Atos Protocolares, tanto na Ordem Nacional como na Provincial, quando participam funcionários de outros Estados e Convidados Oficiais, Representações Diplomáticas, Organismos Consulares e Internacionais, Missões Especiais e Delegações Oficiais Estrangeiras, bem como as visitas e viagens do Sr. Presidente da Nação no exterior (ARGENTINA, 2008ª, tradução nossa).

técnica Bilateral e/ou multilateral, descentralizada”,<sup>243</sup> desde seu processo embrionário até a execução dos projetos. Além disso, um aspecto que merece destaque refere-se ao papel dessa instância na coordenação, controle de gestão e avaliação de ações que envolvam atividades de cooperação descentralizada:

Entender como ponto focal nacional na *coordenação, controle de gestão e avaliação das ações de cooperação internacional* realizadas no âmbito bilateral, multilateral e *descentralizado nos níveis nacional, provincial* e municipal ou executadas por pessoas físicas ou jurídicas ou organizações não governamentais. (ARGENTINA, 2008a, tradução nossa).<sup>244</sup>

Ainda, nesta secretaria o sub órgão da *Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional* deve “Assessorar o Diretor Geral de Cooperação Internacional e as diversas Organizações Nacionais, Provinciais e Municipais sobre as formas de financiamento disponíveis para projetos de desenvolvimento” (ARGENTINA, 2008a, tradução nossa).<sup>245</sup>

Além disso, a Subsecretaría de Relaciones Institucionales e a Subsecretaría de Política Latinoamericana, órgãos internos da Secretaría de Relaciones Exteriores, fazem menção ao acompanhamento das ações internacionais do nível provincial. Com relação ao primeiro, está entre seus objetivos a interlocução e articulação institucional entre o MREC e demais atores domésticos, inclusive os do nível subnacional.<sup>246</sup> Quanto ao segundo, em matéria de aprofundamento da integração política dos países latino-americanos, cabe a esse órgão: “*Identificar, planejar e coordenar as políticas e ações necessárias para implementar e desenvolver o processo de aprofundamento da integração política com os países latino-americanos*, em coordenação com os Organismos de Ligação Nacionais, *Provinciais* e Regionais” (ARGENTINA, 2008a, tradução nossa).<sup>247</sup> Finalmente, o último órgão que faz menção a esse tipo de atividade, porém voltada à questão econômica, é a Secretaría de Comercio

<sup>243</sup> Entender no estabelecimento dos instrumentos de *programação, execução e controle de gestão de planos, programas e projetos de cooperação técnica bilateral e/ou multilateral, descentralizada* e em relação ao Fundo Argentino de Cooperação Horizontal (ARGENTINA, 2008a).

<sup>244</sup> Entender como punto focal nacional en la coordinación, en el control de gestión y evaluación de las acciones de cooperación internacional realizadas en el campo bilateral, multilateral y descentralizada a nivel doméstico, provincial y municipal o ejecutadas por personas físicas o jurídicas u organizaciones no gubernamentales.

<sup>245</sup> (5) Asesorar al Director General de Cooperación Internacional y a los distintos Organismos Nacionales, Provinciales y Municipales sobre formas de financiamiento disponibles para los proyectos de desarrollo.

<sup>246</sup>(1) Compreender a articulação institucional entre o Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto e os Organismos e Autoridades dos diferentes poderes do Estado a nível doméstico, Provincial ou Municipal, Entidades Regionais e Instituições intermediárias (ARGENTINA, 2008<sup>a</sup>, tradução nossa).

<sup>247</sup> Identificar, planificar y coordinar las políticas y acciones necesarias para instrumentar y desarrollar el proceso de profundización de la integración política con los países latinoamericanos, en coordinación con los Organismos Nacionales, Provinciales y Regionales de enlace.

y Relaciones Económicas Internacionales. Entende-se que esse órgão tem de acompanhar as negociações, entre o nível internacional e provincial, sempre e quando estas comprometam o papel do estado.<sup>248</sup>

Ressalta-se que, para a análise apresentada nesta seção, foram usadas como base as informações do Decreto nº 878/2008 (ARGENTINA, 2008a), início do governo de Cristina Kirchner. Ao longo de seus dois governos, foram realizadas pequenas alterações, mas, quanto à relação entre o MREC e as províncias, houve poucas mudanças significativas. A partir dos documentos analisados, pode-se afirmar que a mudança de 1994 provocou importantes impactos na organização interna do MREC, impactos que foram percebidos no período analisado. Além disso, observou-se que as atribuições das *Secretarías*, *Subsecretarías* e *Direcciones* têm como foco assessorar as ações internacionais das províncias, em aspectos que vão desde a formulação de projetos de Cooperação Descentralizada, com foco para o desenvolvimento das regiões, até questões de capacitação e cooperação técnica.

Por outro lado, conforme o Decreto nº 2.102/2008 (ARGENTINA, 2008b), durante o primeiro governo de Cristina Kirchner, o *Ministerio de Economía e Finanzas Públicas* tinha secretarias para lidar com a questão econômica das províncias. Na maioria das atribuições das secretarias internas, como é o caso da *Secretaria de Política Económica*, foi possível verificar que dito ministério era o responsável por identificar e mapear os impactos externos sobre a economia local<sup>249</sup> e por ajudar a criar programa de capacitação para os entes subnacionais: “(24) Elaborar programas de treinamento e assistência técnica destinados às agências executoras nos níveis nacional, provincial e municipal para a aplicação mais eficaz da política econômica” (ARGENTINA, 2004, tradução nossa).<sup>250</sup> Ditos aspectos reforçam a ideia de que, na Argentina, as atribuições do nível doméstico sobre temas da inserção internacional das províncias consideram a análise multinível e possíveis impactos dessa inserção nas unidades federativas (PUTNAM, 1990). Assim sendo, o papel de algumas subsecretarias no *Ministerio de Economía e Finanzas Públicas* se torna crucial para entender como o nível doméstico percebe as ações paradiplomáticas das províncias argentinas. Este seria o caso da *Subsecretaría de Programación Económica*, inserida também na *Secretaría de Política Económica* desse ministério, a qual tem entre suas atribuições:

<sup>248</sup> Entenda em qualquer negociação entre as autoridades provinciais e os representantes de terceiros países que implique alguma obrigação em que as garantias são previstas pelo Estado (ARGENTINA, 2008b, tradução nossa).

<sup>249</sup> XV: Secretaría de Política Económica: “11. Evaluar el impacto sobre la economía local de los cambios en el contexto internacional” (ARGENTINA, 2008b).

<sup>250</sup> Diseñar programas de capacitación y asistencia técnica orientados a organismos ejecutores de nivel doméstico, provincial y municipal para la aplicación más efectiva de la política económica.

(9) Preparar programas de treinamento e assistência técnica destinados às agências executoras nos níveis nacional, provincial e municipal para a aplicação mais eficaz da programação econômica (12) Participar de análises para avaliar o impacto na economia nacional das mudanças no contexto internacional. (ARGENTINA, 2008b, tradução nossa).<sup>251</sup>

Outra Subsecretaria com ações voltadas a acompanhar as ações das províncias em matéria internacional foi a *Subsecretaría de Relaciones con Provincias*, órgão da *Secretaría de Hacienda* do *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Entre as suas principais ações estaria apoiar as unidades federativas sobre políticas fiscais para o desenvolvimento econômico das províncias: “Coordenar o que concerne às opções de cooperação e assistência nacional e internacional, bilateral e multilateral à disposição das Províncias e Municípios em apoio às suas políticas e ações fiscais, econômicas e financeiras” (ARGENTINA, 2008b, tradução nossa).<sup>252</sup>

Observou-se, ainda, que o Decreto nº 2.082/2011 alterou algumas competências do *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas* dando ênfase ao papel das províncias. O art. 20<sup>253</sup> afirma que caberia a esse Ministério dar assistência ao presidente e chefe de gabinete, no que diz respeito à “política econômica e desenvolvimento econômico, à administração das finanças públicas, ao comércio doméstico e internacional, às relações econômicas, financeiras e fiscais com as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, em particular” [...] (tradução nossa). Ainda, conforme o art. 20,<sup>254</sup> esse órgão seria responsável pela autorização de operação de crédito (interno e externo) das diferentes entidades de nível doméstico, incluindo órgãos subnacionais. As prerrogativas citadas informam que esse Ministério acompanha de perto as ações das províncias em matéria econômica, especialmente, no que se refere a operações de crédito. É importante destacar que a Constituição Federal faz menção, apenas, ao papel do

---

<sup>251</sup> (9) Elaborar programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a organismos ejecutores de nivel doméstico, provincial y municipal para la aplicación más efectiva de la programación económica. (12) Participar en los análisis de evaluación del impacto sobre la economía nacional de los cambios en el contexto internacional.

<sup>252</sup> Coordinar todo lo atinente a opciones de cooperación y asistencia nacional e internacional, bilateral y multilateral, disponibles para las Provincias y Municipios en apoyo de sus políticas y acciones fiscales, económicas y financieras (ARGENTINA, 2011).

<sup>253</sup> al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la política económica y el desarrollo económico, a la administración de las finanzas públicas, al comercio interior e internacional, a las relaciones económicas, financieras y fiscales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en particular [...] (ARGENTINA, 2011a).

<sup>254</sup> 20. Entender en la autorización de operaciones de interno y externo del sector público nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público; de los empréstitos públicos por cuenta del Gobierno de la Nación y de otras obligaciones con garantías especiales, o sin ellas, así como entender en las operaciones financieras del mismo tipo que se realicen para necesidades del sector público provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando se trate de preservar el público de la Nación (ARGENTINA, 2011a).

Congresso Nacional no que tange ao acompanhamento de ações internacionais das províncias e não se faz referência a outros órgãos do Poder Executivo Federal.

Pelas informações encontradas, pode-se inferir que as reformas citadas nos diferentes ministérios buscaram estar alinhadas com os arts. 124 e 125 da Constituição Federal argentina, a qual legisla sobre as ações internacionais das províncias e enfatiza que as unidades subnacionais podem realizar ações de cunho internacional, mas estas não devem comprometer o público da nação, devendo alinhar-se com a política externa nacional (ARGENTINA, 2022). Outro aspecto importante identificado diz respeito ao papel desses ministérios sobre o acompanhamento e assistência aos demais entes federativos em matéria internacional. As ações citadas no caso argentino, no nível nacional, se alinham com o argumento de Soldatos (1990) de que mesmo numa federação onde as ações paradiplomáticas são de natureza da *Parallel-action*, é possível encontrar duas dinâmicas, uma harmônica e outra conflitiva. Pelos artigos citados, o caso da Argentina se enquadraria numa relação harmônica que segue os ordenamentos constitucionalmente instituídos. Da mesma forma, os seus órgãos internos foram moldados para fazer frente à real inserção internacional das províncias.

Para o caso do Brasil, os ministérios escolhidos foram o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior<sup>255</sup> tendo em vista que contemplam a temática da inserção internacional subnacional com foco na Ceid e por serem equivalentes com órgãos escolhidos na Argentina. As informações aqui coletadas têm como objetivo analisar o período de 2011 a 2016, para esse recorte observou-se que foram realizadas mudanças importantes no marco da organização do Poder Executivo, especialmente no Governo Dilma. Porém, para notar as mudanças mais significativas será preciso trazer alguns antecedentes dos Governos FHC e Lula, que prevalecem, em parte, até hoje e que são centrais para entender a Diplomacia Federativa.

Como mencionado ao longo desta tese, a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil ainda carece de um ordenamento constitucional específico que garanta esse tipo de atividade. No entanto, isso não tem sido um impedimento para a incursão desses atores no cenário internacional. Como resposta a esses anseios, por parte das unidades subnacionais, ao longo dos anos, percebeu-se que o Governo Federal, especificamente o Governo FHC (1995-1999) e (1999-2003), orientou as diretrizes de política externa para tratar da inserção internacional dos estados. Tendo duas diretrizes centrais, a diplomacia pública e a diplomacia

---

<sup>255</sup> No primeiro Governo Dilma teve o nome de Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, mas com a Reforma Ministerial de 2016 passou a ser Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (BRASIL, 2016).

federativa, além destas foram implementadas outras ações, tais como a criação de assessorias e agências que tratam destas ações (BARRETO, 2005, p. 4).

Destarte, o termo diplomacia federativo surgiu no primeiro Governo FHC, especificamente nos discursos proferidos pelo Chanceler Luiz F. Lampreia (1995-2001) do MRE. A fase do estabelecimento das diretrizes da política externa e as ações em torno desta se estenderam ao longo dos Governos FHC e Lula<sup>256</sup> (2003-2011). Para Miklos (2011), o posicionamento de ambos os presidentes se deve a uma preocupação com a crescente inserção internacional dos atores subnacionais e com a necessidade de inserir, mediante ações concretas, a dimensão subnacional na agenda de Política Externa.

As diretrizes de política externa no Governo FHC buscavam lidar com a real inserção internacional dos estados, o que pode ser observado no discurso de posse do então Ministro Lampreia (1995), no qual se coloca a diplomacia pública como uma das vertentes.

*Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo com o exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através dos sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não-Governamentais, dos Governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação da nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior. (MRE, 1995, p. 26, grifos nossos).*

No mesmo ano, em outro discurso perante a Comissão de Relações Exteriores da CD, o Chanceler voltou a explicar sobre a agenda e a importância da crescente participação e interlocução de diferentes atores (públicos e privados) do nível federal, regional, estadual e municipal, no MRE.

*Os empresários, sindicatos, organizações não-governamentais, o próprio Congresso e seus membros individualmente, e outros segmentos organizados da sociedade civil têm sido interlocutores frequentes do Itamaraty. O Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade, a qual presta contas, inclusive através do Congresso Nacional [...] É diretriz do Presidente Fernando Henrique Cardoso que a política externa se faça em diálogo permanente com a sociedade, seja através das lideranças políticas, seja através da imprensa, seja através do contato direto em seminários e encontros com a academia e as organizações não-governamentais. Temos nos esforçado ao máximo para abrir a formulação da política externa a participação da sociedade e do Congresso Nacional, a exemplo do que foi feito, por exemplo, na preparação e na realização da Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social, e a exemplo do que se está fazendo em relação a Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher. (MRE, 1995, p. 115, grifos nossos).*

<sup>256</sup> Ver no APÊNDICE 4 as etapas de implementação da diplomacia federativa durante o Governo FHC e Lula.

Além disso, foi enfático em destacar e reconhecer que a inserção internacional dos estados e municípios já fazia parte da agenda da União, “responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país” (MRE, 1995, p. 115). Destacou, ainda, que o Governo FHC estaria realizando mais esforços objetivando contribuir para uma política externa mais pública, ou seja, na qual se teria participação da sociedade civil e do Congresso Nacional.

Destarte mencionou-se que a outra vertente que orientaria a política externa do governo FHC seria a diplomacia federativa, entendida “de forma que haja maior *coordenação* e a *maior harmonia* possível nos *diversos níveis do relacionamento* internacional do Brasil” (MRE, 1995, p. 115, grifos nossos). Além disso, o ministro fez menção ao papel do MRE para colocar em prática ambas as vertentes. Sendo uma delas criar “canais diretos de contato com os estados, inclusive mediante a criação de formas de presença permanente em algumas capitais” (MRE, 1995, p. 115).

A partir do discurso proferido, entende-se que o Governo Federal buscou regularizar e coordenar as ações internacionais que vinham acontecendo no nível subnacional, propondo-se ser um mediador importante, tendo o MRE como destaque, nesse processo. Neste sentido, como indicado por Prazeres (2004, p. 301-302), essas iniciativas não cogitavam a atuação internacional direta das unidades subnacionais e sim um processo intermediado por um órgão federal. As características mencionadas em torno da Diplomacia Federativa, conceito cunhado no Brasil, informam certa semelhança aos traços da *Intra-Federal Foreign-Policy*, definido por Duchacek (1990) ou a de Soldatos (1990) sobre a *Cooperative action/ Co-ordinated*.

Um claro exemplo da busca pela intermediação/coordenação foram as mudanças ocorridas no MRE para a implementação da diplomacia federativa, ao longo dos Governos FHC e Lula. Nesse sentido, em 1997, durante a gestão do Ministro Lampreia (1995-2001) mediante o Decreto-Lei nº 2.246/1997 (BRASIL, 1997) criou-se a Assessoria de Relações Federativas (ARF), órgão vinculado diretamente ao Gabinete do Ministro. Outro órgão de assistência direta ao ministro foi a Assessoria de Relação com o Congresso. A ARF seria um canal de interlocução e aproximação entre o MRE e as unidades subnacionais; além disso, seria responsável por assessorar os atores subnacionais e coordenar as ações internacionais que estes vinham desenvolvendo (MIKLOS, 2011, p. 58; VIGEVANI, 2006; MRE, 2008).

Ademais, o Decreto-Lei nº 2.775/1998 (BRASIL, 1998) possibilitou a criação dos Escritórios de Representação do MRE no Brasil, os quais se encontravam na estrutura da Secretaria Geral (SG) do ministério, sendo denominados como órgãos regionais. Durante a gestão de Lampreia, foram criados os seguintes escritórios: Escritório Regional do Rio de

Janeiro, Escritório Regional no Rio Grande do Sul, Escritório Regional na Região Nordeste e o Escritório Regional em São Paulo (CASTRO, 2009, p. 199-201). Já de 2001 a 2002, durante a gestão do chanceler Celso Lafer,<sup>257</sup> mediante o Decreto-Lei nº 3.959/2001 (BRASIL, 2001), foram criados outros escritórios no Paraná e Santa Catarina.

É importante ressaltar que durante o Governo FHC e Lula/Dilma houve uma modificação relativa às atribuições dos escritórios descentralizados do MRE, tendo como base o art. 31 do Decreto-Lei nº 3.959/2001: “Aos Escritórios de Representação *competem coordenar e apoiar as ações desenvolvidas pelo Ministério das Relações Exteriores* nas suas respectivas áreas de jurisdição” (BRASIL, 2001). Por outro lado, o Decreto-Lei nº 7.304/2010 (BRASIL, 2010), ainda no governo Lula, prevê no art. 52: “Aos Escritórios de Representação *competem coordenar e apoiar, junto às autoridades estaduais e municipais* de suas respectivas áreas de jurisdição, *as ações desenvolvidas pelo Ministério*”. Isso demonstra que as alterações ocorridas no Governo Lula, e que se mantiveram intactas ao longo do Governo Dilma, evidenciam a necessidade da participação dos governos subnacionais no processo de coordenar e apoiar as ações que o MRE desenvolve, e não simplesmente aguardar as ações por parte desse órgão.

Dando continuidade à ampliação dos escritórios de representação do MRE em 2003, durante o Governo Lula, assume o MRE, pela segunda vez,<sup>258</sup> o chanceler Celso Amorim. Durante a sua gestão se fusionam na estrutura do MRE duas assessorias, anteriormente desvinculadas, a ARF e a Assessoria de Assuntos Parlamentares,<sup>259</sup> dando origem à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepe), órgão de assistência direta ao ministro, tendo como responsabilidade a articulação e diálogo entre três grupos de atores: os atores políticos do nível doméstico (especificamente o Congresso Nacional), os atores políticos do nível subnacional e atores do setor público, do MRE, com a finalidade deste último de assessorar nas atividades que envolvam atividades externas. Além disso, foram criados os Escritórios Regionais da Bahia e de Minas Gerais (CASTRO, 2009; VIGEVANI, 2006). Entre as principais atribuições da Afepe, destacam-se:

Art. 15 I - promover a *articulação* entre o *Ministério* e o *Congresso Nacional* e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a *articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais*, e as *Assembleias estaduais e municipais*, com o objetivo de *assessorá-los* em suas *iniciativas externas* e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III -

<sup>257</sup> Celso Lafer assume o MRE em 1992, durante o Governo Itamar Franco, e foi também ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 1999, no Governo FHC (CASTRO, 2009, p. 235).

<sup>258</sup> Foi ministro de 1993 a 1994 (CASTRO, 2009, p. 259).

<sup>259</sup> Anteriormente denominada Assessoria de Relação com o Congresso.

realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (MRE, 2008, p. 16, grifos nossos).

Constatou-se que, ao longo dos governos Lula e Dilma, as atribuições da Afepa se mantiveram estáveis, ou seja, não houve avanços sobre as atividades executadas. Outra observação realizada é que entre as atribuições se destaca o papel de articulador e de assessoramento, mas não faz menção a nenhuma atividade que trata sobre a Cooperação Internacional Descentralizada e nem em ações voltadas a questões econômicas.

Por outro lado, diferentemente do que ocorre na Argentina, num viés temático mais amplo, observou-se que, na estrutura orgânica do MRE, além da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, apenas a Agência Brasileira de Cooperação, órgão da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial tinha entre suas atribuições lidar com a cooperação internacional desde o nível doméstico, conforme o Decreto-Lei nº 7.304/2010).

Art. 41. À Agência Brasileira de Cooperação compete *planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento*, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. (BRASIL, 2010).

O Decreto-Lei nº 7.304/2010 mostra que essa agência seria a responsável por acompanhar todo o processo da cooperação internacional para o desenvolvimento “em âmbito nacional”, responsabilidade mantida durante o Governo Dilma Rousseff.

Por fim, as informações apresentadas indicam que houve mudanças importantes na construção da diplomacia federativa entre o Governo FHC e Lula, mas durante o governo Dilma não foram encontradas evidências de avanços importantes na coordenação e na institucionalização da diplomacia federativa. Destarte, ao analisar as atribuições do MRE, destaca-se a responsabilidade genérica de este prestar “apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais” (BRASIL, 2016)<sup>260</sup> sem fazer diferença ou menção a delegações e comitivas estaduais.

---

<sup>260</sup> Política internacional; relações diplomáticas e serviços consulares; participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; programas de cooperação internacional; *apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras* em agências e organismos internacionais e multilaterais (BRASIL, 2016).

Com relação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a maioria das suas atribuições se manteve estável entre o Governo Lula e o Governo Dilma. Para analisar a estrutura orgânica deste Ministério, será usado como base o Decreto-Lei nº 8.663/2016 (BRASIL, 2016) no qual foram restabelecidas suas atribuições. Com relação às competências observadas, não foi identificada nenhuma ação direcionada ao acompanhamento das ações internacionais, de cunho econômico, dos estados<sup>261</sup>. Observou-se, porém, que a temática de Cooperação Internacional, está presente nas atribuições do gabinete do ministro, especificamente assistir o ministro sobre processos de cooperação e assistência técnica internacional.<sup>262</sup>

Por outro lado, identificou-se, na estrutura interna, que a função desse Ministério é abranger de forma ampla os interesses do Brasil como um todo. Em determinadas Secretarias e Direções, foi possível identificar a possibilidade de articulação com atores nacionais do setor público e privado para o fomento ao Comércio Exterior, mas não se fez referência aos entes subnacionais. Esse seria o caso da Secretaria-Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação, que, segundo o Decreto-Lei nº 8.663/2016, art. 8º, inc. V, deve “articular-se com outros órgãos e entidades da administração federal, estadual e municipal, sempre que necessário para o desempenho de suas atribuições” (BRASIL, 2016b)”. Da mesma forma, a Secretaria de Comércio Exterior faz menção à articulação com organismos nacionais para promover a capacitação em matéria de Comércio Exterior, conforme o mesmo Decreto, art. 16, inc. XVIII: “articular-se com entidades e organismos nacionais e internacionais para a realização de treinamentos, estudos, eventos e outras atividades voltadas para o desenvolvimento do comércio exterior”. Assim como o Departamento de Estatística e Apoio à Exportação, também órgão da Secretaria de Comércio Exterior, deve, consoante o mesmo Decreto, art. 21:

II. *planejar, coordenar e implementar ações e programas que visem ao desenvolvimento do comércio exterior brasileiro e da cultura exportadora, em articulação com órgãos e entidades de direito público ou privado, nacionais e internacionais, e propor a celebração de convênios, acordos ou ajustes semelhantes para a sua implementação; VI - participar e acompanhar, em fóruns e comitês*

<sup>261</sup> Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; II - propriedade intelectual e transferência de tecnologia; III - metrologia, normalização e qualidade industrial; IV - políticas de comércio exterior; V - regulamentação e execução dos programas e das atividades relativas ao comércio exterior; VI - aplicação dos mecanismos de defesa comercial; e VII - participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior (BRASIL, 2016b).

<sup>262</sup> Art. 3º VII - *assistir o Ministro de Estado nos assuntos de cooperação e assistência técnica internacionais, coordenar e desenvolver atividades que auxiliem a atuação institucional do Ministério em articulação com o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos da administração pública (BRASIL, 2016b, grifos nossos).*

*nacionais e internacionais, os assuntos relacionados à metodologia de produção e a análise das estatísticas de comércio exterior; XI - propor a articulação com entidades e organismos nacionais e internacionais para a realização de treinamentos, estudos, eventos e outras atividades voltadas para o desenvolvimento do comércio exterior.* (BRASIL, 2016b, grifos nossos).

Finalmente, a Secretaria de Comércio e Serviços também faz referência à articulação com diferentes atores domésticos, tal como mostram as seguintes atribuições, conforme o Decreto-Lei nº 8.663/2016.

*(II) coordenar, acompanhar e avaliar, no âmbito do Ministério, as ações e os programas que afetem a competitividade dos setores de comércio e serviços relacionados ao processo de inserção internacional e ao fortalecimento das cadeias produtivas, em coordenação com outros órgãos governamentais e entidades privadas representativas desses setores; (III) analisar e acompanhar o comportamento e as tendências dos setores de comércio e serviços no País e no exterior, em conjunto com outros órgãos governamentais e entidades de classe representativas desses setores; (IX) apoiar e acompanhar as negociações internacionais referentes aos setores de comércio e serviços do País; (X) articular-se com entidades e organismos nacionais e internacionais para a realização de treinamentos, estudos, eventos, projetos e outras atividades voltadas para o desenvolvimento do comércio exterior e serviços.* (BRASIL, 2016b, grifos nossos).

Diferentemente do que acontece na Argentina, observou-se que, no Brasil, no âmbito dos dois ministérios analisados, o escopo que trata sobre as ações internacionais empreendidas pelos estados da federação em matéria de inserção internacional com foco na Ceid é baixo. No entanto, é notório que o MRE do Brasil tenha uma diretriz mais clara sobre essa temática do que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, embora no caso brasileiro menos expressivos do que na Argentina. Assim sendo, as atividades que se desenvolveram no MRE brasileiro permitem corroborar os argumentos de Corgano (2004), Soldatos (1990) e Duchacek (1990) de um novo tipo de inserção internacional, qual seja, a Diplomacia Federativa. Entendida como um processo intermediado ou não direto. No caso brasileiro, é importante destacar que a implementação das diretrizes da diplomacia pública e a diplomacia federativa no decorrer dos Governos de FHC e Lula geraram avanços importantes, porém, durante o Governo Dilma, não obstante tenham se mantido as mesmas atribuições que o governo Lula, não foram observados avanços significativos no campo da inserção internacional subnacional e da Ceid, podendo-se inferir que houve esvaziamento ou paralisação no processo de desenvolvimento da diplomacia federativa.

Para o período analisado, na Argentina e no Brasil, alguns órgãos no âmbito dos Ministérios chamaram a atenção pelo escopo das suas atribuições, especificamente por tratar a temática de Cooperação Internacional, ambos localizados nos respectivos MREC e MRE. No

caso da Argentina, a *Dirección General de Cooperación Internacional* e o subórgão da *Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional*, ambas da Secretaria de Coordinación y Cooperación Internacional; e no caso do Brasil a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)<sup>263</sup>. Estas têm conseguido acompanhar as ações dentro do ministério em matéria de cooperação internacional, de forma especial em relação às atividades internacionais dos entes subnacionais. De forma especial, é possível argumentar que no caso do Brasil Milani (2017, p. 72), argumenta que a ABC esta tinha, à época, entre suas seis<sup>264</sup> modalidades de cooperação técnica internacional, a cooperação descentralizada, entendida como: “VI - A cooperação descentralizada, conduzida por entes subnacionais, sob a coordenação dos respectivos Governos nacionais”. Embora essa modalidade estivesse presente, Milani (2017) enfatiza que a ABC teve uma atuação reduzida, haja vista que até 2015 se identificaram apenas quatro projetos em execução. Esse último aspecto corrobora a informação de que no Governo Dilma houve poucos avanços nessa temática, tanto no viés institucional como na execução.

Por outro lado, observou-se que na Argentina, em ambos os órgãos citados existe uma responsabilidade não apenas pelo acompanhamento dos projetos, mas também pelo processo como um todo. Dando inclusive uma ênfase sobre uma determinada coordenação do processo de cooperação técnica, seja esta bilateral, seja multilateral, podendo ser executadas por diversos atores, tanto privados quanto públicos. Essas ações na Argentina ganham um status mais contínuo devido à previsão constitucional de 1994 que autoriza às províncias a celebrar acordos internacionais. No Brasil, embora exista uma ABC dentro do MRE, os avanços se vêm comprometidos devido à falta do mesmo recurso, consequentemente provocando um processo de esvaziamento ou do denominado *stop and go* que garanta ou legitime as ações internacionais dos estados.

---

<sup>263</sup> Agência criada pelo Decreto-Lei nº 94.973/1987, do MRE, tendo como foco principal tratar questões de cooperação internacional (ABC, 2021).

<sup>264</sup> Sendo estas: I. A cooperação bilateral, conduzida entre dois países; II - A cooperação trilateral, conduzida entre: [...] III. A cooperação multilateral, conduzida entre o Brasil, organismos ou organizações internacionais e terceiros países; IV. A cooperação inter-regional, conduzida entre países membros de mecanismo inter-regional, terceiros países e organismos e organizações internacionais; V - A cooperação plurilateral, conduzida entre três ou mais países soberanos, pertencentes ou não a um mesmo agrupamento ou organização regional, com ou sem participação de organismos e/ou organizações internacionais ou regionais (MILANI, 2017, p. 72).

### ***4.1.3 Poder Legislativo Federal: Comissões permanentes que tratem a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid***

Em relação às atividades do PL federal sobre atividades voltadas à inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid, esta seção terá como foco as atribuições das comissões permanentes de ambas as casas. As Comissões são órgãos especializados e centrais para o processo legislativo, por colocar em pauta, debater projetos de lei sobre assuntos específicos e dar parecer antes de ir ao plenário.

A primeira observação feita sobre esses órgãos diz respeito ao número total dessas comissões em cada casa legislativa, o qual difere de país para país e de uma casa para outra. Segundo, observou-se, também, que a Argentina apresenta um número maior de comissões, especificamente na área econômica, se comparada ao Brasil; terceira, a Argentina tem na Câmara Baixa, além das comissões voltadas à área econômica, outras duas específicas em matéria internacional: a *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto* e a *Comisión del Mercosur*. Diferentemente do Brasil, cuja área de Relações Exteriores está vinculada à de Defesa Nacional e é a única que tem entre suas atribuições tratar questões internacionais, como será mostrado a seguir (HONORABLE CÁMARA DE DEPUTADOS, 2022; BRASIL, 2022).

No caso da Argentina, do conjunto de comissões permanentes, a que se destaca por ter uma pauta específica para tratar assuntos internacionais é a *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto*, a qual deve:

[...] decidir sobre tratados, convenções, conferências, congressos internacionais e outros assuntos que se refiram à *manutenção das relações da Nação com Estados estrangeiros* e sobre qualquer outro assunto ou projeto que se refira ao culto, exercício do Conselho de Curadores em toda a Nação, concordatas com o Cátedra Apostólica, livre exercício das igrejas estabelecidas na República e admissão de novas ordens religiosas. (HONORABLE CÁMARA DOS DEPUTADOS, 2022, tradução nossa).

Nesta mesma linha, uma das atribuições da *Comisión del Mercosur* é

[...] decidir sobre *qualquer projeto ou questão que possa afetar o processo de integração regional* expresso na formação do Mercado Comum do Sul – Mercosul –. Em particular, é responsável por decidir sobre qualquer projeto ou assunto que envolva a incorporação ao ordenamento jurídico interno das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul, de acordo com o disposto no art. 25 do Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994 entre os governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. (HONORABLE CÁMARA DOS DEPUTADOS, 2022, tradução nossa).

Observa-se que, embora essas duas comissões tenham caráter voltado para questões internacionais, entre suas atribuições não se faz referência a assuntos internacionais que envolvam ou que acompanhem as ações internacionais das províncias.

Como mencionado, outra característica sobre a CB argentina é que além de esta ter um número maior de comissões, estas não são aglutinativas, ou seja, estão separadas por temáticas específicas, por exemplo a *Comisión de Industria, de Comercio, de Economías y Desarrollo Regional* e a de *Economía*, seriam semelhantes entre si economicamente, porém, apresentam atribuições bem diferentes. Assim sendo, e levando em consideração essas características, para ter os mesmos parâmetros para analisar a CB no caso Brasil, será tomada como comissão equivalente a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

Diferentemente, no Senado argentino, identificou-se que as comissões apresentam um caráter aglutinativo, isto é, as temáticas se assemelham e compõem um único órgão, como no caso da *Comisión de Industria y Comercio* e da *Comisión de Economía Nacional e Inversión*. Observou-se que nenhuma destas faz referência à inserção internacional das unidades subnacionais e nem da Ceid, mesmo em matéria econômica. Na mesma linha, a Comissão de *Relaciones Exteriores y Culto* da CA, tem como foco as ações do Estado como um todo e também não faz menção às atividades dos entes subnacionais.

Art. 62 [...] pronunciar-se sobre as relações da República com Estados estrangeiros, corpos diplomáticos e consulares, tratados, convenções, pactos, conferências e congressos internacionais, declaração de guerra ou outras medidas admitidas pelo direito internacional, fronteiras internacionais, ajuste de paz, extradições, introdução e trânsito de tropas estrangeiras, legalização de documentos de e para o exterior, arquivo de relações exteriores, bibliotecas, coleções, publicações de tratados e mapas geográficos, publicidade e divulgação de relatórios, livros e dados relativos à Nação no exterior, política internacional do petróleo, política comercial internacional, política internacional do trabalho, concordatas, exercício do culto pelas igrejas estabelecidas na República, admissão de novas ordens religiosas, e todos os demais assuntos referentes ao campo da relações e adoração. Deliberar também sobre assuntos relativos às relações do Senado da Nação com os órgãos parlamentares internacionais e com os parlamentos de outros países. Também poderá estabelecer “Grupos de Amizade de Parlamentares Argentinos” com parlamentares de outros países. (HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2022, tradução nossa).

Observa-se que na arena legislativa argentina a *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto* e a *Comisión de Mercosur* na CB, e a *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto* na CA, têm como foco as relações internacionais do Estado com seus pares, assim como também lidar com questões que envolvam as fronteiras e a integração regional, e não se faz menção às ações e/ou acompanhamento das ações internacionais no nível provincial. Nessa mesma linha, as *Comisiones de Industria, de Comercio, de Economías y Desarrollo Regional* e a de *Economía*

da CB, e as Comisiones de *Economía Nacional e Inversión* e a de *Industria y Comercio* da CA, também apresentam como foco atividades do Estado como um todo, sem fazer referência explícita às unidades federativas em matéria de comércio internacional, e muito menos em projetos de cooperação descentralizada – embora a Comissão de *Economías y Desarrollo Regional* e a de *Economía* da CB sinalizem que estas devem promover o desenvolvimento econômico das regiões, ou seja, unidades federativas associadas, assim como também lidar com aspectos relacionados a convênio, cooperação e integração econômica. No âmbito da CA, a *Comisión de Economía Nacional e Inversión* ressalta que esta deve decidir sobre as estratégias do país para atrair investimentos externos, assim como também deve coordenar ações que promovam o investimento, tanto de atores nacionais como internacionais.

No caso brasileiro, no conjunto de comissões da Câmara Baixa, observou-se que duas seriam centrais para a presente tese, uma vez que tratariam, a princípio, de assuntos econômicos e internacionais: a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, a qual tem entre suas atribuições:

a) *matérias atinentes a relações econômicas internacionais*; b) assuntos relativos à ordem econômica nacional; c) política e atividade industrial, comercial e agrícola; setor econômico terciário, exceto os serviços de natureza financeira; d) sistema monetário; moeda; câmbio e reservas cambiais; e) *comércio exterior*; *políticas de importação e exportação em geral*; *acordos comerciais*, tarifas e cotas; f) atividade econômica estatal e em regime empresarial; programas de privatização; monopólios da União [...]. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s/d).

Ocorre o mesmo com a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a qual tem duas temáticas relacionadas. No âmbito da CB, estão previstas votações referentes aos seguintes temas:

a) *relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países*; *relações com entidades internacionais multilaterais e regionais*; b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro; c) *tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa*; d) direito internacional público e privado; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração; e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s/d).

Constata-se que para ambas as comissões da CB o foco em matéria legislativa é tratar ações voltadas ao Estado Nacional como um todo e as ações do Presidente, não fazendo referências às ações das unidades federativas em matéria internacional e nem sobre Ceid, sendo

condizente com as diretrizes da Constituição Federal, que não prescreve o exercício desse tipo de atividade para as unidades federativas.

Por outro lado, na arena legislativa da Câmara Alta, observou-se que o presidente desta casa pode conferir competências em determinadas matérias às comissões, inclusive em matéria internacional, como previsto na Resolução nº 93/1970: “Art. 91. 1º O *Presidente do Senado*, ouvidas as lideranças, *poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias: I – tratados ou acordos internacionais (SENADO FEDERAL, 1970)*”.

Essa prerrogativa é resultado da normativa do art. 49 da Constituição Federal, a qual indica que é de competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Levando isso em consideração, as comissões equivalentes para essa casa foram a Comissão de Assuntos Econômicos e a de Relações Exteriores e Defesa Nacional, devendo a primeira tratar de:

Art. 99. III - *problemas econômicos do País, política de , câmbio, seguro e transferência de valores, comércio exterior e interestadual, sistema monetário, bancário e de medidas, títulos e garantia dos metais, sistema de poupança, consórcio e sorteio e propaganda comercial; IV - tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico; orçamento, juntas comerciais, conflitos de competência em matéria tributária entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, dívida pública e fiscalização das instituições financeiras; [...]. (SENADO FEDERAL, 1970).*

Enquanto a de Relações Exteriores e Defesa Nacional, segundo o art. 103 deve tratar de:

I - *proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores; II - comércio exterior; III - indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte (Const., art. 52, IV); VI - assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza. (SENADO FEDERAL, 1970).*

De forma semelhante ao que acontece na CB, não foram encontradas na CA brasileira atribuições das comissões que foquem em questões internacionais realizadas pelas unidades subnacionais e nem sobre a Ceid. No entanto, no âmbito do Senado Federal, seu presidente pode conferir mais competências do que as previstas, inclusive em matéria de tratados e acordos de cunho internacional, devido à prerrogativa constitucional do art. 49. Até o período da

pesquisa não houve instrumentalização deste artigo para promover novas atribuições que tenham como objetivo acompanhar as ações internacionais dos estados.

#### **4.2 A inserção internacional das unidades subnacionais por meio da Paradiplomacia e da Diplomacia Federativa e a Ceid no nível subnacional: o caso de Córdoba e Minas Gerais**

Esta seção tem como intuito apresentar, de forma comparativa, como vem se desenvolvendo a inserção internacional das unidades subnacionais, mediante dois tipos diferentes de cooperação internacional descentralizada: a Paradiplomacia e a Diplomacia Federativa. Além disso, será realizada uma comparação sistemática que tem como base critérios semelhantes aos mobilizados na seção anterior, mas adaptados ao nível subnacional.

Quadro 15 – Critérios de comparação no nível subnacional

<b>Órgão do Governo Federal</b>	Órgão do Governo Federal vinculado ao MRE para tratar a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.
<b>Poder Executivo</b>	Órgãos vinculados ao governador que tenham entre suas atribuições lidar com a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.
<b>Poder Legislativo</b>	Poder Legislativo Subnacional: Comissões permanentes que tratam da inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid.

Fonte: Elaboração própria.

Assim sendo, o primeiro critério busca identificar se existe ou não um órgão federal vinculado ao MRE que tenha como objetivo articular, coordenar as ações internacionais das províncias/estados e os projetos de Ceid. O segundo visa identificar a existência ou não de órgãos vinculados ao Poder Executivo que tratem da inserção internacional de Córdoba e Minas Gerais, assim como também da Ceid. Finalmente, com relação ao PL subnacional busca-se identificar quais Comissões Legislativas permanentes atuam neste campo.

##### ***4.2.1 Órgão do governo federal vinculado ao MRE para tratar a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid***

Com relação a esse critério e levando em consideração as informações apresentadas, identificou-se uma distinção importante entre Córdoba e Minas Gerais sobre a existência ou

não de um órgão federal que coordena/monitora as ações internacionais que se realizam no nível subnacional.

No caso de Córdoba, esse tipo de órgão federal não existe, mesmo após a Reforma Constitucional de 1994 e nem mesmo nas reformas no âmbito ministerial no decorrer do Governo de Cristina Kirchner. A partir dessa informação, é possível constatar que na Argentina as províncias realizam as suas ações internacionais conforme as regras da Paradiplomacia, ou seja, a existência de uma previsão constitucional que garante que essas ações promovem atos e *iniciativas diretas* por parte das províncias. No entanto, isso não significa que não existam salvaguardas, pelo contrário, sabe-se que as atividades internacionais não devem entrar em conflito com os interesses nacionais.

Além disso, constatou-se que, embora não exista um órgão federal presente na província, o MREC, mediante a Dirección Nacional de Ceremonial, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Subsecretaría de Política Latinoamericana, Subsecretaría de Relaciones Institucionales e, principalmente, da Dirección General de Cooperación Internacional e da Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional, apresenta um conjunto de atribuições para auxiliar/assessorar os atores do nível provincial em matéria internacional, assim como também acompanhar e estar ciente, desde o nível nacional, das empreitadas que as províncias realizam. Ademais, esse conjunto de órgãos busca, em alguma medida, a articulação com os demais atores do nível doméstico.

Por outro lado, no Brasil, os Escritórios de Representação do MRE estão presentes em diferentes capitais do país. Observou-se que existem competências em comum entre os escritórios e as responsabilidades dos chefes dos escritórios, no entanto, cabe destacar a existência de diferenças importantes entre as atribuições de estado para estado. Entre as atribuições em comum, cabe aos Escritórios, consoante a Portaria nº 212/2008, art. 246, de forma geral:

*I - coordenar e apoiar, junto às autoridades estaduais e municipais, assim como às federais sediadas em suas respectivas áreas de jurisdição e aos segmentos locais acadêmico, cultural, empresarial e outros, as ações desenvolvidas pelo Ministério; II - apoiar as iniciativas da comunidade no plano externo, sempre que compatíveis com o marco regulatório nacional e as diretrizes de política externado Governo em curso; III - expor, sempre que solicitados, a rationale da linha de política externa do governo em curso; e IV - centrar sua atuação na eficiente gestão de demandas oriundas da comunidade, como eixo das relações federativas no campo externo, bem como coordenar e implementar, junto ao Ministério e em coordenação com este, junto a entidades públicas e privadas do exterior, as ações destinadas a favorecer o desenvolvimento de sua área de jurisdição.* (MINAS GERAIS, 2008, grifos nossos).

Da mesma forma, compete aos Chefes dos Escritórios Regionais, segundo a Portaria nº 212/2008, art. 247:

I - incumbir-se da representação oficial e protocolar do Ministro de Estado em suas respectivas jurisdições, bem como *servir de elo de ligação entre os Governos estaduais e municipais e o Ministério*; II - assinar a correspondência dirigida a órgãos federais, estaduais ou municipais, autárquicas e entidades, em seu nível e área de competência. (MINAS GERAIS, 2008, grifos nossos).

No estado de Minas Gerais, esse órgão federal, denominado Escritório de Representação em Minas Gerais (Ereminas), foi aberto em maio de 2001,<sup>265</sup> funcionando como uma extensão do MRE no estado, sendo um órgão descentralizado. A constatação da existência desse órgão nos permite inferir que no Brasil ainda se preserva uma das diretrizes da política externa inaugurada em 1994, qual seja, a Diplomacia Federativa. Assim como, também, a manutenção do Ereminas no estado significa que um dos instrumentos da Diplomacia Federativa ainda está presente até a data atual. A abertura desses órgãos significa uma continuidade da Diplomacia Federativa, embora esvaziada, já que se busca manter a aproximação entre o MRE e os diferentes atores do nível estadual, tanto públicos e/ou privados. Além disso, os crescentes encontros internacionais<sup>266</sup> que foram celebrados no estado, anteriores a 2001, mostraram uma inserção internacional ativa por parte do estado e da capital (EREMINAS, 2021).

Assim sendo, e tendo como base as informações da Portaria nº 212/2008, o art. 255, as atribuições do Escritório Regional em Minas Gerais seriam:

I - *prover apoio, no que couber, às unidades administrativas do MRE*; II - *assegurar serviços de recepção às delegações oficiais de dignitários estrangeiros que transitarem pela cidade de Belo Horizonte*; III - *prestar assistência consular a estrangeiros e a nacionais*; IV - *manter contato e prestar assistência ao Corpo Consular estrangeiroacreditado em Belo Horizonte*; V - *manter contato com entidades de classe, como a FIEMG e seu Centro Internacional de Negócios, na organização de missões comerciais ao exterior*; VI - *divulgação da política externa brasileira através da participação em palestras e seminários em universidades e outras instituições do Estado de Minas Gerais*; VII - *promover a cooperação institucional entre o Ministério e o Governo Estadual e Municipal*; VIII - *contribuir para a participação do Estado de Minas Gerais no processo de inserção do Brasil no cenário internacional, em matéria política, econômica, comercial, tecnológica, educacional, cultural e turística*; e IX - *auxiliar autoridades, empresas e representantes da sociedade civil em seus contatos com diferentes setores do Ministério*. (MINAS GERAIS, 2008, grifos nossos).

<sup>265</sup> A abertura recebeu o apoio de outras entidades, tais como o Governo do Estado, Federação das Indústrias de Minas Gerais, Centro das Indústrias das Cidades Industriais de Minas, Câmara de Dirigentes Lojistas, Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias e de Serviços de Minas Gerais e a Câmara Internacional do Comércio (EREMINAS, 2021).

<sup>266</sup> Secretaria-Executiva da rede Mercocidades (1999-2000), Reunião da ALCA (1997), Comissão Empresarial Brasil-Alemanha (1999), entre outros.

Entre as atribuições citadas, destaca-se que os incisos V, VII e VIII, que estão voltados, em alguma medida, a ações que envolvem e/ou vislumbram atividades econômicas internacionais por parte do estado, ou seja, esse escritório deveria contribuir para a inserção internacional do estado em diferentes áreas temáticas, inclusive a econômica. Além disso, dá ênfase a ações que envolvem a atuação de diferentes atores, entre eles o Ministério, o estado e o setor privado, esse último representado pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg).

#### ***4.2.2 Órgãos vinculados ao governador que tenham entre as suas atribuições lidar com a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid***

Esta subseção busca analisar o Poder Executivo Estadual (PEE), por entender que um dos principais decisores do estado é o governador. Destarte, interessa identificar outras instâncias vinculadas ao governador que tratem das questões internacionais, tais como as Ministérios/secretarias<sup>267</sup> e as devidas assessorias. Com relação a órgãos vinculados diretamente ao gabinete do governador, é possível destacar uma diferença entre Minas Gerais e Córdoba. Enquanto o estado de Minas Gerais possui uma Assessoria de Relações Internacionais, que assiste diretamente ao governador, Córdoba carece de um órgão semelhante.

A primeira observação a ser feita sobre Minas Gerais é que a Assessoria de Relações Internacionais, órgão a ser analisado nesta subseção para o recorte temporal proposto (2011-2016), foi se estruturando no decorrer de períodos anteriores. Em 1999 foi criada a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial, órgão que fazia parte da Secretaria de Governo. Posteriormente, em 2003, como resultado da reforma administrativa, no Governo Aécio Neves (PSDB), houve uma reestruturação na assessoria e uma mudança na pasta (PEREIRA, 2014). A Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial passou a ser a Subsecretaria de Assuntos Internacionais (Seain), passando a ser subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede). Na época, essa Secretaria já tinha entre suas atribuições lidar com a agenda internacional do estado, tal como consta no Decreto nº 43.232/2003, art. 2º.

---

<sup>267</sup> Na estrutura orgânica da província de Córdoba, existem os ministérios e secretarias, ambos dotados com as mesmas atribuições. Para o caso desta pesquisa, os ministérios e secretarias serão equivalentes às secretarias de estado.

[...] V - promover ações que visem a atração de novos empreendimentos para o Estado, a modernização e desenvolvimento das *empresas já instaladas e a expansão dos seus negócios nos mercados interno e externo*; [...] IX – *manter intercâmbio com instituições nacionais e internacionais*, assim como com *entidades representativas da iniciativa privada e de organizações não governamentais*, visando *cooperação técnica, financeira e operacional de interesse do Estado e dos setores-alvo da Secretaria*; [...] XII - *promover ações visando o inter-relacionamento comercial, financeiro e técnico da economia mineira com o mercado internacional e prestar assessoramento às demais áreas do Governo em assuntos internacionais* [...]. (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos).

Especificamente, a Sede tinha entre suas atribuições lidar com o processo de internacionalização do estado, das quais se destacam o planejamento, a execução, o controle e a avaliação das ações que promovessem os investimentos, financiamentos externos e, principalmente, a promoção do mercado estadual em matéria de Comércio Exterior, de acordo com o Decreto nº 43.232/2003.

Art. 127 - [...]. tem como finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais, a cargo do Estado, relativas às oportunidades de investimentos, de viabilização de financiamentos externos e de promoção de negócios de interesse para o Estado identificados na área internacional, competindo-lhe: I - *coordenar o relacionamento institucional do Estado junto às agências multilaterais e bilaterais de e outros organismos internacionais vinculados ao financiamento do desenvolvimento, da promoção de investimentos e do comércio exterior, coordenar a interface dessas instituições junto às diversas instâncias do Governo Federal*, bem como organizar, acompanhar e coordenar missões de negociações do Estado junto a essas instituições; II - *manter intercâmbio com instituições bancárias e não bancárias, nacionais e internacionais*, assim como entidades representativas da iniciativa privada e de organizações não- governamentais, *visando cooperação técnica, financeira e operacional de interesse do Estado e dos setores-alvo da Secretaria*; III - *promover estudos visando desenvolvimento com vistas ao fortalecimento do comércio e exportação de produtos estaduais e formação de novos ativos na economia*; IV - *manter intercâmbio com órgãos e entidades públicas ou privadas a fim de obter cooperação técnica e financeira*, visando a consecução dos planos e programas, no âmbito de sua atuação; V - *estimular e apoiar as atividades da iniciativa privada nos setores de abrangência da Secretaria com vistas à promoção do comércio exterior e à atração de novos investimentos externos diretos*; VI - *estimular a viabilização de investimentos externos nas áreas de abrangência da Secretaria*; VII - *propor a realização de eventos de interesse da economia mineira, no país e no exterior*, assim como *participar de iniciativas dessa natureza promovidas por outros agentes, ligadas ao comércio exterior*; VIII - *propor, apoiar e coordenar estudos que visem o aprimoramento de conhecimentos e da mão-de-obra técnica na área de atuação da Secretaria, visando a exportação e investimentos nacionais e internacionais*; IX - *promover ações visando o inter-relacionamento comercial, financeiro e técnico da economia mineira com o mercado internacional e prestar assessoramento às demais áreas do Governo em assuntos internacionais*; X - *implantar bancos de dados específicos para prover de informações, em tempo hábil, as unidades da Secretaria e a comunidade do setor de exportação*; [...] XII - promover o relacionamento com o Ministério das Relações Exteriores [...]. (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos).

Como visto, no conjunto de atribuições se destacam o foco econômico/financeiro e a articulação com órgãos do Governo Federal, como o MRE, no intuito de manter um

alinhamento e, nomeadamente, com foco na cooperação técnica, financeira e operacional. Esse último tipo de ação pode ser entendido como Cooperação Descentralizada, uma vez que são os atores subnacionais que fazem uso desse instrumento em busca do desenvolvimento interno. Além disso, as ações indicadas poderiam ser classificadas na dimensão econômica, na medida em que se busca o fortalecimento do setor econômico, produtivo do estado (AYLLÓN, 2006; SALOMON, 2012; OLIVEIRA, 2012).

Observa-se que, no contexto em que Decreto nº 43.232/2003 foi aprovado, no âmbito federal, havia mudanças importantes com relação à atuação internacional das unidades subnacionais, por exemplo, a fusão da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), e a criação da Secretaria de Assuntos Federativos no PE Federal. Ações que indicavam um avanço em duas frentes, tanto no âmbito federal como no estadual, para o caso de Minas Gerais.

Em 2011, com a mudança de gestão, embora o PSDB continuasse no governo, a Subsecretaria de Assuntos Internacionais, que se encontrava subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, voltou a seu status anterior de assessoria e a responder diretamente ao governador na Secretaria Geral.<sup>268</sup> Assim sendo, essa assessoria se manteve nesse órgão entre 2010 e 2018, conforme a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011 e a Lei nº 22.257/2016.

No art. 27 da Lei Delegada nº 180, constam as competências da Secretária Geral, podendo-se destacar o papel de articulador com outros órgãos do estado, tal como consta a seguir: “V – na *coordenação da agenda institucional oficial, em articulação com a Secretaria de Estado de Governo e a Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais.*(MINAS GERAIS, 2011).

Já nas atribuições sobre a matéria internacional, consta o seguinte:

XII. no *assessoramento ao Governador no cumprimento da agenda internacional, bem como na realização do receptivo de missões, autoridades e instituições estrangeiras*; XIII. no *recolhimento de informações, no plano internacional, de políticas ou ações de interesse do Estado e da sociedade mineira, em colaboração com as instituições e organismos nacionais e internacionais, governamentais ou não, com vistas à celebração de acordos, protocolos, memorandos de entendimento ou outros ajustes*; XIV. na *manutenção de intercâmbio com organismos internacionais,*

---

<sup>268</sup> Faziam parte da Secretaria Geral os seguintes órgãos: a) Assessoria Especial do Governador; b) Superintendência de Administração e Gestão de Palácios; c) Assessoria de Apoio Administrativo e Redação Oficial; d) Cerimonial do Governador; e) Núcleo de Auditoria; f) Secretaria Executiva do Governador; e g) Assessoria de Relações Internacionais; todos respondendo diretamente ao governador do estado (MINAS GERAIS, 2011).

*governamentais ou não*, em articulação com os demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual; XV. no processo de *autorização de viagens e missões internacionais do Governador* custeadas pelo Tesouro Estadual. (MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

Observa-se que a partir de 2011, no governo do PSDB, o escopo econômico da Assessoria na Secretaria Geral deixou de ser um eixo central. Porém, como destacado por Pereira (2014), a questão internacional passa a ter maior capilaridade nas demais secretarias do estado. Segundo a Lei Delegada nº 180/2011, além da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico, a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento,<sup>269</sup> a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior,<sup>270</sup> a Secretaria de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas,<sup>271</sup> a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana,<sup>272</sup> a Secretaria de Educação<sup>273</sup> e a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável<sup>274</sup> passaram a ter entre suas atribuições tratar a questão internacional, conforme suas competências, tendo como foco a busca por parcerias internacionais, cooperação técnica e por recursos para projetos (MINAS GERAIS, 2011).

Porém, de forma um pouco distinta, durante o Governo Pimentel (PT) observaram-se dois movimentos importantes, de acordo com a Lei nº 22.257/2016: primeiro, a Assessoria de Relações Internacionais se manteve na Secretaria Geral; segundo, algumas secretarias ganharam atribuições em matéria internacional – por exemplo, a Secretaria da Casa Civil e de Relações Institucionais, além de ser um articulador importante no nível doméstico, passou a ser também no nível internacional e a Secretaria de Governo (MINAS GERAIS, 2016). Finalmente, observou-se a seguinte mudança na Secretaria de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais, a qual tinha entre suas responsabilidades, em conformidade com a Lei nº 22.257/2016, art. 30:

---

<sup>269</sup> XVII. *manter intercâmbio com entidades nacionais e internacionais, públicas e privadas, a fim de obter cooperação técnica e financeira* objetivando o desenvolvimento sustentável do agronegócio e do meio rural (MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

<sup>270</sup> Esta secretaria tinha na sua estrutura a Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais.

<sup>271</sup> VI. *apoiar as demais Secretarias na articulação com a iniciativa privada, organizações não governamentais e organismos nacionais e internacionais* para a elaboração de projetos de cooperação para o desenvolvimento regional, bem como estimular o associativismo e o cooperativismo nas microrregiões correspondentes (MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

<sup>272</sup> XIII. *articular-se com a União, órgãos e entidades de fomento e desenvolvimento nacionais e internacionais, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, visando à captação de recursos para programas e projetos relacionados a sua área de competência*, observadas as diretrizes específicas (MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

<sup>273</sup> VI. *desenvolver parcerias, no âmbito da sua competência, com a União, Estados, Municípios e organizações nacionais e internacionais*, na forma da lei (MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

<sup>274</sup> XIII. *estabelecer cooperação técnica, financeira e institucional com organismos nacionais e internacionais visando à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável* do Estado (MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

[...] II - apoiar as demais secretarias na articulação com a iniciativa privada, organizações não governamentais e organismos nacionais e internacionais para a elaboração de projetos de cooperação para o desenvolvimento regional, bem como estimular o associativismo e o cooperativismo nas microrregiões correspondentes. (MINAS GERAIS, 2016, grifos nossos).

Realizando uma análise longitudinal entre os Governos PSDB e PT ao longo de 2011-2016, é possível afirmar que, embora a Assessoria de Relações Internacionais tenha permanecido na Secretaria Geral, as principais mudanças ocorreram nas responsabilidades das secretarias como um todo. Enquanto no governo do PSDB a questão internacional se manteve em diversas pastas,; no governo do PT, a quantidade de secretarias com essa responsabilidade passou a ser inferior, diminuição que pode ser atribuída, em parte, ao contexto político e econômico do país, aspectos que provocaram um esvaziamento da temática internacional no estado.

Dando continuidade a esta subseção, a seguir serão analisadas as secretarias que têm como foco a agenda internacional do estado, no recorte de 2011-2016. Assim sendo, para Minas Gerais, foram escolhidas as seguintes Secretarias: Secretaria de Governo, Secretaria da Casa Civil e de Relações Institucionais – voltada mais para questões de articulação política de diversos atores em diferentes níveis–; e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico – responsável pela área econômica do estado no nível doméstico e internacional. É importante destacar que, para o recorte proposto, o nome desses três órgãos se manteve tanto no governo do PSDB quanto no do PT; porém, no que diz respeito às atribuições, eles sofreram algumas alterações.

Conforme dados da Lei nº 180/2011 e da Lei nº 22.257/2016, é possível notar diferenças entre as atribuições da Secretaria de Governo, ao longo do tempo. No governo do PSDB (2011-2014), cabia a esta a coordenação e a “articulação política intragovernamental e intergovernamental” e, além disso, cabia-lhe lidar com as “relações federativas e com a sociedade civil”, Lei nº 180/2011, art. 195<sup>275</sup> (MINAS GERAIS, 2011).

VII. coordenar as ações de representação e de relacionamento político do Governo do Estado nas esferas municipal e federal e com a sociedade civil; VIII. coordenar o relacionamento político do Governo do Estado com as lideranças do Estado, Câmaras Municipais, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e Congresso Nacional; IX. promover a articulação política do Governo com os outros Poderes do Estado [...]. (MINAS GERAIS, 2011).

---

<sup>275</sup> Art. 195 tem por finalidade assistir o Governador no desempenho de suas atribuições constitucionais, na coordenação e na articulação política intragovernamental e intergovernamental e nas relações federativas e com a sociedade civil, apoiar o desenvolvimento municipal, bem como coordenar a política de comunicação social.

Como destacado, o papel desta secretaria, no T1, referia-se à articulação com atores dos diferentes níveis, nacional e subnacional, assim como, também, ela era responsável pelos Escritórios de Representação do Governo de Minas, na capital, em Brasília e em outros estados, como Rio de Janeiro e São Paulo, tal como indicado no art. 197, órgãos criados com a finalidade de representar os interesses de Minas Gerais fora do estado e facilitar a interação com os diferentes atores (MINAS GERAIS, 2011)

Já sob o Governo do PT (2014-2018) observou-se que foi atribuída à Secretaria de Governo uma atividade voltada à questão internacional, conforme a Lei nº 22.257/2016, art. 35, inc. IV, qual seja, “assessorar o Governador no cumprimento da agenda internacional, bem como na realização do receptivo de missões, autoridades e instituições estrangeiras” (MINAS GERAIS, 2016.)

Por outro lado, a Secretaria da Casa Civil e de Relações Institucionais, em ambos os governos, foi responsável por assistir o governador em matéria de processo decisório e dar suporte em assuntos técnico-legislativos, além de, também, apoiar o governador no seu relacionamento institucional com os demais níveis de governo.<sup>276</sup> No entanto, como destacado, durante o Governo Pimentel, foram acrescentadas novas responsabilidades a essa secretaria em matéria internacional, segundo a Lei nº 22.257/2016, art. 25.

*V. apoio ao relacionamento institucional do governo em âmbito nacional, bem como à Secretaria de Estado de Governo – Segov – em âmbito internacional, observado o disposto no inciso IV. do caput do art. 35, visando à integração das ações governamentais do Estado; VIII. apoio ao desenvolvimento de parcerias acadêmicas, nacionais ou internacionais, em articulação com os demais órgãos do Estado, visando à integração das ações governamentais. (MINAS GERAIS, 2016, grifos nossos).*

Essas novas responsabilidades no Governo PT, especialmente na Secretaria da Casa Civil e de Relações Institucionais e na Secretaria de Governo, podem ser entendidas como ações que buscavam concentrar a agenda internacional nessas duas pastas, tendo em vista que a agenda internacional das demais secretarias foi se esvaziando com a Lei nº 22.257/2016, o que inclusive teve efeitos sobre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Finalmente, no que tange à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, é possível notar uma diferença importante: enquanto no Governo PSDB se tinha um escopo maior com relação

---

<sup>276</sup> Lei nº 180/2011, art. 84: [...] IV. apoiar o Governador no relacionamento institucional do Poder Executivo com os demais Poderes do Estado, de outros Estados, do Distrito Federal e da União. [...] XIV. acompanhar a atividade legislativa de interesse do Poder Executivo no âmbito dos Poderes Legislativos do Estado e da União; (MINAS GERAIS, 2011).

ao Comércio Exterior, no Governo PT a agenda passou a ter como foco prioritário o comércio doméstico. De acordo com a Lei nº 180/2011:

Art. 151 [...] tem por finalidade *planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações governamentais relativas à promoção e ao fomento da indústria, do comércio, dos serviços, do artesanato*; à gestão e ao desenvolvimento de sistemas de produção, transformação, expansão, distribuição e comércio de bens minerais e energéticos; *ao comércio exterior*; *à atração de investimentos e financiamentos nacionais e internacionais para o Estado*; e às concessões, inclusive às parcerias público privadas. (MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

Enquanto no governo do PT, além de o nome dessa secretaria mudar para Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e aglutinar duas agendas, a diretriz passou a ter apenas a responsabilidade de “planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas: I - à política estadual de desenvolvimento econômico; [...] IV - à logística em geral e ao comércio exterior”, como pode ser visto no art. 26 da Lei nº 22.257/2016 (MINAS GERAIS, 2016).

Porém, no governo do PSDB (2011-2014), as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Econômico incluíam a busca de maior inserção internacional no campo comercial e a articulação com órgãos federais e estaduais para atingir esse objetivo, segundo a Lei nº 180/2011, art. 151.

*V -promover ações que visem à atração de novos empreendimentos para o Estado, à modernização e ao desenvolvimento das empresas já instaladas e à expansão de negócios nos mercados interno e externo; XI - manter intercâmbio com instituições nacionais e internacionais e com entidades representativas da iniciativa privada e de organizações não governamentais, visando à cooperação técnica, financeira, comercial e operacional de interesse do Estado e dos setores relacionados à atividade finalística da Secretaria; XII - prestar assessoramento às demais áreas do Governo para o relacionamento comercial de interesse do Estado no mercado internacional.*(MINAS GERAIS, 2011, grifos nossos).

Observou-se que, no caso de Minas Gerais, ao longo de ambos os governos, especificamente no âmbito do PE, houve em parte uma descontinuidade nas responsabilidades de cunho internacional em diferentes secretarias, enquanto no Governo do PSDB havia maior capilaridade dessa temática entre as pastas que, no Governo PT, foi se perdendo, inclusive na pasta da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Com relação a essa última, é importante notar que o Governo PSDB deu mais atenção à cooperação descentralizada, uma vez que buscava uma interação com diferentes órgãos nacionais e internacionais, do setor público e/ou privado, para promover a CID com diferentes instrumentos, seja esta técnica, financeira, comercial, seja da dimensão econômica.

Como visto no caso de Córdoba,<sup>277</sup> foi possível identificar que não existe nenhum tipo de escritório de representação do âmbito federal ou vinculado ao MREC na província. Ademais, identificou-se que também não existe nenhuma assessoria de Relações Internacionais que esteja vinculada diretamente ao gabinete do governador da província, tal como ocorre no caso de Minas Gerais.

No entanto, verificou-se que na pasta ministerial<sup>278</sup> da província de Córdoba foram realizadas mudanças importantes em 2005, durante o governo de José de la Sota, do PJ. Mediante o Decreto nº 459/2005, foi alterado o art. 17 do *Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales*, estabelecendo a possibilidade de esse ministério tratar da articulação de diferentes atores, e se criou a *Secretaría de la Región Centro*, tendo o status de um Ministério, a qual seria um projeto embrionário para mais tarde tratar de assuntos internacionais.

Em 2005, o PE de Córdoba tinha a assistência de oito Ministérios<sup>279</sup> e quatro Secretarias.<sup>280</sup> Como mencionado, entre o conjunto de órgãos foram alteradas algumas atribuições, especificamente para poder lidar com a temática internacional, –caso do *Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales*, que passou a ser um articulador com os diferentes atores do nível doméstico e internacional. Conforme o Decreto nº 459/2005, ficou definido no art. 17 que cabe a este: “Relações com: a) O Governo Nacional, os Estados Provinciais, os Estados estrangeiros do MERCOSUL, os demais Poderes do estado Provincial, os Municípios e as Comunas da Província de Córdoba. b) As autoridades militares, eclesiásticas e o corpo consular” (SECRETARIA DE INTEGRACIÓN REGIONAL, 2021, tradução nossa).<sup>281</sup> Embora tenha sido criada a *Secretaría de la Región Centro*, esta não tinha, inicialmente, atribuições com foco na arena internacional, mas sim voltadas à temática das relações com os demais membros da *Región Centro*, que eram compostas por atores estratégicos para o desenvolvimento, tais como Santa Fé e Entre Rios.

No ano de 2011, por meio do Decreto nº 2.565/2011, o PE de Córdoba, tendo novamente José de la Sota como governador, foi reorganizado, assim, houve aumento no número de Ministérios e mudança nas Secretarias. A Jefatura de Gabinete passa a ser responsável pelas

---

<sup>277</sup> As informações desta seção foram obtidas mediante contato direto com a Secretaria na área de acesso à informação, tendo em vista de que não constavam dados na internet. Foram fornecidos os decretos na íntegra sobre a citada secretaria.

<sup>278</sup> A pasta é composta por Ministérios e por Secretarias, essa última tendo o mesmo status que a primeira.

<sup>279</sup> Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales, Finanzas, Producción y Trabajo, Educación, Seguridad, Salud, Obras y Servicios Públicos y Solidaridad.

<sup>280</sup> General de la Gobernación y de la Información Pública, Justicia, Previsión Social, Región Centro.

<sup>281</sup> Relaciones con: a) El Gobierno Nacional, los estados Provinciales, los Estados extranjeros del MERCOSUR, los otros Poderes del estado provincial, las Municipalidades y las Comunas de la Provincia de Córdoba. b) Las autoridades militares, eclesiásticas y con el cuerpo consular.

relações institucionais e sociais entre a província e os demais poderes do âmbito Federal, provincial e municipal. Com essa mudança, o ministério passa a tratar exclusivamente de assuntos do nível doméstico, deixando de fora atividades que envolvam atividades internacionais.

Nesse contexto, a *Secretaría de la Región Centro* passou a ser chamada de *Secretaría de Integración Regional* e foram alteradas algumas atribuições, tendo como foco a questão internacional. Tal como destacado no art. 39, Decreto nº 2.565/2011, as atribuições seriam:

2. A promoção, coordenação e monitoramento de políticas estratégicas que promovam a integração e inserção regional. 6. A representação e exercício das funções executivas do Governo da Província de Córdoba no Organismo Latino-Americano de Governos Intermediários – OLAGI –, de acordo com o disposto em seus Estatutos. 7. Representação do Governo da Província de Córdoba na Secretaria Executiva da Escola Latino-Americana e do Caribe de Gestão Pública – ESCOLAGI – Sede de Córdoba. 8. A representação e o exercício das funções executivas do Governo da Província de Córdoba como membro do Comitê de Integração ATACALAR. 9. A formulação e gestão de iniciativas regionais identificadas nas agendas conjuntas definidas com outros atores do setor público ou privado. 11. *Articular transversalmente com outras áreas do Governo Provincial e governos regionais, a fim de especificar a inserção da Região Central e da Região ATACALAR em outras esferas internacionais, especialmente no MERCOSUL, UNASUL e outras regiões econômico-comerciais como desenvolvimento estratégico fator.* 12. *A identificação, gestão e coordenação das iniciativas, acordos, agendas e acordos comuns que resultem com Entidades e Organizações Nacionais (Conselho Federal de Investimentos) e Internacionais (OLAGI, Associação Latino-Americana de Integração – ALADI –, Nações Unidas – NU –, Organismos das Regiões Unidas – FOGART –, Sociedade Internacional para o Desenvolvimento – SID) entre outros.* 13. Articulação com os diversos Fóruns da Sociedade Civil, desenvolvimento de propostas e projetos com impacto regional. 14. *Propor, perante os órgãos de decisão e em articulação com as respectivas administrações governamentais, políticas públicas e projetos estratégicos enquadrados na cooperação regional.* 15. Gerir os recursos de cooperação nacional e internacional, nesse último caso sob a coordenação da área provincial competente, para fazer avançar os processos acordados na agenda interna comum, que contribuam para o desenvolvimento e integração regional. 17. Articular e coordenar os processos de planejamento e desenvolvimento regional com os processos sub-regionais e suprarregionais. (ARGENTINA, 2011, grifos e tradução nossos).

Assim sendo, essa secretaria passou a ser responsável pela agenda internacional da província, sendo de sua responsabilidade, inclusive, a questão de gerenciamento dos recursos, resultantes da cooperação tanto no nível doméstico como no internacional, com a finalidade de cumprir a agenda da província e ter como foco o desenvolvimento desta. Além disso, passou a ter um papel mais ativo nos diferentes organismos internacionais aos quais Córdoba pertence e, finalmente, atua como coordenadora nas diferentes áreas do governo de Córdoba, buscando a integração regional e a inserção regional e internacional de Córdoba, mas também dos demais membros da *Región Centro*, atores privados e públicos, vislumbrando organizações não apenas na área econômico/comercial, mas, inclusive, o Mercosul e a Unasul.

Ainda durante o Governo de la Sota, por meio do Decreto nº 126/2013, concretizou-se a reformulação de uma secretaria voltada às relações internacionais: a *Secretaría de Integración Regional* passou a se denominar *Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales*, sendo mantidas as mesmas atribuições do Decreto nº 2.565/2011 e acrescentada apenas uma nova no art. 39:18. As funções que derivam da cooperação internacional da Província de Córdoba vinculadas ao intercâmbio de experiências e assistência técnica em matéria de políticas governamentais” (SECRETARIA DE INTEGRACIÓN REGIONAL, 2021, tradução nossa).<sup>282</sup>

Finalmente, no que se refere aos Ministérios/Secretarias temáticas que lidem com a agenda internacional em Córdoba, esta subseção tem por objetivo tratar dois órgãos centrais nesse processo, qual seja, o *Ministerio de Gobierno* (2007)/*Jefatura de Gabinete* (2011) e o *Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo* (2007)/ *Ministério de Indústria, Comércio y Minería* (2011). O primeiro trata sobre questões de articulação política, e o segundo sobre questões econômicas voltadas ao internacional. A primeira menção a ser feita sobre Córdoba é que a Lei Orgânica estipula a criação, dissolução, fusão e o número de ministérios, além de estipular as atribuições e responsabilidade de cada um deles. Assim sendo, o que se observou é que as atribuições relacionadas ao campo internacional estavam presentes na maioria dos ministérios da província de Córdoba antes de 2007 – de forma mais enfática naqueles que envolvem atividades econômicas, que foram alteradas. No recorte de 2007-2015, foram realizadas duas mudanças importantes nesse quesito. Entre a Lei nº 9.454/2007 (Governo de Juan Schiaretti) e o Decreto nº 2.565/2011 (Governo de José de la Sota), houve um esvaziamento da temática internacional no âmbito dos ministérios.

No que tange ao *Ministerio de Gobierno* (2007), segundo os dados da Lei nº 9.454/2007, no art. 17, sobre a estrutura orgânica do PE provincial, entre as competências do *Ministerio de Gobierno* está: “[...] assessorar o PE em tudo o que for inerente às relações políticas internas de governo, institucionais e sindicais, zelando e preservando o regime republicano, representativo e democrático, bem como o auxiliando nas relações às políticas de segurança” (CÓRDOBA, 2007). Além disso, cabia a esse órgão gerir as relações entre a província e o governo federal e atores internacionais, tal como previsto:

[...] (a) o *Gobierno Nacional*, os *Estados Provinciais em geral* e os *Estados Membros da Região Centro* em particular, os *Estados estrangeiros*, as demais competências do Estado Provincial, as Comunidades, os Municípios da Região e as Comunas da Província de Córdoba. Assim como também outros atores, entre estes o (b) *corpo*

<sup>282</sup> Las funciones que derivan de la cooperación internacional de la Provincia de Córdoba vinculada con el intercambio de experiencia y asistencia técnica en materia de políticas gubernamentales.

*consular*,(c) os partidos políticos, (d) Organizações institucionais, sindicais, econômicas e sociais. (CÓRDOBA, 2007, grifos e tradução nossos).

Em 2011, com a posse do governador José de la Sota, a estrutura orgânica do PE mudou: primeiro, o *Ministerio de Gobierno* passou a ser denominado *Jefatura de Gabinete*, mediante a Lei nº 10.029, do Decreto nº 2.565/2011. No art. 18, destacam-se as atribuições semelhantes para ambos os cargos, no que tange à articulação com outros atores políticos de nível doméstico e subnacional. Além disso, o item 4, coloca esse órgão como um ator importante na articulação com outros atores, tanto centralizados quanto descentralizados, assim como também do nível doméstico.

(4) A coordenação das atividades dos *Ministérios e Secretarías de Estado*, entre si e da sua relação com o *Poder Ejecutivo, das atividades dos órgãos centralizados, descentralizados, autárquicos, Órgãos, Empresas e Sociedades do Estado*, a fim de obter maior eficiência e agilidade nas ações governamentais; organizar e coordenar, quando for o caso, Gabinetes Setoriais de determinadas áreas de governo. (5) Coordenação das relações com o *Poder Legislativo*; intervir nas comunicações e pedidos de relatórios desta; comparecer ao Legislativo periodicamente para informar sobre os assuntos que o requeiram. (CORDOBA, 2011, grifos e tradução nossos).

Segundo, observa-se que a questão da interação com atores estrangeiros desaparece das atribuições desse órgão, assim, dando ênfase apenas para órgãos do nível doméstico e subnacional e com foco unicamente nas relações com o corpo consular<sup>283</sup> estabelecido na província, conforme a Lei nº 10.029, do Decreto nº 2.565/2011 (CÓRDOBA, 2011). Terceiro, observa-se que as mudanças nas atribuições do *Ministerio de Gobierno*, posteriormente a *Jefatura de Gabinete*, foram direcionadas à *Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales*, sendo essa última responsável pela agenda internacional da província e por dar suporte ao PE.

Com relação a outro órgão da província que tivesse entre suas responsabilidades assistir o PE sobre a questão econômica, mas voltada ao internacional, seria o *Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo* (2007)/*Ministério de Indústria, Comércio y Minería* (2011). Constatou-se que as mudanças também se estenderam a esse ministério que, em 2007, tinha entre suas principais atribuições promover a inserção internacional da província no âmbito comercial e econômico, tal como descrito no art. 3º da Lei nº 9.545/2007:

---

<sup>283</sup> 8. Relações com: a. O Governo Nacional e as agências federais, os Estados Provinciais. b. Municípios, comunas e comunidades regionais. c. Os militares, autoridades eclesiásticas e corpo consular com sede na Província. (tradução nossa).

(3) A definição da política de promoção da produção e do *comércio interno e externo* na área da sua competência, incluindo todas as ações desenvolvidas na Província para a *promoção, promoção e organização das exposições, feiras, concursos e missões a que se destinam para estimular a troca com o exterior.*(6) A *definição econômica e comercial no domínio estrangeiro, bem como a sua promoção e coordenação.* (CÓRDOBA, 2007, grifos e tradução nossos).

Em 2011, com nova denominação, o *Ministerio de Indústria, Comércio y Minería*, as atribuições foram em parte alteradas, as quais se assemelham bastante com as do governo de 2007; no entanto, a pauta de atuação desse ministério se restringe a questões econômicas no nível provincial, especificamente a de comércio interno, tal como destacado no item (3) da Lei nº 10.029, do Decreto nº 2.565/2011: “A definição da política de *fomento à produção e ao comércio interno* na área de sua competência, incluindo todas as ações realizadas na Província para fomentar essa atividade” (CÓRDOBA, grifos e tradução nossos).<sup>284</sup> Não constam, ao longo desse artigo, menções a ações voltadas ao campo internacional em matéria comercial ou econômica, como enfatizado em 2007.

É importante frisar que ao longo dos anos esse ministério manteve um órgão que tratava com a temática econômica/internacional da província, denominado *Agencia ProCórdoba (Agencia para la promoción de las exportaciones)*, criado em 2001, especialista em lidar com questões econômicas e financeiras da província, tendo entre suas atribuições assessorar o governador em questões econômicas e comerciais de cunho internacional, porém, sendo um órgão dependente do Ministério de Indústria e Comércio. Essa agência estava vinculada diretamente a esse ministério e foi estruturada como *sociedade de economia mista* com status de autarquia, sendo responsável, em parte, pelo assessoramento do ministro – uma das primeiras era a promoção do comércio exterior da província, especificamente a inserção internacional do empresariado provincial, tal como consta no art. 3º da Lei nº 9.545/2007:

A Empresa tem por objetivo *promover o comércio exterior na Província de Córdoba*, privilegiando o apoio às Pequenas e Médias Empresas *para facilitar sua inserção internacional*, para o que serão dadas a elas prioridades nos diversos programas que o Estado Provincial implemente, para o que poderá: (a) *Facilitar os meios de prestação de apoio técnico-comercial em todas as disciplinas e atividades relacionadas com o Comércio Internacional*, visando à promoção, crescimento e *promoção das exportações de Córdoba*, promovendo assim a *internacionalização das empresas*, principalmente das pequenas e médias e de todas as regiões da Província. (b) *Fortalecer e diversificar os negócios internacionais*, mercados de exportação, induzindo a geração de maior valor agregado nas exportações. (c) *Especificar uma internacionalização eficiente das empresas*, bem como a inserção da oferta econômica da Província no mercado externo. (d) Promover a criação de organizações, empresas ou consórcios ou outras associações de exportação, a fim de aumentar a presença

<sup>284</sup> La definición de la política de fomento de la producción y del comercio interno en el área de su competencia, incluyendo todas las acciones que se efectúen en la Provincia para el fomento de dicha actividad.

estrangeira de produtos da Província. (e) *Promover a execução de acordos internacionais ou com instituições nacionais ou internacionais de apoio com o objetivo de promover a cooperação internacional, especialmente a integração em nível regional, criando sistemas de reciprocidade e maior complementação e eficácia no intercâmbio econômico.* (f) Gerir a implementação de políticas ativas, em programas que podem ser implementados por meio do Secretariado das PME, do “Ministério da Produção como elemento dinâmico que aumenta a competitividade das PME nos mercados externos”. (CÓRDOBA, 2007, grifos e tradução nossos).

É importante destacar que as atribuições destacadas sobre o ProCórdoba se mantiveram sem alterações nos dois períodos citados, 2007 e 2011. Nesse órgão, observou-se que era, e é, ainda, responsável por tratar da promoção comercial da província, prestar assistência técnica e comercial e, principalmente, desenvolver a área de Cooperação e Relações Internacionais com foco econômico. Com relação a esse último, esse órgão é entendido como um facilitador de internacionalização e busca oportunidades de cooperação com diferentes atores, inclusive com órgãos semelhantes ao ProCórdoba e outros de maior envergadura, tais como a ONU.

A partir dessas informações, é possível argumentar que o caso de Córdoba é diferente do de Minas Gerais, especialmente no âmbito do PE. Primeiro: embora Córdoba careça de um órgão federal de representação do MREC na província, esta unidade subnacional estruturou, ao longo dos anos, um órgão próprio para tratar as Relações Internacionais, qual seja, a *Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales*. Segundo: observou-se nesse processo o amadurecimento em torno da agenda internacional. Terceiro: em relação aos ministérios, *Ministerio de Gobierno* (2007)/*Jefatura de Gabinete* (2011) e o *Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo* (2007) *Ministerio de Industria, Comercio y Minería* (2011), foi possível constatar que atribuições voltadas à matéria internacional, seja como articulador com atores internacionais, seja em matéria econômica/comercial, foram em parte se esvaziando ao longo de 2007-2015. No entanto, é importante frisar que isso não significa que o processo de inserção internacional de Córdoba foi paralisado nas agendas desses órgãos; pelo contrário, houve uma continuidade prática, porém liderada pela capilaridade da *Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales*, na pasta, e *Agencia ProCórdoba (Agencia para la promoción de las exportaciones)* para questões econômicas de cunho internacional da província.

O processo de continuidade em Córdoba pode ser atribuído aos seguintes aspectos: a gestão sobre um único partido, qual seja, Unión por Córdoba (PJ) permitiu a continuidade e o direcionamento das diretrizes das províncias em prol de uma agenda internacional. Assim, não se permitindo, no caso de Córdoba, o processo de *Stop and Go* nessa área. Outra observação diz respeito ao interesse por uma integração regional e internacional orientada pelas mesmas diretrizes de política externa nacional à época –nesse período os governantes no nível

doméstico, tinham como base o Partido Justicialista. Além disso, a questão internacional no âmbito do PE não foi desde o começo uma iniciativa isolada por parte desta província, pelo contrário, esteve ligada a uma articulação regional com outras províncias, ou seja, vinculadas à cooperação entre unidades com potencial econômico.

A partir das informações apresentadas, é possível afirmar que em Córdoba vem se desenvolvendo a inserção internacional via Paradiplomacia ou da *Parallel-action* (SOLDATOS, 1990), ou seja, esse tipo de atividade voltada a relações harmônicas com o governo federal, isto é, seguindo as diretrizes da política externa nacional e sem conflitos entre ambos. Além disso, tem desenvolvido atividades no âmbito administrativo que favoreceram esse tipo de inserção e promoveram a manutenção das atividades no decorrer dos anos. Assim sendo, é possível inferir que na província tem se desenvolvido ações racionais e orientadas pelas ações independentes, em outras palavras, sem intervenção direta do governo federal.

#### ***4.2.3 Poder Legislativo Subnacional: Comissões permanentes que tratam da inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid***

No âmbito do Poder Legislativo, será feita uma análise do sistema comissional, especificamente sobre as comissões permanentes e verificar entre as suas respectivas atribuições se lidam em matéria internacional. Como visto nos capítulos anteriores, tanto em Minas Gerais como em Córdoba o PL é unicameral. Assim sendo, para o âmbito do PL, escolheram-se comissões permanentes que lidassem com as questões de Relações Internacionais, Comércio Exterior e/ou Desenvolvimento Econômico.

Para o caso de ALMG, Consoante a Resolução nº 5.229/2005 (MINAS GERAIS, 2005) a única comissão permanente que tenha entre suas atribuições a questão econômica ligada a aspectos do campo internacional, para o recorte proposto (2011-2016), foi, até 2015, a Comissão de Turismo, Indústria Comércio e Cooperativismo,<sup>285</sup> que posteriormente passou a ser denominada de Comissão de Desenvolvimento Econômico (2015). Embora tenha havido alteração na nomenclatura, essa Comissão de Turismo, Indústria Comércio e Cooperativismo já lidava com os aspectos econômicos/internacionais do estado, de forma específica em ações que envolvessem as negociações dos setores de turismo, indústria e Comércio, e também à

---

<sup>285</sup> a) a política e o sistema regional de turismo; b) o fomento da produção industrial, do comércio, do turismo e do cooperativismo; c) a política econômica, os planos e os programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento integrado do Estado; d) as relações internacionais que envolvam negociações nas áreas de turismo, indústria e comércio, bem como a participação no Mercado Comum do Sul - Mercosul - e em outros blocos econômicos. (MINAS GERAIS, 2005)

participação nos diferentes blocos econômicos, tais como o Mercosul, conforme a Resolução nº 5.229/2005 (MINAS GERAIS, 2005).

Levando isso em consideração, a mudança ocorrida mediante a Resolução nº 5.511, de 2015, também incorporou a temática internacional nesta comissão: “a inovação e a tecnologia aplicadas ao desenvolvimento econômico; i) *as matérias afetas às relações econômicas internacionais do Estado*” (MINAS GERAIS, 2015)

Observa-se que não se faz referência a nenhum dos blocos econômicos, anteriormente citados; pelo contrário, as ações se voltam mais amplas para o cunho econômico do estado, mas principalmente, para o nível internacional. Além disso, constatou-se a inexistência de uma comissão que tenha um nome específico que trate das questões relacionadas à Relações Internacionais e/ou voltadas ao Comércio Exterior, ou, ainda, especificamente para tratar assuntos sobre o Mercosul. Destarte, esse aspecto diferencia o estado mineiro da província de Córdoba, haja vista que a *Legislatura Provincial de Córdoba* trata a questão internacional de forma ampla nesta casa.

Como mencionado, na Câmara Única de Córdoba, foi possível constatar que existe uma comissão específica para tratar as questões internacionais. No entanto, esta aglutina um conjunto de temáticas relacionadas – quais sejam, a questão de Comércio Exterior e o Bloco Econômico do Mercosul –, sendo nomeada *Comisión de Relaciones Internacionales, Mercosur y Comercio Exterior*, cujo objetivo é “a promoção e coordenação do comércio interno e externo da província e o desenvolvimento das exportações; convenções e legislações relacionadas ao desenvolvimento do Mercosul” (CÓRDOBA, 2021, tradução nossa). As atribuições dessa comissão seriam “1) Promoção e coordenação do comércio interno e externo da Província e desenvolvimento das exportações, e 2) Acordos e legislação relativos ao desenvolvimento do Mercosul” (Legislatura Provincial de Córdoba 2022, art. 77, tradução nossa). Identificou-se, também, nessa casa outra comissão que tem um viés internacional, a *Comisión de Promoción y Defensa de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia*, a qual busca estar alinhada com a Convenção Internacional de Direitos da Criança.

Como apresentado, observa-se que, na arena legislativa do nível subnacional, em ambos os países, a predominância pela temática internacional recai sobre comissões que estão voltadas, em grande parte, à questão econômica. Levando em consideração os capítulos anteriores, foi possível identificar que ambas as unidades subnacionais, Córdoba e Minas Gerais, estão atualmente inseridas no cenário internacional tendo como foco o Comércio Exterior. Essa realidade não está afastada do debate legislativo, pois, como visto, cabe a essas Comissões colocar em pauta essa temática, que é pertinente aos interesses do estado e da província. Embora

não sejam destacados e nem utilizados os termos Cooperação Internacional Descentralizada como uma ferramenta dos processos de inserção internacional, é notável que os atores domésticos estão cientes dos possíveis impactos das atividades internacionais sobre o nível subnacional, assim como também buscam acompanhar a inserção internacional desta, mesmo existindo (Córdoba) ou não (Minas Gerais) uma legislação que normatize essas atividades.

Como forma de sintetizar as informações apresentadas nesta seção, o Quadro 16 apresenta os principais traços de cada unidade federativa.

Quadro 16 – Órgãos equivalentes no nível subnacional de Córdoba e Minas Gerais

		<b>MINAS GERAIS</b>	<b>CÓRDOBA</b>
<b>ÓRGÃO DO GF</b> Órgão do Governo Federal vinculado ao MRE para tratar a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid		<b>Órgão SIM existe</b> (ERE Minas Gerais)	<b>Órgão NÃO existe</b>
<b>PODER EXECUTIVO</b>  Órgãos vinculados ao governador que tenham entre as suas atribuições lidar com a inserção internacional das unidades subnacionais e a Ceid	<i>Órgão ligado ao governador</i>	<b>Órgão SIM existe</b> (Assessoria de RI)	<b>Órgão NÃO existe</b>
	<i>Secretaria que lide com as RI</i>	<b>Órgão NÃO existe</b>	<b>Órgão SIM existe</b> (Secretaría de Integración Regional-2011 /Secretaría de Integración y RI -2013)
	<i>Secretaria que lidem com o campo econômico internacional</i>	<b>Órgão SIM existe</b> (Secretaria de Desenvolvimento Econômico) (Assessoria de Cooperação Nacional e Internacional)	<b>Órgão SIM existe</b> (Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo-2007/Ministério de Indústria, Comércio y Minería- 2011) (Pro-Córdoba -2001)
	<i>Secretaria que lidem com a articulação política</i>	<b>Órgão SIM existe</b> (Secretaria de Governo) (Secretaria da Casa Civil e Relações Institucionais)	<b>Órgão SIM existe</b> (Ministerio de Gobierno-2007/Jefatura de Gabinete-2011)
<b>PODER LEGISLATIVO</b> Comissões permanentes que tratam da inserção internacional das unidades subnacionais e a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada		<b>Órgão SIM existe</b> (Comissão de Turismo, Indústria Comércio e Cooperativismo - 2005/ Comissão de Desenvolvimento Econômico-2015)	<b>Órgão SIM existe</b> (Comisión de Relaciones Internacionales, Mercosur y Comercio Exterior)

Fonte: Elaboração própria.

### 4.3 Considerações finais

Objetivando responder ao problema proposto, *como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Minas Gerais e Córdoba*, esta seção tem como objetivo mostrar como as unidades subnacionais lidaram com a sua inserção internacional e a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada. Sendo assim, foi possível observar os seguintes aspectos: primeiro, cada uma

das unidades tem se inserido internacionalmente de forma distinta, ou seja, em escopos distintos. Enquanto Córdoba optou por uma inserção via paradiplomacia, Minas Gerais esteve ligada, em alguma medida, à Diplomacia Federativa. Isto por entender que as ações de Córdoba, existindo uma previsão constitucional nacional, se realizavam de forma direta. Já no caso de Minas Gerais, estas foram intermediadas, em alguma medida, por órgãos federais, como é o caso dos escritórios de representação do MRE.

Segundo, o principal ator público que tem realizado essas iniciativas, em ambas as unidades, tem sido o governador da província/estado. No caso de Córdoba, como apresentado no capítulo 3, o art. 144 da Constituição Provincial autoriza o governador celebrar tratados e acordos com diferentes atores do nível internacional, tanto do setor privado como público, incluindo organismos internacionais. No entanto, essas ações podem ser aprovadas ou rejeitadas pelo legislativo provincial e, inclusive, pelo Congresso Nacional. Esse tipo de atribuição pode ser entendido como resultante do processo de descentralização sobre a atuação internacional das províncias na Argentina como um todo, sendo garantidas constitucionalmente. Por outro lado, no Brasil, a celebração de acordos e tratados tem sido uma competência privativa do presidente da República; assim, essa previsão constitucional para as unidades subnacionais é inexistente, mas não tem sido impedimento para a inserção internacional de Minas Gerais em diversas áreas. A única previsão legal existente na Constituição Mineira diz respeito à possibilidade de o estado realizar operações financeiras de cunho internacional, competência privativa do governador, sendo necessária autorização da ALMG<sup>286</sup> e, em alguns casos, aprovação do Senado Federal. Dessa forma, tanto em Córdoba quanto em Minas Gerais, constatou-se que o processo decisório do nível subnacional que aborda a temática internacional, no que tange aos créditos externos, precisa de uma interação equilibrada entre o Poder Executivo e Legislativo, refletindo os traços institucionais do nível doméstico.

Terceiro, em relação ao tipo de interação, observou-se que Córdoba realiza atividades internacionais que incluem a cooperação descentralizada de forma direta, por meio da *Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales*. Para atividades voltadas a questões econômicas internacionais, o Ministerio de Industria, Comércio y Minería, junto com o órgão *Pro-Córdoba* tem cumprido esse papel. Observou-se também que na Argentina o MREC atua para assessorar e acompanhar as iniciativas. Já em Minas Gerais, embora não exista uma secretaria para tratar as relações internacionais do estado, a assessoria de RI, ligado ao gabinete

---

<sup>286</sup>Art. 90, inc. XVIII: “contrair empréstimo externo ou interno e fazer operação ou acordo externo de qualquer natureza, após autorização da Assembleia Legislativa, observados os parâmetros de endividamento regulados em lei, dentro dos princípios da Constituição da República” (MINAS GERAIS, 2020, p. 83-84).

do governador, tem assessorado o governador no cumprimento da agenda internacional, mapeamento informações relevantes para o estado em matéria internacional, visando celebrar acordos e missões internacionais. Para o escopo econômico, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, junto com a Assessoria de Cooperação Nacional e Internacional, são responsáveis por essas tarefas. No que diz respeito à atuação direta ou indireta do estado nas atividades internacionais, observou-se que, a princípio, as atividades que definem a Diplomacia Federativa se enquadrariam nas ações, em parte, intermediadas<sup>287</sup> pelo governo federal, já que é atribuição dos Chefes dos Escritórios Regionais servir como “elo de ligação entre os Governos estaduais e municipais e o Ministério” e “assinar a correspondência dirigida a órgãos federais, estaduais ou municipais, autárquicas e entidades, em seu nível e área de competência” (MINAS GERAIS, 2008). Além disso, caberia ao Ereminas<sup>288</sup> “contribuir para a participação do Estado de Minas Gerais no processo de inserção do Brasil no cenário internacional, em matéria política, econômica, comercial, tecnológica, educacional, cultural e turística” (MINAS GERAIS, 2008).

Quarto, em relação ao processo de inserção internacional ao longo do tempo no nível subnacional, observou-se que tanto em Córdoba como em Minas Gerais houve mudanças importantes, no entanto, nenhuma destas significou a descontinuidade da agenda. Em Córdoba, no período analisado (2007-2015), a província esteve governada pelo mesmo partido político, Unión por Córdoba, sendo possível verificar nos dois mandatos que houve avanço, no que tange à agenda internacional da província. A *Secretaría de la Región Centro*, passou a ser denominada Secretaría de Integración Regional em 2011; e em 2013 Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales, tendo atribuições específicas nesse campo, com foco na Cooperação Internacional Descentralizada. O estado de Minas Gerais, para o recorte 2011-2016, foi governado por chefes do executivo estadual de diferentes partidos. O tradicional PSDB vinha governando desde 2003 e se manteve até 2014, período em que a agenda internacional do estado ganhou destaque e a então Subsecretaria de Assuntos Internacionais passou a ser uma assessoria de Relações Internacionais vinculada, respondendo diretamente ao governador. Durante o governo do PT, essa assessoria manteve as suas responsabilidades, mas as atribuições de cunho internacional na pasta das secretarias diminuíram, se comparada ao governo anterior. Assim sendo, é possível inferir que, enquanto em Córdoba houve uma continuidade dessa agenda, em Minas Gerais houve um esvaziamento para com esta agenda.

---

<sup>287</sup>No capítulo 5, entrevistas com os atores tentará comprovar essa interação.

<sup>288</sup>“assegurar serviços de recepção às delegações oficiais de dignitários estrangeiros que transitem pela cidade de Belo Horizonte; manter contato com entidades de classe, como a FIEMG e seu Centro Internacional de Negócios, na organização de missões comerciais ao exterior; promover a cooperação institucional entre o Ministério e o Governo Estadual e Municipal (MINAS GERAIS, 2008).

Quinto, no que diz respeito à institucionalização, especificamente sobre a existência ou não de uma previsão constitucional nacional que autoriza ações internacionais das unidades federativas, observou-se uma diferença importante entre os dois casos analisados. Enquanto em Córdoba existe uma legislação que está sustentada na Constituição Federal, exercendo reflexo na Constituição Provincial, em Minas Gerais não há esse tipo de previsão. Destarte, levando em consideração as características apresentadas, tanto no nível doméstico como subnacional, a existência ou não dessa previsão não tem sido impedimento para a inserção internacional das unidades subnacionais; porém é importante destacar que, de alguma forma, as instituições do nível doméstico têm acompanhado de perto as atividades.

Finalmente, no que se refere à coordenação das atividades internacionais das unidades federativas por um órgão federal, constatou-se que, em Minas Gerais buscou-se mediante o Ereminas à coordenação e apoio das atividades, como tinha sido previsto anteriormente pelo Decreto-Lei nº 3.959/2001: “Aos Escritórios de Representação *compete coordenar e apoiar ações desenvolvidas pelo Ministério das Relações Exteriores* nas suas respectivas áreas de jurisdição” (BRASIL, 2001), aspecto alinhado com as características da diplomacia federativa formulada anterior a 2001: “forma que haja maior *coordenação* e a *maior harmonia* possível nos *diversos níveis do relacionamento* internacional do Brasil” (MRE, 1995, p. 115, grifos nossos). Por outro lado, em relação a Córdoba, observou-se que a província carece de um órgão semelhante, no entanto, constatou-se a inexistência de órgãos do nível doméstico que busquem a coordenação das ações internacionais da província. Porém, é importante frisar que cabe ao MREC brindar suporte a esses atores.

## **5 OS EFEITOS DOS CONTEXTOS INSTITUCIONAL E POLÍTICO DOS NÍVEIS NACIONAL E SUBNACIONAL SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS SUBNACIONAIS PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA (CEID): O CASO DE MINAS GERAIS (2011-2016)**

Como destacado no decorrer desta tese, o último capítulo tinha como objetivo apresentar comparativamente os casos de Córdoba e Minas Gerais, no intuito de verificar *como variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid) em Minas Gerais e em Córdoba*. Isso, por meio da análise comparativa longitudinal e transversal entre as unidades subnacionais, à luz do modelo analítico, dos contextos institucional e político dos níveis nacional e subnacional e das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa.<sup>289</sup>

No entanto, como mencionado na introdução desta tese, em decorrência da pandemia de covid-19, a realização da pesquisa de campo em Córdoba foi impossibilitada<sup>290</sup>, devido à falta de acesso às informações nos órgãos públicos e, também, à impossibilidade de interlocução com os atores para dar continuidade às entrevistas no país e na província escolhida. Isso acarretou mudanças importantes, entre as quais a análise de uma única unidade subnacional, qual seja, Minas Gerais.<sup>291</sup>

Isso posto, este capítulo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, serão apresentadas as considerações metodológicas sobre as mudanças ocorridas no decorrer da tese, o uso das entrevistas aplicadas aos atores de Minas Gerais e o roteiro de entrevistas. Na segunda seção, retoma-se o modelo de análise construído no intuito de responder ao problema de pesquisa proposto. Pretende-se examinar como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional, apresentadas nos capítulos 2, 3 e 4, moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada no estado de Minas Gerais, a partir das entrevistas realizadas com diversos atores. A terceira seção se propõe a testar a hipótese central, apenas para o caso de Minas Gerais. O teste será realizado mediante

---

<sup>289</sup> Como destacado, este trabalho se encontra vinculado ao grupo de pesquisa Centro de Estudos em Processos Decisórios em Política Externa e Internacional (CEPDE). Nas atividades acadêmicas do grupo, foram realizadas a elaboração do roteiro de entrevista, coleta de dados, mapeamento de atores a serem entrevistados, entrevistas e as transcrições, para o caso de Minas Gerais e outros estados.

<sup>290</sup> O mapeamento e a entrevista dos atores, públicos e privados, em Córdoba, foram afetados porque os órgãos argentinos não responderam aos convites enviados devido à pandemia. Assim, foram usados diferentes recursos para a realização das entrevistas, inclusive virtualmente, porém, com as instituições fechadas indefinidamente e o confinamento, o número de entrevistas (cinco) realizadas por meio virtual foi numericamente inferior ao de Minas Gerais, afetando diretamente a comparação proposta.

<sup>291</sup> Mais detalhes sobre os impactos da pandemia sobre a investigação serão apresentados na seção 5.1.

uma comparação longitudinal sistemática entre dois governos com orientações político-partidárias distintas no nível subnacional, quais sejam: T1 Governo do PSDB (2011-2014) e T2 Governo do PT (2015-2018). Finalmente, serão apresentadas as considerações finais deste capítulo e os seus principais rendimentos analíticos.

### **5.1 Considerações metodológicas para o nível subnacional: Minas Gerais**

Os impactos gerados pela pandemia de covid-19 resultaram em duas mudanças importantes nesta tese: a primeira diz respeito à escolha do caso de Minas Gerais como estudo de caso único, em detrimento do estudo comparativo transversal. Nesse sentido, optou-se por analisar apenas o caso de Minas Gerais (2011-2016) pelos seguintes motivos: mesmo durante a pandemia e o período pós-pandemia, não foi possível realizar em Córdoba, presencialmente, as entrevistas, devido à falta de tempo<sup>292</sup> e de recursos; o número de entrevistas obtidas em Córdoba<sup>293</sup> foi inferior às obtidas em Minas Gerais<sup>294</sup>: três entrevistas virtuais com atores técnicos do setor público e nenhuma com atores políticos centrais no processo decisório, tais como governadores, vice-governadores, legisladores e/ou ministros da província de Córdoba (equivalente aos secretários de estado). Destaca-se que, no processo preliminar de entrevistas em Córdoba buscou-se replicar o mesmo roteiro de entrevistas usado em Minas Gerais, formulado no âmbito do CEPDE e aprovado pela Comissão de Ética em Pesquisa da PUC Minas.

Considerando que esta tese teve sua gênese no grupo de pesquisa do CEPDE,<sup>295</sup> foram realizadas, no âmbito desse grupo, entrevistas em três estados<sup>296</sup> e no Distrito Federal. O recorte temático do projeto tinha como proposta duas áreas, quais sejam, Direitos Humanos e Comércio Exterior. Para tanto, serão usadas apenas as entrevistas coletadas em Minas Gerais que tenham como viés temático a inserção internacional voltada à Ceid e a comparabilidade entre os governos do PSDB e do PT, ou seja, entrevistas que permitam realizar uma comparação longitudinal para o período de 2011 a 2016.

---

<sup>292</sup> Com relação ao tempo, a realização de entrevistas em Minas Gerais, se comparadas ao período de entrevistas em Córdoba, seriam muito distantes.

<sup>293</sup> Foi aplicado em Córdoba o mesmo roteiro de entrevista formulado no grupo do CEPDE, com a devida tradução e conhecimento da Comissão de Ética da PUC Minas.

<sup>294</sup> A autora desta tese ficou responsável pela realização das entrevistas em Minas Gerais, sendo que as de nível nacional foram realizadas pelos colaboradores do grupo de Pesquisa CEPDE. A autora fez parte do referido grupo e participou de todas as etapas da pesquisa, desde a coleta de dados até as transcrições.

<sup>295</sup> Projeto registrado na Fapemig sob número APQ 02598-16.

<sup>296</sup> Para esta tese, serão distinguidos os termos Estado e estado. O primeiro será utilizado para referir-se ao Estado Nacional, e o segundo para se referir a uma unidade subnacional, no caso o estado de Minas Gerais.

No CEPDE, foram mapeados 32 sujeitos a serem entrevistados em Minas Gerais e foram realizadas 24 entrevistas com atores dos setores público e privado. É mister destacar que, durante a pesquisa de campo, buscou-se entrevistar atores que representassem cada governo, PSDB e PT, com a finalidade de obter percepções sobre a Ceid nos distintos governos, permitindo a comparação longitudinal. Porém, como mostrado no APÊNDICE 5 em alguns casos isso não foi possível devido à recusa de participar nas entrevistas, idade, situação dos atores, impossibilidade de contato e a extinção de alguns órgãos. Em alguns cargos, observou-se que o ator esteve à frente de uma função por anos consecutivos e/ou durante todo o recorte de 2011-2016: nesse caso, considerou-se apenas uma entrevista para o órgão correspondente, visando analisar a percepção do entrevistado durante sua trajetória e avaliação no recorte temporal proposto.

Assim, das 24 entrevistas realizadas em Minas Gerais no recorte temporal 2011-2016, que envolve um governo do PSDB e outro do PT, foram escolhidas entrevistas que permitissem realizar uma comparação entre ambos os governos. Além disso, os órgãos foram escolhidos levando em consideração as suas atribuições em matéria internacional, com foco na Cooperação Econômica Internacional Descentralizada. A seguir, apresenta-se a lista dos órgãos:

- Poder Executivo estadual (T1 e T2);
- Assessoria de RI do governo estadual (T1 e T2);
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (T1 e T2);
- Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais (T1 e T2);
- Poder Legislativo estadual: Comissão P. de Política Agropecuária (T1 e T2);
- Setor privado: Fiemg (T1 e T2).

Ao todo, serão analisadas 11 entrevistas: cinco do T1, governo do PSDB (2011-2014), e cinco o T2, do governo do PT (2015-2016), além de uma entrevista com o único ator do setor privado para o recorte (2011-2016), já que este esteve no cargo durante todo o período analisado. A decisão por não utilizar o restante das entrevistas realizadas em Minas Gerais se deve ao fato de não haver entrevistas equivalentes para um dos recortes propostos, T1 ou T2, aspecto que inviabiliza a comparação longitudinal proposta entre o governo do PSDB e PT. Ademais, pesaram na escolha dos entrevistados as atribuições dos órgãos em lidar, ou não, com uma agenda internacional com foco na Cooperação Econômica Internacional Descentralizada. Além disso, optou-se por não analisar as entrevistas obtidas em Brasília, referentes ao nível nacional, por não haver o mesmo número de entrevistas em órgãos equivalentes ao do nível subnacional e por não haver entrevistas equivalentes para um dos recortes T1 ou T2, tal como

mostrado no APÊNDICE 6.

Finalmente, o segundo impacto gerado pela pandemia na presente tese, que está diretamente vinculado à primeira mudança, resultou na inviabilidade do teste das hipóteses secundárias. Como visto, no decorrer do trabalho, foram formuladas hipóteses, visando à comparação transversal, que seriam testadas com os resultados da pesquisa de campo em Minas Gerais e Córdoba. Porém, em decorrência das mudanças citadas, optou-se por não testar as hipóteses secundárias, já que estas tinham como objetivo testar as duas unidades subnacionais sobre os dois tipos de inserção internacional, quais sejam, a Diplomacia Federativa (Minas Gerais) e a Paradiplomacia (Córdoba) e seus efeitos sobre as capacidades estatais subnacionais para Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid). As hipóteses secundárias formuladas e mencionadas são:

- a) *se* diplomacia federativa, **então** capacidades estatais subnacionais para Ceid mais *coordenadas* com as capacidades estatais para cooperação internacional do nível nacional. Por contraste, *se* paradiplomacia, **então** capacidades estatais subnacionais para Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid) menos *coordenadas* com as capacidades estatais para cooperação internacional do nível nacional;
- b) *se* diplomacia federativa, **então** maior grau de *institucionalização* das capacidades estatais subnacionais para Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid). Por contraste, *se* paradiplomacia, **então** menor grau de *institucionalização* das capacidades estatais subnacionais para Ceid.

Embora o teste de hipóteses secundárias tenha sido inviabilizado, estas serão tratadas em uma agenda futura de pesquisa visando identificar empiricamente a variação entre Diplomacia Federativa e Paradiplomacia no Brasil e na Argentina e as capacidades estatais subnacionais para Ceid. A hipótese geral, de caráter descritivo, será mantida e testada, na seção 5.3, sendo ela: *as capacidades estatais subnacionais para Ceid variam em relação à variação do contexto institucional e político dos níveis nacional e subnacional*.

Como visto, o recorte temporal para o Brasil, no nível doméstico, foi de 2011 a 2016, isto é, o período que compreende o primeiro governo Dilma (2011-2014) e os dois anos do segundo mandato (2015-2016). O recorte encerrou-se em 2016 devido ao fato de o governo da ex-presidenta ter sido interrompido pelo processo de *impeachment*. Levando em consideração que se busca realizar uma análise comparativa longitudinal, o mesmo recorte temporal será replicado para o nível subnacional, uma vez que os níveis aqui instrumentalizados são tratados como entrelaçados. Para tanto, serão comparados os governos do PSDB (2011-2014) e parte do governo do PT (2015-2016) no estado de Minas Gerais.

O roteiro de entrevistas semiestruturado, APÊNDICE 4, formulado e usado no âmbito do CEPDE, encontra-se organizado em sete blocos temáticos: 1. Conceitos, 2. Institucionalização, 3. Área temática<sup>297</sup> (Comércio Exterior), 4. Grupos de interesse, 5. Variáveis políticas, 6. Parceiros internacionais, 7. Interação com os demais entes subnacionais. Cada um dos blocos apresenta um número específico de perguntas. Dada a característica do tipo de roteiro, de entrevista semiestruturada, não foi seguida a ordem proposta do roteiro, já que cada entrevista tinha uma dinâmica diferente. O critério de escolha dos entrevistados no âmbito do CEPDE foi definido pelo tipo de atividade que estes desenvolveram no recorte proposto (2011-2014 e 2015-2016). Para ambos os períodos, foram escolhidos representantes eleitos, membros da burocracia pública e atores do setor privado. Sendo assim, os nomes dos representantes eleitos, assim como o partido ao qual pertencem, serão citados por serem figuras públicas; já os demais atores, burocracia pública e atores do setor privado, terão seus nomes mantidos em sigilo<sup>298</sup>, sendo identificados pelo termo “entrevistado do órgão X (T1 ou T2), sem indicar variação de sexo.

Destarte, este capítulo terá por objetivo analisar como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional, apresentadas nos capítulos 2, 3 e 4, moldam as capacidades estatais subnacionais para a (Ceid) em Minas Gerais. Para tanto, as capacidades analisadas serão: administrativa, fiscal, legal, política e relacional (CINGOLANI, 2013).

## **5.2 Os efeitos dos contextos institucional e político dos níveis doméstico e subnacional sobre as capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016)**

No que tange ao quadro elaborado no modelo de análise (capítulo 1) sobre a operacionalização dos conceitos, capacidades estatais subnacionais, foi estabelecido um conjunto de variáveis e indicadores, que serão analisados nesta seção, buscando responder ao problema de pesquisa para o caso de Minas Gerais: *Como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid)?* Mostrou-se, no modelo analítico, e tal como visto no Quadro 17, a seguir, que Cingolani (2013) lida com as capacidades estatais considerando as variações no aspecto definicional, dimensional e sua aplicabilidade.

---

<sup>297</sup> Sobre esse bloco, foram tratados dois temas no âmbito do CEPDE: Direitos Humanos e Comércio Exterior (CE). No entanto, será usado apenas o tema sobre CE.

<sup>298</sup> Cada entrevistado assinou termo de consentimento.

Do amplo conjunto<sup>299</sup> de Capacidades apresentado por Cingolani (2013), apenas cinco Capacidades Estatais (administrativa, fiscal, legal, política e relacional) foram escolhidas e adaptadas ao nível subnacional, voltadas à Cooperação Econômica Internacional Descentralizada, por entender que estas podem sofrer variações dos contextos político e institucional dos níveis nacional e subnacional. A adaptação mencionada advém, também, do diagrama (Figura 3 do Capítulo 1) proposto por Anastasia, Oliveira (2015)<sup>300</sup> sobre o estudo das instituições políticas, capacidades estatais e a Cooperação Internacional.

Quadro 17 – Capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Minas Gerais

Capacidades	Indicadores
<b>Capacidade Legal</b>	Existência/manutenção, ou não, de um Dispositivo, Reforma Constitucional e/ou Emenda Constitucional do Nível Doméstico que permita coordenar/institucionalizar as ações internacionais do estado
<b>Capacidade Relacional</b>	Existência/ manutenção, ou não, de assessorias, agências e/ou de secretarias no âmbito do Poder Executivo estadual que funcionem como canais de interação entre o setor público e privado que promovam a coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado
<b>Capacidade Fiscal</b>	Existência, ou não, de relações equilibradas entre o Poder Executivo e o Legislativo, no nível subnacional, ou de concentração de atribuições para um dos Poderes em ações internacionais de cunho econômico/fiscal do estado/província.
<b>Capacidade Política</b>	Existência, número e manutenção, ou não, de Comissões Legislativas Permanentes, no âmbito do Poder Legislativo subnacional, responsáveis por coordenar/institucionalizar as ações internacionais, com foco econômico, dos estados Existência de uma relação cooperativa ou competitiva entre o Poder Executivo e Legislativo subnacional, no que tange à coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado/província.
<b>Capacidade Administrativa</b>	Existência/manutenção, ou não, de órgãos federais, no âmbito do Poder Executivo nacional, responsáveis por coordenar/ institucionalizar as ações internacionais dos estados/provínias. Existência/manutenção, ou não, de órgãos subnacionais (assessorias, agências e/ou de secretarias) no âmbito do Poder Executivo subnacional responsáveis por coordenar/ institucionalizar as ações internacionais do estado

Fonte: Elaboração própria com base em CINGOLANI (2013).

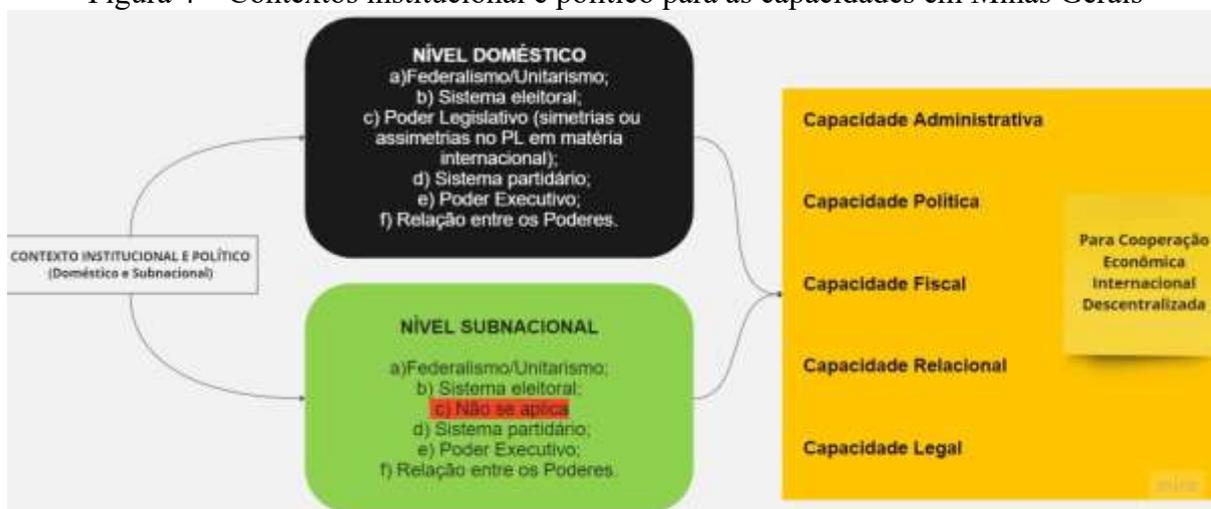
A Figura 4 apresenta a organização sistemática das variáveis institucionais e políticas dos níveis doméstico e subnacional examinadas no decorrer desta tese, as quais serão levadas

<sup>299</sup> a) coerciva/militar; b) fiscal; c) administrativa/implementação; d) transformadora ou industrializante; e) cobertura relacional/territorial; f) legal; g) político.

<sup>300</sup> Fátima Anastasia e Luciana Las Casas Oliveira, Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2015).

em consideração nas subseções sobre as capacidades estatais subnacionais, juntamente com as entrevistas, com o fim de realizar uma análise mais robusta da Ceid em Minas Gerais.

Figura 4 – Contextos institucional e político para as capacidades em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria.

Busca-se na seção a seguir identificar diferenças entre o Governo do PSDB (T1) e o governo do PT (T2) no que tange às capacidades para CEID em Minas Gerais.

### 5.2.1 Capacidade legal para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016)

Esta seção tem como objetivo analisar a capacidade legal, levando em consideração as variações do contexto institucional e político dos níveis doméstico e subnacional e o conjunto de entrevistas que abordam a temática da Ceid em Minas Gerais (2011-2016).

Como visto no decorrer desta tese, Cingolani (2013) examina as capacidades estatais enfatizando que lidar com o estudo destas é desafiante, pois é possível encontrar diferenças no caráter definicional, dimensional e aplicabilidade, dependendo da abordagem. Esse aspecto também mostrou-se semelhante ao de outros autores, como Pires e Gomide (2016), que entendem que lidar com as capacidades é ir além da centralidade do Estado, devendo ser este o único ator com responsabilidades. Assim sendo, a presente tese traz o argumento de que a real capacidade de ação do Estado, traduzida em suas capacidades estatais, pode ser multidimensional, plural, passível de mudar no tempo, em áreas específicas e, principalmente, mudar no espaço, isto é, multinível. Entende-se que a *capacidade legal*, definida por Cingolani (2013), visa ao cumprimento e a garantia de regras e de contratos no escopo do Estado, ou seja, remete à possibilidade de ação, extensão e intervenção do Estado. Essa capacidade será voltada

ao nível subnacional e aplicada para o campo da cooperação econômica internacional descentralizada (Ceid). A forma de identificar variações na capacidade legal foi mediante a construção do indicador ‘*Existência/manutenção, ou não, de um Dispositivo, Reforma Constitucional e/ou Emenda Constitucional do Nível Nacional que permita coordenar/institucionalizar as ações internacionais do estado*’.

Assim sendo, levando em consideração as informações coletadas no decorrer do Capítulo 4, observou-se que para o recorte proposto, 2011-2016, nos níveis nacional e subnacional, não houve decisão política de caráter coletivizado (SARTORI, 1994) que instituisse um dispositivo, proposta de Reforma Constitucional e/ou Emenda Constitucional que buscasse coordenar/institucionalizar a celebração de acordos internacionais dos estados/províncias.

A única tentativa legal de regulamentar essa *Issue/area* ocorreu em 2005, por meio da PEC nº 475, que buscou alterar o art. 23/2 para o seguinte: “Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, *poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros mediante prévia autorização da União*, observado o artigo 49, e na forma da lei.” A proposta foi considerada inconstitucional devido mencionar “*prévia autorização da União*”. A PEC nº/2005, embora considerada a PEC da paradiplomacia, buscava em alguma medida limitar juridicamente as ações internacionais que já eram empreendidas pelos atores subnacionais, mas que não tinham, e continuam não tendo, amparo na Constituição Federal (CF). No parecer do Relator Ney Lopes:

Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada). Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais [...] Pelo exposto, opino pela inadmissibilidade da PEC nº 475, de 2005, por promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República RELATOR NEY LOPES (BRASIL, 1988).

Assim, a PEC foi rejeitada, mas é importante destacar que, no parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, foi enfatizado que a PEC contrariava a o art.

18<sup>301</sup> e art. 30<sup>302</sup> da CF, que trata sobre a autonomia e liberdade dos entes, sem mencionar as ações internacionais ou a celebração de acordos internacionais.

Assim sendo, consoante a CF, apenas o presidente pode celebrar acordos e tratados internacionais, podendo estes ser ratificados, ou não, pelo Poder Legislativo, levando a entender que no Brasil vigora um sistema legal que garante e dá poderes exclusivos ao presidente nessa temática. No entanto, a falta desse dispositivo na esfera federal, no caso do Brasil, não tem impedido que as unidades subnacionais/estados se insiram, cada vez mais, no sistema internacional.

Além disso, como visto no Capítulo 2, a única menção formal feita na Constituição sobre ações internacionais por parte dos entes está descrita no art. 52, inc. V: “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (BRASIL, 1988). Isso significa que caso um estado ou município queira contrair empréstimos com credores internacionais o Senado Federal deverá autorizar.

Por conseguinte, é possível concluir que a única iniciativa de mudar a condição dos estados no campo internacional foi formulada e decidida no nível doméstico, fora do recorte temporal proposto para esta tese. O caráter da proposta visava dar certa legalidade às ações internacionais dos estados e municípios, porém esta se encontraria submetida à prévia autorização da União, o que significa, nos termos propostos nesta tese, uma tentativa de implementar um tipo de inserção internacional controlada constitucionalmente pela União, mas sem intermediários, estando mais alinhada ao tipo de inserção internacional da Diplomacia Federativa do que da Paradiplomacia. Como visto no Capítulo 1, os tipos de inserção internacional, Diplomacia Federativa e Paradiplomacia, são considerados distintos e não equivalentes: o primeiro entendido como um processo indireto/intermediado por um organismo

---

<sup>301</sup>**Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição. § 1º Brasília é a Capital Federal.(BRASIL, 1988).

<sup>302</sup>**Art. 30.** Compete aos Municípios: **I** - legislar sobre assuntos de interesse local; **II** - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672); **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; **VI** - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). **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 do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; **IX** - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

ou órgão federal (DUCHACEK, 1990, SOLDATOS, 1990, CORGANO, 2004), enquanto o segundo endereçado a uma interação mais direta, sem intermediários (DUCHACEK, 1990).

Assim sendo, para o recorte proposto (2011-2016), no caso de Minas Gerais, é possível afirmar que não houve variações na capacidade legal, nos níveis doméstico e subnacional, já que não houve propostas, Dispositivo, Reformas Constitucionais e/ou Emendas Constitucionais que buscassem coordenar/institucionalizar as ações internacionais do estado. No entanto, isso não inibiu que os tomadores de decisão estaduais, governadores, continuassem e intensificassem, em maior ou menor medida, a agenda internacional do estado, especialmente no que tange ao campo econômico internacional. A seguir, são apresentados trechos das entrevistas de atores de diferentes esferas que corroboram a inserção internacional do estado no campo econômico.

Com relação à inserção internacional do estado, os governadores entrevistados, do PSDB (Tempo 1: 2011-2014) e do PT (Tempo 2: 2015-2016) ambos indicaram dificuldades no processo de inserção internacional devido a alguns traços que o estado e o Brasil apresentam.

Segundo o ex-governador do PSDB,<sup>303</sup> Minas Gerais seria um estado “muito fechado, pouco aberto às questões internacionais”. Em outro trecho, manifesta que “o estado de Minas Gerais é muito pouco conhecido, era e continua sendo pouco conhecido, frente a outros estados da Federação, mesmo os menos desenvolvidos” (ANASTASIA, 2019). Já o ex-governador do PT<sup>304</sup> ressaltou que a dificuldade é resultante, em parte, do esvaziamento institucional, político e administrativo que o estado vivenciou, em contraste ao fortalecimento da União, de forma expressiva na questão de arrecadação de recursos “[...] a União aumentou estupidamente seu poder de arrecadação e centralizou algumas coisas, e os estados ficaram no meio, um pouco esvaziados, um pouco, não, na minha opinião, fortemente esvaziados [...]” (PIMENTEL, 2019).

Mesmo com as dificuldades citadas, ambos enfatizaram que estas não impediram o desenvolvimento/continuidade de uma agenda internacional estadual, já que existiam iniciativas de cooperação internacional descentralizada, mesmo antes do exercício dos seus mandatos. No entanto, é importante destacar que isso não significa que essa agenda foi tratada com a mesma prioridade e/ou intensidade no T1 e T2. Assim, mostrando que embora tenha existido uma agenda internacional no T1 e T2, foi evidenciada maior intensidade nas atividades econômicas de cunho internacional no T1 (PSDB) do que no T2 (PT), aspecto que diferencia

---

<sup>303</sup>ANASTASIA, Antonio. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

<sup>304</sup>PIMENTEL, Fernando. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

ambos os governos em relação a essa agenda. Como forma de corroborar esta afirmação, na gestão T1, do PSDB, tinha-se como uma das prioridades prospectar internacionalmente, ainda mais, Minas Gerais no âmbito econômico. Segundo o ex-governador, Antonio Anastasia, essa agenda vinha sendo intensificada desde o governo do ex-governador do PSDB, Aécio Neves. Dita prospecção significava, nas palavras do ex-governador Anastasia, “tornar o estado mais conhecido internacionalmente para abrir, fundamentalmente, oportunidade de negócios e abrir a economia do estado”, no intuito de trazer empresas estrangeiras, fomentar o turismo, a gastronomia, a cultura e criar projetos de qualificação da Escola de Governo. Entre as iniciativas internas, ressalta o ex-governador que “foram feitos esforços para criar uma certa estrutura e perpassar as diversas áreas do governo (ANASTASIA, 2019). Essas mudanças, segundo ele, permitiram “fazer contatos, permitir empréstimos e iniciar um relacionamento mais aberto; sabendo que, com recursos próprios, nós não iríamos longe” (ANASTASIA, 2019). Com relação à falta de recursos no estado, o ex-governador cita que foi necessário criar projetos para captar recursos no exterior no BID e no Banco Mundial, pauta que também vem de gestões anteriores.

Sobre o mesmo assunto, é possível afirmar que no governo do PT, no T2, essas atividades internacionais estavam presentes e foram mantidas, mas não tinham a mesma centralidade, devido ao contexto doméstico no campo econômico, especificamente a falta de recursos financeiros e déficit no primeiro ano de governo – conforme Pimentel (2019), “nossa previsão era de um déficit de 7, 7 e meio bilhões de reais [...]”.

Estavam, mas confesso para você que não era uma coisa central [...] Os problemas são tão agudos a nível local, você tem que resolver tanta coisa, tanto incêndio para apagar que a cooperação internacional, que sem dúvida é interessante, é importante, mas ela fica meio lateralizada. (PIMENTEL, 2019).

No entanto, mesmo assim, foram levadas adiante algumas pautas da agenda internacional, “isso não impediria que a gente tivesse algum nível de cooperação, entendimento, visita técnica, mas você há de convir que com pouco recurso viagem internacional é uma coisa que não é de primeira necessidade” (PIMENTEL, 2019).

As percepções distintas e o foco sobre a agenda internacional do estado no T1 e no T2 refletiram sobre os aspectos da inserção internacional do estado em cada governo. Como mencionado, constatou-se que o governo do PSDB deu maior ênfase às questões econômicas na agenda internacional, comparativamente ao do governo do PT. A título de exemplo dessa diferença, no T1, o ex-governador Anastasia citou diversas parcerias que já existiam e algumas

outras que se desenvolveram no seu governo. Nesse sentido, enfatizando que a questão internacional do estado estava contemplada no seu plano de governo, buscando atrair mais multinacionais para o estado: “Então o objetivo era estimular isso mais ainda, não só na mineração, mas, sobretudo, na cadeia produtiva industrializada” (ANASTASIA, 2019). Em outro trecho da entrevista, o ex-governador enfatizou os avanços realizados no estado mediante investimentos no setor público para, posteriormente, atrair investimentos externos, um projeto que foi se desenvolvendo desde 2003. Com relação ao seu governo, Anastasia (2019) um aspecto importante para a abertura internacional do estado e as vantagens econômicas: a internacionalização do aeroporto de Confins.

Esse aeroporto foi considerado uma âncora econômica do estado, na medida em que Minas não tem porto marítimo (e é um dos motivos pelos quais nós não somos tão conhecidos, não recebemos as mercadorias e as exportamos, é um estado mediterrâneo muito fechado), então a importância de ter um aeroporto internacional, com uma estrutura muito boa (e fizemos isso desde o primeiro momento do governo), que culminou com o famoso “Master Plan” feito pelo pessoal de Singapura e concluiu com a privatização e a venda das empresas de Zurich (da Zurich Airport) para administrar o aeroporto. (ANASTASIA, 2019).

Por outro lado, embora com uma pauta mais desacelerada, sob a gestão de Pimentel (T2) foram destacados pelo autor projetos de cooperação empreendidos pela Cemig e Codemig e, alguns casos, projetos que tinham sido iniciados na gestão anterior:

Nós tivemos relações, por exemplo, eu fiz duas ou três viagens a Portugal, mas aí é uma coisa muito específica, a nossa companhia de energia elétrica, de eletricidade, que é a Cemig, tinha uma cooperação, tem uma cooperação técnica com uma empresa estatal também da cidade do Porto, em Portugal, e tem um projeto que está construindo um protótipo de carro elétrico, e isso nos interessava muito; então nós desenvolvemos um projeto conjunto com eles, mas é uma coisa muito específica e só se deu porque o estado de Minas Gerais tem uma empresa de energia elétrica, se não tivesse, nós não estaríamos envolvidos nisso. (PIMENTEL, 2019).

Outra iniciativa citada pelo ex-governador foi no campo da segurança, especificamente sobre a troca de experiências entre órgãos públicos da segurança pública, principalmente entre a polícia militar, o Corpo de Bombeiros e os carabineros do Chile. Nesse campo, ainda mencionou o projeto do Sistema KOBAN, da Polícia Militar, que foi definido como “Policiamento comunitário, o modelo japonês”. Atividades que, segundo Pimentel (2020), envolveram um conjunto de diferentes atores do nível nacional, subnacional e internacional, tais como os consulados e a agência de cooperação internacional japonesa.

Evidenciando o argumento desta tese de que a falta de um dispositivo legal no nível nacional não tem sido um impeditivo para a inserção internacional do estado, ambos os

entrevistados da Assessoria de Relações Internacionais (ARI) do estado (T1 e T2) afirmaram que a inserção esteve presente no estado, no entanto também com intensidades diferentes.

O entrevistado da Assessoria de Relações Internacionais<sup>305</sup> do T1 (2019) informou que, durante a sua gestão, a agenda internacional do estado passou a ser uma pauta das secretarias estaduais em geral, e não apenas de um órgão: “a gente tinha atividades onde a gente atendia o governo inteiro [...] A gente pensava na internacionalização do estado de Minas, tendo como interlocução todas as secretarias constituintes do governo”. Em outro trecho, foi mencionado o desenvolvimento de uma agenda de Cooperação Internacional Descentralizada, contemplando a Cooperação Triangular e a Cooperação Sul-Sul, e outras iniciativas que iam além da questão econômica, administrativa (capacitação), e aproximação do estado com entidades internacionais via consulados (Entrevistado da Assessoria de Relações Internacionais do T1, 2019).

Com relação às atividades internacionais do estado, o entrevistado da Assessoria de Relações Internacionais do T2<sup>306</sup> (2019), enfatizou que havia muitas incursões de cunho econômico. No entanto, citou o esvaziamento da agenda internacional, ressaltando a perda do protagonismo do Exportaminas, órgão central na pauta internacional/econômica do estado.

Nós vivemos ao longo do tempo, o esvaziamento de uma agência, que era a principal agência para fomento do comércio exterior, que era o Exportaminas, o que nós tentamos foi proteger o máximo o que restou dessa agência. Valorizar ao máximo a capacidade de articulação e inteligência acumulada naquela agência, mas ela está dentro do Indi, como uma área de atuação do próprio Indi, o que faz sentido também, num cenário de crise fiscal. [...] conseguimos algum êxito na blindagem desse órgão, na não extinção dele, na sua preservação aqui no Indi (Entrevistado da Assessoria de Relações Internacionais do T2, 2019).

Quanto à inserção internacional no T2, o entrevistado da Assessoria de Relações Internacionais do T2 (2019) enfatizou que “realizamos algumas missões específicas, inserindo uma dinâmica de promoção comercial dentro dessa missão, como foi o caso da EXPO Milão [...] Mas, muitas vezes, aqui dentro do território”. Ele ainda acrescentou que durante a sua gestão o componente comercial era uma atividade recorrente, “Aproveitando empresários ou a visita de algum embaixador, a gente sempre tentava inserir um componente de promoção comercial nessas agendas de visitas aqui no estado”. Uma das evidências sobre as atividades da

---

<sup>305</sup> ENTREVISTADO, Assessoria de Relações Internacionais T1. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

<sup>306</sup> ENTREVISTADO, Assessoria de Relações Internacionais T2. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

ARI que o entrevistado trouxe foi o “Relatório de Ações e Projetos da Assessoria de Relações Internacionais de 2017”, no qual constam as diferentes ações e projetos voltados para a internacionalização dos municípios e do estado, via cooperação descentralizada. Entre os programas implementados destaca-se o Programa de Internacionalização Regionalizada. Esta tinha como objetivo realizar a internacionalização mediante a participação social. Visava-se promover a capacitação de diferentes atores domésticos do nível local, tanto no setor privado como do setor público no que tange às estratégias de internacionalização do estado. Após o mapeamento de todas as ações internacionais das secretarias e órgãos estaduais, estas foram concentradas em 4 áreas, sendo estas: o desenvolvimento Econômico, Direitos Humanos, Cultura e desenvolvimento social, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente e Ensino, Pesquisa e Inovação. A partir destas segmentações, as secretarias receberam debates e estratégias do programa para cada órgão com a finalidade de promover a integração das áreas na agenda internacional do estado (RELATÓRIO DE AÇÕES E PROJETOS DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE 2017, p. 2).

Tais avaliações dos dois entrevistados de que a capacidade legal não foi um impedimento para a inserção internacional de Minas Gerais também podem ser confirmadas por outros atores do nível subnacional. Entre estes os entrevistados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, da Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais, do Poder Legislativo e do setor privado.

No âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (T1 e T2), é importante mencionar que a inserção internacional do estado era uma pauta executada por ambos os órgãos, porém o que diferencia os tempos foi a centralidade dessa agenda para cada um dos governos. Enquanto no T1, o entrevistado<sup>307</sup> da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico mencionou que na sua gestão houve dois movimentos distintos e centrais no campo internacional de “ir ao exterior, em missões, em viagens, em reuniões, em agendas pré-fixadas, e você está falando de pessoas que vêm do exterior e vão até o estado”. Com relação à primeira atividade, o foco visava identificar no nível internacional o tipo de investidor e suas motivações no mercado brasileiro, e no nível doméstico ir atrás do governo para ver regras que possam ajudar o estado a abrir determinado mercado para exportação. Ainda foi citado que quando há uma visita de um potencial investidor há “uma briga interna entre os estados [...] Qual o estado que sabe receber melhor, que convence aquele investidor a ir para

---

<sup>307</sup> ENTREVISTADO, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico T1. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Quezia Genaro. Brasília. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

aquele estado, ao invés de ir para outro”. Nesse sentido, o entrevistado da Secretaria do T1 manifestou que durante a sua gestão:

[...] um investidor ficou encantado com Minas, e afirmou: “foi a primeira vez que eu fiz uma reunião onde todos falavam inglês”. Isso para ele era uma coisa importante. Uma coisa é negociar, falando o inglês que é a língua internacional, ou espanhol para os nossos vizinhos, outra é ter um tradutor no meio, e isso aí pesou para a tomada de decisão dele.

Com relação à segunda forma de atividades, estava a busca por investimentos, o entrevistado informou que é uma pauta muito sigilosa, devido aos desdobramentos internacionais, como é o caso de investimentos externos no Brasil.

[...] quando você está falando em investimento, é sigilo absoluto. Porque até mesmo, qualquer empresa, seja ela brasileira, seja ela estrangeira, quando ela decide fazer investimento, ela tem uma formalidade de comunicar a bolsa de valores do seu país de origem e do Brasil. Se esse assunto vaza, a empresa é prejudicada. Então, isso é a maior dificuldade que você tem quando você está lidando, porque chove político, chove prefeito, [...] Não é assunto para discussão. A decisão tem que ser tomada e o nosso papel enquanto Secretaria de Estado é apresentar as alternativas. Por que a cidade A, B, C, D... quantas forem, quais são as características de cada uma para quem for tomar a decisão de investimento, faça essa opção. Nesse momento em que ela decide, ela comunica à bolsa de valores. Aí você pode comemorar. (Entrevistado da Secretaria do T1, 2019).

Em referência a atividades específicas no campo econômico, a Secretária do T1 ressaltou o exemplo do processo de exportação de queijo de Minas, destacando a dificuldade no nível doméstico e a importância de articulação com outros atores da esfera nacional, setor público e privado. Segundo ela, as limitações da exportação dos queijos de Minas, inclusive a venda para outros estados e, conseqüentemente, para o exterior “era um problema interno da política brasileira [...] eu juntei com o secretário de Agricultura e nós fizemos um monte de discussões aqui com o governo federal, com o Ministério da Agricultura, e a coisa custou, a decisão definitiva não veio na época em que eu estava lá”. Embora durante a sua gestão tenham sido empreendidas atividades voltadas ao campo internacional, o entrevistado acrescentou que a cultura de exportação no estado ainda tem que ser desenvolvida para obter avanços importantes.

No que tange às experiências no T2, é importante destacar que o órgão teve duas pautas aglutinadas e ganhou uma nova denominação: Secretaria de Ciência e Tecnologia,

Desenvolvimento Econômico e Ensino Superior<sup>308</sup>. Com relação às atividades internacionais, foi mencionado que a secretaria tinha de fato como pauta o campo internacional:

[...] o primeiro passo foi fazer um diagnóstico e uma compreensão de dois ambientes: primeiro um ambiente da secretaria do estado [...] segundo, era uma análise em relação ao Brasil e ao mundo, de onde havia excelência dessas operações, tanto no campo da Ciência e Tecnologia quanto no campo do ensino superior e no campo do desenvolvimento econômico. Para depois, a partir somente desse momento, ter uma análise completa e a estruturação de um plano, a ser apresentado ao governador e ao setor, ao ecossistema inteiro, e naturalmente ter a validação das contribuições de todos eles. [...] Nós chamamos todas as representações, conversamos com as universidades federais, conversamos com as estaduais e algumas privadas. (Entrevistado da Secretaria do T2, 2019).

Com foco específico nas atividades internacionais por parte desta secretaria, durante o T2 foi informado que as experiências de Portugal, Reino Unido, França, China, Coreia e Índia, foram importantes para a elaboração de um plano com três pilares temáticos: “Inovação, Ensino Superior e Desenvolvimento Econômico”, entre os quais o de desenvolvimento econômico tornou-se o primeiro pilar com foco na “exportação de produtos com alto valor agregado e que a gente pode chamar de tecnologia [...] vender para fora e vender tecnologia”. Além dessa pauta, o campo do minério e agricultura também foi contemplado em parcerias com as Câmaras de Comércio. No segundo pilar, Ciência e Tecnologia, o foco foi mapear a interação entre universidades em Minas Gerais e no exterior. No que tange ao ensino superior, o momento de crise teve impactos diretos no programa “Ciência Sem Fronteiras, que era um programa federal que levou quase 500 mil jovens brasileiros para fora, para estudar”. No campo do desenvolvimento econômico, a intenção era atrair empresas e *startups* para o estado, tanto nacionais como internacionais, evidenciando o papel do Seed, Programa de Desenvolvimento do Ecossistema de Empreendedorismo e Startups. “Muita gente queria atrair empresas e *startups* da Índia, dos Estados Unidos, da China, de toda a Europa, a gente queria também atrair gente da América Latina, do Chile, da Argentina, da Venezuela, da Colômbia; [...] e também da Amazônia, do Nordeste, do Pará, do Paraná [...]. Na qual o foco era ‘a troca de conhecimento, de tecnologia, de cultura [...]’”. (Entrevistado da Secretaria do T2, 2019).

Com relação às dificuldades no T2, no campo internacional, o entrevistado informou que “Pegamos um momento péssimo” e que, com os recursos disponíveis no nível estadual, foram realizadas algumas atividades no órgão. No entanto, isso não foi um impedimento para

---

<sup>308</sup> ENTREVISTADO, Secretaria de Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Ensino Superior T2. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Sarah Goifman. Belo Horizonte. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

que comitivas internacionais visitassem Minas Gerais, comitivas dos Estados Unidos e inclusive da China: “Só da China, nos quatro anos, posso ter recebido umas 30 delegações. [...] agenda com o governador, e a gente tinha que receber, discutir as possibilidades de negócios, e era uma agenda, um mecanismo muito vivo, muito sólido e de muito resultado” (Entrevistado da Secretaria do T2, 2019).

A partir dessas informações, é possível constatar que no âmbito de ambas as secretarias foram realizadas diversas atividades voltadas ao campo internacional, sem nenhum tipo de limitação pela falta de um dispositivo legal da esfera federal. No entanto, é importante lembrar, como citado pelo representante do Poder Executivo estadual do T2, que o contexto doméstico da esfera federal, tanto político como econômico, especialmente entre 2015 e 2016, afetou diretamente a dinâmica do nível subnacional.

No âmbito da Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais, o entrevistado<sup>309</sup> do T1 destacou que a ação internacional dos estados, além de ser fundamental, deveria ser uma prática de todos os estados. Ela ressaltou, ainda, que “as relações internacionais são um meio, às vezes, para alcançar alguma das políticas públicas. Sobretudo desenvolvimento econômico, pesquisa científica [...]”. Com relação ao órgão, o entrevistado informou que, neste, a cooperação científica de fato acontecia. No que respeita às atribuições e ações internacionais, o entrevistado do T1 informou que as ações em busca de parcerias e interesse vinham de cima para baixo, ou seja, do governador para secretário de estado, e assim em diante, tendo como objetivo a busca por parcerias. entre as quais destacou a parceria com a *Fundação Bill e Melinda Gates*, além de outras instituições e delegações, com o objetivo de capacitação e a busca por recursos para projetos, networking, entre outros. Entre a busca por parcerias e expertise, em diversas áreas, o entrevistado (T1) destacou um caso emblemático no campo da mineração.

Quando eu entrei, o governo de Minas havia assinado um acordo com Nord-Pas-de-Calais, que é uma ex-região mineradora do norte da França, que decaiu em razão da finitude, término, da exploração de carvão. E essa região [...] entrou em crise econômica, social, crime... tudo. [...] O governo francês resolveu desenvolver aquela região e diversificar a economia, atrair um outro tipo de economia, que não a mineradora, para restabelecer a economia. E foi o que foi feito, Nord-Pas-de-Calais virou um hub de tecnologia, de empresas voltadas para ICT information and communication technologies e a gente foi aprender com eles. [...] *Da mesma forma, a gente tentou isso com a Austrália, que foi realmente muito focada em mineração, o uso da água na mineração, o uso do rejeito, sobretudo o uso da água, a gente tinha um grande acordo com a Universidade de Queensland, sobretudo sobre o uso da água na mineração. Isso foi feito com a UFMG e com a Universidade de Viçosa, então, a*

---

<sup>309</sup> ENTREVISTADO, Assessoria de Parcerias nacionais e internacionais T1. Depoimento [março. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

*gente conseguiu ir descendo para as coisas mais práticas com essa cooperação.*  
(Entrevistado da Assessoria de Parcerias T1, 2019).

Já no T2, o entrevistado<sup>310</sup> desse mesmo órgão enfatizou que durante a sua gestão os termos de cooperação se realizavam no âmbito da secretaria, na qual eram realizadas diversas atividades voltadas à cooperação, destacando as parcerias entre universidades estrangeiras e estaduais. Entre outras atividades, no campo educacional estava a “recepção de missões internacionais, de cientistas ou com universidades de outros países, participação de nossos governantes em eventos em outros países e tivemos missões para conhecer universidades ou projetos em outros países”. Já no campo econômico, também foram realizadas ações no campo comercial, como a “feira internacional de negócios, que se chamava Finit”, e outras voltadas ao setor de “*startups*, inovação e empreendedorismo”. (Entrevistado da Assessoria de Parcerias T2, 2019). Com relação às atividades executadas na equipe nessa Assessoria, o entrevistado destacou que

nosso trabalho era um pouco confuso e nem sempre claro em termos de estratégias, orientações, políticas e atribuições [...] mesmo dentro das secretarias, outras unidades ou superintendências, acabavam também tratando de assuntos internacionais e, às vezes, nem sempre com uma conexão explícita com o que a gente estava fazendo [...] muitas vezes, havia duplicidade de ações ou já estava acontecendo alguma atividade com algum ator internacional, que o outro setor não sabia, então era muito confuso. [...] Então, na época em que eu trabalhei lá, a secretária não teve autonomia para estabelecer as suas próprias diretrizes. A gente trabalha muito de forma responsiva, respondendo a demandas. A gente não tinha uma estratégia proativa clara. Eu imagino que mesmo o secretário à época, ele não tinha uma estratégia internacional muito clara. A gente trabalhava muito para responder às demandas dos atores internacionais parceiros que já tinham alguma parceria antes com o estado, ou procuraram a assessoria ou a secretaria por já ter interesse nas universidades, em algum outro ator acadêmico, principalmente do estado de Minas Gerais, então, foi muito nesse sentido, a gente serviu muito diretamente as demandas muito pontuais do secretário. (Entrevistado da Assessoria de Parcerias T2, 2019).

Com relação às atividades internacionais, o entrevistado do T2 enfatizou que a Assessoria era constantemente procurada por diversos atores domésticos e internacionais para estabelecer alguma parceria. No entanto, informou que, caso a pauta não fosse do escopo do órgão, era encaminhada para o setor mais adequado, assim como também neste foram organizadas diferentes agendas, como renovação de projetos já existentes, projetos, reuniões voltadas para a cooperação técnica relacionada a assuntos acadêmicos com a Holanda, Missões para a Índia com foco na tecnologia. Além de outras, tais como a de Direitos Humanos,

---

<sup>310</sup> ENTREVISTADO, Assessoria de Parcerias nacionais e internacionais T2. Depoimento [março. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

Comércio Exterior, empreendedorismo, “essa questão dos refugiados e comércio exterior, nós recebemos algumas delegações chinesas à época que tinham o interesse em investir na área de mineração em Minas Gerais [...] teve uma missão para a França, para a Inglaterra, nessa área de empreendedorismo e *startup* [...] (Entrevistado da Assessoria de Parcerias T2).

Deve ser citado que há variações entre o T1 e o T2 que diz respeito ao interesse pela pauta internacional nesse órgão. No T1 notou-se um papel mais proativo relativamente à agenda internacional; no T2, por outro lado, a pauta foi desacelerada. Uma evidência disso foi a manutenção de parcerias já existentes, devido à dificuldade de o estado aproveitar oportunidades.

A gente agia muito em resposta aos parceiros internacionais e a gente não tinha uma agenda proativa [...] é uma questão subaproveitada pelos estados, inclusive porque poderia gerar muito mais frutos e impacto em política pública, e em termos institucionais é muito fragmentada. É muito complicada dentro da estrutura do estado. [...] Então, se o dirigente não acha importante, os setores responsáveis por isso ficam à míngua e são tratados como secundários. Se ele acha que é importante, esse setor ganha importância. Mais autonomia, mais capacidade de determinar a agenda, mais proatividade. [...]. (Entrevistado da Assessoria de Parcerias T2, 2019).

Outro aspecto importante notado entre ambas as entrevistas é que no T1 a pauta internacional foi notoriamente mais bem aproveitada do que no T2. Enquanto no T1 as atividades eram voltadas pela busca de parcerias em sintonia com o Chefe do Executivo estadual e os secretários, no T2, segundo o entrevistado, a cooperação internacional era vista como um assunto secundário pelos dirigentes políticos:

Eu acho que a cooperação internacional no âmbito dos estados é subaproveitada. [...] os nossos recursos eram muito limitados. E a gente não conseguia levar isso de forma estratégica e interessante para o secretário. Era bem difícil. Não havia essa abertura, não havia recursos, então a gente acabava ficando nas tarefas de responder às demandas. E não de propor. (Entrevistado da Assessoria de Parcerias T2, 2019).

No âmbito do Poder Legislativo, foram entrevistados os deputados que estiveram à frente da Comissão Permanente de Política Agropecuária, Antônio Carlos Arantes<sup>311</sup>, do Partido Social Cristão (PSC), no T1, e Fabiano Tolentino<sup>312</sup>, do Partido Popular Socialista (PPS), no T2. No que tange às atividades no T1, o deputado Carlos Arantes informou que como

<sup>311</sup> ENTREVISTADO, Comissão Permanente de Política Agropecuária T1. Depoimento [março. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

<sup>312</sup> ENTREVISTADO, Comissão Permanente de Política Agropecuária T1. Depoimento [março. 2019]. Entrevistadora: Quezia Genaro. Brasília. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com.

legislador na ALMG de fato desenvolveu atividades voltadas ao campo internacional com foco no comércio de produtos produzidos no estado, com destaque para as visitas internacionais (China e Estados Unidos) com foco no café: “inclusive nós fizemos visitas internacionais levando e mostrando nosso produto, por exemplo, há seis anos atrás nós estivemos na China e lá tivemos muitos contatos com empresários chineses e hoje o Brasil já está exportando aproximadamente seis vezes mais café para a China em função de uma série de intervenções do Brasil”. Ele afirmou que: “eu consegui levá-los até o governador Antonio Anastasia, conseguimos o regime tributário especial” (Entrevistado da Comissão Permanente de Política Agropecuária do T1, 2019).

Já o deputado Fabiano Tolentino (T2), do PPS, também informou que nos oito anos em que trabalhou como parlamentar na ALMG, acompanhou comitivas da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg) e afirmou que Minas desenvolveu e ainda desenvolve atividade voltadas ao Comércio Exterior, com foco na exportação de café, leite soja e carne, focando o mercado internacional e trocas de experiências internacionais.

Em Minas Gerais, nós temos muitos pontos que nós exportamos [...] A começar pelo café, nós somos o maior exportador do mundo de café [...] Nós somos o maior produtor. Então nós temos, principalmente, o sul de Minas como um grande produtor [...] Hoje também a gente tem a exportação de produtos lácteos. Nós temos exportação de soja, nós temos exportação de vários outros grãos, nós temos exportação hoje de carne bovina para todos os cenários (Entrevistado da Comissão Permanente de Política Agropecuária do T2, 2019).

A partir das entrevistas com os deputados estaduais, constatou-se que as atividades de cunho internacional no estado, voltadas para produtos do agronegócio, vem se desenvolvendo de forma ativa ao longo dos anos, mesmo sem uma legislação vigente advinda do nível doméstico.

O entrevistado<sup>313</sup> do Setor Privado, da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), que esteve à frente da organização tanto no T1 quanto no T2, informou que sua instituição, realizou incursões internacionais de forma ativa, voltadas para impulsionar a indústria e o desenvolvimento de negócios e produtos. Nas palavras ele, quando perguntado sobre a realização de ações internacionais:

A partir das informações coletadas sobre as atividades dentro da Fiemg, no T1 e T2, é possível constatar que o dito órgão possui uma estrutura voltada à promoção da indústria mineira, tendo departamentos e áreas específicas de Negócios internacionais, Comércio

---

<sup>313</sup> ENTREVISTADO, FIEMG T1 e T2. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE. Entrevista completa pode ser solicitada no cepde@gmail.com

Exterior e atração de investimentos, entre outros. Segundo o entrevistado, esta estrutura permite facilidade de interação, interesses e troca de informações com os atores internacionais. Aspectos que possibilitaram que, em determinado momento, a Fiemg tivesse escritórios de representação no exterior “tivemos na Alemanha, na Itália, eu acho que na Espanha e em Portugal, Estados Unidos e China” e aumentasse as parcerias estratégicas nacionais (CNI) e internacionais como Portugal, Estados Unidos, China, América Latina e Alemanha: “A gente teve um escritório na Alemanha, que cuidava dos nossos interesses. Conseguimos fazer a aproximação de algumas empresas brasileiras, empresas alemãs, não só transferindo tecnologia, mas, explorando junto o mercado daqui”. É importante destacar que o entrevistado ressaltou que o papel ativo e persistente desta instituição tem mais de 35 anos além disso, tem dado foco ao “intercâmbio internacional” (Entrevistado do Setor Privado FIEMG, 2019).

A partir dessas informações, é possível concluir, no que tange à capacidade legal no T1 e no T2, que a falta de um dispositivo do nível doméstico que vise coordenar/ institucionalizar as ações internacionais do estado/província não foi e nem tem sido um impedimento para que Minas Gerais e organizações como a Fiemg desenvolvam uma agenda internacional do campo econômico. Porém, é importante destacar que os discursos informaram uma diferença importante nessa agenda. No T1 evidenciou-se que as ações estavam voltadas, de fato, ao campo econômico, havendo certa coordenação entre os atores da esfera do Poder Executivo estadual; no T2, foi possível constatar uma desaceleração dessa pauta e, em alguma medida, a falta de coordenação entre os agentes do Poder Executivo estadual. No âmbito do Poder Legislativo, constatou-se no T1 e no T2 que as ações internacionais eram acompanhadas pelos legisladores em determinadas áreas. Da mesma forma, o entrevistado do setor privado manifestou que no T1 e no T2 a pauta internacional esteve presente, apenas destacando que as ações internacionais poderiam ser mais bem atualizadas para o desenvolvimento do estado.

### ***5.2.2 Capacidade relacional para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016)***

A segunda seção tem como objetivo analisar a Capacidade Relacional para a Ceid em Minas Gerais, no período de 2011 a 2016. Conforme destacado por Cingolani (2013), essa capacidade pode ser entendida como as articulações entre o Estado e a sociedade. Essa definição transposta ao campo subnacional, para entender os processos de Cooperação Internacional Descentralizada, pode ser entendida como a interação entre os poderes Executivo e Legislativo e outros atores domésticos do nível subnacional, visando identificar os canais de interação para tratar as ações internacionais do estado. Para verificar essas informações, além da análise dos

documentos, recorreu-se às entrevistas realizadas com: os governadores; as Assessorias de RI do governo estadual; os entrevistados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; os entrevistados da Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais; os entrevistados do PL estadual: Comissão P. de Política Agropecuária e o entrevistado do Setor privado: Fiemg. Isso com a finalidade de indicar a *Existência/manutenção, ou não, de assessorias, agências e/ou de secretarias no âmbito do Poder Executivo estadual, que funcionem como canais de interação entre o setor público e privado, que promovam a coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado.*

A partir das informações coletadas com base em documentos oficiais no decorrer desta tese, observou-se que, para o período de 2011 a 2016, na estrutura do Poder Executivo estadual, tanto no governo do PSDB (T1) como no governo do PT (T2) existiu o órgão denominado Assessoria de Relações Internacionais (ARI), vinculada diretamente ao governador do estado, fazendo parte da Secretaria Geral, que tinha como foco desenvolver o campo internacional do estado.

Conforme a Lei Delegada nº 180/2011, além da Assessoria de Relações Internacionais (ARI), algumas secretarias tinham ênfase internacional nas suas atribuições: Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico; Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Secretaria de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas; Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; Secretaria de Educação; Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Desenvolvimento Sustentável.

Da mesma forma, no T2, além da ARI, algumas secretarias, em menor número do que no T1, ganharam atribuições no campo internacional, tais como a Secretaria de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais, que tinha entre suas atribuições “*elaboração de projetos de cooperação para o desenvolvimento regional*” (MINAS GERAIS, 2016, grifos nossos); a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário; a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;<sup>314</sup> a Secretaria da Casa Civil e de Relações Institucionais e a Secretaria de Governo.<sup>315</sup> Com relação a essas duas últimas, as atribuições estavam voltadas à busca por parcerias e projetos de cooperação. Especificamente no caso da Secretaria de Estado de Governo (Segov), constava “assessorar o Governador no

---

<sup>314</sup>Ambas através da Lei Ordinária Nº 21693/2015.

<sup>315</sup>Ambas por meio da Lei nº 22.257/2016.

cumprimento da agenda internacional, bem como na realização do receptivo de missões, autoridades e instituições estrangeiras”.

Ao comparar-se a estrutura do Poder Executivo estadual no campo internacional no T1 e no T2, do governo PSDB e PT, respectivamente, observou-se a primeira semelhança entre os dois governos; a Assessoria de Relações Internacionais se manteve na Secretaria Geral. Porém, há distinções no que tange às suas atribuições específicas para o campo internacional: enquanto a ARI do T1 cumpria a agenda internacional, que envolve viagens, recepção de autoridades, instituições e missões internacionais, coleta de informações para promover políticas e ações de interesse do estado, em colaboração com entidades internacionais, a Assessoria no T2, mediante a Lei nº 22.257/2016, perde o caráter de coordenação de agenda e da pauta internacional, cabendo apenas “assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições, especialmente no que se refere à agenda institucional, à redação e à correspondência oficial e à formulação de subsídios para pronunciamentos do Governador”. Esse último aspecto, no caso do T2, pode ser entendido como um esvaziamento ou lateralização da agenda internacional na própria ARI.

A primeira observação feita nos discursos dos ex-governadores sobre a ARI deixa notório o peso diferenciado da pauta internacional em ambos os governos. O governador do PSDB(T1) afirmou que durante a sua gestão existiu, de fato, uma assessoria vinculada ao seu gabinete e que foi responsável pela área internacional, tendo, também, como agenda, a cooperação internacional. Nas palavras de Anastasia (2019):

Sim, havia uma assessoria vinculada ao gabinete do governador, que cuidava da parte internacional... digamos assim... de toda a parte protocolar e também da parte dessa cooperação. E havia uma subsecretaria na área econômica, que cuidava do fomento econômico. Então eram duas áreas que eram siamesas, que estavam se falando permanentemente. A assessoria internacional vinculada ao Governador e uma subsecretaria vinculada à área econômica; as duas falavam permanentemente, de tal modo que houvesse de um lado e de outro a participação.

Já o governador do PT (T2), quando questionado sobre a existência de assessorias, agências e/ou de secretarias no âmbito do Poder Executivo para lidar com as ações internacionais do estado, não fez menção à ARI, e sim à Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig). Segundo o ex-governador, esse órgão tinha ações voltadas para o campo econômico, caracterizadas pela agilidade no processo de missões comerciais. A Codemig, com a reforma de 2016, passou a fazer parte da Secretaria Geral, tal como consta no art. 17 e 18 da Lei nº 22.257/2016.

Eu usava muito para fazer os contatos internacionais, a Codemig. [...] Por que que usava? Primeiro, porque a Codemig, por ser uma empresa e ela é pequena, é enxuta, ela tem 300 funcionários, não deve ter mais do que isso, ela tem muita agilidade. Por exemplo, para organizar uma... Nós fizemos uma vez, uma missão ao Uruguai, uma missão específica, comercial. Eu pedi a Codemig para organizar e rapidamente ela organizou. Porque o estado é muito lento. Você tem que licitar pra comprar passagem, aquele negócio horroroso. Então a Codemig era mais ágil. Então usava muito a Codemig... E também porque o presidente da Codemig [...] Ele foi executivo de empresas multinacionais durante muito tempo e ele tinha uma experiência muito grande na área internacional. (PIMENTEL, 2019).

A partir dessas informações, é possível constatar que, embora a ARI tenha existido tanto no T1 quanto T2, a centralidade e a instrumentalização desta para assuntos internacionais do estado foi mais evidente no T1 do que no T2. Como visto no T2, o órgão que exercia essas atividades para o governador era principalmente a Codemig, e não a ARI. Assim sendo, é possível inferir a lateralização da ARI no T2. Outro aspecto a ser destacado no T1 e no T2 é que em nenhum dos dois governos houve alguma iniciativa para institucionalizar o papel da Assessoria e, assim, garantir a sua permanência e centralidade na agenda internacional do estado, independentemente do governo. A falta de um órgão permanente impossibilita a criação de uma prática que valorize a agenda internacional e o uso de recursos e oportunidades que a CID pode propiciar para o estado (SALOMON, 2012; AYLLÓN, 2006; OLIVEIRA, 2012). Dessa forma, pode-se concluir que a ARI estará sujeita aos interesses dos chefes do Executivo estadual, o que pode resultar em avanços ou retrocessos na agenda internacional do estado e, conseqüentemente, afetar a interação entre o governo e a sociedade em matéria internacional.

Com relação às percepções dos entrevistados das Assessorias de RI do governo estadual (T1 e T2) sobre o órgão responsável pela agenda internacional do estado, foi possível constatar que no T1 as ações internacionais encontravam-se mais estruturadas e alinhadas com os interesses do Chefe do Executivo. No que tange às atividades exercidas na Assessoria, foi enfatizado que, durante a sua gestão, o legado que foi deixado no campo internacional para o estado foi o “mapa estratégico da internacionalização”, que identificava as potencialidades de internacionalizar o território. Assim como também um “manual de captação de recursos externos para os municípios” e uma agenda para dar continuidade aos projetos já existentes. No entanto, sobre a continuidade com as pautas pelo governo do T2, o entrevistado enfatizou que “a área internacional do governo de Minas desapareceu durante o governo Pimentel”. Finalmente, embora as atividades voltadas ao campo internacional no estado tenham crescido, o entrevistado enfatiza que os governos, ainda, tendem a não valorizar a área de Relações Internacionais e as possibilidades que esta proporciona para o campo e o desenvolvimento de diversas políticas públicas (Entrevistado da ARI, T1, 2019).

No T2, o Assessor de RI manifestou que durante a sua gestão foi possível identificar uma dicotomia e até multiplicidade de ações voltadas ao campo internacional, ou seja, atividades realizadas pela própria ARI e por algumas secretarias e, inclusive, por autarquias e empresas públicas: “um assunto não resolvido no governo de Minas”, já que a legislação estadual deu competências no campo internacional para as secretarias. Como destacado pelo entrevistado, “em tese, elas podem ter a sua ação internacional, independentemente da assessoria de Relações Internacionais do Governo do Estado de Minas, que é vinculado ao gabinete do governador. O que é sim um desafio, mas, não é ruim”. No entanto, ele manifestou certa preocupação com as diferentes frentes.

[...] se você tem um conjunto de secretarias, autarquias e empresas públicas, cada uma com a sua estratégia de Relações Internacionais, no limite, você tem um movimento fragmentado, que perde força e não transmite ao sistema internacional, uma ação organizada e estratégica que poderia gerar melhores impactos para o território. (Entrevistado da ARI, T2).

Nesse sentido, uma das atividades empreendidas na ARI na gestão do T2 foi centralizar as ações que vinham se desenvolvendo, “como órgão de coordenação sem subordinação, então, era uma organização setorial, horizontalizada, que buscasse uma estratégia de Relações Internacionais do governo do estado e que pudesse ter uma execução descentralizada”, projeto que foi denominado Programa de Internacionalização regionalizada. Além disso, esse projeto deveria ser referência para outros atores do nível subnacional. Com relação à implementação do Programa, o entrevistado destacou que “não houve tempo para maturar esse movimento, que é um movimento complexo, difícil, mas nós indicamos um caminho, que é o de um movimento de internacionalização, com mais sentido estratégico para o estado” (Entrevistado da ARI, T2, 2019).

Em referência à estruturação da ARI no T1 e T2, é importante destacar que a pauta internacional vinha sendo consolidada no estado antes mesmo do recorte proposto para esta tese. Porém, é fato que em 2003, na gestão do ex-governador Aécio Neves, do PSDB (2003-2010), foi criada a Subsecretaria de Assuntos Internacionais, agenda que seu sucessor, Antonio Anastasia, também do PSDB, deu continuidade.

No âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, o entrevistado pelo T1 enfatizou que nesse órgão existiu um departamento responsável pela captação de investimentos, acordos internacionais e a abertura de novos mercados para a exportação de produtos produzidos no estado. Esse órgão realizou atividades no Instituto de Desenvolvimento

Integrado de Minas Gerais (Indi) em parceria com outras secretarias que tinham atividades comerciais voltadas para o nível internacional.

Por outro lado, o entrevistado do T2 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2019) fez menção ao papel de coordenação de ações exercido pela Assessoria Internacional: “eram eles quem decidiam e pautavam mais esses modelos”.

Em ambos os casos, mostrou-se a existência de diferentes órgãos responsáveis pela agenda internacional do estado em diferentes frentes, seja na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, seja na Assessoria de Relações Internacionais, vinculada ao governo estadual.

A Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais (T1 e T2) interagiu com outros órgãos que também tinham pauta internacional. Segundo o entrevistado do T1 (2019), a “Superintendência de Relações Internacionais”, vinculada ao gabinete do governador, buscava, em alguma medida, centralizar as ações. Ela informou que o papel da “chamada Aliança para Relações Internacionais [...] Era um grupo de diretores ou de representantes de cada secretaria, que agiam ou tomavam decisões na área internacional. A nossa assessoria era a única formalizada, sobretudo era a única em que havia pessoas formadas em RI”. Com relação a outras assessorias nas secretarias, informou que nem todas as secretarias tinham um órgão semelhante, “acho que a nossa secretária era uma das poucas que tinha uma estrutura formalizada de Ciência e Tecnologia” (Entrevistado da Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais, T1, 2019).

Por outro lado, o entrevistado da Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais, T2) fez menção ao papel desse órgão que, durante a sua gestão, era procurado por outros diferentes “parceiros em potencial” e teve atuação por demanda; na sua visão, a atuação por parte dessa assessoria era muito limitada. No entanto, havia interação com outros órgãos semelhantes, como as assessorias de algumas secretarias, tais como as da Saúde, Desenvolvimento Econômico, Direitos Humanos, a Secretaria de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior, além da Assessoria de RI da governadoria. Essa última, segundo o entrevistado, realizava um papel de intermediador em diversas atividades que envolviam atores do nível doméstico, por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores.

Eu me lembro de que a assessoria da governadoria sempre consultava o Ministério das Relações Exteriores, para saber da relação de um país com outro país, que a gente ia receber um parceiro em Minas Gerais. Então, havia essa consulta para saber como estavam indo, quais eram os interesses da relação, quais eram a abertura, e às vezes alguém do ministério participava de uma cerimônia, de uma reunião ou assinava um

termo. (Entrevistado da Assessoria de Parcerias Nacionais e Internacionais, T2, 2019).

Em ambos os casos, no T1 e T2, foi possível identificar que a ARI da governadoria exercia papel central no recorte como um todo, indicando que esse órgão, devido à trajetória e à expertise acumulada no decorrer dos anos, tornou-se uma referência tanto para atores domésticos como atores internacionais, sendo fundamental para a capacidade relacional.

No âmbito da percepção do entrevistado da ALMG do T1, o deputado estadual Carlos Arantes, que atuou na Comissão P. de Política Agropecuária, quando perguntado sobre a existência de um órgão de assessoria na casa legislativa, informou que nunca existiu na ALMG, nem nas comissões, órgão de assessoria voltado a assuntos internacionais.

Quando havia algum tipo de demanda, por parte da comissão, o deputado informou que eles pediam suporte à agência de viagens da ALMG, à assessoria jurídica da ALMG e, em alguns oportunidades, à Fiemg, e que isso dependia, em parte, de o legislador pedir à organização: “a assembleia já tem uma agência que organiza a viagem, agora, o evento, o que vai ser o evento, é o deputado que busca e a partir daí essa agência da assembleia e a própria consultoria jurídica vai consultar se realmente é um fato real” (Entrevistado da Comissão P. de Política Agropecuária do T1, 2019). Observou-se no discurso do deputado que quando a pauta era do interesse do parlamentar a organização partia dele ou de um grupo de parlamentares, citando o caso da aproximação do Líbano com a Feira Brasil-Líbano, em parceria com a Fundação Libanesa de Minas Gerais (Fuliban), buscando identificar as potencialidades do mercado libanês para os produtos de Minas Gerais. Outra observação importante é que quando perguntado se tinha conhecimento sobre a existência de uma assessoria internacional no estado, disse que não sabia da existência de um órgão semelhante.

Já o entrevistado do T2 da Comissão P. de Política Agropecuária informou que a assessoria e/ou departamento que dava suporte à comissão era a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg), assim como também outras Associações que tinham departamentos específicos de exportação, tais como Associação dos Avicultores de Minas Gerais (Avimig) e Associação de Suinocultores do Estado de Minas (Asemg). Na visão dele, essas organizações tinham algum vínculo com o governo do estado e com as secretarias; assim sendo, mencionou que as atividades voltadas para o internacional, no âmbito do Poder Legislativo, com foco na exportação, são limitadas devido à segmentação por áreas com foco no nível doméstico.

Observou-se que para o recorte T1 e T2, no âmbito do Poder Legislativo, ambos os legisladores recorreram a outras instituições em busca de assessoria para a temática

internacional. Em nenhum dos discursos, foi mencionado o papel ou existência da Assessoria de Relações Internacionais do governo ou de secretarias. Evidenciou-se que, também, no âmbito desta casa, não existe assessoria especial voltada para assuntos internacionais do estado. Entende-se, assim, que a falta de interação entre as instâncias decisórias gera um desconhecimento das ferramentas disponíveis para atingir o desenvolvimento do estado.

Na seção anterior, nas palavras do entrevistado do setor privado (Fiemg) para T1 e T2, constatou-se que essa instituição apresenta estrutura específica para o campo internacional – e que devido ao papel ativo que exerce nesse campo desenvolveu habilidades que permite atuar em diferentes âmbitos. Além disso, este informou que havia uma interação ativa com outros órgãos do estado para desenvolver a pauta internacional do estado.

A partir das informações apresentadas para o T1 e o T2, é possível afirmar que na estrutura do Poder Executivo havia uma Assessoria de Relações Internacionais que estava presente para acompanhar, assessorar projetos internacionais do interesse do estado e, na medida do possível, coordenar as ações. No entanto, foi possível perceber que era um órgão desconhecido para os representantes do Poder Legislativo; assim sendo, pode-se concluir que a capacidade relacional esteve presente tanto no T1 como no T2, mas foi subaproveitada pelos diferentes atores.

### ***5.2.3 Capacidade Fiscal para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016)***

Entende-se por capacidade fiscal o poder do Estado em extrair, administrar e gastar recursos, por exemplo, os impostos (CINGOLANI, 2013, p. 28-32). Essa capacidade transposta ao nível subnacional também envolveria identificar o poder da unidade subnacional para gerenciar/administrar os recursos disponíveis que arrecada, que lhe são atribuídos e repassados. Para indicar essa capacidade voltada à Ceid, recorreu-se à análise das relações entre os estados e a União, com ênfase nos movimentos de descentralização e (re)centralização de poderes e atribuições, bem como ao indicador proposto, qual seja, a *Existência, ou não, de Relações equilibradas entre o Poder Executivo e Legislativo Subnacional ou de Concentração de atribuições para um dos Poderes em ações internacionais de cunho econômico/fiscal do estado/província.*

Para analisar a Capacidade Fiscal, é preciso analisar os contextos e os discursos tendo como foco a temática da descentralização e a relação dos recursos financeiros para as ações internacionais do estado. Cabe destacar que, do conjunto de atores entrevistados, nesta seção

serão analisados apenas os discursos dos governadores, do Tempo 1 (PSDB): 2011-2014, e do Tempo 2 (PT): 2015-2016. Isso por entender que estes têm uma leitura ampla sobre o governo como um todo, especialmente sobre o campo da descentralização, e, ademais, são os principais atores nas tomadas de decisão.

Vale salientar que, como afirmado por Kugelmas e Sola (1999), o processo de descentralização pode ser entendido como um movimento pendular que pode variar no decorrer do tempo e dos contextos. Segundo Souza (2006) e Arretche (2009), o movimento pendular no caso brasileiro foi identificado em dois tempos: o movimento de descentralização, marcado em 1988, com a promulgação da nova Constituição; o movimento de centralização, marcado pelas reformas de 1995 e 1996, de cunho fiscal, entendido como um processo que retirava dos estados pautas que lhe tinham sido atribuídas em 1988 e que limitava, em termos fiscais, a autonomia anteriormente concedida.

A primeira observação a ser feita é que, diferentemente do que aconteceu em outras federações, a descentralização no Brasil não se estendeu à área internacional, ou seja, não houve avanços importantes nesse processo que permitissem e garantissem a celebração de acordos internacionais, que visassem a cooperação internacional descentralizada, por parte das unidades subnacionais, tal como ocorreu na Argentina. Segunda observação: a falta de um projeto de descentralização em matéria internacional não foi impedimento para que os estados brasileiros continuassem a procurar tipos de inserção internacional para o desenvolvimento da unidade, principalmente do desenvolvimento econômico, via promoção comercial. Terceira observação: argumenta-se que o processo de centralização a partir das reformas fiscais de 1995 e 1996 gerou efeitos diretos sobre a capacidade fiscal dos estados. Isso por entender que as reformas citadas poderiam gerar impactos futuros na capacidade de arrecadação, gerenciamento de gastos e, conseqüentemente, na implementação de políticas públicas, reduzindo a margem de manobra dos estados.

Considerando esses aspectos, os atores entrevistados foram submetidos a perguntas sobre os processos de descentralização e internacionalização. O primeiro entrevistado, governador do PSDB (T1), mostrou-se favorável à descentralização voltada ao escopo internacional, ressaltando a importância econômica do estado de Minas Gerais e as possibilidades de negócios que esta implica. Com relação à interação com outros órgãos federais, ressaltou o papel colaborativo com o Ministério de Relações Exteriores (MRE) para estimular ações internacionais e os meios fornecidos pelo governo federal para tais ações:

*Eu sou favorável.* Por que eu acredito, ainda mais no caso brasileiro que é um país muito grande, com estados muitos grandes (Minas Gerais, como você sabe, citando só o nosso estado, é maior que a França, tem uma população de 22 milhões de habitantes, maior que muitos países, o nosso PIB é igual ao do Chile, igual ao PIB da Hungria), é uma expressão econômica importante [...] Então, evidentemente, eu acho isso fundamental porque *permite que o estado não só tenha identificação de parceiros econômicos*, que é fundamental [...], e por outro lado, *torna o estado mais conhecido e abre portas* (quanto mais nós abrimos, por exemplo, a questão do aeroporto é fundamental – porque *permite rotas internacionais que vieram para cá, permite exportação de mercadoria pelos cargueiros*); então existe, de fato, *uma diversificação de um leque maior*. Então, eu sou totalmente favorável *que haja, de fato, que o Ministério das Relações Exteriores (e aliás tem muito prestigiado isto) estimule os estados a fazer essa política*. Porque, muitas vezes, o governo federal, na sua política externa, não tem tempo, não tem condições e nem tem meios para identificar que, por exemplo, há necessidade de se ter uma nova fábrica de cimento no estado ou precisa ter uma oportunidade para abrir uma fábrica da Coca-Cola (que é Mexicana) em Minas Gerais. Então, *cabe ao estado identificar essas parcerias e lutar por elas; o governo federal, então, claro, dá os meios necessários adequados para colaborar*. Então, essa descentralização é imprescindível na realidade brasileira. (ANASTASIA, 2019).

Levando em consideração que entre as atribuições dos estados não se faz menção às atividades internacionais, o governador(T1) manifestou que, mesmo assim, não houve nenhum tipo de limitação para que as ações internacionais do estado continuassem sendo desenvolvidas, principalmente no campo econômico.

[...] os objetivos eram muito claros, nosso estado nunca pretendeu entrar na seara federal. A atribuição federal, que é a mais importante, é claro (e aliás é praticamente exclusiva em matéria internacional), se refere à representação política internacional, à condução do Brasil no fórum das nações, e o nosso estado nunca entrou nisso [...], nosso enfoque era exclusivamente econômico [...], tudo dentro de uma visão para trazer progresso ao estado; toda parte política internacional, nós nunca demos uma opinião e, é claro, é responsabilidade do Itamaraty, por isso nunca houve conflito nenhum. Sempre houve colaboração, (ANASTASIA, 2019).

Ao comentar sobre isso, o governador do PT (T2) manifestou que embora existisse tanto no nível municipal quanto estadual a descentralização em diferentes frentes – educação, saúde, segurança, eletricidade e saneamento – alguns já haviam desenvolvido projetos e parcerias internacionais. No entanto, deixa claro que em sua gestão não houve uma amplitude maior no processo de descentralização voltada ao campo internacional.

No estado, nós não tivemos essa... Como é que eu diria? Essa amplitude de ação... Não consegui, não conseguimos ou realmente não é para ter, não cabe ter, porque, primeiro por esse motivo que eu te falei que os estados são diferentes em cada país. [...] Então, eu acho que essa característica não é de Minas, eu acho que é do Brasil, território muito grande, os estados são muito grandes, as unidades territoriais estaduais são muito grandes e são muito diversificadas, muito diversas, não é isso, de alguma

*forma, que impede, mas dificulta um pouco, você se lançar no empreendimento internacional. Então, eu confesso para você que nesses quatro anos que eu fiquei no estado, muito pouca coisa a gente fez no âmbito de relações internacionais. E se herdamos alguma coisa, também não era nada tão significativo que nos motivasse. Não interrompemos nada, mas também não era nada que tivesse produzido frutos, resultados. (PIMENTEL, 2019).*

Ao comparar as percepções de ambos os governadores, evidenciam-se algumas distinções importantes: primeiro, sobre a centralidade da pauta internacional, pois enquanto no T1 observou-se que a descentralização poderia trazer mais oportunidades de desenvolvimento econômico para o estado, no T2 a pauta internacional foi vista como lateralizada ou pouco interessante para o entrevistado, havendo, assim, pouco engajamento em agendas futuras. Segundo, durante as duas entrevistas, não foi citado nenhum tipo de impedimento por parte de entidades da esfera federal para o desenvolvimento/continuidade de uma agenda internacional do estado, inclusive durante o T1, quando o governo federal era do PT e o governo estadual do PSDB. No T2, segundo o representante do Poder Executivo estadual, o fato de o partido na esfera federal e estadual ser o mesmo facilitou o diálogo entre as partes. Terceiro, constatou-se que tanto no T1 como no T2 o foco no campo internacional era puxado pela agenda econômica, claro que com maior centralidade no T1 do que no T2. Uma das explicações citadas pelo governador no T2 sobre o baixo interesse pela agenda internacional do estado foi a “crise financeira” em 2015. Analisando esse contexto, percebe-se que a crise econômica brasileira resultou em crise fiscal nos estados, especialmente naqueles que tinham como base a indústria de transformação, caso de Minas Gerais, impossibilitando que o estado conseguisse honrar compromissos com os servidores públicos, consequentemente aumentando déficits. Vale salientar que, de acordo com os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (Siafi-MG), os déficits fiscais começaram em 2013, na gestão do PSDB no T1, e chegaram ao ápice em 2015, no primeiro ano da gestão do PT no T2, tal como apresentado na Tabela 12.

Tabela 12 – Superávit e déficit em Minas Gerais (2010-2016)

Ano	Receitas	Despesas	Superávit/Déficit
2002	18.521,30	19.359,44	(838,14)
2003	19.914,46	20.263,46	(348,99)
2004	21.817,26	21.726,61	90,65
2005	25.513,72	25.292,07	221,65
2006	29.099,92	29.018,79	81,13
2007	32.633,25	32.443,15	190,10
2008	39.923,33	39.299,36	623,97
2009	40.562,70	40.263,46	299,24
2010	46.617,95	46.051,17	566,78
2011	54.844,45	54.693,57	150,89
2012	65.248,61	63.172,17	2.076,44
2013	70.958,45	71.906,53	(948,08)
2014	73.347,44	75.512,92	(2.165,49)
2015	76.154,85	85.119,04	(8.964,18)
2016	83.965,71	88.129,10	(4.163,39)

Fonte: BARBOSA *et al.* (2019).

Essas informações confirmam o argumento do governador no T2 sobre a crise financeira do estado durante sua gestão: “Nós tivemos que refazer e já naquele primeiro ano, 2015, a nossa previsão era de um déficit de 7, 7 e meio bilhões de reais. Depois ele aumentou, nos anos seguintes, então nós tínhamos um problema de recurso” (PIMENTEL, 2019). Além disso, como mencionado neste capítulo, o entrevistado chegou a afirmar que os estados, após 1988, foram perdendo as atribuições que tinham conseguido em detrimento da União e dos municípios e “foram ficando muito esvaziados do seu papel institucional, do seu papel político e até administrativo” (PIMENTEL, 2019).

Finalmente, como destacado por Arretche (2009), as mudanças ocorridas no nível nacional, entendidas como um movimento de centralização, tiveram impactos significativos no nível subnacional, principalmente porque limitaram a capacidade fiscal de arrecadação dos estados. Assim sendo, os estados estariam mais sujeitos à baixa arrecadação, contexto em que a despesa é maior do que a receita estadual, gerando, conseqüentemente, dificuldades orçamentárias futuras, impactando diretamente no desenvolvimento de políticas públicas. Entende-se que os impactos do movimento de centralização, especificamente a Lei Kandir, fez com que o estado mineiro deixasse de arrecadar impostos e ficasse sujeito a impactos advindos do mercado internacional devido à estrutura econômica de exportação de produtos como o minério de ferro e *commodities* agrícolas. A partir dessas informações, pode-se concluir que

variáveis domésticas, como a aprovação da Lei Kandir, formuladas no âmbito federal, tiveram impactos coletivizados para o nível subnacional, afetando diretamente a capacidade fiscal do estado.

No que respeita à interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, voltada para o campo internacional, com foco na cooperação internacional, o governador do T1 informou que essa interação era “informal”, diferentemente do que acontece no Congresso Nacional, cuja pauta é mais voltada para o cenário internacional, se comparada com a ALMG.

Não era grande, porque a Assembleia, nossa não tem nenhuma competência com empresa internacional, então acabou que havia uma participação informal, nós chegamos a ter alguns parlamentares acompanhando algumas missões, fazendo missões próprias da Assembleia, mas mais de natureza protocolar. (ANASTASIA, 2019).

Nesse sentido, o governador do T2 informou a baixa interação com a ALMG como um todo, no que tange ao campo internacional: “Não me lembro de ela ter acionado a gente, assim, por nada relevante desse ponto de vista”. Porém destacou que no âmbito das comissões havia interação direta com os secretários de estado voltada a algumas pautas internacionais.

[...] Mas eles lidavam muito com os secretários diretamente, então a Comissão de Agricultura estava sempre chamando o secretário de Agricultura para trazer demandas econômicas específicas. A Comissão de Mineração sempre chamando também o nosso presidente da Codemig [...] Não passava tanto por mim, governador. Eu sei que tinha essa atividade, mas não passava muito por mim. (PIMENTEL, 2019).

A partir das considerações feitas ao longo do capítulo, é possível constatar que entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo há baixa interação em matéria internacional; conseqüentemente, cada um desenvolve pautas diferentes. Enquanto no Poder Executivo, no T1 e no T2, havia órgãos de assessoramento para tratar a pauta internacional com foco no campo econômico – claro que com variações e engajamento diferenciados entre os governos, especialmente no campo econômico –; no âmbito do Poder Legislativo há carência de estrutura semelhante. Como citado pelos entrevistados na seção anterior, em caso de iniciativas ou projetos com foco internacional, os parlamentares recorrem ao assessoramento jurídico da própria ALMG ou de entidades externas. Nesse sentido, a falta de interação e comunicação entre os órgãos dificulta o aproveitamento das oportunidades econômicas para o estado e,

principalmente, para o aproveitamento da expertise que as assessorias de Relações Internacionais e de parcerias nacionais e internacionais apresentam.

#### **5.2.4 Capacidade política para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016)**

Entende-se por capacidade *política* o poder que os tomadores de decisão, democraticamente eleitos, têm para formular, planificar e conduzir políticas (CINGOLANI, 2013, p. 28-32; GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016, p. 19). Destarte, esta seção busca indicar a capacidade política subnacional para Ceid em Minas Gerais mediante dois indicadores propostos, quais sejam, *Existência, número e manutenção, ou não, de Comissões Legislativas Permanentes, no âmbito do Poder Legislativo subnacional, responsáveis por coordenar/institucionalizar as ações internacionais, com foco econômico, dos estados/províncias* e a *Existência de uma relação cooperativa ou competitiva entre os poderes Executivo e Legislativo subnacional, no que tange à coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado/província*. Para isso recorreram-se às evidências coletadas nos capítulos anteriores e às entrevistas realizadas com os diferentes atores do estado. É mister destacar que, do conjunto de atores entrevistados, nesta seção serão analisadas apenas as entrevistas dos governadores Anastasia e Pimentel e dos representantes do Poder Legislativo do T1 e T2. Isso por entender que, como representantes eleitos, eles tendem a ter uma leitura voltada aos contextos político e institucional do estado e do país.

Para entender essa capacidade no estado de Minas Gerais, é preciso retomar alguns aspectos do contexto institucional e político do nível doméstico e do nível subnacional. Como visto nos capítulos 2 e 3, sobre ambos os contextos, observou-se que a disputa presidencial e a correlação de forças nas diferentes instâncias têm sido espelhadas em Minas Gerais. Um exemplo disso é que a disputa partidária entre o PT e PSDB, na esfera federal, também, se deu na esfera estadual no recorte proposto. Enquanto na esfera federal a disputa de 2010 e 2014 teve o representante do PT eleito, na disputa para governador de Minas Gerais a disputa teve a eleição do representante do PSDB em 2010 e, pela primeira vez, do PT em 2014.

Levando em consideração uma análise longitudinal no estado, é possível afirmar que o PSDB conseguiu se manter no governo de 2003 a 2014, o que permitiu a consolidação da agenda internacional que veio se desenvolvendo no decorrer dos anos. Para isso, contribuíram os bons indicadores econômicos dos preços das *commodities*, no período. Por outro lado, o

primeiro governo do PT veio acompanhado de uma desaceleração econômica em escala regional, devido à baixa nos preços das *commodities*, tal como indicado pelo Banco Mundial (2016) e pela crise financeira no país. Como visto em capítulos anteriores, o processo de globalização e interdependência torna os diferentes atores mais vulneráveis a variações advindas no nível internacional, seja esta pela alta, seja pela baixa demanda dos produtos.

No que tange ao primeiro indicador, a *Existência, número e manutenção, ou não, de Comissões Legislativas Permanentes, no âmbito do Poder Legislativo subnacional, responsáveis por coordenar/institucionalizar as ações internacionais, com foco econômico, dos estados/províncias*, como foi constatado no capítulo 4, a ALMG tem apenas uma comissão com atribuições internacionais prevista na Constituição Estadual, a Comissão de Turismo, Indústria Comércio e Cooperativismo, que posteriormente passou a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Econômico (2015), que tinha, a princípio, a função de lidar com “as relações internacionais que envolvam negociações nas áreas de turismo, indústria e comércio, bem como a participação no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e em outros blocos econômicos” e posteriormente passou a lidar, apenas, com “*matérias afetas às relações econômicas internacionais do estado*” (MINAS GERAIS, 2015).

Porém, como visto nas entrevistas realizadas com parlamentares da ALMG e nos artigos da Constituição, no Capítulo 4, observou-se que a pauta internacional extrapolou a Comissão de Desenvolvimento Econômico, sendo uma agenda também de comissões que não têm atribuições explícitas na Constituição Estadual, caso da Comissão Permanente de Política Agropecuária, tanto no T1 como no T2.

Ademais, o deputado Carlos Arantes, sobre o T1, informou que no âmbito das comissões foram realizadas diversas atividades internacionais, especialmente na Comissão Permanente de Desenvolvimento Econômico, tendo o objetivo de atrair empresas de pequeno porte para o estado: “Foi positivo porque diante de algumas audiências públicas nós provocamos o governo a tomar algumas atitudes e isso facilitou a atração de algumas indústrias, principalmente para a minha região” (DEPUTADO CARLOS ARANTES, DO T1, 2019). Segundo ele, no contexto brasileiro, caracterizado como um campo de guerra fiscal, o estado que reduzir tributos tende a atrair mais empresas.

[...] Um estado coloca o tributo mais baixo, outro coloca o tributo mais alto e aí, às vezes, a empresa que gostaria de estar em Minas Gerais vai estar lá no Goiás, no Rio de Janeiro, por causa do tributo, e aí a ação que nós fizemos, por várias vezes, foi pra mostrar pro governo do estado que se ele baixasse o tributo, naquela atividade, nós

conseguiríamos atrair essas empresas para Minas Gerais. (DEPUTADO CARLOS ARANTES, DO T1).

Com relação às atividades desenvolvidas na Comissão de Turismo, o entrevistado fez questão de ressaltar as diferenças para com a pauta internacional nos distintos governos: “[...] eu passei a participar da comissão de turismo no mandato do governador Pimentel. E foi um governo totalmente apático, totalmente desinteressado, e eles ficavam muito na cobrança” (DEPUTADO CARLOS ARANTES, DO T1, 2019).

Com relação à função da ALMG, ele informou que a casa realizou atividades importantes para o estado, como a recepção de diversas delegações internacionais para trocar experiências, citando a atuação da ALMG para lidar com o desastre de Brumadinho e a apresentação da CPI para uma delegação do Quênia sobre a criação de novas leis para uma mineração mais segura – além de agendas com delegações para identificar potenciais parcerias econômicas e de investimento.

Por outro lado, ao mencionar a interação com o governo do estado, informou que, quando havia alguma agenda internacional, especificamente o caso do café a ser exportado para a China, o corpo técnico da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, no governo Anastasia, realizava a análise devido à proximidade política. Ao revés, essa proximidade não foi a mesma no T2: “Eu não sei como funcionou no governo Pimentel, porque eu não tinha relacionamento com o governo do PT, do Fernando Pimentel, eu era contrário” (DEPUTADO CARLOS ARANTES, DO T1, 2019). Já o representante eleito Fabiano Tolentino (T2) informou que a ALMG não teve atuação voltada ao campo da cooperação internacional: “Não temos um tema específico de Direito internacional. Comissão só para tratar disso”.

As informações apresentadas no decorrer deste capítulo sinalizam que não houve, pelo menos na percepção dos entrevistados, tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, relação nem cooperativa nem competitiva intensa entre os poderes, no que tange à coordenação/institucionalização das ações internacionais do estado – apenas interações indiretas, esporádicas e até mesmo protocolares em que cada instância desenvolvia agendas diferenciadas.

Outra constatação interessante no âmbito da capacidade política é que, embora haja governos com diferentes orientações políticas na esfera federal e subnacional no T1 (o PT no governo federal e o PSDB no estadual), não se constatou que o governo federal tenha dificultado a agenda internacional do estado no T1 e nem que isso tenha provocado mudanças na agenda

do estado: “Na minha gestão, sempre foi a gestão federal do PT, então nunca houve modificação nem lá e nem cá. Então, o mesmo comportamento que já havia antes, no meu governo, continuou, não teve alteração” (ANASTASIA, 2019). No entanto destacou que a mudança de governo, seja na esfera federal, seja na estadual, tende a interferir, de alguma forma, nos projetos e iniciativas de cooperação internacional estabelecidos.

Claro, porque, especialmente no Brasil, que não há tradição de continuidade administrativa, as mudanças de governo levam a modificações profundas. Eu não vou fazer avaliação de governos que me sucederam, mas, a modificação acontece e é profunda. Eu vejo isso na esfera federal, na estadual e na municipal; porque cada governo dá um foco e o prestígio que acha conveniente em relação a determinada política. (ANASTASIA, 2019).

Sobre a esfera estadual, o ex-governador Anastasia informou que como o PSDB vinha realizando governo consecutivos a agenda internacional foi mantida: “Nós demos continuidade, porque aí era praticamente a mesma coisa. Doze anos na mesma toada [...] Aí vem um governo depois, o PT, completamente distinto, e adotou os critérios que achou convenientes” (ANASTASIA, 2019).

Por outro lado, no T2, com a reeleição de Dilma Rousseff e a eleição de Fernando Pimentel, ex-ministro do primeiro governo de Dilma, ambos do PT, também não houve nenhum tipo de dificuldade de interação, mas pouco interesse por parte do governo estadual com a pauta internacional do estado por causa do contexto de crise política e econômica. Com relação às esferas, na percepção de Pimentel, as mudanças de governos afetam mais a esfera federal, citando como exemplo a orientação da política externa no governo Bolsonaro.

Nós estamos mudando totalmente a direção da política externa brasileira. O que o governo Bolsonaro está fazendo é como se tivesse feito uma curva de 180 graus [...] Estava dando certo, colocou o Brasil numa posição respeitada no mundo inteiro, como um importante interlocutor dos países emergentes. Agora, o governo Bolsonaro está voltando a direção para o norte e, claramente, e declaradamente, numa posição de subserviência. (PIMENTEL, 2019).

Acerca da esfera estadual, o ex-governador informou não ser possível observar mudanças importantes:

Agora, aqui em Minas, eu não vejo muito [...] Os estados não vão ter um papel, já não têm um papel tão relevante na definição da política externa, não têm. E como o estado está com dificuldade orçamentária e financeira muito grande, já estava conosco,

continua com o governador atual, eu acho que ele também não tem nenhum apetite maior por essa questão, então não vejo que vai ter relevância. (PIMENTEL, 2019).

A par dessas informações, conclui-se que a capacidade política da Ceid fica sujeita aos interesses, prioridades e agenda de cada governo, afetando diretamente a continuidade dos projetos, situação que pode ser intensificada pelo agravamento de contexto doméstico de cunho econômico e/ou político e até mesmo internacional.

### **5.2.5 Capacidade administrativa para a Ceid em Minas Gerais (2011-2016)**

Entende-se por capacidade *administrativa de implementação* a capacidade do Estado e suas burocracias em implementar políticas públicas, sendo estes traços do Estado Moderno e da burocracia profissional. Para indicar essa capacidade, formulou-se o seguinte indicador: *a Existência/manutenção, ou não, de órgãos federais, no âmbito do Poder Executivo nacional, responsáveis por coordenar/institucionalizar as ações internacionais dos estados/províncias.*

Acerca desse, é possível argumentar, conforme debatido no capítulo 4, que no Brasil existem escritórios de representação do Ministério de Relações Exteriores em diversas unidades subnacionais. Especificamente no caso de Minas, o Ereminas, seria caracterizado como um órgão federal estabelecido no estado que busca dar suporte e assessorar as atividades internacionais empreendidas pelo estado. A primeira observação feita sobre esse órgão é que, embora exista desde 2003, ainda é desconhecido por alguns atores do nível subnacional, o que pode dificultar o acesso a assessoramento técnico sobre o campo internacional, limitando, de algum modo, a estruturação de potenciais projetos de cooperação internacional descentralizada.

No âmbito dos governadores do T1 e T2, esse escritório de representação era conhecido e acionado na gestão de ambos os governos, mas com intensidades diferenciadas. No caso do governador Anastasia (T1), ele tinha conhecimento da existência e da função do Ereminas nas palavras dele, havia

[...] uma relação muito pragmática, especialmente de apoio logístico [...] Não havia naquele momento o escritório do Itamaraty, não participou da concepção da nossa “política externa”, mas participava da parte logística, de apoio, de identificação de interlocutores, de preparação de agendas; a parte de apoio logístico, eles ajudavam bastante. Mas o escritório era muito pequeno. (ANASTASIA, 2019).

Assim sendo, o governo do T1 ainda enfatizou que a interação com o Itamaraty era via Ereminas “[...] mas, fundamentalmente, até para prestigiar o escritório em Minas (para depois

evitar que ele fosse extinto), nós fazíamos, normalmente, através do escritório em Minas Gerais, 90% das vezes, era feito aqui” (ANASTASIA, 2019).

No mesmo sentido, o governador Pimentel informou que sabia da existência do escritório e atuação, porém no tempo em que era prefeito de Belo Horizonte (2001-2009). No tempo que exerceu mandato como governador no T2, ele não se lembra de interagir com o órgão “Pode ser que tenha tido”, enfatizando que as possíveis interações tinham ocorrido com a Codemig, órgão que dava suporte ao governo na agenda internacional.

No âmbito dos deputados estaduais do T1 e T2, o Ereminas era desconhecido tanto pelo deputado Carlos Arantes (T1) quanto pelo deputado Fabiano Tolentino (T2). Arantes (T1) informou que só sabia da existência do Escritório de Minas Gerais. Tolentino (T2) comentou que quando era necessário recorria a órgãos técnicos do estado, especialmente da secretaria de desenvolvimento econômico, ressaltando a “falha na comunicação” acerca das ações internacionais do estado.

Para os entrevistados da Assessoria de Relações Internacionais do T1 e T2, o conhecimento e o suporte dado pelo Ereminas foram importantes em ambas as gestões. O entrevistado da Assessoria de Relações Internacionais do T1 informou que como linha de frente da agenda internacional do estado a interação ia além do Ereminas. Quando havia interesse por parte do estado em atrair uma nova empresa com potencialidades para o estado, as primeiras atividades a serem analisadas eram as orientações da política externa do país perante o potencial parceiro.

Mas a gente sempre teve muito clara a preocupação, a necessidade de observar a política externa. As diretrizes da política externa brasileira [...] Em alinhamento a esse posicionamento maior, do Executivo, que a gente desdobrava uma agenda específica para o governador [...] O primeiro passo era: a gente mandava o informe para a Afepa, mandava o informe para o Ministério das Relações Exteriores e para a Embaixada do Brasil no Japão, manifestando que existia essa intenção de ação. Então eles orientavam para a gente dar o primeiro passo. (ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO T1).

Como visto no capítulo anterior, Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa) é um órgão criado em 2003 na estrutura do MRE, na gestão do chanceler Celso Amorim, resultante da fusão de dois órgãos deste ministério, quais sejam, a Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares. Entre as atribuições estava, além de assessorar o Ministro de Estado, interagir com diferentes atores políticos do nível doméstico e subnacional, públicos ou privados, em assuntos voltados a ações internacionais. Quanto às interações com esse órgão federal, o representante da Assessoria de

Relações Internacionais do T1 informou que um dos traços do órgão visava coordenar as relações internacionais que vinham sendo realizadas no estado.

Sim, na verdade, a Afepa, quando foi criada, se apresentou querendo coordenar essas atividades. [...] Era um bom tom de convivência institucional e de cordialidade. A gente dava esse conhecimento à Afepa, porque a gente sabia que ia ter respaldo institucional. Não era uma relação de obediência e subserviência, porque a gente tem autonomia para fazer viagens internacionais, quer dizer, a subunidade nacional tem autonomia para fazer viagens. Mas era muito mais de respaldo institucional do que de subserviência, uma relação de mando e obediência [...]. (ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO T1, 2019).

Quanto à interação com o Ereminas, o entrevistado informou que, durante sua passagem pela Assessoria, a interação com esse órgão era considerada protocolar e de baixo interesse, por parte do órgão, especialmente, em acompanhar os processos de internacionalização do estado.

Mas é interessante porque o ERE Minas, ele nunca deu a menor pelota. [...] Nunca deu a menor pelota para essas questões diplomáticas. A não ser quando se tinha uma missão oficial muito grande. Então, por exemplo, quando recebi o presidente da Comissão Europeia, a embaixada da União Europeia fez contato com a Assessoria de Relações Internacionais e eu fiquei lá. Montei a agenda, eu acompanhei o presidente da Comissão Europeia o tempo todo, a gente foi para Ouro Preto, para Inhotim. Ele foi recebido na época pelo vice-governador, Alberto Pinto Coelho. Então, a não ser essas grandes autoridades. Quando o príncipe e a princesa da Dinamarca vieram... Quando o príncipe Harry veio. Então essas grandes figuras, o Ereminas, ele se apresentava até porque o Ministério das Relações Exteriores fazia contato direto com ele e tudo. Mas isso era só nesses momentos. Agora, nas atividades rotineiras de internacionalização, nos nossos contatos, por exemplo, com a ONU, nas operações de crédito e outras missões diplomáticas de embaixadores de menor escalão, eu sempre procurei dar conhecimento, por uma questão de boa convivência institucional, do que de subserviência ou porque eu tinha essa necessidade de pedir autorização. (ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO T1).

Quando realizada a mesma pergunta para o entrevistado da Assessoria de Relações Internacionais do T2, obteve-se a informação de que o órgão, embora pequeno e limitado, era o mais próximo que o estado tinha de interação com um Ministério, e que durante sua gestão a articulação do estado com o MRE era conduzido pelo Ereminas.

Se você pula essa instância e vai a Brasília, o que você está fazendo? Está desvalorizando a instância mais perto de você, que está presente em seu território. Então, até para se criar um rito protocolar e valorizar esse escritório, um escritório pequeno e com muitas limitações, todas as ações em articulação com o Ministério de Relações Exteriores, pelo menos na minha gestão, eram conduzidas pelo escritório. Porque era uma ação de empoderamento e de significação. De conferir relevância a esse escritório, o que muitas vezes não é feito. É isso. O escritório em si, é um diplomata designado, com dois ou três oficiais e alguns estagiários. Mas, se você esvazia ainda mais esse escritório, a tendência é que esse tipo de ação, que é uma ação de descentralização da política externa, perca o sentido, a relevância, e passe a não existir. Então, em princípio, o caminho trilhado para o comércio de Relações

Exteriores, pelo menos na minha gestão, era sempre via o representante que estava à frente do Ereminas. (ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO T2).

Com relação à articulação com outros atores da esfera federal e estadual, informou que em eventos de grande porte havia interação com diferentes atores, tais como o Ereminas, Itamaraty, Poder Legislativo e Fiemg. Uma das atividades destacadas foi o Expo Milão 2015:

nós tivemos uma missão importante e com a participação também do Poder Legislativo, do setor privado, que foi a missão de Minas à Expo Milão; a Expo Milão em 2015 tinha como tema, *Alimento, energia para a vida*. E nós optamos por ter esse evento internacional como um dos eventos estratégicos naquele ano, fizemos seminários de promoção comercial junto com a Fiemg, com a Indi e órgãos do setor privado, nós fizemos seminário de atração de investimento, levamos chefe de cozinha, tanto os já reconhecidos, quanto os em formação e em parceria com o Sesc e o Senac, realizamos exposição sobre os atrativos turísticos, mas também de economia criativa no Pavilhão Brasil na Expo, e foi uma exposição muito visitada, tivemos grupos musicais representativos da música mineira que fizeram apresentação na Expo Milão, então, foi uma exposição grande e o Itamaraty foi fundamental, porque nós tínhamos que abrir espaço para ocupá-lo na Expo, a Apex é quem faz a gestão desse espaço, a gente tinha um processo de mobilização de empresários, que estariam lá em Milão, não só os italianos, mas do mundo todo para os seminários que organizamos, então, necessariamente essa é uma ação que não consegue ter êxito, se ela não consegue ter o envolvimento, o apoio do próprio Itamaraty. (ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO T2).

Com relação ao T1 e ao T2, na percepção dos entrevistados da Assessoria de Relações Internacionais do estado, observou-se que em ambas as gestões o EREMINAS foi acionado, seja para acompanhar as iniciativas internacionais, seja para intermediar ações entre o estado e o MRE. Cabe destacar que em ambos os casos era do conhecimento de ambos os atores que o Ereminas e a Afepa eram resultantes da descentralização de política externa intensificadas no governo Lula e com poucos avanços no governo Dilma.

Já o entrevistado do setor privado, da Fiemg do T1 e T2, não soube informar sobre a existência do escritório de representação do Ministério de Relações Exteriores no estado, e que quando a organização precisava de interação específica recorria diretamente aos órgãos em Brasília.

Eu não acredito que seja necessário ter uma representação do ministério em cada estado. Você tem que ter acesso em Brasília. E aí, quando você vai para Brasília, a política impera. A área técnica perde valor e você tem que usar a política para fazer a defesa de interesse comercial do estado. Então, você perde mais tempo, então precisa mudar o governo federal também. (ENTREVISTADO DO SETOR PRIVADO DA FIEMG DO T1 E T2).

Informou, ainda, que a presença e a visibilidade do governador de estado são fundamentais para o mercado internacional: “Eu acho que a presença do governador é um

grande atrativo de segurança, para atrair confiança, para que as empresas venham para cá”. Como forma de exemplificar, fez menção ao papel ativo na agenda internacional do estado de São Paulo do ex-governador Dória.

A partir de informações apresentadas sobre as percepções dos ex-governadores do estado do T1 e T2, dos Assessores de Relações Internacionais da governadoria, os deputados estaduais e do entrevistado do setor privado, foi possível constatar: primeiro, que o surgimento da Afepa e dos Escritórios Regionais no âmbito do MRE foi uma iniciativa que mostrou evidências claras de descentralização da política exterior no Brasil, embora não conste na Constituição Federal; segundo, a evidência de consolidação dessas diretrizes se dá por meio da abertura de um escritório regional, embora pequeno, mas com um corpo de funcionários de carreira destinados a acompanhar as atividades internacionais do estado; terceiro, as atribuições específicas para cada estado informam que o governo federal tinha interesses de consolidar e capilarizar o Ministério de Relações Exteriores no nível subnacional. No entanto, posto que tenha havido esse esforço, pode-se afirmar, ainda, que órgãos como esses ainda carecem de visibilidade.

### **5.3 Variações institucionais e políticas e seus impactos sobre as capacidades estatais para a Ceid**

Sabe-se que a hipótese geral é uma possível resposta para o fenômeno estudado, assim sendo, ao finalizar a análise apresentada no decorrer do capítulo 5, observou-se que a hipótese proposta (as capacidades estatais subnacionais para Ceid variam em relação às variações dos contextos institucional e político dos níveis nacional e subnacional) foi corroborada. Isso por entender que os diferentes níveis de análise, especificamente, cada um dos contextos institucional e político existentes em cada nível, além de complexos, encontram-se entrelaçados em alguma medida, afetando diretamente as capacidades para Ceid.

Em resposta à pergunta norteadora (Como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Cooperação Econômica Internacional Descentralizada (Ceid) em Minas Gerais e Córdoba?) e à hipótese formulada, podem ser levantadas algumas considerações importantes. Primeiro, que a capacidade de Minas Gerais realizar acordos internacionais depende, em parte, de como operam as instituições e o cenário político, nos distintos níveis, no que diz respeito à legislação atual, regulamentações no campo econômico, recursos, interesses políticos, entre outros. A qualificação ‘em parte’ refere-se ao fato de que, mesmo sem um dispositivo constitucional

federal que preveja ações específicas para o estado no campo internacional, as unidades subnacionais têm realizado tais ações endereçadas à Ceid. Assim sendo, as capacidades para a Ceid variam conforme vários aspectos analisados nesta tese: por exemplo, o grau de interesse que Minas Gerais tem para incentivar ou desacelerar as RI do estado, a existência e a manutenção de órgãos existentes no estado, voltados para o campo internacional, o papel do governo federal em incentivar ou não a atuação internacional dos entes subnacionais. Quando mencionado o incentivo, entende-se a disponibilidade de recursos, expertise e criação de órgãos federais que facilitem e assegurem essas ações e fortaleçam as capacidades citadas. Isso não significa a submissão dos estados e nem a chancela pelo governo federal em tais empreitadas, uma vez que se trata de ações internas entes de uma federação.

Finalmente, observou-se que o governo federal, desde 1994, mostrou-se favorável à cooperação internacional descentralizada e criou mecanismos importantes, vigentes até hoje, na estrutura do MRE para que os estados, que assim o desejassem, realizassem ações internacionais, mesmo em um contexto de competição política no nível federal e subnacional. Como visto em Minas Gerais, mesmo tendo no T1 governos politicamente opostos, no nível doméstico e subnacional, não houve nenhum tipo de impedimento ou desaceleração na pauta internacional do estado, pelo contrário, as ações no campo internacional ganharam maior envergadura e escopo, se comparado ao T2, quando houve uma desaceleração nessa pauta no estado e em parte no nível federal, já que não foram observadas mudanças significativas voltadas para a Ceid.

#### **5.4 Considerações finais**

Como citado inicialmente, o presente capítulo teve como objetivo apresentar comparativamente os casos de Córdoba e Minas Gerais. No entanto, dado o contexto adverso da pandemia de covid-19, optou-se por analisar unicamente o caso de Minas Gerais, de forma longitudinal, sendo possível constatar diferenças importantes entre o T1, governo do PSDB, e o T2, governo do PT, no que tange à agenda internacional do estado.

Primeiro, observou-se, a partir das entrevistas dos ex-governadores Anastasia e Pimentel, que essa agenda tinha pesos diferentes: enquanto no T1 houve interesse voltado ao campo econômico internacional, no T2 houve desaceleração para com a pauta internacional do estado, mesmo que econômica.

Segundo, o argumento de desaceleração no T2 foi citado em diferentes discursos de atores que mencionaram a falta de iniciativas e de organização para levar adiante uma agenda

mais ativa. Porém, essa desaceleração e baixo interesse foram justificados, em parte, pelo contexto adverso da crise econômica e política instaurada no fim do primeiro e início do segundo governo de Dilma Rousseff.

Terceiro, embora essa desaceleração tenha sido notória no T2, as instituições criadas no T1 para lidar com a agenda internacional do estado, como a Assessoria de RI do Governo do estado e a Assessoria de Parcerias nacionais e internacionais, permaneceram. No entanto, no caso do T2, conquanto ambos os órgãos tenham permanecido, observou-se pouca visibilidade para o governo do estado.

Quarto, embora no T1 tenha havido governos de oposição na esfera federal e subnacional, isso em nada dificultou a agenda internacional do estado. Já no T2, posto que os governos tivessem tido a mesma orientação política, isso não dificultou nem promoveu a busca por mais ações internacionais, atestando uma estagnação ou desaceleração em relação à pauta internacional do estado.

Quinto, observou-se que, embora o estado de Minas Gerais tenha incursionado internacionalmente antes do recorte temporal proposto, a falta de conhecimento sobre a existência e o papel de alguns órgãos (federais e estaduais) que lidam com essa agenda no estado dificulta a interlocução entre as diferentes esferas, impossibilitando a criação e desenvolvimento de novos acordos e projetos de cooperação descentralizada, por entender que essa agenda é mais complexa e precisa unicamente de órgãos federais.

Finalmente, constatou-se que Minas Gerais tem se inserido internacionalmente muito antes do recorte proposto para este trabalho, mesmo sem uma legislação da esfera federal que especifique tais ações. Ademais, constatou-se que em ambos os tempos, especificamente as Assessorias de Relações Internacionais, realizaram atividades internacionais do estado com conhecimento de órgãos federais, como o MRE, e dos escritórios regionais, como o ERE Minas. Como destacado nos discursos do T1 e T2, no intuito de informar e dar conhecimento, e não como forma de aguardar chancela ou aprovação para tais ações.

A partir dessas informações, pode-se concluir que as duas diretrizes criadas em 1994, a diplomacia pública e a diplomacia federativa, permaneceram no decorrer do tempo. No entanto, é importante destacar que um dos resultados de ambas as diretrizes que vigorou, de fato, até os dias de hoje, foi a instauração e permanência dos escritórios regionais do MRE, como no caso do ERE Minas. Conforme os discursos analisados no presente capítulo, o papel desempenhado por este não foi voltado à coordenação nem à aprovação de ações internacionais que vinham sendo executadas no estado. O que ficou evidente nas entrevistas foi a necessidade de acompanhar iniciativas já empreendidas com viés protocolar e consultivo. Conquanto esse

órgão seja de vital importância para a continuidade da diplomacia federativa e da diplomacia pública, como forma de descentralizar a política externa e aproximar o MRE da sociedade civil, constatou-se que ainda é um órgão desconhecido por alguns atores no nível estadual.

Considera-se, assim, que os resultados deste capítulo contribuem para a análise de como os contextos institucional e político do nível doméstico e subnacional operam e interagem, bem como de seus efeitos nas capacidades para a Ceid. A seguir, apresentam-se as considerações finais desta tese.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE

Na presente tese, buscou-se compreender como as variáveis institucionais e políticas dos níveis nacional e subnacional moldam as capacidades estatais subnacionais para a Ceid, com o intuito de trazer à tona um debate complexo, dinâmico e contemporâneo sobre a crescente inserção internacional de novos atores no cenário internacional e sobre a importância da interação entre os níveis de análise, com ênfase nas variáveis institucionais e políticas, para compreender o processo decisório que perpassa a política externa (Putnam, 2010).

A proposta de analisar duas unidades subnacionais inseridas no arranjo federal visava, além de evidenciar como as variáveis institucionais e políticas – dos níveis doméstico e subnacional – afetam as capacidades para a Ceid, identificar, em um cenário de globalização e interdependência, a crescente dinâmica de ambas as unidades nos dois tipos de inserção internacional apresentados no capítulo 1: a Diplomacia Federativa em Minas Gerais e a Paradiplomacia em Córdoba na Argentina. Conforme evidenciado no capítulo 1, constatou-se que ambos os tipos de inserção internacional diferem em alguns traços, especialmente no que diz respeito a ações diretas, no caso da paradiplomacia, e ações intermediadas por um órgão federal, no caso da Diplomacia Federativa.

Observou-se, no decorrer da tese, mediante documentos e informações oficiais para o recorte proposto, que na Argentina a reforma constitucional de 1994 propiciou um avanço importante na descentralização da política externa, possibilitando que as províncias celebrem acordos internacionais sem autorização de órgãos federais, porém alinhados à política externa do país e com conhecimento do Poder Legislativo. Já no caso do Brasil, a Constituição de 1988, que descentralizou vários setores e centralizou outros em 1996, não teve nenhum desses movimentos no quesito política externa. No entanto, em 1994, durante o governo FHC, foram estabelecidas novas diretrizes de política externa em torno de dois pilares, a Diplomacia Pública e a Diplomacia Federativa, ambas voltadas a um novo desenho de política externa brasileira que tinha como objetivo aproximar a instituição, MRE e os entes subnacionais, e abrir debate acerca de política externa com a sociedade civil. É nesse contexto de globalização, interdependência e inserção internacional, que o conceito de Cooperação Internacional Descentralizada ganha destaque como ferramenta para o desenvolvimento. Assim como, também, devido a um panorama mais complexo e dinâmico, novas variáveis domésticas e subnacionais surgem para informar esse novo fenômeno e suas relações com as capacidades para Ceid nas unidades subnacionais.

No capítulo 2, no que diz respeito ao contexto institucional e político do nível nacional, considerou-se o processo decisório político como decisões coletivizadas (SARTORI, 1994). Esses tipos de decisões que acontecem na esfera federal tendem a ser soberanas, inescapáveis e sancionáveis, tendo desdobramentos diretos sobre todas as unidades subnacionais que compõem a federação. Partindo desse argumento, foram apresentados os índices poliárquicos e os traços institucionais e políticos das duas unidades federativas, Argentina e Brasil, para o recorte proposto, sendo comparados e destacados os principais avanços institucionais no campo das relações internacionais no âmbito de uma federação. Ademais, foi possível encontrar semelhanças entre a organização federativa, o presidencialismo, o republicanismo, o bicameralismo I incongruente, o bicameralismo II e, principalmente, o processo de descentralização. Com relação a esse último item, foi possível constatar que no Brasil e na Argentina, mesmo com as reformas constitucionais, houve descentralização *limitada* no campo fiscal. No caso da Argentina, a reforma de 1994 garantiu mais atribuições em diversas áreas para as províncias; no entanto, não propiciou as condições fiscais para cumprimento das atribuições concedidas, tal como indicado por Rubiatti (2014), afetando, assim, a margem de manobras das províncias, no que diz respeito à implementação de políticas públicas, tornando algumas províncias reféns dos repasses federais. Outro aspecto a ser ressaltado no âmbito da descentralização política argentina refere-se ao poder político de influência sobre a esfera federal que os governadores e líderes políticos ganharam, mediante sistema de representação de lista fechada, dando ao partido poder de realizar o ordenamento das listas eleitorais nas diferentes eleições e aproximar as lideranças provinciais dos representantes da esfera federal. Além disso, a capacidade de os governadores terem o poder de realizar eleições casadas ou não com a esfera federal.

No caso do Brasil, um exemplo de decisão coletivizada no campo da descentralização que afetou diretamente a margem de manobra dos estados foi a promulgação da Constituição de 1988 e posteriormente da Lei Kandir (1996). Entretanto, isso não significa que os interesses dos demais atores domésticos e subnacionais não tenham sido levados em consideração, pelo contrário; no caso da Constituição de 1988, sabe-se que a Assembleia Nacional Constituinte, formada por 559 parlamentares eleitos, foi responsável pelo ordenamento jurídico brasileiro, possibilitando mudanças por meio de Emendas Constitucionais. Da mesma forma, a Lei Kandir (1996) foi aprovada com o objetivo de desonerar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações e, assim, provocar resultados positivos na balança comercial do país. Porém, no caso desta, tratava-se de um tributo estratégico de arrecadação para os estados e poderia gerar perdas de receitas tributárias, mesmo com a promessa de

compensação por parte do governo federal. Como resultado dessa decisão política coletivizada, os estados passaram a perder arrecadação.

A diferenciação de ambos os eventos no Brasil é que o primeiro acontecimento foi entendido como um avanço democrático no processo de descentralização, e o segundo foi interpretado como um movimento de centralização (Arretche, 2009), uma vez que os estados perderam recurso estratégico de arrecadação fundamental para sua autonomia. Em ambos os casos, o processo decisório foi do tipo coletivizado e, como tal, envolve certos custos e riscos. Os custos de tempo e de debate são inerentes ao processo democrático; já os riscos externos podem ser ilimitados por ter impactos diretos. No caso da Lei Kandir, teve efeitos positivos imediatos para o equilíbrio da balança comercial, entretanto, em médio e longo prazo, a perda de recursos gerou desequilíbrios nas contas estaduais, afetando diretamente a capacidade fiscal dos estados. Arretche (2009) entende que essa lei, prejudicial para os estados, foi aprovada pelos partidos políticos num contexto de baixa articulação das bancadas estaduais e baixa influência dos governadores e seus representantes estaduais na esfera federal. Além disso, Arretche (2009) destaca também que a falta de um dispositivo que permita o poder de veto dos governadores, em matérias que afetem diretamente os interesses do estado, favoreceu a aprovação da lei. Entre os estados que mais foram afetados pela Lei Kandir está Minas Gerais.

As informações apresentadas no decorrer do capítulo 2 permitem afirmar que variações dos contextos institucional e político dos níveis nacionais tiveram impactos nas unidades subnacionais tanto na Argentina como no Brasil. Com relação ao campo político, especificamente, foi possível constatar que as forças políticas da esfera federal refletiram diretamente sobre o contexto subnacional de Minas Gerais e Córdoba, como evidenciado no capítulo 3. Quanto ao governo federal da Argentina, o FPV-JV se consolidava, visto que na esfera provincial o partido Unión por Córdoba, também de base Justicialista, conseguiu permanecer no poder. Embora ambas as organizações partidárias tivessem a mesma base política, é importante destacar que houve desentendimentos importantes entre estas – uma das causas citadas no capítulo 3 diz respeito às decisões tomadas na esfera federal, que afetaram diretamente o desempenho econômico da província de Córdoba e gerou a greve nacional agropecuária de 2008.

Da mesma forma, no Brasil a disputa presidencial entre os dois maiores partidos se viu refletida no nível subnacional. Enquanto o PT governava na esfera federal, para todo o recorte proposto, no nível estadual o PSDB e o PT conseguiram eleger seus representantes. No caso de Minas Gerais observou-se uma mudança drástica na orientação política, uma vez que, pela primeira vez, em 2014, o PT conseguiu eleger um governador deste estado.

Um aspecto que merece destaque diz respeito a uma diferença importante entre ambas as federações e suas unidades subnacionais. Na Argentina, com a descentralização, as províncias ganharam maior autonomia institucional, política e na área de Relações Internacionais, no sentido de organizar as instituições que gerenciam as províncias, o sistema eleitoral e o poder de celebrar acordos, claro que de forma conjunta com o PE e o PL. No Brasil constatou-se maior rigidez, ou seja, os estados não podem celebrar acordos internacionais, não têm essa margem de manobra institucional e política, uma vez que as atribuições são claras e advêm da Constituição Federal. No entanto, mediante previsão estadual, o governador tem atribuição privativa de realizar atividades internacionais de cunho financeiro, com aval do PL, como apresentado no capítulo 3. Assim sendo, embora federações com alguns traços semelhantes na esfera federal, cada unidade subnacional estudada apresenta uma dinâmica política e institucional própria e com subsistemas partidários próprios.

Outro ponto importante a ser destacado, sobre o impacto das decisões políticas coletivizadas da esfera federal sobre a subnacional, refere-se às mudanças em prol da inserção internacional das unidades subnacionais. A primeira observação a ser feita diz respeito aos tipos de inserção internacional que cada uma das unidades analisadas empreenderam. Observou-se que Córdoba optou por uma inserção via paradiplomacia e Minas Gerais esteve ligada, em alguma medida, à Diplomacia Federativa. Isso porque Córdoba tinha previsão constitucional que garantia a celebração de acordos diretos com outros atores internacionais por meio de suas secretarias provinciais voltadas às Relações Internacionais e tinha o MREC unicamente como órgão de assessoramento; enquanto Minas Gerais carecia de previsão constitucional e por isso desenvolveu parte de suas atividades em um escopo que tinha sido planejado, ainda em 1994, com implantação da Diplomacia Pública e Federativa, ou seja, com o acompanhamento dos escritórios regionais do MRE. Como evidenciou-se no capítulo 5, a assessoria de RI do governo estadual comunicava ao Ereminas sobre determinados projetos de forma protocolar, tendo em vista que entre as atribuições desse órgão federal estava a de contribuir para a participação do estado no cenário internacional. No entanto, é importante frisar que o Decreto de Lei nº 3.959/2001, além de contribuir para as ações, buscava coordenar as ações e se alinhar com a definição de diplomacia federativa.

Finalmente, com relação ao caso específico de Minas Gerais, relativamente ao campo internacional, é possível afirmar que as diretrizes da política externa brasileira, do governo FHC e Lula, que foram inauguradas, tinham como objetivo descentralizar a política externa. Para isso, foram realizadas mudanças importantes na estruturação do Ministério de Relações Exteriores, tais como a criação e a fusão de órgãos internos no campo da Cooperação

Internacional Descentralizada e o estabelecimento de escritórios regionais de representação do MRE, que perduram até hoje, como indicado por Barreto (2005). Assim, embora tenham sido iniciativas de governos anteriores, o estabelecimento e a permanência dos escritórios regionais podem gerar duas interpretações:

- a) os governos federais que vieram depois do governo FHC e Lula, apesar de diferentes interesses, estão cientes de que o MRE não pode ser um órgão insulado e que a inserção internacional dos estados faz parte da globalização e da internacionalização. Especialmente no caso de Minas, constatou-se que as atividades internacionais, em grande parte, são puxadas pelo campo econômico e financeiro; no entanto, como visto, isso não significa que sejam as únicas; e,
- b) a permanência e o funcionamento dos escritórios, mesmo em diferentes governos e sem dispositivo normativo no âmbito da Constituição, podem ser entendidos como uma forma de institucionalizar a descentralização da cooperação internacional; ademais, observou-se, no caso de Minas Gerais, que o Ereminas e a Assessoria de Relações Internacionais do governo ainda são órgãos desconhecidos por alguns atores – a falta de acesso a esse tipo de informação pode tanto desestimular iniciativas internacionais como pode provocar ações dessincronizadas com a orientação da política externa vigente no país.

Outro aspecto constatado é que, independentemente da orientação da política externa do governo federal, não houve obstáculos para a inserção internacional do estado no campo econômico – especialmente no T1. Porém, isso não significa que as ações tenham sido realizadas sem conhecimento de órgãos como a Afepa e Ereminas, do MRE. Da mesma forma, no T2, houve interação entre o governo do estado e os órgãos federais para assuntos internacionais. No entanto, em nenhum dos casos foi preciso algum tipo de autorização ou chancela para a realização da agenda internacional, apenas a constatação de que estava sendo realizada. A partir disso, é possível concluir que tanto no T1 como no T2 as estruturas resultantes da diplomacia federativa, especialmente o Ereminas, não tiveram o intuito de coordenar e/ou regularizar as ações internacionais do estado. Pelo menos em Minas Gerais, as ações do Ereminas eram voltadas para o acompanhamento protocolar de eventos importantes no estado.

No que tange às ações internacionais para o campo financeiro, observou-se que em T1 e em T2 foram realizadas iniciativas que buscavam a aquisição de crédito internacional com órgãos estrangeiros. Dessa forma, a interação no nível subnacional, com relação a essa temática, era entre o governo de estado e a ALMG, esta última responsável por autorizar iniciativas desse

porte ao governador. Posteriormente, a interação se dava no nível doméstico na esfera federal com o Senado, este autorizando atividades financeiras desse porte. Assim sendo, é possível afirmar que nessa temática o Senado é o órgão federal responsável por acompanhar esse tipo de atividade, atribuições descritas na CF.

Baseando-se nas informações apresentadas, é possível concluir que os contextos institucional e político dos níveis nacional e subnacional afetaram diretamente as capacidades estatais subnacionais para a Ceid em Minas Gerais. Primeiro: por entender que os níveis nacional e subnacional estão interligados, especialmente por comporem uma federação. Segundo: decisões tomadas no nível nacional têm efeitos coletivizados e impactos diretos sobre os estados. Terceiro: a falta de legislação nacional sobre a celebração de acordos internacionais por parte dos estados não tem sido impedimento para a realização de atividades de pequeno e grande porte, como também não tem sido obstáculo para que atores internacionais procurem, de forma ativa, os estados para troca de experiências, parcerias comerciais e produtos. Como visto, a única iniciativa que se teve na esfera federal, voltada ao campo internacional dos estados, foi a PEC da Paradiplomacia, que objetivava que essas ações passassem por um processo de autorização, limitando a margem de manobra dos estados – caracterizada pelo relator como inconstitucional, já que feriria a autonomia dos estados.

As considerações finais desta tese não podem ser generalizadas, na medida em que englobam um espectro reduzido de objetos de estudo e de atores, num recorte de tempo específico, apresentando, portanto, uma visão parcial de um fenômeno tão complexo, que é o campo da Ceid em uma Federação. Acerca de uma agenda futura, o teste das hipóteses secundárias, que não foi realizado, será objeto de artigos a serem elaborados e publicados.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em:  
<http://www.abc.gov.br/sobreabc/introducao>. Acesso em: 9 jul. 2023.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.

ALMG. Regimento Interno. Disponível em:  
<http://www.centroestudoslegislativos.com.br/index.php/repositorio/Assembleias-Legislativas/Regimentos>. Acesso em: 15 fev. 2019.

ANASTASIA, Antonio. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE.

ANASTASIA, Antonio. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/governador/antonio-anastasia>. Acesso em: 9 mar. 2022.

ANASTASIA, F.; OLIVEIRA, L. las C. Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2118).

ANASTASIA, Fátima; ROCHA, M. M. . O cenário político brasileiro pós-eleições de 2010 e a política estadual. *In*: CORTEZ, Hugo; SPINELLI, José Antônio. (org.). *Nordeste 2010: os sentidos do voto II. Análises interpretativas dos resultados eleitorais nos estados no Nordeste*. 1. ed. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2016. p. 11-48.

ANASTASIA, Fátima *et al.* Capacidades estatais para a cooperação internacional em política industrial e comercial: a diplomacia federativa em Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco. 2015. 24f. Projeto de Pesquisa – Centro de Estudos em Processos Decisórios em Política Externa e Internacional, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

ANASTASIA, Fátima J.; AVRITZER, Leonardo. Introdução. *In*: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. (ed.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANASTASIA, Fátima; CORREA, Izabela; NUNES, Felipe. Caminhos, veredas e atalhos: Legislativos estaduais e trajetórias políticas. *O Legislativo Brasileiro: Funcionamento, Composição e Opinião Pública*, p. 95-122. Disponível em:  
[https://www.academia.edu/13878908/Caminhos\\_veredas\\_e\\_atalhos\\_legislativos\\_estaduais\\_e\\_trajet%C3%B3rias\\_pol%C3%ADticas](https://www.academia.edu/13878908/Caminhos_veredas_e_atalhos_legislativos_estaduais_e_trajet%C3%B3rias_pol%C3%ADticas). Acesso em: 30 jan. 2022.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. Instituições e crise política na Argentina. *In*: ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. 208 p.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (org.). Reforma Política no Brasil. 1. ed. Brasília: PNUD; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1. p. 17-33.

ARGENTINA. Constitución (1994). Constitución de la República Argentina. Buenos Aires: Senado, 1994.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Establece las declaraciones, derechos y garantías, y la conformación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como sus atribuciones, plazos y formas estipuladas para la renovación de diputados, senadores y miembros del Poder Ejecutivo. Además, establece el proceso de formación y sanción de leyes y las funciones de la Auditoría General de la Nación y del Defensor del Pueblo. Disponible em: [ar\\_6000.pdf \(unesco.org\)](#). Acceso em: 2 maio 2022.

ARGENTINA. Decreto n° 1.359, de fecha 5 de octubre de 2004. Apruébase la estructura organizativa del primer nivel operativo del citado Departamento de Estado. Sustitución del Anexo I al Artículo 1° y del Anexo II al Artículo 2° del Decreto n° 25 de fecha 27 de mayo de 2003. Disponible em: . Acceso em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1359-2004-99689>. 2 maio 2022.

ARGENTINA. Decreto n° 2.082, fecha de 7 diciembre de 2011. Modificase el Decreto n° 438/92 relacionado con el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Disponible em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/191196/norma.htm>. Acceso em: 22 fev. 2022.

ARGENTINA. Decreto n° 2.102/2008. 2008b. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/buscar/n%C2%BA%202.102/2008>. Acceso em: 2 maio 2022.

ARGENTINA. Decreto n° 212, fecha de 22 diciembre de 2015. Modificación. Disponible em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257219/norma.htm>. Acceso em: 22 fev. 2022.

ARGENTINA. Decreto n° 878/2008. 2008a. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acceso em: 17 set. 2021.

ARGENTINA. Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba (2021), Disponible em: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Jel/Contenido/Procesos.aspx>. Acceso em: 23 jun. 2021.

ARGENTINA. Ley n° 24.190, sancionada en diciembre 16 de 1992, promulgada de hecho enero 7 de 1993. Disponible em: LEY 24190 ([infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)). Acceso em: 2 maio 2022.

ARGENTINA. Resolución n° 125/2008. [Argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar). Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/>. Acceso em: 30 jun. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2020. História 1986-1989. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/a\\_assembleia/historia/1986-1989/](https://www.almg.gov.br/a_assembleia/historia/1986-1989/). Acesso em 23 nov. 2020.

ASSINELLI, Christian; ACUÑA, Carlos H. Prefacio sobre la Serie. In: O'DONNELL, G.; CÁRDENAS, M.; MANN, M.; ZIBLATT, D.; OSZLAK, O.; GEDDES, B.; ROCKMAN, B. A. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF. Disponível em: from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>. Acesso em: 23 nov. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023:2018 – Informação e documentação – Referências – Elaboração*. 2. ed. Rio de Janeiro. 2018. 68 p.

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN, 2020. Institucional. Colegio de Auditores Generales. Disponível em: <https://www.agn.gob.ar/>. Acesso em: 18 maio. 2020.

AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio. O sistema político brasileiro: uma introdução. In: AVELAR, Lucia.; CINTRA, Antônio. (org.). *O sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. CONFERÊNCIAS NACIONAIS: ENTENDENDO A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL NACIONAL. In: Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. : gráfs., tabs.

AXELROD, R.; HAMILTON, W. D. The Evolution of Cooperation. *Science*, v. 211, n. 4489, p. 1390-1396, 1981.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, v. 38, n. 01, p. 226-254, out. 1985.

AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas (p. 5 -23). *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.

BANCO MUNDIAL. Tras el auge económico, América Latina enfrenta dilemas de política, Abril 12, 2016. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/04/12/latin-america-faces-policy-dilemmas-post-boom>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BARBOSA, L. O. S. et al. Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. *Nova Economia*, v. 29, n. 2, p. 487–513, ago. 2019.

BELISLE, José Manuel. Perfiles de la Consulta Popular en Cordoba. Debates de Actualidad. *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, año XVIII, n. 189, Buenos Aires, número especial, p. 93-102, octubre 2002-marzo 2003. Disponível em: [http://www.griseldatessio.com/data/documentos/temas\\_foro/6.democracia/Belisle,-Jose-Manuel\\_-\\_Perfiles-de-la-consulta-popular-en-Cordoba.pdf](http://www.griseldatessio.com/data/documentos/temas_foro/6.democracia/Belisle,-Jose-Manuel_-_Perfiles-de-la-consulta-popular-en-Cordoba.pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

BERNARDES, Wilma Lúcia Maia. Federação e Federalismo. DEL REY; Direito edition (2010). ISBN-10: 8538400703

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 1998. Dicionário de política I. Vol. 1, 11. ed. Trad. Carmen C. *et al.* Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BOLETÍN ESTADÍSTICO DE LAS PROVINCIAS 2013. Coordinación: Horacio Fernández Investigación: Laura Pacífico, Ana Rameri, Agustina Haimovich. Edición: Ignacio Rodríguez Diseño: [www.tipa.com.ar](http://www.tipa.com.ar).

BORGES, J. DA S.; BARBOSA, S. C. T. Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. *Rev. Serv. Público*, Brasília, v. 70, n. 2, p. 267-296, abr./jun. 2019. Disponível em: Ministérios como ‘barganha’ - coalizão de governo e organização do Poder Executivo.pdf ([enap.gov.br](http://enap.gov.br)). Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Constituição Federal (1891). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição Federal (1824). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007. Disponível em:[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6207.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6207.htm). Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.246, de 6 de junho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2246impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2246impressao.htm). Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.775, de 9 de setembro de 1998. Disponível em: D2775 ([planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)). Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.959, de 10 de outubro de 2001. Disponível em: Decreto 3959/01 | Decreto nº 3.959, de 10 de outubro de 2001, Presidência da República ([jusbrasil.com.br](http://jusbrasil.com.br)). Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.607/2003, de 26 de fevereiro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4607.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4607.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.207, de 18 de setembro de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6207.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6207.htm). Acesso em: 30 abr. 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. Disponível em: Decreto 7304/2010 (camara.leg.br). Acesso em 22 fev. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.579, de 26 novembro de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8579.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.663, de 3 de fevereiro de 2016. 2016b. Disponível em: Decreto nº 8663 (planalto.gov.br). Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Emendas Constitucionais, 2020. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm) . Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.341, de 29 setembro de 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/13341.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13341.htm). Acesso em 20 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm#:~:text=Mpv%20103&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20103%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%202003.&text=Da%20Estrutura-,Art.,pelo%20Gabinete%20de%20Seguran%C3%A7a%20Institucional](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm#:~:text=Mpv%20103&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20103%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%202003.&text=Da%20Estrutura-,Art.,pelo%20Gabinete%20de%20Seguran%C3%A7a%20Institucional). Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 259, de 21 de julho de 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/mpv/259.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/mpv/259.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1998). Projeto de Emenda a Constituição Número 475, de 2005. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

CALCULADORA DO SISTEMA POLÍTICO. Disponível em: <http://centroestudoslegislativos.com.br/calculadora/index.php>. Acesso em: 8 jul. 2021.

CALVO, Ernesto; MURILLO, María Victoria. ¿Quién Reparte?: Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Source: Desarrollo Económico*, v. 47, n. 188, p. 515-542, jan.-jun. 2008.

CALVO, E. *et al.* Las Fuentes Institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. In: CALVO, E.; MEDINA, J. M. A. (ed.). *El Federalismo Electoral Argentino: Sobre representación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Secretaria de la Gestión Pública. Jefatura de gabinete de ministros. p. 63-111.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Número de deputados por estado. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proporção de deputados eleitos por estado tem distorções já previstas na Constituição. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/563144-PROPORCAO-DE-DEPUTADOS-ELEITOS-POR-ESTADO-TEM-DISTORCOES-JA-PREVISTAS-NA-CONSTITUICAO.html>. Acesso em: 9 ago. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Disponível em: Atribuições — Portal da Câmara dos Deputados ([camara.leg.br](http://camara.leg.br)). Acesso em: 2 maio 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Política e Administração Pública. Proporção de deputados eleitos por estado tem distorções já previstas na Constituição. 10/09/2018 15:06. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/544591-proporcao-de-deputados-eleitos-por-estado-tem-distorcoes-ja-previstas-na-constituicao/>. Acesso em: 9 ago. 2019.

CAMARA NACIONAL ELECTORAL. ELECCIONES ANTERIORES. Disponível em: <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/btn/pe.php>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CÁMARAS EMPRESARIAS. Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social, 2020. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/camarasempresarias>. Acesso em: 2 jul. 2020.

CARI. Acta Constitutiva. Disponível em: <http://www.cari.org.ar/cari/acta.html>. Acesso em: 25 set. 2020.

CASA ROSADA. Presidencia de la nación. Galeria de Presidentes, 2019. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/galeria-de-presidentes>. Acesso em: 25 jul. 2019.

CASTRO, F. M. DE O. 1808-2008: dois séculos de história da organização do Itamaraty. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CASTRO, Paulina R. Chiacchiera; CALDERÓN, Maximiliano R. Los decretos de necesidad y urgencia en las provincias. In: ALONSO REGUEIRA, E. M.; ASOCIACIÓN DE DOCENTES (UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES). (ed.). Estudios de derecho público. 1. ed. Buenos Aires, Asociación de Docentes, UBA, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2013.

CEPAL 2020. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Argentina Sistema político electoral. Disponible em: <https://oig.cepal.org/es/paises/5/system>. Acesso em: dez. 2019

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014. Disponível em: RBPI v57 n2 2014 MIOLO.indd (unb.br). Acesso em: 2 maio 2022.

CHUDNOVKY, M. Introducción. Por qué “Capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. In: O’DONNELL, G.; CÁRDENAS, M.; MANN, M.; ZIBLATT, D.; OSZLAK, O; GEDDES, B.; ROCKMAN, B. A. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, 2015.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. 2013.

CLERECI, Paula. La influencia de la dicotomía oficialismo/oposición sobre la congruencia de las coaliciones electorales en Argentina. *POSTData* 23, n. 1, p. 121-149, abr./2018-sep./2018.

CÓDIGO ELEITORAL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. [s. d.]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965#4-tit1>. Acesso em: 4 dez. 2020.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2020. Las leyes. Disponível em: <https://www.congreso.gob.ar/leyes.php>. Acesso em: 9 set. 2020.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL (2005-2009). Contas Nacionais número 35. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Rio de Janeiro, 2011. ISSN 1415-9813 Contas Nacionais.

COPPEDGE, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Joshua Krusell, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Moa Olin, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Jeffrey Staton, Aksel Sundtröm, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, and Daniel Ziblatt. 2018. “V-Dem Codebook v8” Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, jun. 2006.

CRUZ, Facundo. Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de coaliciones en Argentina, 1995-2015. *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883), v. 13, n. 2, p. 283-311, nov. 2019.

DAHL. Robert. *Um prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

DATASEBRAE. Evolução do PIB. Disponível em:  
<https://datasebrae.com.br/pib/?pagina=evolucao-do-pib&ano=2010>. Acesso em: 5 ago. 2022.

DIRECCIÓN ELECTORAL NACIONAL. 2019. Ministério del Interior. Elecciones de 1983, 1989 e 1992. Disponível em:  
<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/1995#4>. Acesso em: 10 dez. 2019.

DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL. 2019. Disponível em:  
<https://recorriendo.elecciones.gob.ar/otraselecciones.html>. Acesso em: 12 Jan. 2020.

DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL. Recorriendo las Elecciones 1983-2013. Disponível em: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/principal.html>. Acesso em: 20 out. 2020.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of News Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, P. (ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press. 1990, p. 1-33.

EREMINAS. Escritório de Representação em Minas Gerais. Disponível em:  
[http://ereminas.itamaraty.gov.br/pt-br/sobre\\_o\\_escritorio.xml](http://ereminas.itamaraty.gov.br/pt-br/sobre_o_escritorio.xml). Acesso em: 11 jun. 2021.

ESCRITORIO DE REPRESENTAÇÃO – MRE-EREBAHIA. Disponível em:  
[http://erebahia.itamaraty.gov.br/pt-br/sobre\\_o\\_erebahia.xml](http://erebahia.itamaraty.gov.br/pt-br/sobre_o_erebahia.xml), 2019. Acesso em: 2 fev. 2020.

ESPÓSITO, *Santiago Martín*. La Unicameralidad y la Bicameralidad Bajo la Luz de las Reformas Constitucionales de 1987 Y 2001: un Estudio de Caso. In: EMILIO ORTEGA, J. *etal*. Treinta años de la Reforma Constitucional de Córdoba compilado por José Emilio Ortega. 1. ed. Córdoba: Editorial de la UNC; Córdoba: Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2017.

EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, p. 107-156, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ISA PUC Rio, Rio de Janeiro, ABRI/ISA, 2009.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Introdução à análise de política externa. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS, A. C. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. MAGALHÃES, M. H. A; BORGES, S. M. (Col.). 8. ed. rev. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009. 285 p.

FREEDOM HOUSE 2019. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/brazil>. Acesso em: 14 ago. 2019.

FUERO ELECTORAL (2020). JUZGADO ELECTORAL DE LA PROVINCIA. Consulta Popular Provincial del 22 de Julio de 2001. Disponível em: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/Jel/pdf/procesos/2001.07.22%20-%20Escrutinio%20Definitivo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. P. 473. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. (ed.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GIARRACCA, Normal; TEUBAL, Miguel; PALMISANO, Tomás. Paro agrario: crónica de un conflicto alargado. Debates. *Realidad económica*, n. 237, jul.-ago. 2008.

GIBSON, Edward L.; CALVO, Ernesto F.; FALLETI, Tulia G. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. Tradução de Pedro Maia Soares. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n. 1, p. 98-123, 2003.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: IPEA. (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GONZÁLEZ, L.; NAZARENO, M. Estados, alianzas y desigualdad subnacional: dos provincias argentinas en perspectiva comparada, 2003-2015. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, n. ahead, 2021.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Dados gerais, 2020. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/dados-gerais>. Acesso em: 18 nov. 2020.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* [online], n. 58, pp. 193-223, 2003.

HIROKAZU, Kikuchi; LODOLA, Germán (2014), The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America*, 6, 2, p. 73-105. Disponível em: <http://nbn-resolving.org/urn/resolver.pl?urn:nbn:de:gbv:18-4-7631>. Acesso em: 22 set. 2022.

HONORABLE CÁMAR DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. 2019. Archivo bloque de diputados. Elecciones de 1995-2014. Disponível em: [https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/SenadoresporBloqueGenero-\\_Cantidades.pdf](https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/SenadoresporBloqueGenero-_Cantidades.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Disponível em: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/59>. Acesso em: 8 jun. 2022.

HUDSON, V. M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 2. ed. Lanham: Rowman & Littlefield Pub, 2014.

IBGE. IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. Editoria: Estatísticas Sociais. 28/08/2019 09h00 | Atualizado em 28/08/2019 15h04. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 13 dez. 2019.

IMPRESA NACIONAL. *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 25, 3 fev. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/02/2017&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=88>. Acesso em: 24 mar. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). Instituto Geográfico Nacional (IGN). Disponível em: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-PreguntasFrecuentes>. Acesso em: 22 jun. 2021.

KEOHANE, R. O.; NYE, J.S. Poder e interdependencia: la política mundial en transición. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and Interdependence. Revisited. *International Organization*, v. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.

KEOHANE, Robert O.. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KINCAID, John. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 54-74.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social, Rev. Sociol.*, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999 (Editado em fev. 2000).

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia Científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, p. 143-184.

LIJPHART: Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*. v. 22, n. 2, p. 265-304, 2000.

LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. A base e os partidos: as eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002014000200001>. Acesso em: 2 dez. 2019.

LLANOS, Mariana; INACIO, Magda. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil Since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, April 2015, Doi: 10.1590/1981-38212014000200002.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

LUCCA, J. B. Origem e transformação do enraizamento sindical do Partido Justicialista (Argentina) e do Partido dos Trabalhadores (Brasil). *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5, p. 287-320, jul. 2011.

MACCHIAROLA, Sonia. El Consejo de Partidos Políticos de la Provincia de Córdoba: la incidencia del sistema político-partidario y electoral en su funcionamiento. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES. Córdoba, febrero de 2012.

MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Democracies and Dictatorships in Latin America : Emergence, Survival, and Fall. Chapter 5: From Multiple Breakdowns to Stabilization of Democracy, Argentina, 2013.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (org.). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014. 128p.

MARTINS, Luciano. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil. In: O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (org.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, p. 108-139, 1988.

MATOS, Pedro Andrade. Nunca antes na história deste país: a cooperação brasileira (2003-2010) com África do Sul, Nigéria, Angola e Cabo Verde. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MATTINA, Gabriela; LÓPEZ María Victoria. La representación política en el nivel local. Reflexiones en torno a los liderazgos de Mauricio Macri y Luis Juez y las dinámicas de sus espacios partidarios. *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias* NB – Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet), n. 21, Invierno 2013, Santiago del Estero, Argentina. ISSN 1514-6871. Disponível em: [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad). Acesso em: 3 ago. 2021.

MELO, Carlos Ranulfo. Dinâmica nacional e processos estaduais: uma análise dos partidos e do sistema partidário em Minas Gerais. In: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA,

Fátima (org.). *Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

MELO, Carlos Ranulfo. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4., Brasília, p. 13-41, jul.-dez. 2010.

MIKLOS, Manoela Salem. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira*. 2010. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/93741>. Acesso em: 2 maio 2022.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes, v. 6, n. 1, p. 83-100, jan.-jun. 2011.

MILANI, C. R. S.; RIBEIRO, M. C. M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. *Brazilian Administration Review.*, v. 8, n. 1, p. 21-36, 2011.

MILANI, Carlos R. S. ABC 30 anos: história e desafios futuros. 1. Ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, 224 p.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions, and Information*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILNER, KEOHANE, 1996, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, UK [www.cup.cam.ac.uk](http://www.cup.cam.ac.uk) 40 West 20th Street, New York, NY 10011-4211, USA [www.cup.org](http://www.cup.org) 10 Stamford Road, Oakleigh, Melbourne 3166, Australia Ruiz de Alarcon 13, 28014 Madrid, Spain.

MINAS GERAIS. Resolução nº 5.511, de 1º de dezembro de 2015. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5511&comp=&ano=2015&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5511&comp=&ano=2015&aba=js_textoOriginal#texto). Acesso em: 11 set. 2020.

MINAS GERAIS. Resolução nº 5.229, de 5 de maio de 2005. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5229&comp=&ano=2005>. Acesso em: 11 set. 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Regimento Interno da Assembleia Legislativa: atualização multivigente: Resolução nº 5.176, de 1997, alterada pela Resolução nº 5.183, de 1998, pela Resolução nº 5.197, de 2000, pela Resolução nº 5.204, de 2002, pela Resolução nº 5.207, de 2002, pela Resolução nº 5.212, de 2003, pela Resolução nº 5.222, de 2004, pela Resolução nº 5.229, de 2005, pela Resolução nº 5.322, de 2008, pela Resolução nº 5.342, de 2010, pela Resolução nº 5.344, de 2011, pela Resolução nº 5.349, de 2011, pela Resolução nº 5.387, de 2013, pela Resolução nº 5.511, de 2015, e pela Resolução nº 5.522, de 2018, com as Decisões Normativas da Presidência nºs 5, 6, 7, 14, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26. – 16. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.257 de 27 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>. Acesso em: 11 maio 2022.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. 25. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Escola do Legislativo. Núcleo de Tradução. Glossário de termos parlamentares; português-inglês. Belo Horizonte, 1997.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16134>. Acesso em: 10 maio 2022.

MINAS GERAIS. Relatório de Ações e Projetos da Assessoria de Relações Internacionais de 2017. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Governo. Assessoria de Relações Internacionais. Belo Horizonte, maio de 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Apresentação do Chanceler Luiz Felipe Lampreia na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES GABINETE DO MINISTRO PORTARIA Nº 212, DE 30 DE ABRIL DE 2008. Seção IV. p. 16 Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, número 76, 1º semestre de 1995, ano 21, Impressa com o apoio da Fundação Alexandre de Gusmão – Funag.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. Decisión Administrativa nº 409/2012. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75478/texact.htm>. Acesso em: 17 set. 2021.

MONTE, Deborah; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. *Rev. Sociol. Polit.* [online], v. 25, n. 62, 2017.

MOSCOVICH, Lorena. Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. Universidad de Buenos Aires, Argentina. *Revista SAAP*, (ISSN 1666-7883), v. 7, n. 1, p. 131-159, mayo 2013.

NATALUCCI, Ana. Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012). *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. “Réalités et défis du syndicalisme en Amérique latine”, 2013.

NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). *Journal of Democracy em Português*, v. 6, n. 1, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía. In O'DONNELL, G., CÁRDENAS, M., MANN, M., ZIBLATT, D., OSZLAK, O., GEDDES, B., ROCKMAN, B. A. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF. Disponível em: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>. Acesso em: 15 dez. 2019.

OBSERVARIO DEL PODER LEGISLATIVO EM AMERICA LATINA (2020). Disponível em: [http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm#Elecciones\\_a\\_la\\_C%C3%A1mara\\_de\\_Diputados\\_\(1983-2009\)\\_\(%\\_sobre\\_votos\\_v%C3%A1lidos\)](http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm#Elecciones_a_la_C%C3%A1mara_de_Diputados_(1983-2009)_(%_sobre_votos_v%C3%A1lidos)). Acesso em: 6 fev. 2020.

OBSERVATÓRIO ELECTORAL ARGENTINO (2020). Disponível em: <https://oear.cippec.org/reglas-electorales/?map=813-46>. Acesso em: 28 ago. 2020.

OBSERVATORIO POLÍTICO ELECTORAL, 2020. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/reglaselectorales> Acesso em: 5 de fev. 2020.

OLIVEIRA, H. A. DE. *Política externa brasileira*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo: Aportes Teóricos. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 1, n. 1, p. 133-163, jan./abr. 2012.

ONU MUJERES, 2019. El CAMINO DE LA PARIDAD Diagnóstico subnacional basado en el Índice de Paridad Política de ATENEA para la Provincia de Córdoba. Atenea, por una democracia 50/50. Coordinación Técnica Nacional: Alejandra García, Responsable de Género, PNUD Argentina. Florence Raes, Representante de ONU Mujeres Argentina. Aileen Allen, consultora, ONU Mujeres. Disponível em: [https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/womens\\_empowerment/oba.html](https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/womens_empowerment/oba.html). Acesso em: 29 jul. 2020.

PARTIDO JUSTICIALISTA. 2019. Disponível em: <https://pj.org.ar>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PEÑA, F. La compleja red de cumbres presidenciales: reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en américa del sur. *América Latina Hoy*, 40, p. 29-47, mayo-ago. 2005.

PEREIRA, Sales, Chyara. O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios (p. 40-47). In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (org.). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014. 128p.

PIMENTEL, Fernando Damata. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/governador/fernando-damata-pimentel>. Acesso em: 9 mar. 2022.

PIMENTEL, Fernando. Depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Thais Reyna Infanzon Vargas. Minas Gerais. Entrevista concedida ao CEPDE.



PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

REBELO, A.; PAULINO, L. A. *A atualidade da questão nacional*. In: SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (ed.). *Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*. Marília: Oficina Universitária, 2010

Repositório de dados eleitorais do TSE. Pesquisas Eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/eleitorado.html>. Acesso em: 4 ago. 2021.

RESULTADO da eleição 2002. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>. Acesso em: 8 jul. 2021.

RESULTADO da eleição 2006. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/resultado-da-eleicao-2006>. Acesso em: 8 jul. 2021.

ROCHA, Marta; ANASTASIA, Fátima. Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares na América Latina. In: ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; DÍAS, Araceli M; ROCHA, Marta M. (Org.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

ROCHA, Mendes Marta, PRATA, Vidal Nilson. O legado constitucional. *Revista do Legislativo*, n. 42, janeiro/setembro de 2009. 20 anos da constituição mineira – em nome do povo: memória e desdobramentos da constituinte estadual.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Relações internacionais federativas no Brasil. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Descentralização e Centralização na Federação Argentina. *Cadernos de Pesquisa em Ciência Política* [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí, v. 3, n. 2, p. 28, maio 2014.

SAIJ. LEY 8.780. CORDOBA, 15 de Julio de 1999. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/LPO0008780>. Acesso em: 14 ago. 2020.

SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (ed.). *Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*. Marília: Oficina Universitária, 2010.

SALOMÓN, M. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?. *Mural Internacional*, v. 3, n. 2, 31 dez. 2012.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación Federal del Estado y su implicación en los procesos de integración. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, p. 345-372.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. *Poder de agenda*. Brasília: Enap, 2018. 94 p.

SÃO PAULO: aspectos territoriais - Biblioteca Virtual. Disponível em:  
<http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/temas/sao-paulo/sao-paulo-aspectos-territoriais.php>.  
 Acesso em: 28 jul. 2020.

SARTORI, Giovanni. 1994. *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática.

SCHIAVON, J A. La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. *Integración & Comercio*, 21, p. 109-138, 2004.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2020). Tipos de Operação de Crédito. [s. d.]. Disponível em:  
[https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22:4-1-tipos-de-operacoes-de-credito&catid=67&Itemid=274#:~:text=A%20opera%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20denominada%20opera%C3%A7%C3%A3o,internacionais%20ou%20institui%C3%A7%C3%B5es%20financeiras%20estrangeiras](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=22:4-1-tipos-de-operacoes-de-credito&catid=67&Itemid=274#:~:text=A%20opera%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20denominada%20opera%C3%A7%C3%A3o,internacionais%20ou%20institui%C3%A7%C3%B5es%20financeiras%20estrangeiras). Acesso em: 27 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 93, de 27 de novembro de 1970. Disponível em:  
 Resolução do Senado Federal - 93 de 27/11/1970 Repúblicação Integral (Seq. 2) [Diário do Senado Federal - Suplemento de 22/12/2018-E] (p. 17, col. 1). Acesso em: 2 maio 2022.

SIMPSON, X. O nexo federal: a relação entre sistemas partidários e políticas públicas no Brasil e na Argentina. *Caderno CRH*, v. 30, n. 80, p. 293-313, maio 2017.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Strategies of Analysis in Current Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 3-38.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, P. (ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro : Ipea, 2016. 536 p. ISBN 978-85-7811-265-3.

SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (org.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador: Edufba, 2006. p. 171-185.

STEPAN, A. Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos-constraining and Demos-enabling Federations. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999.

STERLING-FOLKER, J. A. *Theories of International Cooperation and the Primacy of Anarchy: Explaining U.S. International Policy-Making after Bretton Woods*. Albany: State University of New York Press, 2002.

SUPLEMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA LEY. 2018. El número de Integrantes de la Cámara de Diputados de la Nación: A Propósito del Reciente Fallo de la Cámara Nacional Electoral. Comunicación del Dr. Pablo Hirschmann, en la sesión privada del Instituto de Política Constitucional, el 1 de agosto de 2018. Publicado también en el *Suplemento de Derecho Constitucional de La Ley*, el 22 de octubre de 2018.

SZEINFELD, Jorge; MANSO, Mariana. *Evolución, análisis y crítica del sistema electoral argentino*. 1. ed. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2016. Libro digital, PDF.

TAGINA, María. *Elecciones 2009 y 2011 en Argentina: ocaso y resurgimiento del gobierno de Cristina Kirchner*. January 2013. In: SÁEZ, Alcántara; TAGINA, María Laura (ed.). *Política y Elecciones en América Latina*.

TAGINA, María. Factores contextuales, predisposiciones de largo plazo y accountability electoral en Argentina en tiempos del Kirchnerismo. 2012/12/01, p. 343-375, v. 19, *JO Política y gobierno*.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil* (org.). São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2004. p. 12-27.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013. Primeiro Código Eleitoral do Brasil completa 81 anos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Fevereiro/primeiro-codigo-eleitoral-do-brasil-completa-81-anos>. Acesso em: 5 jan. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018. Partidos políticos registrados. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 5 abr. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019. Eleições Anteriores. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores>, Acesso em: 5 jun. 2019.

TRIGUEIRO, Maurício Marques. *Administração pública* / [redação original: Maurício Marques Trigueiro ; atualização da redação: Antônio José Calhau de Resende]. – Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015. 24 p.: il. – (Passo a passo).

TSEBELIS, George, *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp.

VARGAS, Andrés Barba. *Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: la Diplomacia Federativa en Acción*. Manual Operativo para

Internacionalizar un gobierno local mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. México Dirección General de Coordinación Política Dirección de Gobiernos Locales Primera edición, 2009.

VARGAS, Thais; FONSECA, Rafael; GONÇALVES, Thiago. Política externa na dimensão subnacional: um estudo sobre o fenômeno da Paradiplomacia e a Diplomacia Federativa na América do Sul e no México. Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 127-169, 2006.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (org.). Governos subnacionais e sociedade civil: Integração Regional e Mercosul. São Paulo: Ed. Unesp; EDUC; Fapesp, 219 2005.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (org.). A dimensão subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: Ed. Unesp; EDUC, 2004.

WEBER, M. *Conceitos sociológicos fundamentais*. Tradução de Artur M. Covilhã: Lusofia Press, 2010.

YLARRI, Juan Santiago. La División de Poderes en la Emergencia Económica en Argentina. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 32, enero-junio 2015.

ZERAOUI, Zidane. Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, Bogotá (Colombia), v. 28, n. 1), p. 15-34, semestre I de 2016.

ZERAOUI, Zidane; CASTILLO Villar, Fernando R. La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 65, p. 225-242, junio, 2016, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.

ZUNINO, Esteban Andrés. La Representación mediática del conflicto político: un estudio sobre la cobertura informativa del enfrentamiento entre “gobierno y campo” en 2008. *Em Questão*, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 93-109, jan./jun. 2011.

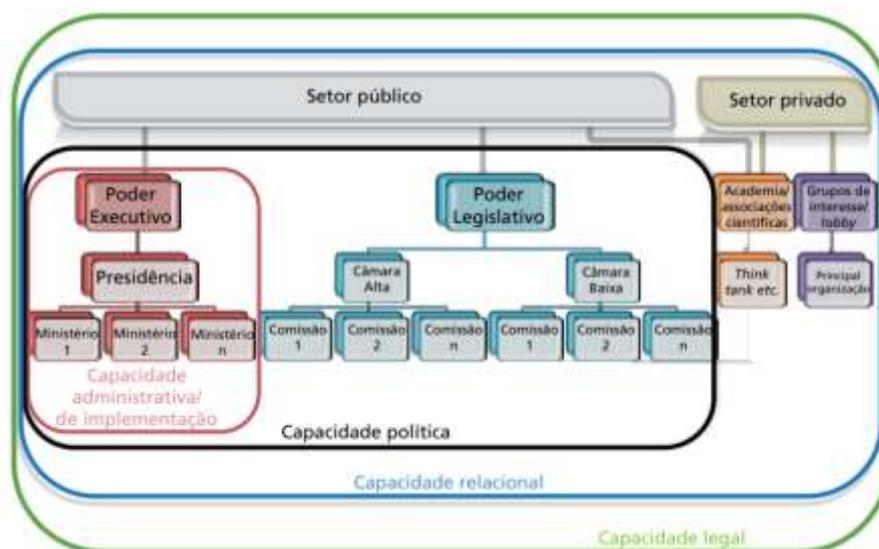
## ANEXO 1 – INSTRUMENTOS, ATORES E DESTINOS DA COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

Recursos e Fundos		
Origem	Pública	Administrações nacionais, regionais e locais de países doadores
	Privada	Recursos próprios de particulares, empresas e/ou associações etc.
Tipos de cooperação e atores implicados	Multilateral	Agências, instituições ou organizações governamentais autónomas
	Bilateral	Administrações públicas e/ou organizações de desenvolvimento sem caráter oficial
	Descentralizada	Administrações públicas regionais e locais
	Não-governamental	Organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD)
	Empresarial	Empresas que concedem assistência técnica e transferência de tecnologia
Características dos fundos	Reembolsável	A cooperação deve ser devolvida
	Não-reembolsável	A cooperação se faz a fundo perdido
Grau de concessionalidade	Ajuda ligada	Condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
	Ajuda não-ligada	Não condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
Natureza da cooperação	Financeira	Transferência efetiva dos fundos ao receptor
	Não-financeira	Transferência de conhecimentos, tecnologia, materiais, intercâmbios culturais, desportivos, etc.

Instrumentos e destinos	
Cooperação económica	Fortalecimento do setor produtivo, infra-estrutura institucional, desenvolvimento de serviços
Preferências comerciais	Eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul
Ajuda financeira	Facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial para a importação, troca, recompra ou perdão da dívida externa
Assistência técnica	Fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países
Ação humanitária	Ajuda alimentar, socorro, proteção de direitos humanos, acompanhamento às vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras
Cooperação C&T	Transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento. Pesquisas

Fonte: AYLLÓN (2006, p. 8).

## ANEXO 2 – MATRIZ ANALÍTICA

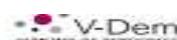


Fonte: ANASTASIA; OLIVEIRA (2015, p. 429).

## ANEXO 3 – ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELEITORAL (ELECTORAL DEMOCRACY INDEX)

HOS appoints cabinet in practice	v2exdfcbhs
HOG appoints cabinet in practice	v2exdljcbhg
HOS dismisses ministers in practice	v2exdfdmhs
HOG dismisses ministers in practice	v2exdfldshg
HOS = HOG?	v2exhoshog
Chief executive appointment by upper chamber	v2exapup
Chief executive appointment by upper chamber implicit approval	v2exapupap
HOS = HOG?	v2exhoshog
Chief executive appointment by upper chamber	v2exapup
Chief executive appointment by upper chamber implicit approval	v2exapupap

### 10 Appendix D: Structure of Aggregation



#### 10.1 V-Dem Democracy Indices and Indicators

Democracy Index Name	Mid-Level Democracy and Governance Index Name	Lower-Level Democracy and Governance Index Name	Indicator Name	Tag	Uniqueness Score (Unstandardized Variance)*
<b>Electoral democracy index</b>				v2a_polyarchy	
Additive polyarchy index				v2a_apl	
Multiplicative polyarchy index				v2a_mpl	
Freedom of expression and alternative sources of information index				v2a_freexp_altinf	
		Government censorship effort	v2a_censactm		0.2784
		Media			
		Harassment of journalists	v2a_harjrn		0.3274
		Media self-censorship	v2a_medisc		0.3142
		Media bias	v2a_medbia		0.2838
		Print/broadcast media perspectives	v2a_medpnc		0.2763
		Print/broadcast media critical	v2a_medcrit		
		Freedom of discussion for men	v2a_freiscm		0.2726
		Freedom of discussion for women	v2a_freiscw		0.2726
		Freedom of academic and cultural expression	v2a_freicaf		0.2502
Freedom of association index (thick)				v2a_freassoc_thick	
		Party ban	v2a_partyban		0.3228
		Barriers to parties	v2a_barriers		0.257
		Opposition parties autonomy	v2a_oppaut		0.2574
		Elections multiparty	v2a_electmpar		0.4658
		CSO entry and exit	v2a_csoreg		0.3705
		CSO repression	v2a_csorepr		0.4114
Share of population with suffrage				v2a_shuffs	
		Percent of population with suffrage	v2a_shuffp		
Clean elections index				v2a_el_frefair	
		EMR autonomy	v2a_emraut		0.2871
		EMR capacity	v2a_emrcap		0.4767
		Election voter registry	v2a_electreg		0.4871
		Election vote buying	v2a_electbuy		0.619
		Election other voting irregularities	v2a_electirreg		0.3724
		Election government intimidation	v2a_electintim		0.4657
		Election other electoral violence	v2a_electviol		0.6618
		Election free and fair	v2a_electfair		0.3489
Elected officials index				v2a_electoff	
		Legislature bicameral	v2a_legbica		
		Lower chamber elected	v2a_leglcl		
		Upper chamber elected	v2a_legluc		
		Percentage of indirectly elected legislators lower chamber	v2a_leglclind		
		Percentage of indirectly elected legislators lower chamber	v2a_leglclindp		
		HOS appointment in practice	v2a_hosapthb		
		HOG appointment in practice	v2a_hogapthg		
		HOS selection by legislature in practice	v2a_hosapthb		
		HOG selection by legislature in practice	v2a_hogapthg		

Fonte: COPPEDGE, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Joshua Krusell, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Moa Olin, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Jeffrey Staton, Aksel Sundtröm, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, and Daniel Ziblatt. 2018. “V-Dem Codebook v8” Varieties of Democracy (V-Dem) Project. V-DEM. Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-8/>

#### **ANEXO 4 – ARTIGOS 121 E 122 SOBRE ATRIBUIÇÕES DAS PROVÍNCIAS**

**Artículo 121** - Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

**Artículo 122** - Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal. (ARGENTINA, 2020)

## ANEXO 5 – ARTIGOS 124, 125 E 126 SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS

**Art. 124:** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional [...].

**Art. 124:** As províncias podem criar regiões de desenvolvimento econômico e social e instituir órgãos com competência para cumprir os seus fins, podendo também *celebrar acordos internacionais, desde que não sejam incompatíveis com a política externa da Nação e não afetem os poderes delegados ao Governo Federal ou ao crédito público da Nação; com o conhecimento do Congresso Nacional* [...]. (ARGENTINA, 2020, tradução nossa).

**Art. 125:** Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios [...].

**Art. 125:** *As províncias podem celebrar tratados parciais para fins de administração da justiça, dos interesses econômicos e das obras de utilidade comum, com o conhecimento do Congresso Federal; e promover sua indústria, imigração, a construção de ferrovias e canais navegáveis, a colonização de terras de propriedade de províncias, a introdução e o estabelecimento de novas indústrias, a importação de capital estrangeiro e a exploração de seus rios, por meio de leis protetoras para esses fins, e com recursos próprios.* [...]. (ARGENTINA, 2020, tradução nossa).

**Art. 126:** Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultades de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo

el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros. (ARGENTINA, 2020)

**Art. 126:** As províncias não exercem o poder delegado à Nação. *Eles não podem celebrar tratados parciais de natureza política; nem emitir leis sobre comércio, navegação interna ou externa; nem estabelecer alfândegas provinciais; nem emitir moeda; nem estabelecer bancos com competência para emitir notas, sem autorização do Congresso Federal; nem ditar Códigos Civil, Comercial, Penal e Minerário, depois de sancionado pelo Congresso; nem promulgar especialmente leis sobre cidadania e naturalização, falências, falsificação de moeda ou documentos do Estado; nem estabelecer taxas de tonelagem; nem armar navios de guerra ou levantar exércitos, exceto no caso de invasão estrangeira ou de um perigo tão iminente que não admite demora, informando e logo dando conta ao Governo Federal; nem nomear ou receber agentes estrangeiros.* (ARGENTINA, 2020, tradução nossa).

**ANEXO 6 – ARTICULOS 136 E 139 SOBRE MANDATO DO GOVERNADOR**

**Artículo 136.** El Gobernador y Vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período corriente. Si han sido reelectos o se ha sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con el intervalo de un período.

**Artículo 139.** El Gobernador y Vicegobernador duran en sus funciones el período de cuatro años y cesan en ellos el mismo día en que expire ese plazo sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se les complete más tarde (CÓRDOBA, 2001).

## ANEXO 7 – ARTIGO 78 SOBRE A LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

**Art. 78.** La Legislatura de la Provincia de Córdoba se integra de la siguiente forma: 1. Por veinteseis legisladores elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia, considerando a éstos como distrito único. 2. Por cuarenta y cuatro legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo, tomando a toda la Provincia como distrito único. La distribución de estas bancas se efectúa de la siguiente manera: a) El total de los votos obtenidos por cada una de las listas se divide por uno, por dos, por tres y así sucesivamente hasta llegar al número total de las bancas a cubrir. b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de la que provengan, se ordenan de mayor a menor hasta llegar al número cuarenta y cuatro. c) Si hubiere dos o más cocientes iguales, se los ordena en relación directa con el total de los votos obtenidos por las listas respectivas, y si éstas hubiesen lo grado igual número de votos, el ordenamiento definitivo de los cocientes empatados resulta de un sorteo que a tal fin debe practicar el Juzgado Electoral. d) A cada lista le corresponden tantas bancas como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento de las cuarenta y cuatro bancas. Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio.

**Art. 78.** A Legislatura da Província de Córdoba é composta por: 1. Por vinte e seis legisladores eleitos diretamente pelo povo, por pluralidade de votos e na razão de um para cada um dos departamentos em que a Província está dividida, considerando-os como distrito único. 2. Por quarenta e quatro legisladores eleitos direta e proporcionalmente pelo povo, tomando toda a Província como um único distrito. A distribuição dessas bancadas é realizada da seguinte forma: a) O total dos votos obtidos em cada uma das listas é dividido por um, por dois, por três e assim por diante, até atingir o número total de assentos a serem ocupados. b) Os quocientes resultantes, independentemente da lista de onde provêm, são ordenados do maior para o menor até atingir o número quarenta e quatro. c) Se houver dois ou mais quocientes iguais, eles são ordenados em relação direta ao total de votos obtidos nas respectivas listas, e se tiverem obtido o mesmo número de votos, a ordenação definitiva dos quocientes empatados resulta de um sorteo que para este fim deve ser praticada pela Justiça Eleitoral. d) Cada lista tem tantos lugares quantas vezes seus quocientes aparecem no arranjo dos quarenta e quatro lugares. Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único, o voto preferencial é estabelecido, de acordo com a lei que regula o seu exercício. (CÓRDOBA, 2001, tradução nossa).

**ANEXO 8 – DECRETO N° 22/2011**

(11) Coordinar con el Ministerio del Interior la asistencia a los Estados Provinciales en la formulación de los mecanismos y sistemas de democracia directa. [...] (28) Entender en la formulación de programas de asistencia a los organismos del Sector Público Nacional y a las provincias que así lo requieran y que tengan por objeto la modernización de la gestión, el mejoramiento continuo de la calidad de sus servicios, y la incorporación de nuevas tecnologías de información.

(11) Coordenar com o Ministério do Interior a *assistência aos Estados Provinciais na formulação dos mecanismos e sistemas de democracia direta*. [...] (28) Compreender na *formulação de programas de assistência às agências do Sector Público Nacional e às províncias* que o requeiram e que tenham por *finalidade a modernização da gestão*, a melhoria contínua da qualidade dos seus serviços e a incorporação das novas tecnologias da informação (ARGENTINA, 2011, tradução nossa).

## APÊNDICE 1 – ATORES NO NÍVEL DOMÉSTICO E INTERNACIONAL

Atores no nível doméstico	Atores no nível internacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder executivo</li> <li>- Poder legislativo</li> <li>- Poder Judiciário</li> <li>- Partidos políticos</li> <li>- Grupos de negócios e coalizões de negócios</li> <li>- Grupos de ação política</li> <li>- Grupos de interesse interno</li> <li>- A mídia</li> <li>- Sindicatos</li> <li>- Governos estaduais</li> <li>- Indivíduos poderosos/influentes, como o líder da maioria no Senado, ex-presidentes, etc.</li> <li>- Comunidades epistêmicas, como cientistas ambientais,</li> <li>- Grupos religiosos</li> <li>- Forças criminais e terroristas (domésticas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outros estados nacionais</li> <li>- Alianças de Tratado</li> <li>- Corporações multinacionais</li> <li>- Organizações não Governamentais internacionais</li> <li>- Organizações intergovernamentais</li> <li>- Coalizões transgovernamentais</li> <li>- Mídia estrangeira</li> <li>- Indivíduos poderosos/influentes estrangeiros</li> <li>- Comunidades epistêmicas estrangeiras</li> <li>- Tribunais estrangeiros</li> <li>- Forças criminosas e terroristas estrangeiras</li> </ul>

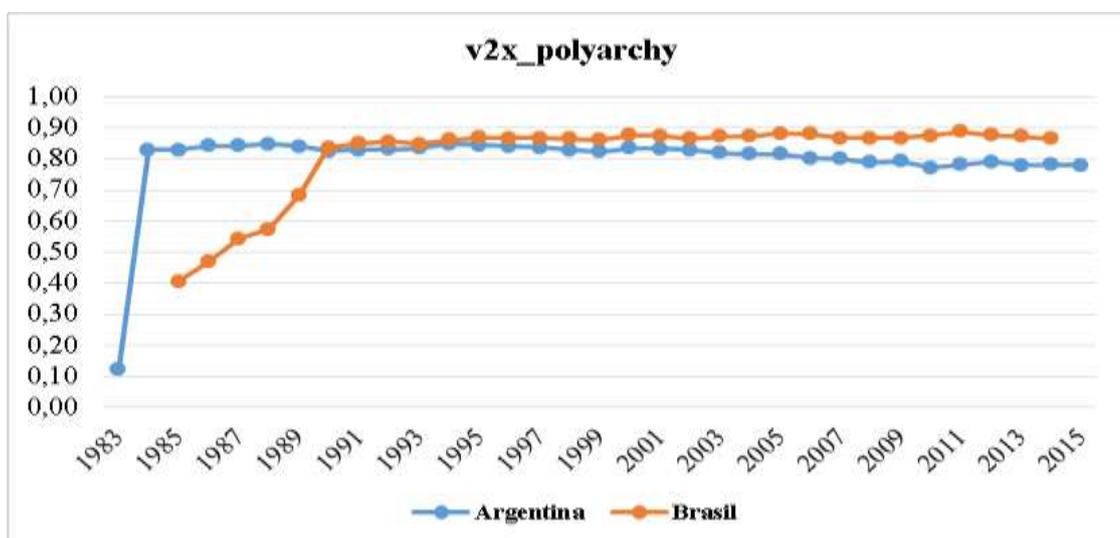
Fonte: Elaborado pela autora com base em HUDSON (2014, p. 144-145).

## APÊNDICE 2 – EIXO EXECUTIVO/PARTIDO E EIXO FEDERAL/UNITÁRIO

<b>Eixo Executivo/Partido</b>					
	<b>Sistema Eleitoral</b>	<b>Poder Executivo</b>	<b>Relação entre os poderes</b>	<b>Sistema Partidário</b>	<b>Grupo de Interesses</b>
<b>Consensual</b>	Representação proporcional	Grandes coalizões	Separação com <i>checks and balances</i>	Multipartidário	Corporativistas
<b>Majoritário</b>	Majoritário	Governo unipartidário com maioria estrita	Fusão e predomínio do Executivo	Bipartidário	Pluralistas
<b>Eixo Federal/Unitário</b>					
	<b>Federalismo/Unitário</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>Emenda Constitucional/Veto</b>	<b>Revisão Constitucional</b>	<b>Banco Central</b>
<b>Consensual</b>	Federalismo e descentralização	Bicameral simétrico	Maioria qualificada	Independente	Independente
<b>Majoritário</b>	Unitarismo e centralizado	Bicameral assimétrico ou unicameral	Maioria absoluta	Dependente	Dependente

Fonte: Elaborado pela com base em LIJPHART (2003).

### APÊNDICE 3 – ELECTORAL DEMOCRACY INDEX NA ARGENTINA E NO BRASIL



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Electoral Democracy Index.

**APÊNDICE 4 – ETAPAS DA IMPLEMENTAÇÃO DA DIPLOMACIA FEDERATIVA  
NO BRASIL**

<b>ETAPA INICIAL</b>	<b>GOVERNO</b>	<b>ATIVIDADES</b>
	<b>FHC (PSDB)</b> Primeiro mandato: 01/1995 a 01/1999  Segundo mandato: 01/1999 a 01/2003	1. Construção do conceito diplomacia federativa e sua implementação como política de Estado, a partir de 1994.  2. Criação, em junho de 1997, da Assessoria de Relações Federativas (ARF) do MRE.  3. Abertura dos Escritórios de Representação Regional do MRE a partir de 1997.
<b>ETAPA DE MATERIALIZAÇÃO</b>	<b>Lula (PT)</b> Primeiro mandato: 01/2003 a 01/2007  Segundo mandato: 01/2007 a 01/2011	4. A fusão, em 2003, da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).  5. A atuação, a partir de 2003, da unidade da Subchefia de Assuntos Federativos responsável por questões internacionais junto aos governos subnacionais, a formulação do conceito <i>cooperação internacional federativa</i> e sua implementação como política de Estado.  6. A criação, em 2003, do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires e a nomeação, em 2004, de um diplomata com mandato específico para cuidar de articulações federativas entre o Brasil e a Argentina.  7. Iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo: a elaboração, em 2005, da Proposta de Emenda Constitucional 474/2005, conhecido como a PEC da Paradiplomacia, de autoria do Deputado André Costa; e a elaboração do Projeto de Lei do Senado 98 de 2006, de autoria do Senador Antero Paes de Barros e modificado pelo Senador Arthur Virgílio.  8. A atuação recente da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no que diz respeito à cooperação que envolve unidades subnacionais.

Fonte: Organizado pela autora baseado em MIKLOS (2011, p. 86- 87); VIGEVANI (2006).

**APÊNDICE 5 – TOTAL DE ENTREVISTAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS:  
CLASSIFICAÇÃO POR ÓRGÃOS E GOVERNOS DO PSDB E PT (2011-2016)**

ÓRGÃOS	PSDB	PT
<b>Cargos: Poder Executivo</b>		
Chefe do Executivo estadual	Governador	Governador
Secretaria de Estado de Governo	Secretário	Secretário (Adjunto)
Assessoria de Relações Internacionais do governo de Minas Gerais	Chefe da Assessoria de RI	Chefe da Assessoria de RI
Secretária de estado de Direitos e Cidadania (2015)	<b>SEM CARGO</b>	Secretário de estado
Secretaria de estado da Casa Civil e Relações Institucionais	Secretário de estado	Secretário de estado
Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico (2011)	Secretário de estado	Secretário de estado
Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2016) Lei nº 22.257/2016	Secretário de estado	Secretário de estado
Secretaria de estado de Ciência Tecnologia e Ensino Superior (2011)	Secretário Adjunto	<b>SEM CARGO devido a Fusão de secretaria com SEDE</b>
Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2016)	Secretário Adjunto	<b>SEM CARGO devido a Fusão de secretaria com SEDE</b>
Assessoria Parcerias Nacionais e Internacionais Secretaria de estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2016) (2011)	Assessor de Cooperação Internacional	Assessor de Cooperação Internacional
Assessoria Parcerias Nacionais e Internacionais Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2016)	Assessor de Cooperação Internacional	Assessor de Cooperação Internacional
Secretaria de estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2011)	<b>SEM ENTREVISTA</b>	<b>Secretário de estado (Assume em 16/01/2017)</b>
<b>Cargos: Poder Legislativo</b>		
Comissão P. Direitos Humanos	Presidente de comissão PT	Presidente de comissão PT
Comissão P. de Política Agropecuária/	Presidente de comissão* PSC <b>MESMO ENTREVISTADO</b>	Presidente de comissão PPS
Comissão P. de Turismo, Indústria, Comércio (2011) Comissão P. de Desenvolvimento (2015)	<b>SEM ENTREVISTA Problemas técnicos</b>	Presidente de comissão* PSDB <b>MESMO ENTREVISTADO COM PARTIDO DIFERENTE</b>
<b>Cargos: Outros</b>		
ERE Minas (MRE)	<b>SEM ENTREVISTA</b>	Chefe do Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores em MG
Codemig	<b>SEM ENTREVISTA</b>	Presidente
BDMG	Superintendente	Diretor-presidente
Fiemg	Presidente (cargos consecutivos) <b>MESMO ENTREVISTADO</b>	
<b>Total de órgãos: 16</b>	<b>Total de entrevistas: 24</b>	

**APÊNDICE 6 – TOTAL DE ENTREVISTAS EM BRASÍLIA, CLASSIFICAÇÃO POR  
ÓRGÃOS E GOVERNOS (2011-2016)**

<b>ÓRGÃOS</b>	<b>PT</b>	<b>PT</b>
<b>Cargos: Poder Executivo</b>		
Ministério da Secretaria Especial de Direitos Humanos (2011) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2015)	Ministra	<i>SEM ENTREVISTA</i>
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministro	<i>SEM ENTREVISTA</i>
Ministério do Desenvolvimento Agrário (2011) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2015)	<i>SEM ENTREVISTA</i>	<i>SEM ENTREVISTA</i>
Ministério das Relações Exteriores	<i>SEM ENTREVISTA</i>	<i>SEM ENTREVISTA</i>
Apex (vinculado ao Ministério das Relações Exteriores)	Diretor	<i>SEM ENTREVISTA</i>
<b>Cargos: Poder Legislativo- Câmara de Deputados</b>		
Comissão P. de Desenvolvimento Econômico	<i>SEM ENTREVISTA</i>	<i>SEM ENTREVISTA</i>
Comissão P. de Relações Exteriores e DN	Deputada	Deputada
PESSOAL TÉCNICO- Comissão P. de Relações Exteriores e DN-	<i>SEM ENTREVISTA</i>	Entrevista realizada
Comissão P. Direitos Humanos e minoria	Deputado	Deputado
PESSOAL TÉCNICO- Comissão P. de Direitos Humanos e minoria	<i>SEM ENTREVISTA</i>	Entrevista realizada
PESSOAL TÉCNICO-Comissão P. de Agricultura	<i>SEM ENTREVISTA</i>	Entrevista realizada
<b>Cargos: Poder Legislativo- Senado Federal</b>		
Comissão P. de Relações Exteriores e DN	Senador	<i>SEM ENTREVISTA</i>
PESSOAL TÉCNICO- Comissão P. de Relações Exteriores e DN-	<i>SEM ENTREVISTA</i>	Entrevista realizada
PESSOAL TÉCNICO- Comissão P. de Relações Exteriores e DN-	<i>SEM ENTREVISTA</i>	Entrevista realizada
PESSOAL TÉCNICO- Comissão P. de Direitos Humanos	<i>SEM ENTREVISTA</i>	Entrevista realizada
Comissão P. de Agricultura	Senador (cargos consecutivos)	
<b>Outros</b>		
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri, órgão da Funag)	Diretor	Diretor
CNI	Gerente executivo de Assuntos Internacionais da Confederação Nacional da Indústria (CNI) (cargos consecutivos)	
<b>Total de órgãos: 16</b>	<b>Total de entrevistas: 10</b>	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa do CEPDE.

## APÊNDICE 7 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – CEPDE

### Bloco 1. Conceitos

- Como o Sr. (a) define *paradiplomacia*?
- Como o Sr. (a) define *diplomacia federativa*?
- Gostaríamos de saber a opinião do (a) Sr. (a) sobre a relação entre *descentralização* e política externa subnacional.
- Há estados que realizam *atividades internacionais*, seu estado realiza atividades desse tipo?
- Qual nome o Sr. (a) daria para esse tipo de atividade?
- Na academia há uma controvérsia sobre alguns termos utilizados para falar desse tipo de atividade internacional, o Sr. (a) já ouviu falar sobre Paradiplomacia? Sabe o significado deste conceito?
- Outro termo bastante utilizado é sobre a diplomacia federativa. O Sr. (a) conhece esse termo?

### Bloco 2. Institucionalização

- No caso do seu estado (MG/PE/SP) existe um *departamento/agência/assessoria para a cooperação internacional*?
- Como está organizada? A quem responde? Quais são suas *atribuições*?
- Há alguma *prioridade temática* no estado para a cooperação internacional?
- A *Assembleia Legislativa estadual* desempenha algum papel relativamente à cooperação internacional descentralizada?

### Bloco 3. Áreas temáticas

- Para o(a) Sr.(a) em (MG/PE/SP) há *experiências de cooperação internacional* na área de política de comércio exterior/direitos humanos? Poderia citar algumas delas e o *processo decisório* que as produziu e regulamentou?
- Há um *escritório do MRE no estado*? Como ele funciona? Há interação entre o escritório do MRE e os departamentos/agências/assessorias de cooperação internacional do estado?

### Bloco 4. Grupos de interesse

- Há algum protagonismo do *setor privado* em cooperação internacional no seu estado (MG/PE/SP)?
- O (a) Sr. (a) poderia descrever as atividades/atribuições das entidades? (Fiesp/Fiemg/Fiepe, CNI, CAN, ONG, OI)

**Bloco 5. Variáveis políticas**

- Na opinião do (a) Sr. (a) a **alternância de governos (nacional e subnacional)** afeta de alguma maneira a cooperação internacional descentralizada?
- Qual o **papel de deputados federais e senadores eleitos** pelo estado na condução das políticas de cooperação internacional?

**Bloco 6. Parceiros internacionais**

- Na opinião do (a) Sr. (a) existe alguma prioridade na *escolha dos parceiros internacionais*? Quem define? Quais os critérios/avaliações?
- Há no estado *representações diplomáticas*? Quais? Há ainda escritórios para a cooperação internacional de cidades ou entes subnacionais?
- *O estado (MG/PE/SP) tem representação internacional* em outros países ou Organizações Internacionais? Há missões externas empreendidas pelo estado? Existem recursos para essas atividades?
- O estado (departamentos/agências/assessorias) tem sido procurado por atores internacionais? Quais são as áreas temáticas de interesse? Poderia citar algumas experiências?

**Bloco 7. Interação com demais entes**

- Na opinião do (a) Sr. (a) há *interação entre os estados da Federação* com relação à cooperação internacional descentralizada?
- Como é a interação entre os entes subnacionais e as instituições da União para desenvolvimento da cooperação internacional: Coordenação, ratificação, aprovação, execução? Com relação ao Legislativo, Executivo, MRE, MDIC...
- Como os estados lidam com a concentração das competências no nível federal? Quais recursos são mobilizados para lidar com isso?
- Qual é a avaliação do(a) Sr. (a) sobre a **participação de estados da Federação em atividades de cooperação internacional/política externa**?