

BRUNO GUEDES FERREIRA

**ATORES PÚBLICOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
a paradiplomacia no Rio Grande Do Sul (2007-2014)**

Orientação: Prof. Dra. Maria Izabel Mallmann
Porto Alegre
2015

BRUNO GUEDES FERREIRA

**ATORES PÚBLICOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
a paradiplomacia no Rio Grande Do Sul (2007-2014)**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Izabel Mallmann (PUCRS)

Porto Alegre
2015

BRUNO GUEDES FERREIRA

**ATORES PÚBLICOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
a paradiplomacia no Rio Grande Do Sul (2007-2014)**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Maria Izabel Mallmann (PUCRS)

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva (UFRGS)

Prof. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques (PUCRS)

Porto Alegre
2015

Dedico esta dissertação à minha mãe e irmã, pelo amor incondicional, e à Antônia Kowacs, por tudo o que é e representa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram de alguma forma ou em algum momento para que esse período de estudos pudesse ser completado e que os objetivos fossem atingidos. Gostaria de lembrar à minha família pelo apoio incondicional, em especial à minha irmã e mãe, por todo o apoio e carinho de vocês. À Antônia Kowacs, pela incrível paciência, companheirismo e compreensão em todo este tempo.

Gostaria de agradecer também à minha orientadora, Maria Izabel Mallmann, sem a qual este trabalho não poderia ter sido concluído. Por toda a paciência e palavras de incentivo, sempre acompanhadas de valiosos conselhos e sabedoria que tanto me enriqueceram. Também agradeço a todos os amigos que de alguma maneira contribuíram para o desenvolvimento do trabalho, principalmente em exaustivas e proíficas discussões.

Agradeço também à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul pelo suporte financeiro, sem o qual este trabalho não seria possível.

RESUMO

A atuação externa de estados subnacionais não é mais nova no cenário internacional. Desde os primeiros estudos, na década de 1990, muitos foram os estados que procuraram na paradiplomacia um meio de defender seus interesses. Ao longo de todos esses anos, muitos estudos mapearam as atividades paradiplomáticas dos mais diferentes estados subnacionais, nos mais diferentes países, inclusive o Brasil. Este trabalho procura contribuir com essas análises, comparando a atuação internacional de dois governos no Rio Grande do Sul. Para tanto, fazemos revisão bibliográfica das teorias primordiais da paradiplomacia, detalhando-as e aproximando-as ao contexto brasileiro. Sendo o Rio Grande do Sul um dos pioneiros na atuação paradiplomática no Brasil, procuramos reconstruir a trajetória histórica do estado neste tipo de atuação, a fim de compreender as suas características próprias. Posteriormente, analisamos comparativamente as ações dos governos Yeda Crusius e Tarso Genro. Nosso objetivo consiste, por tanto, em analisar comparativamente dois governos com visões políticas distintas, apoiados na teoria da paradiplomacia e no histórico da atuação paradiplomática do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Rio Grande do Sul; Yeda Crusius; Tarso Genro; Estados subnacionais.

ABSTRACT

The external activities of subnational states are no longer new on the international affairs scene. Since the first studies, that started on the 90's, many states sought on paradiplomacy as means of defending their own interests. In all these years, many studies mapped paradiplomacy activities in different national or sub-national states, including Brazil. This paper seeks to contribute to these reviews, comparing the performance of two international governments in Rio Grande do Sul. Therefore, we review the primary theories of paradiplomacy, detailing and centering them to the brazilian context. Being Rio Grande do Sul one of the pioneers in the performance of paradiplomacy in Brazil, we try to reconstruct the historical trajectory of the non-central state in this kind of activity, in order to understand their characteristics. Subsequently, we compared the actions of the Government Yeda Crusius and Tarso Genro. Our objective is therefore to analyze and compare two Governments with different political views, based on the theory of historical performance and paradiplomacy of Rio Grande do Sul.

Keywords: Paradiplomacy; Rio Grande do Sul; Yeda Crusius; Tarso Genro; Subnational States.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo explanatório de Duchacek (1990)	35
Figura 2 - Quadro dos principais países na exportação e importação do RS - 2007-2010.....	102
Figura 3 - Quadro dos principais países na exportação e importação do RS - 2011-2014.....	122
Tabela 1 - Classificação das atividades paradiplomáticas.....	488
Tabela 2 - Governadores e Presidentes por período de atuação (1987-2014).....	800

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. PARADIPLOMACIA: CONCEITO E CONTEXTO BRASILEIRO	13
2.1. O que é a paradiplomacia	13
2.2. O contexto da paradiplomacia	14
2.3. Porque ir ao exterior	19
2.4. Como age um estado subnacional no cenário externo	26
2.5. A paradiplomacia no contexto brasileiro	37
3. O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA NO RIO GRANDE DO SUL (1987 – 2006).....	47
3.1. O governo de Pedro Simon (1987-1990).....	49
3.2. O governo de Alceu Collares (1991-1994).....	56
3.3. O governo de Antônio Britto (1995-1998).....	61
3.4. O governo de Olívio Dutra (1999-2002)	67
3.5. O governo de Germano Rigotto (2003-2006).....	73
3.6. Breve balanço do período 1987-2006.....	79
4. A PARADIPLOMACIA GAÚCHA EM DIFERENTES POSIÇÕES POLÍTICO PARTIDÁRIAS: YEDA CRUSIUS E TARSO GENRO	82
4.1. Governo de Yeda Crusius.....	83
4.1.1. Cooperação e Integração.....	86
4.1.2. Representação e Promoção	94
4.1.3. Econômica	97
4.2. Governo Tarso Genro	105
4.2.1. Cooperação e Integração.....	109
4.2.2. Representação e Promoção	117
4.2.3. Econômica	120
4.3. Análise comparativa do desempenho paradiplomático dos governos de Yeda Crusius e de Tarso Genro	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140
REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS	146
APÊNDICE A – Mapeamento das atividades paradiplomáticas do Rio Grande do Sul (1987- 2006).....	151

INTRODUÇÃO

Poucas atividades de um Estado conseguiram, apesar de centralizadas, ter tamanho respaldo doméstico quanto as relativas às relações internacionais. Mas essa situação foi aos poucos se desfazendo em função dos novos elementos que passaram a fazer parte do cenário internacional, tornando-o ainda mais complexo. Um desses elementos foi surgimento dos estados subnacionais como atores internacionais que passaram a disputar com o Estado nacional o seu status absoluto na condução das relações exteriores.

As ações internacionais de estados subnacionais passaram a ter importância e volume suficiente para serem objeto de estudos a partir dos anos 1980. Os primeiros estados subnacionais a ganharem notoriedade por suas atuações internacionais foram os de países que centrais no cenário internacional como, por exemplo, Alemanha, Espanha, Itália, Canadá, Japão e Estados Unidos. Na década seguinte, a de 1990, estados subnacionais de países periféricos no cenário internacional como, por exemplo, Argentina, Brasil e China também passaram a atuar nessa esfera.

Assim, passou a ser relevante a análise da influência desses novos atores para o cenário internacional. Nos primeiros estudos reunidos sobre esses novos atores, convencionou-se chamar suas atividades de paradiplomacia, pois aconteciam em paralelo às ações internacionais dos Estados centrais.

Apesar de, no início, não ter havido consenso quanto ao possível impacto dessas atuações sobre a soberania do Estado nacional, os estudos demonstraram que a paradiplomacia se referia à ação de estados não centrais interessados em participar do cenário internacional dentro dos limites institucionais estabelecidos, ou seja, sem concorrer com o Estado. Nesse escopo constam os mais diversos temas de interesse para atores subnacionais como, por exemplo, problemas ambientais, comércio exterior, tráfico, contrabando, direitos humanos e infraestrutura, entre outros.

Nesse sentido, a maioria dos assuntos que interessam os estados subnacionais dizem respeito ao que se convencionou chamar de baixa política. Os da alta política, como defesa, por exemplo, continuaram sob absoluto controle do

Estado central. A atuação dos estados subnacionais em temas de baixa política é compreensível uma vez que esses assuntos tendem a ser menos conflituosos com os interesses do Estado central do que os de alta política. Segundo estudos sobre o tema, essa via de atuação se mostra mais profícua para o sucesso dos atores subnacionais no exterior. Não somente isso, mas na literatura especializada também é forte a corrente que pensa ser importante a criação de uma estrutura específica, dentro dos governos subnacionais, para cuidar particularmente dos assuntos internacionais. Centralizar os anseios internacionais desses entes em um órgão especializado é apontado como importante para dar unidade às demandas das diversas áreas de governo e ter, com isso, um posicionamento coerente tanto no cenário internacional como no doméstico.

No Brasil, um país com bastante tradição na área externa, as atividades paradiplomáticas crescem desde os anos 1980. Desde então, diversos estados e cidades do país possuem órgãos voltados a cuidar dos assuntos internacionais. O Rio Grande do Sul, juntamente com o Rio de Janeiro, deu ênfase a suas atividades internacionais justamente no período em que as ações paradiplomáticas começavam a ganhar corpo e notoriedade em importantes centros do mundo. Na época em que a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEDAI) do Rio Grande do Sul foi criada (1987) essa era apenas a segunda experiência no país, atrás somente do Rio de Janeiro que iniciou tais atividades em 1983.

O pioneirismo desses estados fez com que tivessem que trilhar caminhos próprios, pois os exemplos de atuação subnacional no exterior estavam sendo formados naquele momento e não existiam suficientemente situações analisadas de modo a produzir modelos de atuação. Além disso, a pauta de ação externa é dada pelos interesses do estado subnacional o que também torna as atuações externas específicas.

Alguns elementos foram relevantes para o sucesso dessas experiências no Brasil. O primeiro deles é, sem dúvida, o contexto de redemocratização em que vivia o país, algo bastante importante para uma atividade que leva à descentralização da ação externa do governo central.

No caso do Rio Grande do Sul, objeto de análise neste estudo, a reaproximação com os vizinhos sul americanos que o país vivia foi, sem dúvida, importante. A localização do estado fornecia vantagens estratégicas para que suas atuações no exterior fossem profícuas, o que o favoreceu principalmente na parte econômica. Além desses fatores, também foi importante o senso de oportunidade dos governos para atuar em diversas frentes e potencializar as características constitutivas do estado.

Assim, após avanços e retrocessos no desempenho externo, o estado gaúcho completou em 2015, 28 anos de atuação institucionalizada no cenário internacional. Nesse período, o país passou por várias transformações e outros estados subnacionais brasileiros também passaram a atuar nessa frente. Desde então, diversos estudos com diferentes enfoques foram elaborados em torno das ações paradiplomáticas dos estados subnacionais brasileiros e foram importantes para compreender certos aspectos desse novo fenômeno. Ainda assim, existe espaço para outros estudos na área. Neste trabalho, realizamos mapeamento e análise do desempenho paradiplomático dos governos gaúchos desde 1987, quando foi criada a primeira secretaria especializada, no governo de Pedro Simon e aprofundamos a análise em relação aos governos de Yeda Crusius e Tarso Genro utilizando para isto categorias referentes às seguintes dimensões de cooperação: Economia, Cooperação e Integração e Representação e Promoção.

No que se refere à paradiplomacia, embasa-se teoricamente a pesquisa nos estudos de Duchacek (1990; 1990), Soldatos (1990), Keating (1997; 1998) e Kincaid (1990; 2003), sobre o tema. As discussões desses autores foram importantes para estabelecer os marcos teóricos do estudo da paradiplomacia, que possibilitaram análises de situações específicas. Os estudos como os de Nunes (2005), Hocking (2004), Prazeres (2004), Salomón (2012), Sala (2004) e Silva (2007) são alguns dos que se basearam nessas teorias para explicar as atuações internacionais dos estados subnacionais, e que permitiram melhor compreender como o fenômeno se desenvolveu no Brasil e no Rio Grande do Sul.

Especificamente de Duchacek (1990; 1990), Soldatos (1990), retirou-se elementos para compor um quadro analítico da paradiplomacia gaúcha levando

em consideração aspectos territoriais e de alcance das ações paradiplomáticas. Dos estudos da paradiplomacia de governos gaúchos anteriores ao período aqui analisado, obteve-se três dimensões temáticas sob as quais agrupou-se as ações propriamente ditas. Com isso, obteve-se um quadro analítico que servirá também para a análise do período em foco. A partir da orientação partidária da política externa do PSDB e do PT será desenvolvido quadro analítico semelhante.

Para a coleta de dados, foram escolhidas as fontes oficiais do governo do Rio Grande do Sul, como as Mensagens à Assembleia Legislativa, entregues pelos governadores no início de cada ano e, nas quais constam as principais ações do governo estadual durante o ano precedente ao da Mensagem, além de constar considerações sobre a conjuntura econômica e diretrizes a seguir. Além desses, também foram coletados documentos oficiais, relatórios das secretarias e notas à imprensa.

O presente estudo se encontra estruturado em três capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. No primeiro capítulo é feita a revisão teórica da paradiplomacia em que, partindo das primeiras discussões relevantes até as mais atuais, busca-se identificar variáveis aptas para compor um modelo analítico.

No segundo capítulo, é realizada uma revisão histórica da atuação paradiplomática do Rio Grande do Sul com base em bibliografia especializada e documentos e notas oficiais. Nestas, identificam-se três dimensões temáticas (Cooperação e Integração; Econômica; Representação e Promoção) sob as quais são agrupadas as ações propriamente ditas, o que serve para a composição do modelo analítico acima referido e estabelece a dimensão histórica da atuação paradiplomática do estado entre 1987 e 2006.

No terceiro capítulo, analisa-se o desempenho paradiplomático dos governos de Yeda Crusius (PSDB) e de Tarso Genro (PT), entre 2007 e 2014. De tal maneira, buscou-se analisar em profundidade as ações paradiplomáticas dos dois últimos governos do estado para verificar de qual maneira estes se estruturaram e agiram no cenário internacional. Neste sentido as classificações previamente realizadas das categorias das ações paradiplomáticas nos ajudam a estruturar uma base para a análise comparativa dos dois governos.

2. PARADIPLOMACIA: CONCEITO E CONTEXTO BRASILEIRO

2.1.O que é a paradiplomacia

A paradiplomacia pode ser entendida, de forma sintética, como o envolvimento de unidades subnacionais (estados, municípios, províncias, regiões, departamentos etc.) no cenário internacional através de contatos diretos com unidades estrangeiras (de nível nacional ou subnacional). Esses contatos podem ser por meios formais ou informais e de caráter permanente ou pontual (provisório) (KINCAID, 2003). A paradiplomacia também opera através da capacidade de participação dessas unidades subnacionais na política externa nacional, seja influenciando a tomada de decisões de um governo central ou mesmo trilhando um caminho autônomo de fazer a própria política externa - podendo essa ser paralela, associada ou concorrente ao governo central.

Esses pressupostos podem, em um primeiro momento, levar a conclusões errôneas a respeito desse fenômeno. Ao contrário do que possa parecer, a atividade da paradiplomacia não é majoritariamente pautada por questões de cunho separatista ou que tendem ao conflito com os governos centrais. Essa preocupação surgiu ainda na década de 1990, quando os primeiros estudos sobre o fenômeno da paradiplomacia começavam a ganhar notoriedade. Segundo a visão realista das relações internacionais, o principal ator da política internacional é o estado central, pois é quem expressaria o interesse nacional no âmbito internacional e traria coerência a ações nesse nível (HOCKING, 2004). Dessa forma a entrada de atores, que não os Estado centrais, traria uma aparente desestabilização no cenário internacional. Entretanto, os estudos vêm mostrando que questões de cunho separatista são raras nesses casos e que a paradiplomacia busca antes “benefícios para as comunidades sob sua responsabilidade, ou ainda satisfazem a certas demandas, necessidades ou interesses de grupos da sociedade civil ou do empresariado local” (SALOMÓN, 2012, p. 276), do que o conflito.

Ainda que a legitimidade da paradiplomacia esteja nos governos subnacionais, uma vez que são esses os capazes de implementar a política externa, a atividade

da paradiplomacia é inerente tanto a atores sociais e econômicos como aos governamentais (KEATING, 2000). Isso não quer dizer, no entanto, que outros atores que não os governamentais possam desenvolver políticas externas em nome de uma região e nem que esses não sejam os principais. Mas reconhece-se que os atores não governamentais que formam as sociedades civis podem influenciar a tomada de decisão de um estado soberano, e, da mesma maneira, eles também podem fazê-lo em âmbitos regionais.

Existem diferentes formas de um estado subnacional agir no exterior, como será discutido em maior profundidade posteriormente, mas essas formas de agir geralmente levam em consideração motivações econômicas, culturais, políticas e transfronteiriças (KINCAID, 2003). A primeira motivação, a econômica, dificilmente encontra dificuldades junto ao Estado central, uma vez que este não é concorrente do estado subnacional e se beneficiaria com sua maior participação. A última das motivações, a transfronteiriça, quando não existe conflito entre os Estados centrais, também encontra amplo apoio para a ação por tratar de questões de cunho mais pragmático em que a cooperação é ampla e geralmente beneficia a todas as partes. As duas motivações restantes, a política e a cultural, é que podem gerar conflitos por serem justamente as que não levam em consideração questões majoritariamente pragmáticas. Ao longo do texto serão detalhadas as diferentes motivações, mas é notável que elas são diferentes entre si sem serem necessariamente excludentes.

2.2. O contexto da paradiplomacia

A facilidade e a rapidez como os contatos são feitos hoje em dia facilita muito a aproximação de locais distantes geograficamente. Conseguir estabelecer uma linha de comunicação entre governos também é mais fácil que outrora. Assim como se locomover para locais distantes com enorme facilidade, e muitas vezes até mesmo de forma mais rápida do que dentro de uma mesma cidade. As oportunidades que esses avanços nas telecomunicações e transportes proporcionam são enormes. Estados podem formar redes de cooperação de forma muito mais dinâmica a fim de ampliar a sua área de atuação, tanto dentro

como fora de seu país. Os horizontes são ampliados e as oportunidades são multiplicadas quando se pensa em conexões globais e não apenas locais, regionais ou nacionais. As possibilidades que surgem nesse novo horizonte são inúmeras e demandas podem ser criadas a partir delas. Quem antes pensava apenas em oportunidades locais passa a pensar em oportunidades para além disso.

Os aspectos positivos e negativos de tais avanços são discutidos amplamente pela literatura especializada. Porém, o que nos interessa nesse cenário é um ponto específico que ainda carece de ampla discussão: a paradiplomacia, entendida como a ação política externa de um estado subnacional (KINCAID, 2003).

Se até recentemente as relações exteriores de um país eram muito centradas no governo nacional, as facilidades que as novas tecnologias trouxeram foram capazes de diminuir essa centralização. Isso porque tanto os governos subnacionais quanto a sociedade civil podem buscar no exterior a realização de suas expectativas, uma vez que o contato direto com esse meio tornou-se facilitado.

Não são, porém, apenas as inovações tecnológicas a permitirem que o exterior seja algo ambicionado. A gradativa autonomia que os estados soberanos delegam para os governos locais também tem importância nesse processo. Sem o aval dos governos centrais para procurar soluções a problemas internos no exterior, as negociações seriam de caráter conflituoso desde a sua concepção. Assim o é, pois apenas os Estados nacionais podem firmar acordos internacionais, sem os quais as tratativas subnacionais não possuem validade perante o direito internacional. Fora dessa chancela, qualquer negociação externa conduzida por governos subnacionais é, no mínimo, incerta, e a incerteza não é algo desejável quando se trata de negociação internacional, em que o cumprimento dos contratos é basilar.

A ampliação da agenda de política externa abriu novos horizontes para a análise. Não são apenas as questões de segurança e militar que são tratadas como prioridades. Para alguns países, essas até mesmo se tornaram secundárias devido às relações não conflituosas que entretêm. Problemas de cunho social,

econômico, ambiental, entre outros vêm ganhando espaço na agenda internacional e de política externa. Com essa ampliação, mais grupos de interesse se veem concernidos e, conseqüentemente, complexificam as relações internacionais. Esses processos têm contribuído para acabar com a imagem de que a política externa é de preocupação e competência exclusiva dos Estados centrais. Esse entendimento se apoia na constatação de que os problemas locais, de qualquer natureza, também são problemas globais por estarem em um mundo interligado. Dessa forma, a solução ou não de tais problemas tem conseqüências globais. Claro que cada situação afeta mais ou menos pessoas, mais ou menos países, mas isso não diminui a sua relevância. Com isso, não pretendemos dizer que todos os problemas e lutas são globais, mas apenas deixar aberta a possibilidade para que eles possam ser, se os envolvidos sentirem necessidade disso.

A paradiplomacia é beneficiária, para o bem ou para o mal, da crescente interdependência em que o mundo se encontra, no qual a divisão do que é estritamente interno ou externo está desaparecendo, se é que algum dia existiu em termos absolutos. Em um mundo mergulhado na dependência mútua entre os mais variados atores, é impossível agir sem produzir conseqüências imprevistas. Essa situação traz, ao mesmo tempo, maiores possibilidades e responsabilidades para todos.

Há tempos as empresas multinacionais, grandes corporações e afins atuam no cenário internacional. Por sua magnitude, tais corporações têm poder de lobby junto aos Estados nacionais, o que não acontece necessariamente com empresas e grupos de menor porte que podem encontrar respaldo junto aos poderes subnacionais que almejam alavancar benefícios para a própria região. Embora tais benefícios possam ser gerados captando grandes investimentos externos e instalação de grandes empresas transnacionais, faz sentido um governo subnacional dar suporte para empreendedores locais.

Quando falamos de paradiplomacia também estamos falando de um sistema político específico, a democracia federativa ou descentralizada. Os estudos sobre a paradiplomacia (FELDMAN; FELDMAN, 1990; SALA, 2004; SEGURA, 2004; SOLDATOS, 1990; STUART, 2004) são frequentemente voltados a esse

sistema político¹ específico justamente por ser onde os estados subnacionais podem encontrar mais espaço para agir no exterior. Nesses casos, os Estados centrais deixam possibilidades abertas para que uma região possa falar por si. Dentro das diferentes constituições, e diferentes interpretações que possam existir dentro desse nicho político, podem ser encontrados caminhos para que os governos subnacionais possam buscar o caminho que melhor lhes convém. Por não serem estáticas, as leis desses países podem mudar dependendo de seu tempo histórico, o que pode transformar as relações que um estado subnacional tenha com o exterior. Dessa forma, as regiões podem encontrar respaldos jurídicos internos para fazer as incursões ao exterior que achem necessárias. Claro que essas concessões do Estado nacional são uma construção política e social específica de cada lugar, mas o que elas têm em comum é justamente a permissão que esses concedem aos estados subnacionais para que possam agir com maior ou menor grau de autonomia no exterior, onde o governo federal não sinta necessidade de ser o único proponente.

Fora desses sistemas políticos, normalmente, as atribuições de política externa são centralizadas quase totalmente no governo central. Em um sistema democrático pluralista, existe mais de um nível de governança onde um não está totalmente à mercê do outro - ainda que haja uma hierarquia estabelecida na relação dos diferentes níveis de governança - e encontra em seus sistemas legislativo e administrativo, complementaridades um no outro (Duchacek, 1990). Dessa forma as responsabilidades e o poder são divididos entre os diferentes níveis, o que deve estimular a cooperação entre as partes. O jogo político, porém, pode complexificar essa relação, tornando mais difícil a ideia de unidade nacional e diversidade política interna, ou seja, a relação entre o poder nacional e o regional pode interferir na ação de uma das partes por divergências políticas, tornando mais difícil o exercício paradiplomático.

Partindo de uma análise estrutural do Estado, Soldatos (1990) apresenta argumentos do processo de racionalização da política externa que podem levar os estados não centrais a participarem do cenário internacional. O autor

¹ Ainda que essa seja a forma mais amplamente discutida e analisada, existem estudos de caso em que outras formas de governo são analisadas, mas esses ainda se mantêm apenas como uma pequena parte dos estudos (SHEN, 2014; CORNAGO, 2000).

identifica nos Estados dois tipos de segmentação: territorial (vertical) e funcional (horizontal). A primeira, a territorial, é onde várias instâncias de governo são diretamente ativas nas relações externas e na proposição de políticas externas, apesar de seus diferentes níveis internos: estado federal e estado federado, por exemplo. A segunda, a funcional, é onde diferentes agências e departamentos governamentais, de um mesmo nível de governança, estatal ou subnacional, por exemplo, estão diretamente envolvidos em assuntos internacionais devido ao processo de internalização da política externa (SOLDATOS, 1990). Desses dois segmentos, a prática da paradiplomacia se encontra dentro da segmentação territorial, uma vez que é nesta em que ocorre a interação entre o Estado soberano e a unidade não central.

A segmentação territorial, por sua vez, é composta por quatro níveis diferentes que são consequências uns dos outros. Conforme a descrição de Soldatos (1990), o primeiro é o nível objetivo que

refers to a variety of characteristics differentiating territorial units and having an impact on foreign-policy activities. The differences are expressed, for example, in terms of economic structures, geographic situations, and political, linguistic, cultural, and religious characteristics (SOLDATOS, 1990, p.36).

Nesse nível, os atores se diferenciariam por suas características estruturais e concretas, o que nos leva ao segundo nível, perceptivo, que “refers to the segmentation of attitudes, perceptions, loyalties, conceptions of interest, etc. of élites and populations, leading to ‘many voices’ in foreign policy” (SOLDATOS, 1990, p.36). Se o primeiro nível se baseia na realidade, o segundo é o da visão que a sociedade tem dessa realidade, ou seja, o de como as características da realidade de cada lugar afetarão as escolhas e tomadas de decisões das pessoas/governantes. Uma manifestação desse nível pode ser vista nas pressões políticas que os eleitores exercem sobre seus candidatos, criando demandas ou modificando-as (MATSUMOTO, 2011). Dos dois primeiros, surge o terceiro nível, o político. Segundo Soldatos (1990), neste nível se produz uma variedade de posicionamentos de política externa, uma vez que os interesses são agrupados segundo posições políticas e acarretam diferentes visões de política externa em um mesmo Estado soberano. Isso leva ao quarto nível, o dos atores

subnacionais que, ao não verem seus interesses atendidos nos demais níveis, pode ser induzido a se tornar um ator externo e usar os seus próprios instrumentos e mecanismos para desenvolver ações próprias de política externa.

Dessa maneira temos que a segmentação de um ator subnacional que queira agir na esfera internacional acontece em decorrência do processo em cascata descrito anteriormente. Primeiro, a segmentação acontece pelas características próprias do estado subnacional espacial, política e culturalmente determinado, sendo esse, então, um primeiro nível de diferenciação entre as unidades subnacionais. O que leva ao segundo nível, pois, mesmo com características objetivas semelhantes, as unidades subnacionais podem ter percepções distintas de si mesmas, tanto no contexto interno como no externo, o que caracteriza a percepção subjetiva. Essas diferenciações, objetiva e subjetiva, levam a unidade subnacional a agir politicamente conforme premissas daí decorrentes e a se posicionar de acordo com as mesmas, sendo esse, então, o terceiro nível, o da ação. As diferenças que decorrem da percepção objetiva, percepção subjetiva e das ações políticas podem levar ao quarto nível de segmentação, no qual o estado subnacional se torna um ator na política externa.

2.3. Porque ir ao exterior

Como já havia sido mencionado, os atores principais da paradiplomacia são os governos subnacionais². No Brasil eles são representados pelos governos municipais e estaduais, e em outros países os equivalentes recebem diferentes nomes (províncias, cantões, regiões e etc), mas têm similaridades em suas funções e atendem aos mesmos pressupostos mencionados anteriormente. Esses são, talvez, os principais atores, mas não os únicos. Tanto a sociedade civil quanto o setor privado detêm importante participação para gerar motivação suficiente para que o governo inicie a busca de soluções, para os problemas internos, no exterior. A influência que cada um desses atores pode causar uns

² O termo subnacional é questionado por John Kincaid (1990) por transmitir a ideia de que os governos que fazem parte desse nicho serem inferiores aos governos dos estados-nação, trazendo a ideia de subordinação, o que segundo o autor não é o que ocorre. Segundo o autor “The term ‘subnational’ usually refers to lower tiers of a nation-state government, not to constituent nationality governments, or to co-ordinate governments possessing exclusive and concurrent power on a co-equal constitutional basis with a national government.”.

aos outros varia conforme o contexto e o interesse de cada um desses setores em buscar alternativas no exterior. Para tirar tais conclusões é necessária a análise de cada caso para, assim, compreender melhor o fenômeno pontualmente.

No entanto, alguns fatores podem ser vistos independente de quem motivou, mais diretamente, o interesse de ir ao exterior. Todos têm, em algum nível, a insatisfações com o governo federal como o fator de convergência. A insatisfação é direcionada principalmente para a incapacidade e/ou inabilidade do governo nacional em promover e/ou defender os interesses de seus estados constituintes no cenário internacional (SOLDATOS, 1990). Dessa forma, eles se veem obrigados a irem diretamente ao exterior para defenderem o que almejam. Nesse sentido é o governo subnacional quem toma a iniciativa de ir até o exterior, pois esse se apresenta como uma fonte mais representativa do que os demais.

O envolvimento do governo subnacional no cenário internacional, argumenta Soldatos (1990), força o estado central a agir em conjunto com esse governo, em ações de coordenação ou supervisão. Isso pois o direito internacional, base legal para acordos internacionais, apenas reconhece o estado nação como sujeito de direito (PRAZERES, 2004). Assim sendo, o governo federal é obrigado a entrar nas tratativas, já que é o seu aval que valida o acordo firmado³. Dessa forma é necessário que tanto o governo nacional quanto o subnacional entrem em sintonia nas suas políticas externas, para que, assim, seja possível obter os resultados desejados.

Ainda que a relação deva ser preferencialmente harmoniosa, não é possível descartar o caráter competitivo e conflituoso que a paradiplomacia pode ter. Mas, assim como em qualquer sistema político democrático, as relações conflituosas e competitivas advindas dessa prática podem trazer benefícios (KINCAID, 1990). O conflito de ideias faz parte da vida política e pode ser a força motriz capaz de gerar soluções benéficas. Dessa forma, a competição também ocorre no âmbito dos governos subnacionais que buscam maiores vantagens para si ou

³ Desconsiderando, aqui, os casos em que a ação é com clara intenção de conflito, ou seja, que o estado subnacional busque intencionalmente a ação externa sem o aval do estado nação para confronta-lo.

formando alianças políticas para, conseqüentemente, se beneficiar de tais relações.

Tanto a aproximação quanto o distanciamento desses governos subnacionais podem ser voltados para o exterior e aqui, mais uma vez, o governo central tem papel importante de mediação e de conceder autonomia suficiente para os governos subnacionais agirem. Kincaid (1990) repudia, de forma contundente, que um estado soberano tente se proteger não permitindo que governos não centrais almejem no exterior as soluções para seus problemas

Unless there is virtually unanimous consent to a nation-state's foreign policies, the notion that politics stops at the water's edge is anti-democratic. Likewise, unless a nation-state can defend its people and constituent governments against international forces, especially economics forces, that adversely affect them, the idea that politics stops at the water's edge can harm a nation. In some instances, interest groups and constituent governments can respond to external events in ways that benefit the nation. (KINCAID, 1990, p. 56).

Dessa forma, o autor sugere que frear o ímpeto de estados subnacionais é contra produtivo para o estado soberano, já que a melhoria de uma unidade subnacional seria, conseqüentemente, uma melhoria para o próprio país. Assim, frear uma possível solução externa para um problema, de uma unidade subnacional, seria também frear soluções uteis para o próprio país. Contudo, não podemos descartar a existência de grupos de interesse, internos e/ou externos, que achem vantajoso o fracasso da ida ao exterior de certas unidades subnacionais e que podem agir para que isso se concretize.

Além das motivações políticas a paradiplomacia também encontra na abordagem econômica um importante estímulo para a sua prática. Uma vez que a globalização da economia seja apontada como possível solução por um governo subnacional, é reconhecido que o posicionamento desse não deva ser analisado apenas com relação ao mercado externo, mas também com o mercado interno. Tanto a competitividade quanto a cooperação podem estar no cenário internacional e nacional. A gradativa perda da noção de que o estado nação age como agente centralizador das políticas econômicas, como uma referência, e a conseqüente multiplicação de estratégias dentro do território nacional, redefinem

as relações que os governos subnacionais têm entre si, com o governo central e com o exterior. Nesse cenário, Keating (1997) chama a atenção da necessidade que “os formuladores de políticas operem cada vez mais em um ambiente político ‘de níveis múltiplos’ (...) nas quais a conquista dos objetivos em um determinado nível de atividade política exige a capacidade de operar nos outros”. Dessa forma a atuação não está restrita a um ou outro nível e sim em todos, seja essa voltada para a cooperação ou competição. Com as novas exigências os governos subnacionais não podem mais ser apenas atores passivos de políticas econômicas nacionais, eles necessitam negociar em todos os níveis para que os resultados sejam os melhores possíveis. As disputas devem ser encaradas com naturalidade e em consonância com as políticas econômicas estabelecidas pelos interessados.

Existem diversos estudos sobre as estratégias para a atuação econômica de governos subnacionais (COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004; SEGURA, 2004; MEDEIROS, 2006; MEDEIROS; SARAIVA, 2009) que consideram diferentes contextos e soluções para atingir seus objetivos. É certo que as atuações não são feitas apenas de uma forma ou com um objetivo em comum para todos. Os governos subnacionais podem estar à procura de mais investimentos, abrir mercados para os produtos ou investimento em novas tecnologias. Procurando generalizar as motivações econômicas Keating (2000) traça um quadro interessante para entender como isso ocorre. Segundo o autor, os investimentos estrangeiros diretos podem trazer benefícios imediatos para a região⁴, mas se a mesma apenas se tornar dependente disso para aumentar o crescimento econômico; a criação de empregos; ou a criação de novos setores na economia local, ele pode sofrer um colapso com a possível retirada de tais investimentos. Nesse sentido a busca por investimentos estrangeiros deve ser atrelada a uma política de fortalecimento da economia local, para que a mesma se torne

⁴ Para Keating (1997) uma região é um território, mas não apenas isso. Podem existir casos que distancie fortemente uma região a outra. Uma forma de definir a região, segundo o autor, é como um intermediário entre o governo nacional e o municipal e em diversos níveis, o que pode variar bastante de um lugar para o outro. Por exemplo, o autor cita, “There are provincial-scale regions, drawn on the map of the whole state. Some of these cover vast areas whereas others are drawn on the basis of smaller historic units and others again are the leftovers from the construction of neighboring regions (...) In Spain there are large regions such as Catalonia and Andalusia, and simple provinces turned into autonomous communities, such as La Rioja and Cantabria.” (KEATING, 1997, p. 390)

complementar ao capital estrangeiro e não dependente dele. Esse fortalecimento passa principalmente pelo entendimento de que a prioridade dos governos locais devam ser as empresas de pequeno e médio porte por serem essas mais ligadas a população local. Para Keating (2000) a ajuda que o governo pode dar para essas empresas é fundamental, pois os “mercados exteriores y la promoción de las exportaciones tienen una gran importancia para las empresas locales, que carecen de conexiones internacionales o de los recursos o el conocimiento necesario para establecerlas” (KEATING, 2000, p.54-55). Outro ponto levantado pelo autor é a transferência de tecnologias. Investir em novas tecnologias é algo que exige elevados recursos de quem pretende investir, esse não é o caso de pequenas e médias empresas que, para contornar esse problema, buscam criar redes de colaboração, dessa forma podem explorar a complementaridade de suas atividades. Esses modelos de atuação não pressupõem uma imposição de nenhuma das partes, o governo e as instituições privadas, mas sim a busca por benefícios mútuos. Por exemplo, uma vez que a melhora da empresa pode se refletir em aspectos positivos para a região a qual pertença e, com mais recursos essa região também pode melhorar a infraestrutura ou outros aspectos daquela comunidade. Afora isso, os governos regionais também têm interesse em melhorar a sua competitividade econômica, tanto internamente - dentro do próprio país - como externamente. Para isso a modernização das estruturas industriais é essencial para melhorar a participação dos governos subnacionais na economia global. Outra forma de melhorar a posição de um governo subnacional na competição global é procurar atrair investimentos à base de vantagens econômicas para os que se propõem a fazer esses investimentos. Essa forma pode ser considerada muito mais predatória do que a concepção altruísta da complementaridade produtiva, mas ainda assim é vista como eficaz, do ponto de vista econômico, para quem procura atrair investimentos e mira apenas um modelo de desenvolvimento econômico.

Além das motivações política e econômica a questão cultural é outra que aparece como importante propulsor de uma política voltada para o exterior. Voltando os argumentos para razões culturais é evocada uma noção histórica bem enraizada no imaginário popular. Isso torna a aceitação para se associar com o exterior uma tarefa muito mais fácil, uma vez que a resistência a essa referência externa será

muito pouca. Devemos também considerar que o mesmo efeito pode ser utilizado de forma contrária, para repelir uma aproximação externa de algum país ou região que tenha ou já teve relação conflituosa com a unidade subnacional em questão e que por isso torne inviável a aproximação.

A existência de uma cultura ou idioma que seja bastante diferente do restante do país pode facilitar ainda mais essa saída ao exterior. Primeiro por que essa diferenciação da unidade subnacional, com relação ao restante do país ao qual pertence pode ter origem em outro país por diferentes motivos como, por exemplo, diferenças na colonização, na construção social da nação ou na forte imigração em uma região. Isso pode acarretar uma ligação cultural mais estreita com o estrangeiro do que com o próprio estado nação do qual faz parte determinado unidade subnacional. Essa ligação externa pode então ser usada para a aproximação quando a insatisfação com a política nacional for significativa. Nesse plano a diferenciação serviria como justificativa para buscar se aproximar de quem é semelhante culturalmente, que no caso se encontra no exterior. Dessa forma, o exterior pode também servir de modelo para determinado governo subnacional nas medidas e soluções adotadas com quem esse tenha semelhanças, e isso se estenderia para vários campos da sociedade, não se restringindo a trocas culturais, em forma de intercâmbios diversos (artistas, professores, estudantes, empresários, tecnologias entre outros). A diferenciação entre o local e o nacional também pode facilitar que as ideias de ir ao exterior sejam apoiadas pela população local, uma vez que essa se sinta ligada ao exterior, por qualquer razão que seja a aceitação se torna mais viável do ponto de vista do apoio e adesão a tais medidas. Mesmo que iniciada em nicho específico da sociedade, o apelo as raízes históricas podem facilitar o movimento de transbordar⁵ da ideia. Nessa perspectiva a fácil aceitação de se associar ao exterior, pelas semelhanças culturais, pode ser um importante fator para que, no caso de sucesso das primeiras iniciativas, essas se tornem uma motivação para outros setores da sociedade se interessem em seguir o mesmo caminho. A evocação de raízes culturais por governos subnacionais serve para que os

⁵ Tradução do termo *spillover* utilizado por Ernst Haas, mas aqui utilizado em sentido ampliado onde não necessariamente os interesses partam de uma iniciativa estatal burocrata e, assim, possam ser vistas de forma mais horizontais. Uma vez que as iniciativas possam ser tomadas por diferentes níveis da sociedade não existe a necessidade do movimento se iniciar somente na estrutura burocrática, que traz consigo a verticalização do processo.

projetos políticos de grupos específicos encontrem apoio internacional e ampliam as justificativas para tais. Usando como exemplo o pretense sucesso que a referência internacional tenha, o apelo que a unidade subnacional tem para se espelhar e compartilhar experiências com essa fica muito maior, uma vez que argumentar a favor de algo reconhecidamente bem sucedido é menos custoso do que a situação inversa. Colocar a questão cultural como um motivador à saída ao exterior de um governo subnacional funciona, então, como uma alavanca a cooperação em outras áreas.

Ainda que as motivações possam ser vistas separadamente, a sua divisão não é tão rígida uma vez que elas não são atomizadas na prática, ou seja, um campo pode influenciar o outro de acordo com a conjuntura específica de cada caso. Isso significa que qualquer que seja a motivação inicial capaz de impulsionar o projeto de um governo subnacional de ir ao exterior, ela não será a única a influenciar na tomada de decisão. As três áreas, aqui identificadas como as principais, se encontram entrelaçadas em vários níveis, assim, a ação de uma delas não se restringe exclusivamente a ela própria, o que as coloca correlacionadas de diferentes formas. Assim, as motivações não podem ser escalonadas levando em conta a sua importância, tendo em vista que a percepção da importância de determinada área, em detrimento de outra, é uma construção política, e assim sendo, ela pode ser modificada conforme as demandas sociais. Portanto a ideia de que as motivações para ir ao exterior são “sobretudo pragmáticas”, no sentido em que as ações se limitam a aspectos práticos, no sentido utilitarista, pode significar limitar a relevância que os estados subnacionais podem atingir no cenário internacional.

Levando em consideração que a paradiplomacia se encontra dentro de um processo de integração, podemos pensar como ela pode agir de forma contrária a concepções mais tradicionais de correntes teóricas das relações internacionais como a neofuncionalista. No que concerne aos atores a teoria (MARIANO; MARIANO, 2002) coloca, dentro do processo de integração, o Estado nacional como exclusivo tomador de decisões, assim seria do interesse do Estado em fazer acordos com nações mais fracas para exercer influência sobre essas. Mas, levando em consideração o cenário da paradiplomacia encontramos uma situação peculiar, onde o estado central pode ser maior com o qual ele pretenda

iniciar um processo de integração, mas se o canal para esse processo for através de um ator subnacional, que tomaria a iniciativa e conduziria o processo com aval do governo central, a lógica pode ser invertida e o estado nacional, menor anteriormente, passa agora, na relação estado nacional-estado subnacional, a ser maior. Ou seja, essa relação complexifica a lógica neofuncionalista, uma vez que o estado central, o qual permite um estado subnacional ir ao exterior, seja maior que o parceiro da integração, o estado subnacional pode não ser e, assim, dependendo das circunstâncias esse sofrer maior influência do governo do exterior do que de seu próprio governo central.

2.4. Como age um estado subnacional no cenário externo

Na literatura sobre a paradiplomacia, três autores (DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990; KINCAID, 1990) começam, na década de 1980, a discussão sobre como age a unidade subnacional no cenário internacional. Partindo de discussões que os próprios autores já faziam sobre federalismo e interdependência, cada autor tem a sua preocupação e visão única do fenômeno da paradiplomacia. Todavia, todos eles concordam que não é possível ignorar que as unidades subnacionais atuam no cenário externo. A partir dessa prerrogativa os autores constroem as suas teorias, que apresentam tantos pontos de inflexão como de convergência.

A principal discussão que Duchacek (1990) faz é sobre como as negociações ocorrem nesse nível de governança. Para ele, a paradiplomacia é, da mesma forma que a diplomacia tradicional, um meio de negociação em que governos com interesses em comum negociam e implementam acordos assentados na aceitação mútua das partes. Assim como a diplomacia entre governos soberanos, a paradiplomacia exige que seus acordos sejam feitos sob a condição de que todos os envolvidos concordem com os termos dos acordos. Ou seja, quando existirem mais de dois atores, os acordos não são feitos através da aceitação da maioria, e sim do comum acordo entre todos. Dessa forma, a diplomacia de governos não centrais não seria concorrente da diplomacia de governos centrais,

e sim paralela e associada a essa, o que permitiria coexistirem em um mesmo cenário⁶.

A fim de sistematizar as ações possíveis de um governo não central no cenário internacional, Duchacek (1990) separa a paradiplomacia em três linhas de negociação possíveis: transfronteiriça; transregional e global. Com essa classificação o autor sugere que as relações ou negociações entre atores subnacionais que apresentem variadas posições geográficas entre si serão, conseqüentemente, diferentes. Essa prerrogativa advém da ideia do autor de que o lançamento de um governo não central ao cenário internacional se deve, prioritariamente, a questões técnicas e econômicas. Dessa forma, entende-se que cada situação merece um tratamento diferente, pois tanto as questões técnicas como econômicas são sensíveis às variações geográficas. Assim sendo, separar as relações que um governo não central pode ter corrobora a ideia de que as questões tratadas serão diferentes pelas preocupações inerentes a sua localização geográfica (fronteiriça, regional ou global).

Duchacek (1990) parte da ideia de que as fronteiras de um país são como peneiras, no sentido em que, apesar da proteção que um estado soberano possa ter nas suas relações exteriores, contatos com o exterior que não sejam feitos diretamente por ele serão prováveis e possíveis. Esse contato, da unidade subnacional, pode ocorrer tanto de dentro para fora como de fora para dentro. O autor explica essas duas formas como

‘from within out’, when subnational authorities initiate trans-sovereign processes to protect or promote their own domestic concerns; ‘from without in’ when subnational governments become targets from trans-sovereign contacts and decide to respond on their own to the lures of external opportunities or to some threat of damage (DUCHACEK, 1990, p.14)

Dessa forma, o autor enxerga a ação dos governos subnacionais no cenário internacional como uma ação paralela e permitida pelos governos centrais, para atender as suas próprias demandas. Essa interação entre governos subnacionais é normalmente mais intensa quando esses fazem fronteira um com o outro, pois

⁶ De acordo com Duchacek (1990, p.25) essa característica da ação dos estados subnacionais justifica a utilização do termo paradiplomacia, uma vez que a etimologia do termo “para” indica não somente algo paralelo, mas também como “junto a” ou “ao lado de”.

os problemas encontrados em um podem ter consequências no outro, com muito mais intensidade do que regiões distantes, além do leque de interações possíveis serem bem maiores. Duchacek (1990) define a paradiplomacia regional transfronteiriça como “transborder contacts – institutional, formal and, above all, informal – which are predominantly conditioned by geographic proximity and the resulting similarity in the nature of common problems and their possible solutions” (DUCHACEK, 1990, p. 18-19). Entendendo que as fronteiras são porosas, tanto os problemas como as soluções podem ser comuns às regiões que fazem fronteira entre si, e quanto mais esses contatos forem feitos, maior será a porosidade da fronteira. Uma série de exemplos pode ser dada nesse cenário como, os problemas de poluição e esgoto; contrabando; tráfico; migração; questões de saúde, educação, direitos civis; gestão da energia e água. Esses meios de interações formais e informais entre as regiões podem fortalecer e tornar comum a relação entre as regiões fronteiriças. Se a relação entre as regiões for positiva, é possível que as ações de cooperação sejam maiores, e os laços entre as sociedades civis se estreitem mais, e assim o contato entre ambas pode ser enraizado nas sociedades civis. No entanto, isso não invalida a possibilidade de ocorrer o contrário. Não é porque existem problemas em comum que as partes, necessariamente, irão cooperar entre si para resolver os problemas. Isso depende do contexto em que ambas estão inseridas. Como ressalta Duchacek (1990), o estudo de uma região, onde unidades não centrais se relacionam, deve ser feito concomitantemente com a relação histórica que esses governos centrais construíram, tanto política quanto econômica. Dessa forma, é reafirmado que apesar de ocorrerem atividades paralelas ao governo central, tal qual a paradiplomacia, esse ainda possui importância única para que as relações não conduzidas diretamente por ele sejam compreendidas como uma evolução histórica inerente a ele.

A paradiplomacia regional transfronteiriça, apesar de se referir ao contato que acontece em uma região de fronteira e com o contato entre seus vizinhos, não é restrita a essa única região, bem como não é restrita a uma parte exclusiva da sociedade. Dessa forma, a relação que é construída dentro de uma região de fronteira não é limitada a aquele espaço físico específico, nem mesmo os seus desdobramentos, como resume Duchacek

transborder regional paradiplomacy, established and maintained by regional paradiplomacy, refers to the networks of communication channels, implicit and explicit rules, and informal and formal procedures that, within a trans-sovereign region, permit and relate cooperative interaction between municipal and regional governments as well as private enterprises and individual citizens (DUCHACEK, 1990, p. 24)

O elemento que diferencia primordialmente as relações nas regiões de fronteira talvez seja o fato delas poderem contar com o contato informal ao alcance de uma parte maior da sociedade do que em regiões distantes entre si. Dessa forma, a participação da sociedade civil, tanto quanto dos governantes, é intensificada. O que aumenta o paradoxo ao qual Duchacek (1990) se refere, onde o amplo contato entre unidades não centrais de diferentes Estados soberanos, cria ou amplia a necessidade de ações cooperativas que, por serem de uma mesma região e estarem mais próximas, acabam por criar mecanismos mais eficazes do que a resposta que os Estados soberanos podem dar. Dessa forma é preferível que eles ajam antes de uma resposta do governo central, que pode demorar mais tempo do que o desejado. Assim emerge uma estrutura específica de cooperação nessas regiões que combina, ao mesmo tempo, respeito e desrespeito à soberania territorial. O intuito não é, em geral, desafiar diretrizes da soberania nacional, mas simplesmente se tornar eficaz na resolução de problemas específicos da fronteira.

Algumas das questões inerentes às fronteiras, como a administração de recursos naturais comuns ou saneamento básico, podem ser simplesmente locais na sua origem e impacto. Essas talvez não despertem tanto interesse aos governos centrais. Ainda que importantes para as regiões, esses problemas podem não afetar o país como um todo. Outras questões, porém, podem ser vistas como locais pela sua relevância e reflexo direto na fronteira, mas quando essas são decorrentes ou reflexos da negociação entre governos centrais, Duchacek (1990) argumenta que o âmbito das questões passa a ter um caráter de macrodiplomacia pela sua origem. Uma vez que as ações são feitas pelos governos centrais, independe a negociação que poderia haver entre as unidades subnacionais, já que ela seria um reflexo da ação soberana, e não fruto direto dessa.

Outro nível de negociação da paradiplomacia descrito por Duchacek (1990) é o transregional. Segundo o autor, esse é descrito como “connections and negotiations between non-central governments that are not neighbours but whose national governments are” (DUCHACEK, 1990, p. 25). Ou seja, a negociação transregional acontece entre unidades subnacionais que se encontram em diferentes países, que fazem fronteira entre si, mas que não possuem divisas um com o outro, ao contrário da transfronteiriça, como o próprio nome sugere. Dessa maneira, os problemas encontrados em regiões de fronteira, como dito anteriormente, não são aplicáveis para tal relação, já que a interação entre uma unidade subnacional e outra ocorre com, pelo menos, uma unidade subnacional os separando.

Por não contar com a proximidade que as regiões de fronteira possuem, a paradiplomacia adquire um caráter mais formal nesses casos, uma vez que não existe a possibilidade do contato direto que a fronteira produz e, portanto, mais informal. Assim, as unidades não centrais precisam fazer valer mais os canais de negociação formais para estabelecer suas relações, o que pode acarretar no maior envolvimento dos governos centrais, e acabar minando a autonomia pretendida por elas. Isso se deve ao fato de que não exista, ainda, uma forma única de tratar as atividades de unidades não centrais no cenário internacional. O tratamento dessas pode variar conforme o governo central e as leis do país.

Essa forma de negociação não exclui a transfronteiriça, uma vez que o país pode ter as duas formas concomitantemente. Essa forma mostra que as unidades subnacionais se preocupam não somente com o que está imediatamente ao seu redor. Desse ponto de vista, uma unidade subnacional pode expandir a sua negociação para questões mais estratégicas. Uma vez que essa não tenha a obrigatoriedade de manter relações diretas com as não-vizinhas, com as que quiser manter têm de haver um objetivo sustentável para que tenha alguma relevância para ambas, e assim possa acontecer. Diferente das regiões de fronteiras em que o convívio é quase que inevitável, a relação com unidades não centrais de uma mesma região, mas que não fazem fronteira, deve vir de um esforço de ambas as partes para torná-la possível. Por exemplo, as províncias argentinas ganharam importância com a reforma de 1994 da Constituição, sendo

aberta a possibilidade da celebração de tratados internacionais⁷ entrarem na competência das províncias (PRAZERES, 2004). Desde então, as províncias argentinas se organizaram em regiões⁸ para atingirem objetivos comuns a cada uma, criando um nível de negociação no poder das províncias que vem, segundo Prazeres, “demonstrando cada vez mais interesse na atuação direta no cenário internacional” (PRAZERES, 2004, p.290). A Região Centro, composta pelas províncias de Córdoba, Santa Fé e Entre Ríos, faz fronteira internacional com o Brasil, especificamente com o estado do Rio Grande do Sul. Mas as suas relações com os estados brasileiros não se limitam unicamente a esse. Como parte das atividades das comissões existentes na região integrada, são organizadas missões internacionais para o desenvolvimento institucional e comercial da mesma.

A Oitava Missão Institucional e Comercial da Região Centro foi realizada em Curitiba, no estado do Paraná. O objetivo foi estabelecer contato direto de autoridades dos portos de Paranaguá (Brasil) e Antonina (Argentina), para que fosse firmado um convênio de colaboração entre os portos que possibilitaria novos negócios, bem como a cooperação técnica e econômica. Ampliando a área de atuação da região para além da fronteira, essas províncias conseguem ter uma atuação mais espraiada no campo internacional, conseguindo assim ampliar os seus objetivos.

O último nível de negociação descrito por Duchacek (1990) é a paradiplomacia global. Esse, segundo o autor, consiste em “political-functional contacts with distant nations that bring non-central governments into contact not only with trade, industrial, or cultural centers on other continents but also with the various branches or agencies of foreign national governments” (DUCHACEK, 1990, p. 26). Ou seja, os atores nesse nível também negociam com unidades não centrais, mas principalmente com governos centrais de países distantes, representados por suas agências e órgãos responsáveis por contatos com o estrangeiro nos mais

⁷ Conforme o artigo 124 da Constituição da Argentina: “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 que 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”.

⁸ Región del Norte Grande Argentino, Región Centro e Región de la Patagonia. Existe ainda a Región del Nuevo Cuyo, mas a sua criação é datada de 1988, portanto anterior a reforma na Constituição de 1994.

diversos níveis. Isso significa que o contato entre esses diferentes níveis de governo é principalmente formal na aproximação, como missões oficiais organizadas por governos subnacionais. Entretanto, após a aproximação, as atividades se dissipam com maior facilidade, transbordando para os campos culturais e econômicos tanto quanto o político, como visto anteriormente.

Soldatos (1990), por sua vez, utiliza apenas duas categorias principais para classificar as atividades da paradiplomacia. A primeira delas é a paradiplomacia global. Diferente da classificação de Duchacek - que prioriza o caráter geográfico para diferenciar as atividades da paradiplomacia - Soldatos utiliza do termo global no sentido funcional, ou seja, classifica como global quem têm nas suas atividades a intenção de agir, dentro do sistema internacional, em assuntos de relevância global, como guerra e paz. Ainda que seja possível esse tipo de ação, o autor ressalta que a atuação global de uma unidade subnacional foge do padrão, uma vez que essa “usually deals with issues of ‘low politics’ and matters of regional relevance” (SOLDATOS, 1990, p.37). A segunda categoria é a paradiplomacia regional que, explica o autor, se referencia a todas as outras atividades que não as globais. Dessa maneira as questões inerentes têm relevância restrita às comunidades que participam das atividades subnacionais. Isso não quer dizer que as consequências das decisões tomadas nessa esfera se restrinjam apenas a quem as tomou. Caso contrário, a interdependência não seria algo possível, uma vez que as tomadas de decisões afetariam apenas aquelas sociedades que as fizeram, como se fosse possível separá-las do restante. O ponto do autor é que as decisões tomadas dentro da esfera regional não têm o propósito de atingir todo o sistema internacional, mas apenas as comunidades que tomam parte das atividades.

A paradiplomacia regional é ainda subdividida em dois tipos pelo autor: macrorregional e microrregional. O primeiro se refere a questões entre atores que não estão próximos e que, por envolverem diferentes regiões, podem se tornar politizadas, mesmo sendo inerente a baixa política. O segundo é o oposto: os atores estão próximos geograficamente, podendo ser transfronteiriços, e que normalmente não levantam questões controversas em suas tratativas. As duas classificações se mostram bastante próximas se analisarmos apenas as suas questões básicas como a separação em níveis de negociação, uma vez que ambos

os autores acabam por apontar três diferentes formas que aparentemente são bastante similares. Porém, a maior diferença vem do caráter político que Soldatos faz na sua classificação. Duchacek se preocupa em separar os níveis de negociação por questões geográficas. Ou seja, a relação para ele variaria conforme as determinações espaciais dos atores. Soldatos não ignora que a questão espacial seja importante para diferenciar os diferentes tipos de paradiplomacia, já que ele divide a paradiplomacia regional (micro e macro) justamente com essa prerrogativa. No entanto, Soldatos não utiliza da mesma premissa para a divisão anterior a essa, ele opta por diferenciar a paradiplomacia (global ou regional) primeiramente em sua dimensão política, no caso se ela pertence aos assuntos da baixa ou alta política⁹.

Como na diplomacia, os atores da paradiplomacia apresentam diferentes formas de agir no cenário internacional, para defender ou promover os seus interesses. Para Soldatos (1990), os atores subnacionais têm duas maneiras possíveis de agir no cenário internacional, segundo a sua relação com o governo central. As unidades não centrais podem agir em cooperação ou paralelamente ao governo central. A primeira forma traz ainda duas subdivisões, onde o estado subnacional pode agir sendo coordenado pelo estado central ou de forma conjunta com ele. Qualquer que seja a maneira, essa primeira prerrogativa faz necessário o conhecimento do governo central e das ações que os governos subnacionais pretendem e parecem ser sempre harmoniosas, uma vez que a ação coordenada ou a conjunta são feitas com a participação e aval dos diferentes níveis de governo. O que diferencia a segunda forma de agir, a ação paralela, é que nessa o ator subnacional age independente do governo central. Ou seja, ele não depende da tutela do estado central para ir ao exterior, pode dessa maneira ir ele mesmo em busca de seus objetivos. Dessa maneira, a ação paralela também se subdivide em, primeiro, duas partes. Diferente da ação cooperativa, a divisão da

⁹ Essa oposição pode ser encontrada na exemplificação de Soldatos (1990, p.37) para a atuação da paradiplomacia global: “An example of such action is the orders, made in 1983 by New York Governor Mario Cuomo and New Jersey Governor Thomas Kean in response to the downing of a KAL airliner, to deny landing clearance to any Soviet aircraft bringing Soviet Foreign Minister A. Gromyko to UN. Such a global paradiplomacy is not common, since federated units usually deal with issues of ‘low politics’”.

ação paralela ocorre em comparação à política externa do governo central, nas palavras de Soldatos

[the parallel action] 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 (SOLDATOS, 1990, p.38-40)

Ainda que a ação de uma unidade subnacional possa ocasionar no conflito de interesses de um governo central, não é possível com a interdependência de hoje limitar as ações dessas, uma vez que as mesmas são tão afetadas quanto os países. Nesse sentido, Kincaid (1990) contribui para pensar o porquê da necessidade dos atores subnacionais de agir no cenário internacional, quando diz que “in na interdependente world where the prospety of villages [...] is increasingly shaped by global forces as well as by nation-state policies, it is necessary to give villages, so to speak, degrees of freedom to manouvre in the global arena” (KINCAID, 1990, p.63). Assim, ainda que as relações estejam em desacordo com a política externa de um país, esse deve também atentar para o bem estar de suas unidades subnacionais, dando liberdade para que elas possam também defender os seus interesses no cenário internacional, mesmo que não haja harmonia na política externa.

De outro ponto de vista, Duchacek apresenta uma lista das seis principais formas encontradas por ele, das unidades subnacionais promoverem e protegerem seus anseios e afirmar, ou reafirmar, a sua competência no exterior. As unidades não centrais podem estabelecer escritórios permanentes em capitais ou centros comerciais e industriais no exterior para se representar; viagens de líderes regionais para o exterior amplamente publicitadas e promovidas; missões profissionais de curta duração para o reconhecimento e aproximação com possíveis parceiros; participação em feiras de comércio e investimento que mostrem a capacidade tecnológica e industrial da unidade subnacional; estabelecimento de zonas de comércio no exterior; e a participação de representantes da unidade não central em conferências e organizações internacionais (DUCHACEK, 1990, p.14-15). Nesse ponto, é importante ressaltar que as observações feitas pelo autor são bastante pontuais, realizadas a

partir de observações da realidade, ou seja, antes de ser uma discussão conceitual ou de criar generalizações, esses seis caminhos e fórmulas são a descrição da realidade vista por Duchacek, uma compilação das maneiras mais utilizadas - à época, ao menos - das unidades não centrais agirem no cenário externo, em especial o Canadá e Estados Unidos.

A questão teórica levantada por Duchacek é feita acerca da influência que um estado subnacional pode exercer tanto na política externa quanto na política interna de um país. Adaptando o modelo simplificado¹⁰ de um sistema político de David Easton¹¹, Duchacek (1990) explica um sistema político interno em que atores internacionais podem influenciar de diversas maneiras. Primeiramente, um estado estrangeiro é colocado ao redor de um estado soberano, em que Easton

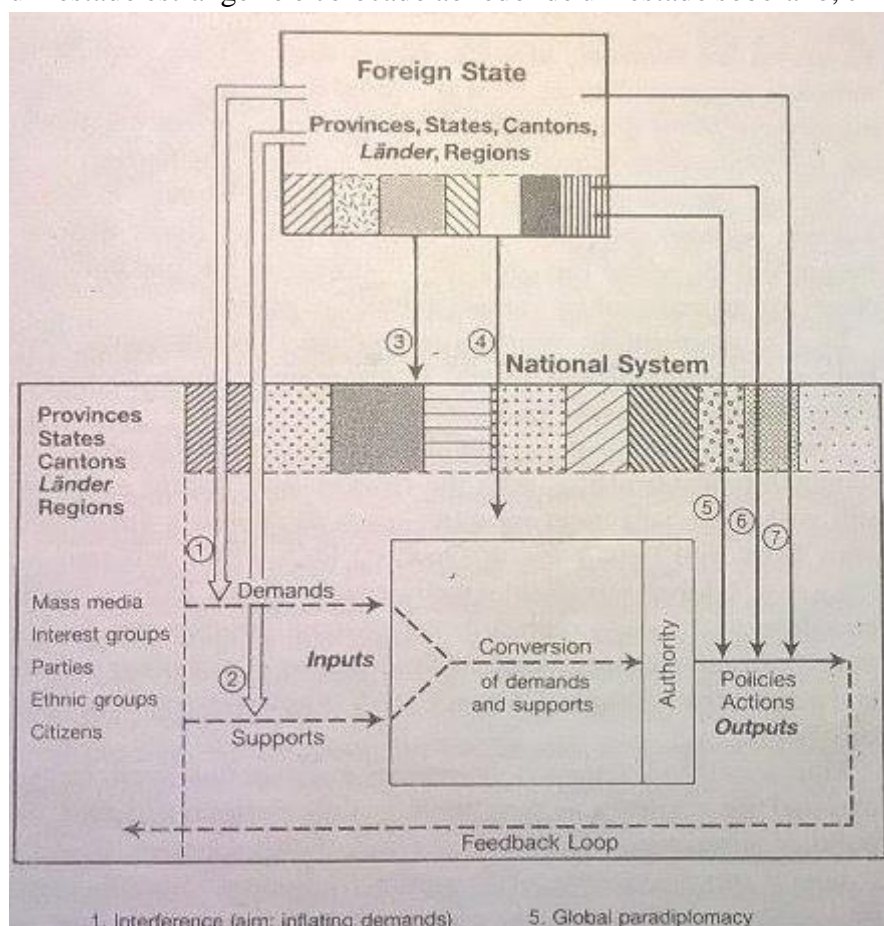


Figura 1 - Modelo explanatório de Duchacek (1990)

Figura 2 - Modelo explanatório de Duchacek (1990)

¹⁰ Conforme Figura 1

¹¹ Nesse modelo as demandas e apoios da sociedade são convertidos pelas autoridades governamentais em ações e políticas, essas respostas dos governantes podem moldar, em parte, as novas demandas e apoios da sociedade, que gerariam novas respostas e assim por diante.

explica o sistema político interno, dando a ideia de essa pertencer a um sistema mais amplo. Assim, o estado estrangeiro pode exercer atividades que atravessem as fronteiras nacionais, para tanto apoiar como desestimular as demandas e apoios da sociedade, ou seja, capacidade de influenciar. Além disso, Duchacek acrescenta que esses sistemas políticos, por serem de amplitude nacional, devam ser rodeados por componentes territoriais (unidades subnacionais) com tamanhos e formas únicos. Dessa forma, Duchacek adiciona ao sistema as interações da paradiplomacia, que podem responder às políticas e ações de um estado soberano (paradiplomacia global), ou influenciar a criação tanto das demandas como das respostas, através dos contatos formais e informais entre as unidades subnacionais (paradiplomacia transfronteiriça e transregional).

Soldatos (1990) aponta as ações de uma unidade subnacional como consequências de uma série de fatores que acabam por levar a segmentação, como dito anteriormente. Do processo de segmentação e descentralização do governo central, surgem diversos cenários para que as unidades não centrais atuem conforme os seus anseios e suas possibilidades. Em decorrência disso, as unidades não centrais podem ir ao exterior para: promover seus interesses internacionalmente; dividir os custos e unir as forças e recursos do fazer da política externa com o governo federal; e para procurar por complementaridade¹². Ressalta o autor:

Hence, decentralization could enhance unity and efficiency in external relations and become a remedy for the crisis of the nation-state in foreign policy. In an era of specialization, of need for cost efficiency, of limited public resources, and of international interdependence, the combined efforts of the two levels of government could constitute, under certain conditions, an improvement of a nation's foreign policy. (SOLDATOS, 1990, p. 42)

É de importância ímpar para a explicação de Soldatos que os processos levem a racionalização da política externa. A paradiplomacia seria um meio para chegar nesse ponto. Soldatos sugere que para que o estado central otimize as suas ações, o melhor caminho seria a paradiplomacia, uma vez que as unidades subnacionais

¹² No original: “promote their interests internationally, but in accordance with the overall national interest; to share the costs and to pool the forces and resources of foreign-policy-making with the federal government; to look for complementarities.” (p. 42)

buscariam agir por questões mais pragmáticas do que ideológicas. Assim, a paradiplomacia ajudaria a racionalizar todo o processo da política externa, já que as suas ações não seriam pautadas por questões morais, de tradição ou de costume. Elas teriam uma finalidade concreta.¹³ Com isso, Soldatos deseja expressar que a paradiplomacia não precisa passar, necessariamente, pela segmentação política (de cunho não pragmático) e assim não acarretar em crise do estado central. Uma vez que a segmentação fique somente nos atores, esses podem pautar a relação pela cooperação ou harmonia (quando paralela). Essa questão talvez seja importante para Soldatos ressaltar, uma vez que a ação da paradiplomacia era vinculada muito a ações separatistas, sublimar outro ponto de vista pode ser visto como um movimento de fugir de um estereótipo à época¹⁴. Apontando as condições determinantes do fenômeno (as segmentações e racionalização) não torna excludente que existam questões além das meramente pragmáticas, ainda que o autor não as considere primordiais, e sim favoráveis para que a paradiplomacia aconteça¹⁵. Kincaid (1990), por sua vez, destaca a importância que outros elementos têm a se beneficiar das atividades da paradiplomacia. Sem descartar a importância que a atividade econômica¹⁶ tem, a possibilidade de aumentar a comunicação e cooperação da troca cultural¹⁷, o entendimento público de preocupações mundiais, e reduzir a carga sobre o governo central, são apontados como as inovações que a paradiplomacia pode trazer. Mas a apontada por Kincaid (1990) como a maior beneficiária é a democracia, que ganha novas vozes no fazer da política externa, desfazendo-se o monopólio e centralização que o estado central tinha sobre o tema.

2.5.A paradiplomacia no contexto brasileiro

¹³ “the elites capacity to adapt and respond to actor segmentation, with a conflict-resolution mechanism, coherent machinery for the articulation and aggregation of interests, and a process of development of complementarities in foreign action, could transform the crisis into a process of rationalization” (SOLDATOS, 1990, p.42)

¹⁴ Segundo o autor: “It is evident that not all foreign-policy actions on behalf of federated units involve conflict in this sphere, even though, in the specialized literature, an emphasis is often placed on the conflicting aspects of segmentation.” (SOLDATOS, 1990, p. 40)

¹⁵ “Favourable conditions may include personality of the leaders, historical and cultural ingredients, socio-political climate, important geographic position and resources, supportive paradiplomacy of the federated unit’s cities, and legislation promoting, for example, foreign investment.” (SOLDATOS, 1990, p. 51)

¹⁶ A qual o autor se referencia como “increasingly necessary” (1990, p. 73).

¹⁷ No original: “cross-cultural” (p.73)

Para aproximar a teoria mais ampla, apresentada anteriormente, a análise do contexto brasileiro é necessária para fazer algumas considerações acerca das peculiaridades da paradiplomacia no mesmo. Primeiro deve-se reconhecer que o caráter centralizador da política externa brasileira não é fato novo, uma vez que os princípios de uma suposta unidade são tratados como fundamentais para essa área. Desde as primeiras constituições do Brasil até a mais recente delas, de 1988, o país passou por períodos de maior ou menor centralização por parte do governo central. Ainda que se mantenha na constituição atual, a atribuição das relações externas e participação em organizações internacionais à União, o cenário vem se modificando com o passar do tempo. Existem, desde a década de 1980, diversos casos no Brasil em que os governos subnacionais se lançam no cenário internacional em busca de seus próprios interesses. Diversos estudos sobre diferentes casos foram feitos pela literatura especializada, e estes estudos servirão para reunir as temáticas mais discutidas nesse âmbito.

Quando o tema é debatido, uma das primeiras preocupações é acerca dos limites judiciais que a paradiplomacia encontra na atual constituição brasileira. Desde 1988, tanto os estados - que já eram autônomos e descentralizados do governo central, em suas competências exclusivas, desde o surgimento da federação no Brasil - quanto os municípios adquiram autonomia do estado central em alguns temas explícitos na constituição, corroborando, assim, com o intuito de descentralizar o poder. Dessa forma os municípios são subordinados aos estados federados e esses ao estado central. Não é possível, no entanto, dizer que no tocante à política externa a tradição centralizadora tenha se perdido.

O entendimento dessa questão pode estar relacionado com a própria implantação do federalismo no Brasil. Conforme Cunha (2006), a concepção do federalismo no Brasil surgiu de um Estado unitário querendo descentralizar o poder, diferentemente do que aconteceu em outras sociedades onde os Estados preexistentes foram quem se manifestaram a favor da unificação. Assim, a tendência de centralização seria maior no Brasil, por ter sido o estado central quem concedeu autonomia aos estados subnacionais, gerando uma relação de subordinação a qual Kincaid (1990) se refere.

Ainda que essa centralização e subordinação não ocorram em todos os campos do federalismo brasileiro, é de se reconhecer que a estrutura de representação externa do país possui essa característica arraigada em suas práticas, como lembra Prazeres

Neste particular [a política externa], todas as constituições brasileiras, desde a adoção do federalismo, seguiram o mesmo padrão, atribuindo exclusivamente ao presidente da República o poder da celebração de compromissos internacionais. Com a atual constituição brasileira [...], perfazem-se mais de cem anos de tradição centralizadora quanto à representação externo do país. (PRAZERES, 2004, p. 295)

Nesse sentido temos o artigo 21, inciso I, que determina à União a competência de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Corrobora com isso o fato do artigo 84, que determina as competências privadas ao Presidente da República, em seus incisos VII e VIII, trazer as seguintes determinações, respectivamente: “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”; “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Dessa forma ficam delimitadas quais situações competem unicamente ao estado central, o que delimita o campo de atuação dos estados subnacionais brasileiros no exterior (PRAZERES, 2004). Essa análise da constituição brasileira não é inovadora. Pelo contrário, ela parece permear diversas análises que se achem ao tema (ALBUQUERQUE, 2010; VIGEVANI, 2006; PRAZERES, 2004), chegando a ser quase que um consenso na literatura especializada no país. Ainda assim, pautar esse tema é importante para reforçar a ideia de que, apesar da constituição brasileira apontar para o monopólio do estado central, no que concernem as relações exteriores¹⁸, a prática mostra outra realidade. Dessa forma, se faz ressaltar que a reforma desses termos seria de interesse das unidades subnacionais brasileiras, podendo elas se resguardarem juridicamente em suas atuações (que já ocorrem). Reconhece-se então que a discussão, pela literatura especializada, de leis que limitam a atuação

¹⁸ Como demonstra parecer do Ministério das Relações Exteriores, citado por Prazeres (2004, p. 298): “a ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou o Distrito Federal”.

internacional de governos subnacionais foi importante para a modificação do entendimento de paradigmas, por exemplo, na Espanha e Argentina (SEGURA, 2004; COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004). Ainda que este não seja o objeto principal do presente estudo, se faz necessária a referência ao tema específico.

Mesmo que as leis no Brasil não deem respaldo judicial para a ação da paradiplomacia dos estados subnacionais, é possível notar que isso não se torna um impeditivo para os governos irem ao exterior. Guardadas as devidas responsabilidades exclusivas ao estado central brasileiro, as unidades subnacionais conseguem exercer atividades de relevância internacional sem que, no entanto, isso se torne um fator de conflito entre o governo central e os federados. Mesmo que inicialmente a sua ação tenha levantado certo receio no Ministério das Relações Exteriores, com o pioneirismo de Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, as práticas da paradiplomacia se espalharam por todo o Brasil e o número de estados subnacionais que se envolvem no cenário internacional também. Isso significa dizer que essas práticas estão indo para além do eixo econômico historicamente mais forte no Brasil, Sul-Sudeste, e se espalha por estados como, por exemplo, Paraíba (MORAIS, 2011), Pernambuco, Bahia (MEDEIROS, 2006) e os amazônicos Roraima, Amapá, Pará, Acre, Amazonas e Rondônia (GOMES FILHO 2011; GOMES FILHO; VAZ, 2008). Atentar para isso é importante, para notar que apesar do estudo se focar na região Sul, outras localidades do país também apresentam atividades referentes ao fenômeno da paradiplomacia, o que nos leva a tentar analisar quais as determinantes domésticas, em nível federal, estão presentes no país.

Segundo a argumentação de Soldatos (1990), causas externas e domésticas, de nível federal e unidade federada, ajudam a entender quais são as determinantes capazes de impulsionar a atividade da paradiplomacia dentro de um estado não central. Para entender o contexto brasileiro, que permite que a atuação no cenário exterior seja possível, analisaremos como as determinantes em nível federal influenciaram esse processo.

Primeiro analisemos como as unidades federadas podem, através da sua atuação internacional, remediar as possíveis ineficiências ou erros do governo federal na condução das relações externas, e prover uma paradiplomacia como possível

solução para tal. Levando em consideração a definição do autor para esse tópico, temos que esse é um dos fatores da segmentação de atores e política, já discutidos anteriormente, que a condução da política externa pode levar, sendo esta referente à burocratização, recursos limitados ou experiência insuficiente entre outras. Dessa forma, o autor pretende destacar como a condução da política externa, por parte do estado central, pode não atingir os anseios de suas unidades subnacionais, seja pelos mais diferentes motivos, e que, como consequência, faz com que as mesmas busquem uma atuação mais independente nesse segmento da atuação política.

Existe um grande debate acerca da necessidade de aumentar o diálogo entre o Itamaraty e os outros atores e agentes da política externa nacional. A tradição centralizadora do órgão é frequentemente ligada ao seu alto grau de burocratização, não apenas em suas ações como ministério, mas também na composição de seu quadro corporativo, altamente especializado e formado pelo próprio ministério, através do Instituto Rio Branco. Há muito se discute como a centralidade do ministério poderia ser benéfica ou não, nos mais diferentes âmbitos que suas funções permeiam. Por muito tempo, a centralidade que permeava o MRE era evidente, e foi tema de debates da sua eficácia para o modelo brasileiro de representação. O ministério talvez seja o mais fechado em relação aos seus quadros burocráticos, seu organograma consolidado e sua relativa autonomia decisória, chegando a ser comparado com estruturas militares. Não à toa, uma vez que o grau de nomeação dentro do ministério é quase mínimo, assim como os militares (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). Os cargos de alto escalão, que muitas vezes são feitos por indicações político-partidárias, são direcionados, no Itamaraty, a funcionários de dentro do próprio órgão. Essa tendência de olhar para dentro do próprio ministério é o que fez por anos o mesmo ser questionado pela sua falta de diálogo com os outros setores da sociedade civil, e mesmo nas relações interestatais, chegando a situação construída pelo Itamaraty ser denominada como insulamento (FARIA, 2012). Segundo a definição de Edson Nunes, insulamento referencia a “proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (NUNES, 1997, p. 34, apud FARIA, 2012, p. 315).

Dessa forma, o núcleo duro da política externa brasileira representado pelo seu órgão institucionalizado estaria resguardado de possíveis interferências externas na tomada de decisão quanto à política externa. Corrobora com isto o fato da política externa ter sido, até os anos 1980, considerada como política de Estado e não política pública (MILANI; PINHEIROS, 2013). Disto implica o fato de que a interferência externa ter sido rechaçada até então. De forma mais pormenorizada, Faria (2008) demonstra em seu estudo quais seriam os fatores responsáveis pela tradicional centralização da formação da política externa brasileira pelo Itamaraty, a qual se mostraria insuficiente para a conjuntura internacional a partir dos anos 1990. De maneira sucinta, o autor elenca esses fatores, aos quais destacamos:

- (a) O arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal [...];
- (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa;
- (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro [...];
- (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional. (FARIA, 2008, p. 81)

Para reforçar a visão de que a política externa era algo para poucos, as correntes realistas de relações internacionais colocavam um abismo de separação entre assuntos internos e externos, o que desestimulava pensar a política nesses dois âmbitos como convergentes e intrínsecas. Com as mudanças históricas, essas visões foram sendo substituídas e, por conseguinte, a aproximação entre a política interna e externa foi sendo cada vez mais uma real possibilidade, muito graças aos efeitos da globalização. Essa mudança de paradigma na política externa brasileira e nos estudos sobre a mesma é apontada por Milani e Pinheiro (2013) como consequência de um movimento particular na estrutura burocrática brasileira

No Brasil, a década de 1980 testemunhou um movimento de êxodo de diplomatas para outras agências governamentais, ao passo que a década de 1990 foi palco de um movimento distinto, [...] a incorporação crescente de temas de política externa por outras agências do governo [que não o Itamaraty], [...] a presença de pessoal formado no Instituto Rio Branco nas outras agências em

muito colaborou para que se atentasse para a potencialidade, as articulações e tensões desses temas 'domésticos' com as agendas da política externa brasileira. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 17)

Dessa forma, entende-se que até então a temática da política externa brasileira estava realmente relegada a quase exclusividade do Ministério das Relações Exteriores. Só a partir dos fatos acima referidos é que a política externa brasileira começa a extrapolar a esfera do Itamaraty. É justamente nesse período que surgem as primeiras secretarias relativas aos assuntos internacionais no Brasil¹⁹, o que poderia corroborar a percepção dos autores de que o movimento de descentralização da política externa tenha como início esse período.

Pela criação de uma secretaria específica para cuidar de assuntos internacionais nos governos subnacionais, podemos inferir que a política, até então, centralizadora do Itamaraty, não agia em harmonia com os governos subnacionais e nem como coordenador das atuações necessárias às demandas desses governos. Com o aparente reconhecimento do Ministério das Relações Exteriores de que a centralização da política externa não mais se mostrava benéfica, ou mesmo não mais se adequavam ao contexto político, diversas medidas foram tomadas para que os processos decisórios da mesma se tornassem mais democráticos. Isso também se deve ao fato do Itamaraty ter perdido espaço na condução exclusiva da política externa brasileira, sobretudo pela pulverização de atores e pluralização de agendas (MILANI; PINHEIRO, 2013). Nesse sentido, parece ser certo ainda determinar que é necessária a alcinha de instituição para garantir que a política externa seja, também, uma política pública. Ou seja, “em última instância, a responsabilidade pelas políticas públicas, entre elas a política externa, é do governo que as implementa.” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 21).

Com essa nova perspectiva acerca da política externa brasileira, podemos inferir que os governos subnacionais, bem como as sociedades civis que representam, passam a participar mais do diálogo com o cenário externo, desmistificando a separação de política externa e interna. Assim como também são abertas novas

¹⁹ Primeiro a Assessoria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro, chefiada por Clóvis Brigagão em 1983, e em seguida a Secretaria de Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul, criada por Ricardo Seitenfus em 1987.

possibilidades de participação na formulação da política externa nacional, uma vez que a centralidade do Ministério das Relações Exteriores é repensada, outros atores governamentais também demonstram interesse em participar desse campo de atuação. Nesse cenário é que aparece o interesse de governos subnacionais em buscar solucionar as suas demandas por iniciativa própria. Deste modo, é verossímil creditar essas percepções como a primeira determinante exposta por Soldatos (1990), em que o erro e/ou ineficiência federal leva às unidades subnacionais a se envolverem internacionalmente.

A segunda determinante apontada por Soldatos (1990) que nos é relevante, trata da existência de um *gap* institucional no governo central, ou seja, a falta de instituições capazes de impactar na política externa do país e que representem os estados federados nesse contexto. Como já havíamos referenciado, a figura do Itamaraty representou por muito tempo a centralidade com a qual a política externa brasileira foi tratada. Com isso, fica óbvio que o canal de diálogo com as unidades subnacionais era inexistente quanto a esses assuntos. Claro que aqui o autor também faz referência ao fato das representações em congressos, parlamentos, entre outros, poderem exercer tal papel, como, por exemplo, o caso de Estados Unidos e Alemanha, de representar os interesses das unidades não centrais nessas casas (SOLDATOS, 1990).

No caso brasileiro, a participação do poder Legislativo na política externa é atrelada também à discussão sobre horizontalidade no processo de formulação da mesma. Dessa forma se reconhece que a participação do Legislativo era pouca nessa temática, se limitando esse a ser mais fiscalizador e autorizador do que propositor (RODRIGUES, 2008). Estudos atuais sobre a temática têm demonstrado que os parlamentares vêm demonstrando interesse na política externa, mesmo que não seja através dos mecanismos tradicionais de relações entre os diferentes poderes, o que nega a hipótese anterior de renúncia na formulação da política externa brasileira dos mesmos (MILANI; PINHEIROS, 2013).

Para ilustrar o possível peso desses atores e também o reconhecimento do Itamaraty sobre suas limitações, podemos citar como marco histórico dessa mudança a criação da Assessoria de Assuntos Federativos, em 1997, a qual

passou por uma ampliação do escopo para atender, também, ao Congresso com o nome de Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares, em 2003. O surgimento desse novo canal de comunicação entre os governos subnacionais e federal abriu a possibilidade de contar com uma estrutura administrativa que pudesse dar respaldo para as atuações externas dos governos não centrais, ainda que a relevância e eficácia da mesma necessite de estudos mais aprofundados. No entanto, é como consequência disso que vemos o maior estreitamento da relação entre governo federal e federado na figura da Subchefia de Assuntos Internacionais, que vem auxiliando a articulação e implementação de ações internacionais de governos subnacionais (SALOMÓN, 2012; SARAIVA, 2004). Assim, podemos inferir que esses mecanismos institucionais de descentralização são consequências da, até então, ineficiência do governo central em atender as demandas locais e, que a partir de sua criação, acabam por emergir novas possibilidades para essas instâncias governamentais.

A última determinante importante para a análise do cenário brasileiro é denominada por Soldatos (1990) de domesticação da política externa. Segundo o autor, isso representa a substancial ênfase que a política externa do país produz para assuntos da *low politic*. Isso motivaria as unidades subnacionais, nos limites de suas competências constitucionais, a desenvolverem um papel próprio na política externa para proteger seus interesses perante as novas configurações internacionais, onde a separação entre interno e externo, assim como a própria prevalência de temas referentes à *low politic*, atinge diversos países.

Dessa maneira, podemos colocar o Brasil também dentro de tal quadro. É inegável que a política externa já não pode se considerar exclusiva, no sentido de ser atomizada da política interna, assim como não pode ser determinado apenas um exclusivo interessado em seus processos e práticas. A alegoria usada por Milani e Pinheiros (2013), parece ser exata para explicar tal situação:

a construção de uma concepção do Estado como uma casa de portas e janelas sempre fechadas, cujas relações econômicas, sociais, culturais e políticas no plano doméstico não deveriam merecer a atenção dos analistas de política externa [...] Hoje, isso mudou tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista empírico (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 15-16)

A importância que a política externa vem tomando na política interna do país é destacável de vários pontos de vista, podendo acarretar preocupações, tanto no plano nacional como no regional ou local. Essa pluralidade não aconteceu por acaso, como se podem perceber pelas determinantes domésticas e externas elencadas por Soldatos (1990) que se encontram intrinsicamente entrelaçadas umas às outras. Apontar uma ou outra como precursora é o menos importante aqui. O que nos interessa é reconhecer que elas são capazes de fazer reconhecer a existência da paradiplomacia. Essa pode fazer parte de um processo maior de democratização da política externa brasileira, de um movimento que se faz para repensar os seus conceitos, tanto práticos como teóricos.

É importante ressaltarmos que todas essas transformações são processos históricos e que, como tais, querer compará-los a outros parece errôneo do ponto de vista metodológico, quando o que se busca é entendê-los. Para tanto se buscou discutir as concepções teóricas de importantes autores para a noção de paradiplomacia. Com isso, se faz lógico aproximar a teoria do cenário específico ao qual o presente estudo se refere, o do Rio Grande do Sul (2007-2014), primeiro, fazendo uma aproximação contextual do objeto e, em seguida, analisando o desempenho paradiplomático dos governos do PSDB (2007-2010) e do PT (2011-2014).

3. O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA NO RIO GRANDE DO SUL (1987 – 2006)

Datar com exatidão o surgimento da preocupação de um governo subnacional com o cenário internacional seria uma tarefa exaustiva e, parece-nos, não muito profícua para os anseios dessa dissertação. Dessa forma, não se buscará nesse capítulo a exata data de início da preocupação do Rio Grande do Sul com esses assuntos, mas, de outra maneira, adotaremos a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) como um marco da institucionalização do anseio desse governo. Assim, poderemos ter uma visão geral de como se desenvolveu a paradiplomacia desses governos, dando a dimensão necessária para melhor compreender o contexto desejado pela pesquisa.

Em mensagem à Assembleia legislativa do governador Jair Soares (PDS), podemos perceber como as questões externas já se encontravam presentes antes mesmo da criação da SEAI (SOARES, 1987). Na mensagem, o governador relembra que o governo do Rio Grande do Sul, durante seu mandato, buscou auxiliar as empresas interessadas no comércio exterior, fornecendo assessoramento e promoção dos produtos produzidos no estado com vistas à exportação. O turismo também foi outro ponto ressaltado na mensagem. Nela, o governador ressalta que diversas ações foram feitas para melhorar e estender o desempenho do turismo internacional no Rio Grande do Sul. Para tanto, houve pesquisas e participações em fóruns e feiras voltadas ao turismo internacional.

Mesmo que existissem atividades voltadas para o cenário internacional em geral, fica claro que a maior preocupação é com a economia. Isso por si só não seria suficiente para determinar o interesse de um estado subnacional em ter voz na política externa nacional, quanto mais denotar uma estratégia paralela do estado subnacional ao nacional. Ainda assim, não podemos ignorar que existiam, sim, essas atividades, mas que a institucionalização foi um meio de criar um canal oficial para os anseios internacionais do governo subnacional e, dessa forma, incrementar as atividades inerentes a esse campo.

A fim de analisar as ações dos governos do Rio Grande do Sul ao longo do período de 1987 a 2006, partimos da classificação de Soldatos (1990) e de Duchacek (1990) anteriormente explicitadas, para realizar a classificação exposta no quadro abaixo, na qual incluímos a dimensão objetivo da ação paradiplomática, cujas categorias foram extraídas do exame preliminar da documentação e inspiradas no trabalho de Nunes (2005).

Objetivos das ações paradiplomáticas	Alcance territorial das ações paradiplomáticas (Duchacek)	Alcance político (impacto) das ações paradiplomáticas (Soldatos)
Cooperação e Integração	Transfronteiriça (local)	Regional
Econômica	Transregional (regional)	
Representação e Promoção	Global (mundial)	Global

Tabela 1 - Classificação das atividades paradiplomáticas.

Fonte: construção do autor.

Seguindo as discussões de que cada unidade subnacional pode apresentar maior interesse em um aspecto da atividade internacional, destacamos os três principais interesses mapeados segundo as mensagens do Governador para à Assembleia no período de 1988 a 2006²⁰ e representados na primeira coluna da figura acima. Dessa forma, as categorias relativas aos objetivos agrupam ações de cooperação e integração, aí compreendidas as ações de integração de infraestrutura, articulações governamentais, integrações no ensino, cooperação com governos, cooperação entre órgãos governamentais, intercâmbios técnico e científico, protocolos de cooperação em áreas diversas, acordos de fraternidade, entre outros; as ações econômicas que englobam os negócios internacionais, promoção comercial de produtos do estado, atração de investimentos, projetos de integração e cooperação econômica, acompanhamento e realização de missões comerciais, encontros de negócios, incentivos financeiros; e as ações de representação e promoção que agrupam recepção e realização de missões oficiais, representação do estado em feiras internacionais, encontro com

²⁰ As mensagens à Assembleia do estado do Rio Grande do Sul se referem ao exercício do ano anterior de sua divulgação.

embaixadores e outras autoridades/representantes estabelecidas no Brasil, promoção do estado no exterior de caráter institucional e participação em eventos.

A classificação tomada de Duchacek diz respeito aos níveis de alcance territorial das ações paradiplomáticas. O autor identifica, conforme exposto no capítulo anterior, os níveis transfronteiriço, transregional e global, conforme representado na segunda coluna da figura acima. Com isso, é possível introduzir um olhar geopolítico às atividades paradiplomáticas do período e, assim, viabilizar uma visão mais ampla das intenções e preocupações de cada governo, identificando através de um mapeamento espacial qual a relevância de um local para as ações internacionais dos governos.

Já a classificação de Soldatos, também explicitada no capítulo anterior, identifica dois níveis de alcance político das ações paradiplomáticas que se remetem ao impacto global ou regional dessas, conforme terceira coluna da figura. Assim, podemos identificar qual a relevância das ações paradiplomáticas de cada governo, ou seja, se uma suposta ação terá impacto suficiente para afetar relações globais ou apenas as relações onde a ação é feita. Com isso, não descartamos que as ações possam ter desdobramentos que complexifiquem essa análise, mesmo que primariamente ela tenha a intenção de ser regional. No entanto, essas seriam as consequências das ações, e o que se analisa aqui, usando a tipologia de Soldatos, é a intenção do governo em atingir um determinado impacto político ao praticar a ação paradiplomática.

Cada tipo de interesse mapeado²¹, de cooperação e integração, econômico ou de representação e promoção, pode ter alcance territorial transfronteiriço, transregional ou global (Duchacek). De forma semelhante, cada um dos mesmos podem ter alcance político (impacto) regional ou global (Soldatos).

3.1. O governo de Pedro Simon (1987-1990)

²¹ As atividades mapeadas no período analisado neste capítulo se encontram no Apêndice A.

Como parte da reestruturação do governo, planejada pelo recém eleito governador do estado do Rio Grande do Sul, Pedro Simon (PMDB), em 1987 é criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) através do decreto de número 32.515. Neste, ficam determinadas as competências iniciais da nova secretaria, quais sejam: “assessorar o Governador do Estado no relacionamento com outros países, especialmente os fronteiriços da Bacia do Prata, e organismos internacionais; assessorar o Governador do Estado na supervisão e orientação dos órgãos da Administração Pública Estadual, na captação de recursos e investimentos externos e no apoio ao setor privado estadual em projetos com participação externa; e assessorar o Governador do Estado em assuntos de cooperação cultural, artística e universitária com países e organismos externos, especialmente com países da Bacia do Prata.”. Dessa forma, o governo gaúcho demonstrava estar em consonância com o governo de José Sarney (PMDB), uma vez que esse também priorizava o estreitamento de laços com os países da América Latina. Esse movimento era relativamente novo à época. A reaproximação com a Argentina, por exemplo, só se intensificou após 1985²². Portanto, é destacável o quão rápido o governo gaúcho soube se aproveitar o contexto propício para seu lançamento ao cenário internacional e, assim, criar um meio institucionalizado com essa intenção.

O amplo escopo da SEAI também é outro elemento importante a se considerar. Se levarmos em conta que o governo do Rio Grande do Sul demonstrou estar alinhado ao governo federal em questões pragmáticas e ideológicas e, por isso, buscou se beneficiar do discurso oficial, notamos como foi importante sua ampla ação no exterior não somente com interesses focados na área de negócios, como ressaltam, Keating (2000) e Kincaid (1990) em seus estudos.

Durante o primeiro ano de governo já ficavam claras as intenções da SEAI em se adequar à política externa traçada pelo governo federal como no trecho a seguir, onde o governo estadual destaca a aproximação com os seus vizinhos

²² Côrtes (2010) argumenta a favor dessa afirmação, tendo como base entrevistas com José Sarney: “O Presidente Sarney tinha a convicção de que os dois países (Brasil e Argentina) continuavam a viver uma rivalidade herdada [...] Os esforços empreendidos pelos dois países no embate estéril que travavam havia mais de um século representavam um desperdício de forças” (CÔRTEZ, 2010, p. 73). Dessa nova percepção do maior vizinho brasileiro surge um novo objetivo “A fronteira não poderia ser uma linha de separação, mas, sim, servir de eixo de aproximação e de integração.” (Idem, 2010, p. 73).

internacionais seguindo o desejo do governo federal de maior integração com a América do Sul:

O ano de 1987 foi intenso de relacionamento com a Argentina e Uruguai, numa demonstração inequívoca de crença na integração latino-americana e no caminho comum que os diversos espaços da América vão ter que recorrer. Particularmente com as Províncias Argentinas do Leste e Grande Norte sucederam-se várias reuniões de trabalho nos dois lados da fronteira, iniciando-se com passos cada vez mais concretos labores voltados ao encontro de formas operacionais do processo integracionista. (SIMON, 1988, p. 22)

Dessa forma, o governo estadual demonstra alinhamento às prerrogativas federais, mas demonstra, ao mesmo tempo, que tem anseios de atuar no cenário internacional. Na própria Mensagem à Assembleia²³, de 1988, é destacada a relevância histórica que a relação com o exterior tem para o estado, assim como a sua não intenção de tomar para si as funções exclusivas do governo federal. Assim, o discurso do governo estadual consegue separar a sua atuação no cenário internacional de uma protodiplomacia e, ao invés disso, se põe ao lado do governo federal para cooperar com este.

Assim como sugeria Soldatos (1990) ao analisar a atuação de unidades subnacionais, o Governo do Rio Grande do Sul, como forma de justificar a importância da sua cooperação para o governo federal, destacou características que poderiam diminuir os custos do fazer política externa, além de promover os seus interesses internacionais. Afirmava-se:

A marcada inserção gaúcha no contexto platino, sendo o último estado brasileiro a fazer parte da Federação; sua fronteira viva com o Uruguai e a Argentina; de outra parte, sua cultura notadamente europeia em algumas regiões; sua abertura internacional através da iniciativa privada, como estado exportador – são características que tornam imperativo pensar um futuro diferente em termos de cooperação internacional quando se redefine

²³ “Não se trata de fazer diplomacia afeta à esfera federal, através do Ministério das Relações Exteriores, nem tampouco de cuidar da segurança territorial, que é tarefa militar. No entanto, as dimensões continentais do Brasil tornam claras as especificidades dos interesses regionais dentro das diretrizes globais de política externa. Tanto mais quando se fala no Rio Grande do Sul – um estado particularmente internacionalista por características históricas, geográficas, culturais e econômicas.” (SIMON, 1988, p. 201)

as diretrizes de desenvolvimento do Rio Grande do Sul.
(SIMON, 1988, p. 201)

Ao fazer o balanço do primeiro ano de governo, fica claro como a questão com os vizinhos internacionais do Rio Grande do Sul teve importância e especial atenção na secretaria. As expectativas em torno das ações do governo subnacional em relação a esses dois países eram, então, esperadas com certa intensidade. Isso de fato é perceptível ao analisarmos as principais ações dessa secretaria ao longo dos quatro anos de governo Simon. Diversas medidas foram tomadas para a aproximação do estado com os seus vizinhos, de fato. No entanto, isso não é um movimento aleatório do governo gaúcho. Como descreve Nunes (2005) em seu estudo detalhado desse período histórico, tanto anteriormente como durante o governo de Simon, os governos nacionais de Argentina e Brasil estavam cada vez mais cooperativos, e dessa intensa relação bilateral surgiram diversos fatores favoráveis para a paradiplomacia gaúcha. Acordos com o intuito de acelerar a integração, propiciar novas perspectivas econômicas e tarifárias são firmados pelos dois países e muitos deles sendo importantes para o Rio Grande do Sul. Além desses, as Decisões Tripartites n° 1 e 2²⁴, de 1988, aumentaram o escopo do projeto de integração ao envolver também o Uruguai (NUNES, 2005). Dessa forma, o contexto parecia ser extremamente favorável para a inserção do Rio Grande do Sul no cenário internacional através das atividades paradiplomáticas, e em consonância com o governo nacional.

Com uma conjuntura bastante favorável para atuação externa de uma unidade subnacional, o Rio Grande do Sul faz diversas investidas no exterior, tanto inovando em ações como aprofundando acordos pré-existentes. A forma como a secretaria foi montada por Ricardo Seitenfus, como descreve Nunes (2005), conferiu a essa uma coerência nas ações no cenário externo bastante importante para o exercício de uma atividade ainda bastante nova no país.

²⁴ Em 6 de abril de 1988 os presidentes da Argentina, Brasil e Uruguai assinam a Decisão Tripartite n° 1 que dá início à integração entre os três países, dispondo sobre os transportes terrestres. Em 30 de novembro do mesmo ano, os presidentes dão continuidade à integração, adicionando as áreas de administração pública, comunicação e biotecnologia no radar de interesse.

Como discutido por Duchacek (1990), a região transfronteiriça de um estado subnacional representa um importante âmbito para atuação paradiplomática onde as interações ocorrem tanto de maneira formal quanto informal. Nesse cenário, a atuação subnacional é mais intensa do que nos demais. Como o próprio governo do Rio Grande do Sul ressalta, a proximidade cultural na fronteira favorece a interação do estado com os seus vizinhos do Cone Sul (SIMON, 1988, p.201). Essa característica fez com que o espaço da fronteira ganhasse especial atenção do governo estadual. As ações do governo Simon nesse âmbito se mostraram bastante coerentes com o discurso. Com isso, queremos dizer que o governo se engajou bastante em ações transfronteiriças, não permanecendo apenas no âmbito discursivo.

A criação de canais de comunicação entre as comunidades transfronteiriças, na figura dos comitês de fronteira de Uruguaiana/Paso de Los Libres; Quaraí/Artigas; Santana do Livramento/Rivera; Jaguarão/Rio Branco; Chuí/Chuy, além de estudos para viabilidade da integração econômica e de infraestruturas como, por exemplo, a ponte São Borja–Santo Tomé e a instalação de um Distrito Industrial Trinacional são alguns dos fatores que demonstram a atuação paradiplomática do estado nas regiões de fronteira. Apesar de não serem numerosas e nem apresentarem resultados concretos imediatos, as ações nesses anos iniciais podem ser vistas como importantes, uma vez que iniciam um movimento de aproximação entre as regiões fronteiriças do Rio Grande do Sul com os estados vizinhos, tanto o Uruguai como a Argentina.

Nesse sentido, como apontado por Seitenfus (NUNES, 2005), a aproximação do Rio Grande do Sul dentro do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) com as províncias do Nordeste argentino, essas representadas pela CRECENEA, foi o fato de maior relevância no plano regional de fronteira. Isso porque, através de reuniões entre essas duas instâncias, resultaria uma proposta para se atender às necessidades dessas regiões presentes em cada conselho. O resultado dessa articulação entre as unidades subnacionais foi a assinatura, por parte dos governos centrais de Brasil e Argentina, do *Protocolo número 23: Regional Fronteiriço* dentro do programa de integração e cooperação entre os

dois países²⁵. Esse protocolo criou um canal de diálogo entre os governos locais e as instâncias federais, ao assegurar que os projetos dos Comitês de Fronteira, compostos pelos governos regionais e representantes dos federais, seriam consideradas decisões no âmbito federal.

O protocolo ainda destaca a importância da participação das instâncias locais e regionais para que a integração entre os países fosse de fato efetiva. Dessa forma, é admitida no documento não apenas a participação das unidades subnacionais, mas também reconhecida a sua relevância para que as ações de integração internacional tenham êxito. Ainda assim, o governo brasileiro manteve a centralização da atuação externa, mas permitia que, sob sua tutela, as unidades subnacionais também participassem. A forma de agir do Rio Grande do Sul na questão da fronteira é reconhecida, seguindo a leitura feita por Soldatos (1990), como uma das maneiras de atuação paradiplomática. Isto porque o estado age nos limites da tutela do governo federal, contando não apenas com o seu apoio institucional como também com o técnico, o que se mostra importante em um campo de atividade ainda novo. Ainda sobre assuntos referentes à paradiplomacia regional transfronteiriça, outra importante ação foi a criação da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF)²⁶, que apresentava estrutura bastante semelhante à atual Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) do governo federal brasileiro, que promoveu diversos estudos sobre a região fronteira do estado.

Além da questão fronteira, o governo de Simon manteve também contato com os países vizinhos para viabilizar interesses tais como a cooperação técnica, turística, econômica, educacional e cultural. Além disso, o governo do Rio Grande do Sul promoveu os produtos do estado principalmente para a Argentina, o que veio a corroborar com a ideia do governo de tentar se tornar um eixo na relação bilateral dos dois países, principalmente no comércio São Paulo-Buenos Aires. Também fica visível nas ações desse período que a principal preocupação do estado, no que se refere às questões transregionais, era a de manter relações

²⁵ Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_25_2011-10-17-15-48-37> Acesso em 09/05/2014.

²⁶ Decreto 32.609, de 1 de setembro de 1987.

com a Argentina, secundarizando o Uruguai, talvez, pelas possibilidades econômicas mais interessantes na Argentina, algo que o governo via como essencial à atividade da Secretaria.

Afora essas atividades com os países vizinhos, a SEAI também tratou de estabelecer diversos contatos com países não apenas distantes, mas também centrais, como é o caso de Alemanha, Estados Unidos, Espanha e Japão. Em especial, esse último teve importante destaque durante o governo Simon porque um convênio de fraternidade foi reativado e ampliado com a Província de Shiga²⁷. Deste surgem acordos de cooperação nas mais diversas áreas, tais como a agrícola, a científica-tecnológica, de transporte, de energia, de meio ambiente e ecologia, e de biotecnologia. São exemplos interessantes da atuação do governo subnacional na esfera global. No geral, as suas ações são voltadas para a cooperação tanto com países de maior ou igual importância que o Brasil como com países menores como, por exemplo, a Tanzânia e Angola, o que pouco gera conflito com os interesses do governo federal.

Dessa maneira, podemos concluir como positiva a primeira experiência do Rio Grande do Sul no cenário externo, que conseguiu se destacar em diversas áreas mesmo sendo algo, até então, novo no país. Mesmo em outros países, a paradiplomacia ainda era algo que estava em discussão no final da década de 1980 e começo da de 1990, e foi nesta última que surgiram os primeiros estudos com destaque sobre o tema. Esses fatores se confirmam se levarmos em conta as diversas formas de atuação do governo estadual, ações que Duchacek (1990) enxergou no Canadá e Estados Unidos na mesma época, conforme elenca Nunes:

Além de instituir a SEAI, o governo gaúcho também realizou outras ações paradiplomáticas: organizou viagens governamentais ao exterior, recebeu missões estrangeiras, firmou atos internacionais, formou redes com Províncias argentinas e Estados brasileiros, organizou eventos internacionais, fez estudos para melhorar a infraestrutura e a inserção internacional da economia local e propôs acordo assinado pelos governos nacional e da Argentina relativo a questões de fronteira. (NUNES, 2005, p. 72)

²⁷ GUAZZELLI, 1991, pp. 226-227

O caminho para conseguir se inserir no cenário internacional, que antes poderia parecer duvidoso, se mostrou muito promissor nas mais diversas áreas para o Rio Grande do Sul. Mas é notável que o principal foco do governo, tanto nas ações como no discurso, era o Cone Sul. Essa prática pode ter sido o grande trunfo do governo estadual para ser bem sucedido em suas atividades internacionais. É justificável pensarmos assim se notarmos que, à mesma época, o governo federal também voltava suas ações para a América do Sul. Dessa forma, é compreensível que o governo federal não tenha imposto dificuldades para as ações externas regionais do Rio Grande do Sul. Ou seja, a ação do governo estadual foi feita sob a tutela do governo federal e em paralelo a ele, não concorrente configurando, assim, um caso de exercício paradiplomático.

3.2. O governo de Alceu Collares (1991-1994)

Com os primeiros anos profícuos da SEAI e a inserção do estado no cenário internacional, as expectativas para que fosse dada continuidade ao trabalho de fazer uma política externa eram de se esperar. Contudo, o cenário político do país se modificou significativamente durante o governo de Alceu Collares (PDT). Marcado por crises e reorganizações das perspectivas econômicas do país e do cenário internacional, o governo do estado priorizou a área econômica em suas ações, o que acabou por deixar em segundo plano outros interesses. No país, assim como dentro do estado, a preocupação maior era de enfrentar a crise econômica vivida.

Curioso notar, para exemplificar a preocupação notadamente econômica do período, que a cada ano a mensagem de Collares a Assembleia era dividida em duas partes. A primeira era voltada unicamente para a explicação do contexto econômico mundial, nacional e estadual. Somente após essa explanação é que eram expostas as ações feitas pelo estado no ano anterior. Ademais, fica expressa qual linha se adotaria para as relações internacionais do Rio Grande do Sul no governo Collares, através da SEAI, quando se determina que essa deveria inserir o estado na

[...] necessidade de maximizar potencialidades econômicas, objetivando atingir níveis mais elevados de competitividade regional, face à tendência mundial de globalização de mercados, [que] exige dos setores público e privado compatibilização e modernização de suas estruturas e funcionamento (COLLARES, 1992, p. 30)

Dessa maneira, fica visível qual era a preocupação patente do governo, a qual poderia ser justificada pelas diversas crises econômicas enfrentadas na época. De qualquer maneira, o fator econômico conseguia sobrepor-se, ainda mais impulsionado pela concretização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Isso, como não poderia deixar de ser, afetava com certa intensidade o Rio Grande do Sul, principalmente pela proximidade com os demais membros do bloco. Não é difícil imaginar, então, o porquê da preocupação com o novo bloco econômico durante o governo Collares. O fato de o estado possuir extensas divisas com dois dos três parceiros do Brasil no MERCOSUL, contribui enormemente para isso. Então, ainda que a inserção internacional não fosse a principal preocupação do governo, o MERCOSUL, como algo novo, atraiu especial atenção no período, principalmente por sua pretensão econômica, tema importante à época. Assim, a parte econômica acaba por impulsionar a atividade internacional do estado ou, ao menos, torna-a discutível.

A SEAI, nesse contexto, acabou por ser um órgão importante para o auxílio das questões inerentes ao novo bloco econômico, e que poderiam influenciar setores do estado. Com isso, o governo do estado lança o “Disque MERCOSUL”, que tinha por objetivo prestar esclarecimentos e fornecer informações à comunidade sobre o novo bloco econômico²⁸. A secretaria também se aproximou durante esses anos do pequeno e médio empresário para apresentar a esses as possibilidades as potencialidades do MERCOSUL, ou seja, para estimular a ambição internacional, como fica claro no trecho a seguir da mensagem à Assembleia Legislativa

A SEAI tem o firme objetivo de promover o desenvolvimento industrial e comercial gaúcho através do processo de intercâmbio entre empresas do Estado e

²⁸ COLLARES, 1992, pp. 31-32.

do exterior, propiciando a transferência de tecnologia e captação de investimentos. (COLLARES, 1995, p. 27)

A intenção de um estado subnacional de potencializar a internacionalização de sua economia, seja como receptor de investimentos ou como exportador, foi apontada por Keating (2004) como uma possível razão para sua atuação no exterior. Essa premissa parece se encaixar no curso das ações do governo Collares.

Porém, é importante notarmos que, ainda que a economia fosse o ponto central da ação do governo e que o MERCOSUL fosse o destaque nas ações, a parte econômica não constou entre as atividades da SEAI. Ou seja, nesse plano, ela limitou-se a auxiliar outras secretarias – como era o propósito na sua criação. Nunes (2005) relata que durante o período, a responsabilidade sobre os assuntos internacionais não era de competência exclusiva da SEAI. Isso fez com que acontecessem alguns conflitos internos no estado. Coube a SEAI, então, o papel de se aproximar dos setores da economia e da sociedade interessados em ir ao exterior, onde o governo estadual poderia beneficiá-los através dos contatos e conexões internacionais que possuía.

Também durante a gestão Collares, os contatos com o governo central foram bem intensos e avaliados como positivos. Se a SEAI gerava conflitos internos, a relação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) era bastante profícua, como destaca Nunes

Segundo análise de técnicos, o Itamaraty “considerava a SEAI como parceira e auxiliava muito nas questões fronteiriças e na organização de missões governamentais”. O ministério enviava todas as informações solicitadas pelo Estado sobre o processo de integração, divulgadas através do sistema Disque Mercosul. [...] O relacionamento com o MRE foi importante também para a capacitação de técnicos estaduais no exterior. (NUNES, 2005, p.87)

O diálogo positivo com o governo central, demonstra que, apesar de manter uma postura centralizadora, o MRE não criou grandes obstáculos para que o Rio Grande do Sul atuasse em assuntos internacionais. Pelo contrário, “as relações com o Itamaraty do governo Collares foram marcadas pela cooperação. A SEAI firmara-se como a interlocutora do Ministério no Rio Grande do Sul e os dois

órgãos possuíam um relacionamento de trabalho harmonioso.” (NUNES, 2005, p. 87).

Diferente do que ocorrera no governo anterior, a região transfronteiriça não teve grande relevância nas ações internacionais. Programas importantes, como o CEDIF e os Comitês de Fronteira continuaram a ser executados, mas as ações que visam a integração e cooperação na fronteira não aparecem mais de forma tão frequente como anteriormente. Nesse campo, é vista apenas a participação do estado no projeto viário tripartite, no projeto de reciclagem de lixo urbano da fronteira e no protocolo de cooperação com a Província de Misiones²⁹, da Argentina, como algo próprio da gestão Collares. O restante das atividades foram acompanhamentos de ações promovidas no governo anterior.

Não deixa de ser importante observar a continuidade das ações em governos com perfil político tão diferente. Contudo, a falta de iniciativa nessa área não favorecia a intenção de aprofundar institucionalmente a integração, como fora a ideia no governo precedente. Ao invés disso, o estado se limitou a apenas participar de reuniões do CEDIF e encaminhar suas demandas ao Itamaraty, não tomando frente nas iniciativas, algo que aconteceu de forma inversa na questão econômica. Nesse campo, o governo de Collares apresentou projetos interessantes de integração da cadeia produtiva das regiões fronteiriças como, por exemplo, o projeto de beneficiamento do leite uruguaio no Brasil³⁰.

O período se mostrou bastante oportuno para o desenvolvimento de ações no plano transregional. A consolidação do MERCOSUL durante esses anos, como afirmou previamente, é o mais claro argumento a favor disso. As ações mais relevantes nesse âmbito foram justamente as vinculadas ao bloco. Procurando entender qual seria o seu papel no novo cenário, que se desenhava a partir da assinatura do Tratado de Assunção, o governo do estado fomentou a discussão com os mais diversos nichos da sociedade, promovendo e apresentando o estado em palestras, seminários e encontros em diversos momentos ao longo do período³¹. Muitos desses eventos eram justamente para a SEAI apresentar o

²⁹ Decreto 35.760, de 28 de dezembro de 1994.

³⁰ COLLARES, 1993, pp. 37.

³¹ A instituição do Fórum Permanente do MERCOSUL demonstra a preocupação do estado com esses temas, conforme o Decreto 35.272, de 23 de maio de 1994.

MERCOSUL, já que essa recebia informações e detalhes sobre o mesmo diretamente do Itamaraty, como visto previamente.

A mudança de foco do estado pode ser vista, principalmente, na mudança de patamar que a economia argentina - e em menor grau, a uruguaia e a paraguaia - teve para as exportações do Rio Grande do Sul. No ano de 1990, a Argentina ocupava somente o décimo segundo lugar entre os países que importavam produtos gaúchos. O Uruguai aparecia na oitava colocação – sendo o mais bem colocado da América Latina – e o Paraguai não figurava entre os doze primeiros. Nos anos seguintes, a Argentina subiu gradativamente. Em 1991, foi para sexto e, no ano seguinte, quinto, até chegar ao posto de segundo país que mais importava do Rio Grande do Sul, mantendo a mesma posição em 1994 (NUNES, 2005). Isso quer dizer que a Argentina só não importava mais produtos do que os Estados Unidos, que historicamente era o maior importador de produtos do estado. O Uruguai não alterou sobremaneira a sua posição. Ele se manteve como oitavo importador. Já o Paraguai passou a figurar como o décimo importador de produtos gaúchos no último ano do período. Esses três países são os únicos representantes entre os maiores importadores do Rio Grande do Sul na América Latina. Não por um acaso, esses são os países que formavam o MERCOSUL. Fica claro, então, como o bloco econômico teve uma importante influência na economia gaúcha à época.

No âmbito global, as atividades paradiplomáticas do governo Collares deram continuidade às diretrizes da gestão anterior. A busca por cooperação técnica qualificada através da atração de capital e tecnologia estrangeira “visavam à formação de *joint ventures*, das quais resultassem programas de qualidade da produção industrial e agrícola.” (COLLARES, 1995, p. 9), o que não foge do modelo de atração utilizado anteriormente. Além disso, o estado continuou mantendo contato e atividades com as suas províncias irmãs, além de assinar um novo convênio de fraternidade com a província de Jamtland, na Suécia, que seguia a intenção de buscar melhorias para o estado através da cooperação com países reconhecidamente exportadores de tecnologia³². Fora a cooperação técnica e financeira, a gestão de Collares também deu prioridade à promoção

³² COLLARES, 1992, pp. 37-38.

comercial e atração de investimentos para o estado como, por exemplos, através das missões a Taiwan e Hong Kong.

De uma maneira geral, o Rio Grande do Sul continuou a sua experiência no cenário internacional utilizando-se de diversas ações paradiplomáticas nesse período, como exemplifica Nunes

Organizaram-se missões governamentais a oito países com os objetivos de obter cooperação técnica e financeira e de promover o estado como uma opção para investimentos; autoridades estrangeiras visitaram o estado; a SEAI iniciou relacionamentos com outros GNC (governos não centrais) com os quais foram assinados atos internacionais; os contatos em nível subnacional entre o CODESUL e o CRECENEA Litoral foram mantidos; e realizaram-se missões empresariais ao exterior. (NUNES, 2005, p. 87)

As ações demonstram como o governo estadual soube tirar proveito tanto de ações cooperativas como paralelas com o governo federal. Dessa maneira, o estado se colocou como um aliado do governo central na busca pela concretização do MERCOSUL, âmbito em que o governo estadual atuou, durante o período, como replicador das diretrizes do Ministério das Relações Exteriores. Ao mesmo tempo, o governo estadual defendeu os seus próprios interesses no exterior, como a busca pelo incremento do comércio exterior, a atração de investimentos estrangeiros e a cooperação técnica com terceiros países.

3.3. O governo de Antônio Britto (1995-1998)

Depois de um período de grande instabilidade política e econômica no Brasil, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso na presidência da república traz de volta relativa estabilidade para o país, ancorado principalmente no Plano Real. O novo cenário mundial cada vez mais globalizado se mostrou propício para a retomada dos investimentos estrangeiros no país. Além disso, adotado em preceitos neoliberais, o país viveu durante governo de Cardoso um período de liberalização econômica até então não visto. Nessa mudança, o país abdica de

sua atuação autônoma e adere à “ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder” (CERVO,2002, p. 8), cujas diretrizes sugeriram reformas redutoras do escopo de atuação do Estado que tiveram consequências não somente no âmbito federal como, também, no estadual. Algumas das reformas adotadas pelo governo federal também o foram no âmbito estadual como, por exemplo, as privatizações e a facilitação à entrada de investimentos estrangeiros.

Desta forma, a SEAI foi reestruturada e incorporada à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social³³. Os assuntos internacionais passaram a ser diretamente ligados ao mercado internacional e ao desenvolvimento do Rio Grande do Sul, sobretudo o econômico³⁴. Ou seja, se o governo federal abdicara de fazer uma política internacional própria, o estado também o fez ao focar seus esforços internacionais, principalmente, na atração de investimentos e adequação do estado aos mesmos. A justificativa do governo para a fusão das secretarias mostra claramente essa visão, uma vez que essa foi feita para “assegurar a integração do Rio Grande do Sul no mercado internacional, especialmente no que diz respeito ao MERCOSUL” (BRITTO, 1996, p. 19).

Se a maior preocupação no governo federal era com os novos rumos da economia, a questão teve a mesma importância para no Rio Grande do Sul. Assim sendo, o governo de Antônio Britto (PMDB) voltou as atenções da recém estruturada SEDAI justamente para a economia, seja na atração de investimentos ou na oferta de produtos gaúchos para o exterior. O governo acreditava que “nas decisões de localização dos novos investidores estava em jogo ou o deslocamento da economia gaúcha para o novo centro dinâmico da economia brasileira, ou a sua perpetuação como uma economia periférica e reflexa, condenada, ademais, a navegar passivamente o seu declínio.” (BRITTO, 1999, p. 26). Disto decorre o projeto de reestruturação do estado em que, entre outras medidas, preconizava a inserção internacional do Rio Grande do Sul através da transformação da economia regional de predominantemente agropecuária para

³³ Decreto nº 35.915, de 12 de abril de 1995 que dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI).

³⁴ Assim como conclui Nunes: “Dada à concepção do governo Britto da estreita relação entre o desenvolvimento do Estado e os investimentos estrangeiros, é compreensível a decisão de fundir em uma única secretaria as funções do desenvolvimento e do relacionamento internacional.” (NUNES, 2005, p. 92)

industrial. Para atingir esse objetivo, o governo optou por privatizar diversas empresas estatais e utilizar esse dinheiro em investimentos de infraestrutura para, entre outros interesses, atrair novos negócios ao estado, como nos casos da General Motors e da Ford que anunciaram investimentos neste período.

O governo de Britto evocou o Mercosul para a atração desses novos investimentos ao estado. Nesse sentido, os discursos do governador apresentados nas mensagens à Assembleia colocam o estado como um importante eixo para o bloco econômico, como sugere o trecho a seguir

[...] a sociedade gaúcha percebeu a formação de um novo horizonte no Estado, a partir de um amplo espectro de investimentos que optou pelo Rio Grande do Sul como um destino final. Foi uma escolha madura na nova geografia política que tomou forma neste extremo do continente, a partir da estabilidade monetária no âmbito nacional e da consolidação do MERCOSUL no contexto internacional. (BRITTO, 1998, p. 15)

Além disso, no mesmo documento foram ressaltadas as razões pelas quais os investimentos estrangeiros optaram pelo Rio Grande do Sul

É fundamental entender que, nas condições em que estava a ter lugar o novo ciclo de investimentos, as decisões de localização das novas empresas, especialmente as do setor automotivo, pautavam-se por uma complexa combinação de fatores estruturais, relativos, por um lado, à qualificação da mão-de-obra, às facilidades de infraestrutura e, sobretudo, à proximidade e às condições de acesso aos grandes mercados consumidores. E, por outro lado, a fatores de outra ordem, ligados às condições negociais relativas aos benefícios fiscais e financeiros passíveis de serem obtidos. (BRITTO, 1999, p. 25)

Em 1998, colaborando com essa ideia, diversas empresas estrangeiras anunciaram investimentos no estado e apontaram como justificativa a posição geográfica do mesmo. Assim, uma vez que o Rio Grande do Sul se encontra próximo aos principais mercados consumidores do Mercosul, conseguiu atrair investimentos que visavam atender não somente o mercado brasileiro, mas, também, a outros países membros do bloco (MACADAR, 1999). Esses interesses de investimentos estrangeiros também levaram o governo a investir na infraestrutura do estado para se tornar mais atrativo e, conseqüentemente,

proporcionar melhor ligação entre o Rio Grande do Sul e os seus vizinhos estrangeiros. A exemplo desses interesses, durante o governo Britto, foi finalizada a construção da ponte São Borja-Santo Tomé³⁵, com vistas à integração e abrindo outro meio de ligação do estado com a Argentina.

No entanto, ainda que se tenha feito a concessão para a construção da ponte, a questão fronteiriça não recebeu atenção especial da SEDAI durante o governo Britto. A ação mais importante nesse sentido foi a continuidade da participação do estado em fóruns de discussão sobre o tema. No âmbito da CODESUL-CRECENEA Litoral e do Fórum de Governadores³⁶, o governo manteve diversas discussões através de grupos de trabalho, que permeavam a questão fronteiriça com a Argentina. Assim, a secretaria deixou de formular e implementar programas e estratégias próprias para a região. Ainda assim, nas ações de interesse integracionista, como a melhoria da ligação terrestre com os vizinhos estrangeiros, faz-se notar que a questão fronteiriça tinha perdido importância para o governo. Logo, os aspectos fronteiriços locais não obtiveram atenção, como fica claro na justificativa ao Programa Corredores de Transporte, em que as obras visavam a interligação dos principais centros produtores:

[...] serão interligados os principais centros produtores, o porto de Rio Grande e as fronteiras da Argentina e Uruguai, de maneira a permitir o escoamento adequado da produção agrícola e industrial. E, além disso, se integrará a economia do RS aos países do MERCOSUL, através de rodovias coletoras que permitam a conexão aos sistemas troncais rodoviários desses países. (BRITTO, 1997, p. 51)

Se, por um lado, a questão transfronteiriça fora deixada de lado nas principais ações governamentais do período, o mesmo não pode ser dito sobre o aspecto transregional da paradiplomacia gaúcha à época. Com o foco direcionado ao desenvolvimento do estado, o governo se preocupou em impulsionar o setor produtivo em direção aos mercados do Mercosul. Com isso, surgiu a preocupação com a integração física, que visava a integração com o Cone Sul -

³⁵ O acordo para a realização da obra havia sido feito ainda sob o governo de José Sarney, em 1989, e a sua construção aparecia como objetivo das administrações passadas do governo do Rio Grande do Sul.

³⁶ Fórum entre os governadores dos estados subnacionais membros da CODESUL e da CRECENEA.

como mostrado anteriormente, e vinha a complementar o objetivo de expansão em direção aos vizinhos regionais. Esse movimento pode ser visto nas parcerias que o governo estabeleceu através da SEDAI com outros órgãos, governamentais ou não³⁷, onde o que se buscava não era somente a atração de investimentos externos interessados no Mercosul, mas também o incentivo ao setor produtivo estadual para buscar esse mesmo mercado. Essa preocupação em estimular o produtor interno aparece em diversos momentos como, por exemplo, na criação e apresentação de serviços que visavam a facilitar a exportação (Bolsa de Negócios e Disque Mercosul); no apoio a missões empresariais através de contatos da SEDAI no exterior; e na implementação do Centro de Promoção do Mercosul, para que as empresas gaúchas pudessem divulgar seus produtos. Afora a questão econômica, é destacável também a atuação do governo ao realizar diversos acordos de cooperação técnica e científica com organizações da Argentina e Uruguai.

No período, a atuação paradiplomática de âmbito global também se destacou na parte de cooperação técnica, principalmente com a província irmã de Shiga, Japão, com a qual o governo mantinha importantes projetos de cooperação técnica e científica como, por exemplo, nas áreas de educação, agricultura, engenharia de controle e automação³⁸.

Em 1995, o Ministério das Relações Exteriores instalou no Rio Grande do Sul um escritório regional de representação (ERESUL), que acabou por ser o interlocutor direto do governo federal no estado. Isso acarretou na diminuição da importância da SEDAI para a oferta de cooperações, uma vez que esse escritório passou a centralizar os contatos (NUNES, 2005).

A economia teve também maior destaque na atuação paradiplomática global do governo gaúcho. O compromisso com a atração de investidores internacionais pode ser visto em diversas situações, onde o governo se esforçou para oferecer os estímulos mais diversos aos possíveis investidores estrangeiros. Vistos pelo governo como uma “oportunidade irremediável” para renovar a matriz produtiva local, o esforço do governo foi recompensado com anúncio de diversos

³⁷ A exemplo do grupo *Rs Exportar* “constituído por SEDAI, Pólo RS, SEBRAE-RS e FIERGS, com a finalidade de promover ações conjuntas no exterior” (NUNES, 2005, p. 100)

³⁸ BRITTO, 1999, pp. 180-181.

investimentos estrangeiros no estado durante o período (MACADAR, 1999; NUNES, 2005; SILVA, 2007). O maior destaque dessa leva de investimentos ficou por conta das montadoras de automóveis que, além de suas próprias atividades, ainda trouxeram consigo uma gama de outras indústrias menores, como as de autopeças, complementares a ela. Essa característica das montadoras, aliás, foi vista como positiva e essencial para a realocação do estado no cenário econômico, uma vez que “Os efeitos de espraiamento destes setores são capazes de promover um verdadeiro choque de modernidade nas atividades de produção e nas relações comerciais da economia estadual.” (BRITTO, 1996, p. 35). Assim como na estratégia transregional, na global, o estado não tratou de somente atrair investidores. Por diversas vezes, a secretaria de assuntos internacionais organizou viagens para a promoção de produtos gaúchos como, por exemplo, à Rússia, para promoção do setor moveleiro e ao Chile, para promoção do setor de rochas ornamentais³⁹.

Tendo em vista as ações do governo Britto no relacionamento internacional, podemos concluir que essas estiveram vinculadas fortemente à ideia de desenvolvimento do estado. Uma das consequências dessa visão foi justamente a fusão das secretarias de assuntos internacionais e de desenvolvimento. Essa fusão também ajudou a dar um caráter pragmático às ações externas. A atração de investimentos, por exemplo, era colocada pelo governo como algo necessário para o estado se desenvolver, não importando os custos que acarretassem. Para o governo, era obrigação do estado se tornar atrativo. O pretense pragmatismo das ações nesse período, por um lado, corrobora com Soldatos (1990) por não ter sido conflitivo com o Estado federal e ainda ter contado com seu apoio para diversas ações. No entanto, no âmbito estadual, as políticas de atração de investimentos geraram debates que não poderiam se resumir ao pragmatismo (SILVA, 2007).

Ainda que as ações nesse período tenham se concentrado na área econômica e, que o órgão que até então concentrava as ações internacionais tenha perdido importância dentro do governo do Rio Grande do Sul, o estado conseguiu se manter ativo no cenário internacional. A teoria da paradiplomacia não exclui os

³⁹ BRITTO, 1998, pp. 118-119.

estados subnacionais que limitam suas estratégias à área econômica do rol de atores legítimos no cenário internacional, aptos a traçar uma estratégia de política externa. Adotando uma orientação estratégica, como foi a de atração de investimentos, o governo traçou a projeção externa como uma via para a reestruturação do estado, o que conferiu aos assuntos internacionais importância essencial na política gaúcha do período.

3.4. O governo de Olívio Dutra (1999-2002)

A eleição de Olívio Dutra (PT) coincidiu com a reeleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para a presidência do país. Apesar da continuidade no plano nacional, as conjunturas doméstica e internacional instáveis fizeram com que alguns princípios motores da política internacional brasileira se modificassem. Se, no primeiro mandato de Fernando Henrique, a política externa se mostrou alinhada à globalização neoliberal, em seu segundo mandato, essa orientação foi alterada (VIZENTINI, 2005). Priorizando maior integração e diálogo com a América do Sul e uma revisão das ideias neoliberais, o discurso oficial incorporou a crítica à “globalização assimétrica”. Dessa maneira, a visão brasileira sobre a política externa tomou novos rumos, que já eram embrionários anteriormente. Por exemplo, a importância da América do Sul para o país que fora destacada no governo precedente é reforçada e a região passa a figurar como parceiro estratégico do Brasil para as negociações bilaterais e multilaterais que o interessavam à época, como as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004).

Este movimento foi acompanhado pelo governo do Rio Grande do Sul, o que pode ser creditado à visão política que o novo governo tinha do cenário exterior. Nas gestões anteriores fica clara a política de atração de capital estrangeiro para o estado através de diversas formas de incentivo. Esta prática de atração de capital estrangeiro foi um dos motivos de diversas crises econômicas pelo mundo à época (como, por exemplo, no México, Ásia, Rússia e Argentina), e tal política não teve continuidade no governo de Dutra, uma vez que havia a determinação de romper com as práticas das gestões passadas, também na área internacional.

A ideia de que a entrada indiscriminada de capital estrangeiro no estado seria prejudicial pode ser ancorada na ideia da baixa internacionalização da economia local. Esse ponto é destacado por Cervo (2003) como o erro do Estado brasileiro ao abrir pontos estratégicos de sua economia, ao passo em que, nos países hegemônicos, a abertura da economia vinha com a internacionalização da mesma, o que equilibraria as desvantagens. No Brasil e em outros países periféricos, o Estado não conseguiu cumprir seu papel logístico e somente abriu a economia, o que causou danos severos em alguns países.

Se no país isso não foi alcançado, o Rio Grande do Sul demonstrou que estaria disposto a fazer tal compensação. Como a economia já havia sido aberta para o capital estrangeiro nas gestões anteriores, restou ao governo Dutra o papel de internacionalizar a economia gaúcha para que não permanecessem apenas os efeitos negativos. Nota-se essa vontade quando o secretário da SEDAI à época destaca a experiência de atuação no cenário externo de outras regiões, indicando por qual viés o governo pretendia atuar, onde “um governo regional pode atuar como articulador e indutor de processos locais de organização produtiva, cooperação, mobilização e qualificação dos agentes produtivos [...] da pesquisa e desenvolvimento de novos processos e tecnologias” (VIANNA MORAES, 2001, p. 5 apud NUNES, 2005, p. 109). O governo assumir um papel de indutor das potencialidades da sociedade foi um rompimento com o que, até então, era visto no governo gaúcho. Ainda que a ideia dos governos anteriores também fosse a de desenvolver o estado, o método pelo qual isto foi buscado é que mudou. Enquanto os governos anteriores acreditavam que a atração de investimentos estrangeiros pudesse estimular o crescimento da economia regional, e que isso, como consequência, faria o seu alcance aumentar de maneira natural, como em um movimento de *spill over*, o governo de Dutra acreditava que

para alcançar o crescimento econômico, não basta ampliar a produção sem que haja a correspondente demanda. A inexistência de mercados para os diversos produtos e unidades produtoras inviabiliza uma estratégia de crescimento sustentável no longo prazo. Portanto, para viabilizar o crescimento do Rio Grande do Sul buscamos também garantir maior espaço para a

produção gaúcha no mercado interno e externo
(DUTRA, 2003, p. 11)

Assim, a internacionalização almejada pelo governo do estado visava antes o desenvolvimento interno do que o simples crescimento de exportações, fazendo parte de um sistema mais amplo de visão política. Dessa forma o governo afirmava

A economia gaúcha possui um significativo encadeamento entre seus diversos setores até chegar aos segmentos exportadores, permitindo que o crescimento das exportações gaúchas implique em ampliação do consumo intermediário e, conseqüentemente, no fortalecimento do mercado interno com a expansão da indústria e da agropecuária e a geração de emprego. Para ampliar as exportações, realizamos um programa de promoção comercial visando à internacionalização das operações das empresas gaúchas, a diversificação dos mercados de destino, a qualificação do produto pela agregação de valor e a diversificação das exportações.
(DUTRA, 2003, p. 11)

Com o intuito de se resguardar da dependência do capital estrangeiro diferentemente do que parecia ser o caminho anterior, o governo escolheu como estratégia promover os seus produtos e serviços no exterior, fortalecendo-os nesse cenário. Essa ação, apesar de nova no estado, já era apontada por Keating (2004) como uma possível causa para as unidades subnacionais defenderem seus interesses no exterior, justamente para se proteger da insegurança da dependência que o capital estrangeiro pode gerar, como apontava ser o caso gaúcho.

Ainda que com motivações e intuítos diferentes, o peso da área econômica prevalecia como o argumento mais visível das ações internacionais, o que também era a tônica dos governos anteriores. Porém, a singularidade no governo Dutra foi a dimensão com a qual os temas do cenário externo foram tratados. Ainda que as tratativas do Rio Grande do Sul com o exterior, envolvessem ações práticas de fácil consenso, o governo Dutra também acrescentou questões mais amplas, algumas até de cunho ideológico como foi o caso do apoio do estado à realização das primeiras edições do Fórum Social Mundial. As diferenças políticas entre o governo federal e o estadual também colaboraram para a mudança de ação do Rio Grande do Sul na política externa, se colocando como

uma voz ativa nos debates suscitados à época - o que não acarretou em sanções ou constrangimentos, por parte do governo federal, ao estado. Nesse sentido, o governo deixava clara a sua posição e as suas intenções com essas incursões ao exterior, onde ele

[...] debateu as políticas neoliberais e os projetos que poderiam contrariar os interesses do povo brasileiro e latino-americano, como é a proposta da ALCA. Para isso, foi fundamental o apoio à realização do Fórum Social Mundial, que busca formular propostas para a efetiva construção de um outro mundo [...] aprofundou sua inserção internacional de maneira ativa e soberana no sistema mundial, tendo como balizador nosso projeto de desenvolvimento. (DUTRA, 2003, p. 16)

Nesse sentido, o governo envolveu-se em “debates politizados sobre a dívida externa, a ALCA, o disciplinamento da circulação internacional do capital e até sobre as guerras no Oriente Médio” além de participar em “debates internacionais sobre modelos de gestão, democracia e alternativas de desenvolvimento” (SILVA, 2007, p. 431). Assim, o governo mantinha as suas características emancipatórias e de democratização também no cenário externo. Pelas dimensões do envolvimento da gestão de Dutra no cenário externo, podemos afirmar que pela primeira vez, no período analisado, um governo estadual gaúcho pretendeu voltar as suas preocupações para questões globais na paradiplomacia, como nos termos expostos por Soldatos (1990).

A ação de maior visibilidade durante esse período foi a realização do Fórum Social Mundial, um contraponto ao Fórum Econômico Mundial, que ia ao encontro das ideias contra hegemônicas propostas pelo governo estadual. A organização contou com o apoio de diversos movimentos internacionais, governos estrangeiros de diferentes níveis e observadores de agências da Organização das Nações Unidas (ONU) (SILVA, 2007). A segunda edição, que ocorreu no ano de 2002, contou com o maior apoio do governo com o envolvimento da maioria das secretarias, além da intensa divulgação do evento realizada pelo governo durante as missões internacionais. Essa foi, também, a que teve o maior público e repercussão – nacional e internacional (NUNES, 2005). Além do fórum, as demais ações da paradiplomacia também se concentraram bastante em questões de escopo global, sem perder o caráter

regional como discutido anteriormente. Isto porque, embora o governo estivesse presente em discussões de nível global (formação de bloco econômico ou formas de participação democrática e popular), o alcance de suas ações era restrito ao âmbito subnacional (NUNES, 2005). Essa constatação, ao mesmo tempo em que não diminui a inovação e relevância das ações paradiplomáticas do governo Dutra, também não as eleva a um patamar fictício.

As ações com maior destaque permanecem no âmbito global. Entre essas ações, podemos destacar a continuação da intensa relação desenvolvida com a província de Shiga em áreas como a cooperação técnica e pesquisa tecnológica. Durante o governo Dutra também foram assinados acordos de irmanação com a província de Hubei, na China, e com a região de Vêneto, na Itália⁴⁰. Ambas as iniciativas reforçam a vontade do estado em estabelecer acordos de cooperação técnica e científica, entre outras, com regiões mais industrializadas, buscando se beneficiar de tais acordos para áreas específicas de sua própria cadeia produtiva, como no caso de Vêneto, em que muitos dos acordos giravam em torno da vitivinicultura, presente em ambas as regiões⁴¹.

Ainda no âmbito global, o governo promoveu intercâmbio com diversas regiões do mundo sobre desenvolvimento regional, economia solidária e gestão democrática, o que demonstra a complexidade das questões tratadas, que iam além das questões pragmáticas, com regiões de países como, por exemplo, os Estados Unidos, México, Portugal, Canadá e França⁴². Até mesmo as temáticas do Fórum Social Mundial servem como demonstração disso. Além de tais tratativas, o governo estadual promoveu economicamente o estado em diversas oportunidades, tanto através de parcerias entre empresas de micro, pequeno ou médio porte, quanto de divulgação dos produtos e potenciais do estado. Dessa forma, o governo não deixou de lado o caráter econômico das relações internacionais, uma vez que reconhece nas mensagens à Assembleia que o desenvolvimento do estado depende da expansão de mercados, internos e externos, para os produtos gaúchos. Dessa maneira, o governo buscou, através

⁴⁰ Ao mesmo tempo, como ressalta Nunes (2005), os acordos com Manitoba (Canadá) e Valparaíso (Chile) não foram continuados.

⁴¹ DUTRA, 2002, p. 58.

⁴² DUTRA, 2003, pp. 94-96.

da sua atuação internacional, aliar o crescimento da produção com ampliação dos mercados.

Nas ações paradiplomáticas transregionais o governo não foi muito além do que já vinha sendo feito, mas reafirmou os laços de amizade com Argentina e Uruguai, firmando ainda diversos acordos de cooperação nas áreas econômica, científica, tecnológica e cultural⁴³. A ação mais relevante nesse cenário diz respeito à realização do Fórum de Governadores do Mercosul, que pretendia dar mais voz ativa aos governantes subnacionais nas decisões tomadas pelo bloco, além de propor novas pautas além da econômica. A presença de um representante do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e de um membro do Comitê de Regiões da União Europeia – órgão semelhante ao que se pretendia instaurar pelo Fórum – deram legitimidade aos assuntos acordados, o que demonstrou uma capacidade de atuação do governo estadual em não gerar conflito com o governo federal, mas ainda assim defender seus próprios interesses (SILVA, 2007). Já as ações voltadas para as regiões transfronteiriças não foram em grande número durante o governo Dutra. Ainda assim, o estado participou de encontros que estabeleceram a implantação de planos diretores para o desenvolvimento de zonas fronteiriças entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai⁴⁴, o que deu continuidade à relação histórica positiva entre ambos os países, mas sem se aprofundar na questão.

Em uma perspectiva geral, o período em que Olívio Dutra esteve no comando do estado do Rio Grande do Sul foi bastante profícuo para as relações externas do estado. Durante seu governo foi possível ver a ampliação da agenda externa, não submetendo-a exclusivamente ao âmbito econômico, o que fora algo incomum de acontecer até então. A visão do governo durante o período ajudou para que houvesse um aumento no número de missões internacionais, tanto no exterior como no estado. Com uma agenda mais ampla, que consegue abarcar acordos econômicos, de cooperação técnica e científica e, ao mesmo tempo, participação popular democrática e economia solidária, foi possível ao governo lançar mão de diversos mecanismos da paradiplomacia para satisfazer os seus anseios. Um fator que colaborou para a procura pelo exterior com tanta

⁴³ DUTRA, 2001, p. 39; Idem, 2003, p. 49.

⁴⁴ Idem, 2003, p. 94.

frequência derivou da divergência política que o governo estadual possuía com a instância federal. O fato de que projetos estaduais, tais como a economia solidária e o orçamento participativo, não afinados com o governo federal, tivessem menos chances de sucesso fez com que houvesse a procura por parcerias internacionais, o que se mostrou positivo para a projeção externa do estado. Além disso, como supracitado, as relações internacionais faziam parte de um plano de governo mais amplo, o que fez com que as ações fossem coordenadas com um intuito em comum.

Paralelamente aos avanços da paradiplomacia gaúcha no âmbito global, também devemos ressaltar que as demais ações, se não sofreram retrações, ao menos foram menos intensas do que anteriormente. Esse fato pode ser explicado pela desconfiança pela qual passava o Mercosul à época, além dos problemas econômicos vivenciados pelos países membros do bloco no período. Tais questões frearam as tratativas econômicas, até então as mais proeminentes entre o Rio Grande do Sul e seus vizinhos regionais. O governo Dutra optou por manter as relações econômicas então em curso, sem agregar outros grandes projetos. O foco era visivelmente outro, como demonstramos anteriormente.

Por fim, devemos destacar como a atuação de um estado subnacional não depende exclusivamente de alinhamento político com instâncias superiores no pacto federativo ou seus similares. Essa constatação é importante, pois, até então, não havia existido governos federal e estadual com ideias e ânimos tão divergentes, o que poderia frear as tentativas de projeção externa. Mas, pelo contrário, o governo federal se mostrou favorável e até mesmo apoiou algumas ações do governo estadual, como demonstra em detalhes Nunes (2005). Podemos ver, então, que apesar das divergências políticas ou ideológicas, o governo estadual entendia que era importante agir em harmonia com a política externa do Brasil sem, no entanto, deixar de se posicionar em assuntos relevantes para si.

3.5. O governo de Germano Rigotto (2003-2006)

O governo de Germano Rigotto (PMDB) iniciou em um cenário interessante. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) para a presidência do Brasil possibilitou a manutenção, em sentido inverso, das diferenças ideológicas entre o governo estadual e o federal, no período precedente. Por um lado, a política externa brasileira dava sinais de continuidade à política exterior do estado do Rio Grande do Sul, e, por outro, o governo estadual operava em sentido oposto. Não seria absurdo pensar na experiência paradiplomática do estado gaúcho sob Dutra como um precedente para o governo federal de Lula da Silva (SILVA, 2007). O Brasil passou a ter mais autonomia em suas decisões externas, assim como buscou a reverter o quadro de vulnerabilidade que apresentava perante o mundo.

Se, por um lado, a política exterior do Brasil parecia se assemelhar em muito com a política de Dutra, o governo do estado não fez o mesmo e decidiu descontinuar as ações. A procura por investimentos estrangeiros, principalmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, revertia a decisão de não se tornar subserviente às políticas estrangeiras. Dessa maneira, o governo aceitaria uma série de contrapartidas para a obtenção desses investimentos, algo que havia sido rejeitado anteriormente. Com isso, a autonomia alcançada anteriormente voltaria a ficar comprometida e aumentaria a vulnerabilidade externa do estado. Como essa ideia era contrária à política exterior nacional, foi negada a contratação de novos empréstimos por parte do estado gaúcho⁴⁵.

Com a alegação de endividamento, foram aplicadas diversas medidas para a redução das despesas e, com isso, departamentos da SEDAI foram extintos e as suas frentes de atuação restringiram-se, novamente, a pautas econômicas, conforme demonstravam a maioria dos programas propostos pelo órgão⁴⁶. Assim, a Secretaria passa a ter poucas preocupações com a manutenção do nível de projeção que o Rio Grande do Sul havia atingido no cenário internacional. A

⁴⁵ Além disso, na missão organizada pelo estado, em outubro de 2005, a intenção era de que o governador fosse negociar diretamente com os presidentes dos bancos, mas a prévia decisão desses de não comparecerem as reuniões fez com que apenas secretários fossem. O que começou com a intenção de assinaturas de contratos acabou apenas com a apresentação projetos, que não obtiveram grandes desdobramentos posteriores.

⁴⁶ Os programas lançados no plano estratégico de atuação da SEDAI, em 2003, eram a Capacitação para a Competitividade Empresarial (PCCE), Cooperação Empresarial e Inovação (PCI), Atração de Investimentos (Proain), Acesso ao Crédito (PEAC), Exporta/RS e Programa de Integração e Cooperação Internacional (PIC).

própria definição do governo estadual, para as funções da Secretaria, demonstrava como era secundária a representação do estado no exterior

A secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais é o órgão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul responsável por incentivar o desenvolvimento econômico com vistas a promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, assim como para tratar das suas relações com outros países. (RIGOTTO, 2004, p. 43)

A explícita preocupação com o comércio não afetou apenas as ações da SEDAI. Outras secretarias também perderam a capacidade de criar novos acordos internacionais, e a diminuição nos acordos de cooperação técnica e científica é exemplo dessa nova estratégia gaúcha que envolveu em relação às práticas do governo anterior. Com isso, não queremos afirmar que não houve acordos de cooperação além das econômicas, mas sim, que a maioria desses acordos tinha alguma vinculação com o comércio exterior. Em diversas ocasiões como, por exemplo, em reuniões com embaixadores ou outros representantes de Estados estrangeiros⁴⁷, o governador ressaltava a intenção de aumentar o comércio internacional com esses países, fossem eles de maior ou menor relevância para o estado e, também, independente de quais fossem as intenções das visitas desses representantes.

A ênfase na economia, particularmente no comércio, demonstra uma grande diferença do governo Rigotto não apenas em relação ao de Dutra, mas também à orientação da política externa nacional, à época pautada na “autonomia pela diversidade” e na introdução de novos temas na agenda externa. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). O governo do Rio Grande do Sul mantinha o foco na necessidade de aumento das exportações. Em alguns momentos, essa preocupação chegou a ser levada ao nível federal, com o questionamento da entrada de produtos do mercado calçadista chinês⁴⁸ ou das barreiras tarifárias impostas pela Argentina, que tentava se recuperar de uma severa crise econômica⁴⁹.

⁴⁷ RIGOTTO, Germano. Discurso do Governador – Conferência do Conselho Internacional Empresarial Libanês, 2003.

⁴⁸ Disponível em <<http://www.rs.gov.br/conteudo/163596>> acessado em 06/12/2014.

⁴⁹ RIGOTTO, 2005, p.9.

Contudo, em muitos aspectos houve coincidência entre as diretrizes de política externa do governo federal e as ações do estadual. O interesse pela América do Sul é um exemplo disso, mas não o único. O governo do Rio Grande do Sul soube aproveitar também o incentivo federal para abrir negociações com países não tradicionais. São os casos de diálogos com Moçambique, China e países árabes, o que se mostrou coerente com a perspectiva de alianças Sul-Sul propostas pelo governo brasileiro. Embora nem todos contatos tenham gerado ações concretas posteriores, o simples diálogo já demonstra uma ofensiva paradiplomática diferenciada, inclusive em relação aos governos estaduais anteriores do mesmo espectro político de Rigotto.

Por ocasião da visita presidencial à China, em 2004, o governo gaúcho também se fez representar, a convite do governo federal, pelo governador Rigotto e pelo secretário da SEDAI, Luís Roberto Ponte⁵⁰. Os contatos com representantes de algumas províncias chinesas já haviam sido feitos anteriormente e o governo depositava bastante expectativas nessas tratativas, principalmente pela forma como a China emergia no cenário econômico internacional. Aquele país era visto como um importante destino para as exportações gaúchas. É verdade que o crescimento das exportações gaúchas é notado desde o ano de 2000, mas também é verdadeiro que o governo de Rigotto se esforçou sobremaneira para intensificar as relações com a China, tendo mantido intenso contato com representantes chineses durante todo o período de seu governo. Apesar de uma grande estiagem no ano de 2005 que prejudicou as exportações gaúchas e conseqüentemente o crescimento dessas, uma vez que a maioria eram frutos do agronegócio (CASAGRANDE; ILHA; FÜHR, 2013), a tendência de crescimento foi retomada em anos posteriores.

Se o Rio Grande do Sul conseguiu aproveitar o propósito de expandir as relações internacionais do governo brasileiro, o mesmo também pode ser dito da reaproximação que o país teve com a América do Sul. Em diversos momentos, o governo federal deixava claro que era favorável à reaproximação do Brasil com o restante dos países sul-americanos. Isso inclui a Argentina e o Uruguai, principais interesses do Rio Grande do Sul como o próprio governo estadual

⁵⁰ Disponível em <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/173880>> acessado em 05/12/2014.

ressaltava⁵¹, uma vez que o estado mantinha-se estrategicamente importante para o bloco econômico. Nesse cenário, ocorreu maior distanciamento da Argentina que se ocupava prioritariamente com sua agenda interna de crise econômica e financeira. Houve aproximação mais forte do governo gaúcho com o vizinho Uruguai. As tratativas com esse eram feitas, muitas das vezes, diretamente com os presidentes do Uruguai, Tabaré Vázquez e, principalmente, Jorge Battle, com quem o governador Rigotto partilhava visões políticas⁵².

No âmbito da paradiplomacia transfronteiriça, foi justamente o Uruguai quem apareceu como destaque na agenda do Rio Grande do Sul. Se no governo anterior essa relação tinha se mostrado distante, no de Rigotto, a aproximação foi evidente. A ação que mais chama a atenção é a participação do governo do estado, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o governo do Uruguai, na execução do acordo para permissão de residência, estudo e trabalho firmado entre os dois países para cidadãos que residissem em municípios fronteiriços⁵³. Esse acordo permite que cidadãos das cidades fronteiriças possam requerer um documento especial que os possibilita residir, trabalhar e frequentar estabelecimentos públicos ou privados de educação em municípios do país vizinho⁵⁴. Na prática, esse acordo formaliza a interação de fato que acontece na fronteira entre Brasil e Uruguai. Além desse acordo, outras tratativas tiveram espaço no diálogo do governo gaúcho com o uruguaio como, por exemplo, a implementação de centros binacionais de educação e a criação da UruSul, feira com sede intercalada entre Uruguai e Rio Grande do Sul, com intenção de expor mutuamente a produção local⁵⁵.

É importante ressaltar que para a aproximação do Uruguai com o Rio Grande do Sul pesou bastante a intenção do governo brasileiro em dar mais atenção aos vizinhos sul-americanos e o fato de o Uruguai ver no Rio Grande do Sul a porta

⁵¹ Como enfatiza, após reunião com o presidente uruguaio acerca do Mercosul, o governador Rigotto “O Mercosul, pela perspectiva sul-riograndense, é uma realidade geográfica e um destino histórico” disponível em:

<<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/185009>> acessado em 02/12/2014.

⁵² Por exemplo o apoio a entrada do Mercosul na Alca, declarado em discurso conjunto.

Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/185009>> acessado em 02/12/2014.

⁵³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/175900>> acessado em 03/12/2014.

⁵⁴ O acordo data de 2002, mas a ratificação do mesmo só veio a acontecer com a promulgação do governo brasileiro no Decreto 5.105, de 14 de junho de 2004.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/177926>> acessado em 04/12/2014.

de entrada para maior aproximação com o país. Suas ações tinham como intenção não se aproximar somente do estado gaúcho, mas, sim, do país como um todo, sendo o Rio Grande do Sul, por razões óbvias, a porta de entrada para isso. Por esse motivo, as relações entre o estado e o Uruguai se tornaram bastante próximas desde então, mesmo com a troca de governo no país vizinho. De maneira oposta, a relação com a Argentina, nesses quatro anos, acabou por se notabilizar mais pelas barreiras comerciais argentinas, que afetavam produtos importantes da cadeia produtiva do estado, do que por acordos de cooperação e integração. O máximo que foi feito nessa área foi o estudo prévio para a construção de vias de passagem sobre o Rio Uruguai, o que acabou por não acarretar ações concretas de imediato.

No âmbito da paradiplomacia regional global, o governo gaúcho demonstrou seu apoio à implementação da Alca na América do Sul, ressaltando em reuniões com representantes dos Estados Unidos, México e Canadá a postura favorável à participação do Brasil no bloco⁵⁶. A visão do governo estadual de que a entrada do país no bloco poderia abrir novos mercados para a exportação gaúcha, como nos moldes do Mercosul, não foi compartilhada pelo governo federal, que rejeitou a entrada na Alca. Assim, a tentativa de alavancar a ideia nas tratativas internacionais foi abandonada, bem como as tentativas de ter uma posição alternativa de política externa. Ao contrário, no decorrer dos anos, o estado procurou tirar partido do prestígio internacional alcançado pelo governo federal e diversificou suas parcerias com países e regiões.

Neste sentido, foram mantidas as iniciativas de cooperação com a província irmã de Shiga, no Japão, e ainda ampliado o acordo para abarcar as relações comerciais entre os estados subnacionais. Também na Ásia, foram estreitados laços com províncias da Coreia do Sul e, principalmente, da China. Neste último país, o estado abriu uma representação oficial em Xangai⁵⁷, um dos principais centros econômicos da China, e obteve acordos de cooperação em áreas como agricultura, energia, comércio exterior, ciência e tecnologia. Visando setores da cadeia produtiva estadual, o governo também manteve tratativas com governos mais tradicionais nas relações internacionais, como a Itália, Alemanha e França,

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/184547>> acessado em 04/12/2014.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/177686>> acessado em 03/12/2014.

importantes para a cooperação técnica na vitivinicultura e no setor metalúrgico, por exemplo.

De maneira geral, o governo Rigotto pareceu se mostrar inicialmente bastante receoso com a política externa que o governo Lula pretendia implementar. Com isso, tentou se lançar ao cenário externo para mostrar o seu apoio às ações que julgava ser o melhor para o desenvolvimento do estado, se colocando favorável a Alca e até organizando encontro de embaixadores do Nafta. Essa opção, no entanto, foi em seguida abandonada e o governo gaúcho praticamente alinhou-se à bem sucedida política externa do período, mesmo tendo pontos de discordância. O governo gaúcho manteve a diversificação das relações internacionais, como vinha fazendo o governo anterior. Ainda assim, as relações comerciais foram enfatizadas nas relações exteriores do Rio Grande do Sul no período, o que fez o estado perder, de certa maneira, a importância que havia alcançado no cenário internacional quando esse se colocava com mais autonomia política, tanto no plano econômico quanto, principalmente, no político e social.

3.6. Breve balanço do período 1987-2006

Ao analisarmos as ações paradiplomáticas de governos do Rio Grande do Sul no período delimitado, é possível notarmos que cada um buscou atender aos interesses do estado de maneira distinta. Ainda que todos tenham realizado atividades paradiplomáticas, suas atuações se basearam em percepções diferenciadas sobre o interesse do estado. Além disso, tais ações se deram em contextos nacionais e internacionais distintos e nem todos tiveram um amplo programa de relações internacionais.

Desde o governo de Pedro Simon (1987-1990) até o de Germano Rigotto (2003-2006) sucederam-se três governos do PMDB intercalados por um do PT, de Olívio Dutra (1999-2002). Percebe-se como traço característico diferencial o fato de que o governo petista foi substancialmente mais proativo do que os demais. Isto ocorreu no âmbito político basicamente, e houve, de maneira diferenciada, esforços por parte de todos para promover a economia do estado através de sistemáticas ações paradiplomáticas. Vale ainda destacar que

independente da posição política, tanto do governo estadual como federal, as ações paradiplomáticas foram contínuas durante o período. Com focos diferenciados, as ações sistemáticas dos governos foram capazes de consolidar as práticas da paradiplomacia no estado. Ainda assim, existiram problemas na estrutura organizacional das secretarias e coordenação de ações (NUNES, 2005).

Ainda que as práticas tenham sido contínuas as preocupações foram difusas e, por vezes, rompiam com ações iniciadas em gestões anteriores. Devemos ainda ressaltar que as ações, em sua maioria, foram voltadas para agendas de curto prazo, justamente para facilitar a consecução dos objetivos. Além disso, as políticas estaduais pouco foram contra os objetivos principais do governo federal e, por vezes, compartilharam visões semelhantes e trabalharam de forma cooperativa. Destaca-se, ainda, o empenho do governador Olívio Dutra em demonstrar posições alternativas às do governo central, demonstrando a existência de uma agenda própria. Sem fazer que isso configurasse alguma forma de protodiplomacia nos termos descritos por Soldatos (1990) e gerasse desconfiança por parte do governo federal.

Período	Governador do Estado		Presidente da Republica	
1987-1990	Pedro Simon	PMDB	José Sarney	PMDB
1991-1994	Alceu Collares	PDT	Fernando Collor	PRN
			Itamar Franco	PRN
1995-1998	Antônio Britto	PMDB	Fernando Henrique	PSDB
1999-2002	Olívio Dutra	PT		
2003-2006	Germano Rigotto	PMDB	Luiz Inácio Lula	PT
2007-2010	Yeda Crusius	PSDB		
2011-2014	Tarso Genro	PT	Dilma Rousseff	PT

Tabela 2 - Governadores e Presidentes por período de atuação (1987-2014)

Sabe-se que a atuação paradiplomática é condicionada pelas variações de contexto e dependente da visão política de cada governo. Embora estas dimensões não sejam articuladoras de toda nossa análise, consideramos importante ressaltá-las, sobretudo porque a análise do desempenho paradiplomático dos governos de Yeda Crusius e de Tarso Genro, realizada no próximo capítulo, leva em consideração o fato de haver coincidência ou não de partidos no poder no estado e no governo federal.

Consideramos que o fato de termos o Partido dos Trabalhadores no governo nacional em todo o período correspondente aos governos de Yeda Crusius (2007-2010) e de Tarso Genro (2011-2015) no Rio Grande do Sul – Luís Inácio Lula da Silva de 2003 a 2010 e Dilma Rousseff de 2010 até o presente – faz com que haja certa continuidade da política externa. Ainda que no Brasil a condução desta área esteja menos ligada às mudanças político-partidárias do que a outras, ela também está sujeita as alterações deste âmbito (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

Neste sentido, analisamos a seguir o desempenho paradiplomático de governos gaúchos sob o pano de fundo de um período de relativa continuidade da política externa do país. Supomos que eventuais mudanças da política externa nacional poderiam influenciar as ações subnacionais e pretendemos, com o pressuposto de sua continuidade, estabilizar a dimensão nacional como fator de influência sobre a ação externa dos governos gaúchos. Com isto, consideramos que, no período abaixo analisado, o governo central tenha pouco influído na ação política subnacional, no sentido de eventualmente restringir ou dificultar as ações paradiplomáticas dos governos gaúchos e estimamos que os dois governos gozaram de liberdades suficientes para realizar ações paradiplomáticas.

4. A PARADIPLOMACIA GAÚCHA EM DIFERENTES POSIÇÕES POLÍTICO PARTIDÁRIAS: YEDA CRUSIUS E TARSO GENRO

Analizamos neste capítulo o desempenho paradiplomático dos governos gaúchos de Yeda Crusius (2007-2010) e de Tarso Genro (2011-2015), de dois partidos, o PSDB e o PT respectivamente. Comparamos o desempenho paradiplomático destes governos levando em consideração que ambos coincidiram com governos petistas no âmbito nacional. Isto, como afirmamos acima, se constituiu em fator de baixa pressão sobre o desempenho externo dos governos locais uma vez que o governo nacional foi entusiasta de maior pró-atividade externa.

Para efeitos comparativos, utilizamos o instrumento metodológico desenvolvido precedentemente, que consiste em mapear as atividades paradiplomáticas de ambos os governos conforme agrupadas nas categorias “Cooperação e Integração”, “Representação e Promoção” e “Econômica”. A categoria “Cooperação e Integração” compreende ações de cooperação e intercâmbio técnico, científico e tecnológico, articulações intergovernamentais em ações multilaterais e bilaterais, acordos de cooperação entre órgãos governamentais, protocolos de cooperação em áreas diversas (educação, meio ambiente, direitos humanos, saúde, questões fronteiriças, entre outros), integração da infraestrutura, entre outros; a categoria “Representação e Promoção” envolve ações de recepção e realização de missões oficiais, encontro com representantes e autoridades estrangeiras estabelecidas no Brasil, promoção do estado em caráter institucional, missões oficiais e participação em eventos e feiras internacionais; e a categoria “Econômica” abarca o acompanhamento e realização de missões comerciais, projetos de integração e cooperação econômica, realização e participação em encontros de negócios, incentivos financeiros a atração de investimento estrangeiro no estado e, promoção comercial de produtos do estado no exterior.

Para tanto, os dados foram coletados em documentos oficiais, como atas de reuniões entre autoridades, declarações conjuntas, comunicados e notas oficiais,

nas Mensagens do Governador a Assembleia Legislativa, em mídias de grande circulação e através da comunicação oficial do estado do Rio Grande do Sul⁵⁸.

4.1. Governo de Yeda Crusius

As eleições para o cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul em 2006 apontavam para uma disputa polarizada entre Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB), dois políticos pertencentes a legendas partidárias com bastante expressão dentro do estado e que já haviam ocupado o cargo. No entanto, quem obteve a vitória, de maneira surpreendente, foi Yeda Crusius pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI) passou por três mudanças de Secretário no período. Em 2007, foi comandada pelo empresário do ramo das comunicações e, então, deputado federal Nelson Proença (PPS) que fazia parte da coligação original da governadora. Nos anos seguintes, 2008 e 2009, a secretaria foi comandada pelo então deputado estadual Márcio Biolchi (PMDB), pertencente à base aliada organizada durante o governo de Yeda Crusius. O último ano de governo, 2010, cujo secretário foi o economista Josué Barbosa (PPS), foi de menor atividade externa do governo.

Originalmente, nenhum dos secretários possuía afinidades com os assuntos internacionais, e, ao longo dos quatro anos, a atuação da Secretaria foi mais voltada aos assuntos econômicos e empresariais e para atração de investimentos externos. Neste aspecto, não houve ruptura do padrão histórico de desempenho da Secretaria de atenção prioritária ao desenvolvimento econômico do estado. Assim sendo, durante o período os secretários conseguiram desempenhar essa função com certo êxito. Alguns importantes contatos foram feitos ao longo do período, e a atração de investimentos estrangeiros continuou assim como, em menor grau, a cooperação internacional em outras áreas.

Ao estruturar as Secretarias, o governo Yeda Crusius atribuiu a SEDAÍ as seguintes competências:

⁵⁸ Disponíveis em <<http://www.estado.rs.gov.br/lista/474/ultimas>>

- a) atração e incentivo ao investimento industrial, comercial e de serviços;
- b) apoio e promoção de projetos que estimulem a geração de trabalho e renda;
- c) desenvolvimento industrial, comercial e de serviços;
- d) registro de empresas;
- e) apoio ao empreendedorismo e à competitividade de micro e pequenas empresas;
- f) apoio e desenvolvimento de projetos empresariais na área de gestão e de tecnologia da informação;
- g) relacionamento econômico, de integração comunitária com outros países e organismos internacionais;
- h) promoção do comércio exterior;
- i) fundos de desenvolvimento;
- j) promoção do aumento da competitividade da economia estadual; e
- k) articulação de atividades relacionadas com gestão de setores estratégicos e inovadores, objetivando a agregação de valor à produção e complementação da matriz produtiva. (RIO GRANDE DO SUL. Lei 12.697, de 04 de maio de 2007)

É importante observar que diferente de outras gestões, a responsabilidade pelas relações internacionais do estado não se encontrava atrelada explicitamente a SEDAI na legislação. Desta maneira, outras secretarias tiveram incorporadas a suas atribuições atividades no exterior. A recém-criada Secretaria de Infraestrutura e Logística, por exemplo, era responsável pela “promoção da integração logística nacional e internacional” do estado e a “articulação da cooperação técnica e financeira com instituições nacionais e internacionais”. A descentralização da responsabilidade pelos contatos exteriores da SEDAI confirma a percepção de Nunes (2005) em relação às atribuições das secretarias de assuntos internacionais precedentes⁵⁹. A autora constatou que, apesar das secretarias terem sido constituídas para fazer a interlocução do governo estadual com entes internacionais, na prática, isto nunca foi observado com rigor. Segundo a autora, diversas secretarias compartilharam esta atividade em diferentes momentos.

⁵⁹ As Secretarias foram: Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) na gestão Simon, 1987-1990, e na gestão Collares, 1991-1994. Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) na gestão Britto, 1995-1998, gestão Dutra, 1999-2002, e na gestão Rigotto, 2003-2006.

Em maio de 2008, a SEDAI sofreu uma reformulação em sua estrutura para se adequar ao projeto de reestruturação e reorganização administrativa do governo do estado. A Secretaria passou a contar com um Departamento de Assuntos Internacionais com as seguintes atribuições:

- a) promover ações de apoio ao comércio exterior e estabelecer ambiente de cooperação com entidades afins;
- b) organizar as missões do Governador do Estado e do titular da Secretaria ao exterior e as missões governamentais internacionais no Estado, bem como apoiar na organização das missões dos demais titulares das secretarias estaduais;
- c) coordenar e acompanhar as relações do Governo do Estado com o corpo diplomático acreditado no Brasil e, em especial, no Rio Grande do Sul;
- d) coordenar e fomentar as ações de cooperação internacional do Estado; em especial, os convênios de fraternidade firmados no âmbito do governo estadual;
- e) participar da formulação e do acompanhamento das diretrizes da política governamental no que se refere à integração com a América Latina e articular as questões fronteiriças nas esferas estadual e federal;
- f) apoiar a Secretaria em ações de atração e captação de investimentos externos;
- g) articular e acompanhar as relações do governo estadual com o governo federal no âmbito de sua competência. (RIO GRANDE DO SUL. Decreto 45.673, de 23 de maio de 2008)

Concretamente, a criação deste departamento englobou as atribuições de dois departamentos pré-existentes, o de Cooperação e Negócios Internacionais e o de Integração Latino-Americana. Este último foi extinto devido à perda de força que a integração vinha sofrendo à época decorrente de crises econômicas internacionais. Julgou-se, então, desnecessário dedicar atenção especial para este assunto, especialmente para o Mercosul que, até então, havia sido considerado relevante para a atração de investimentos ao estado.

Com estrutura assim reformulada, a SEDAI deveria atuar “por meio das políticas públicas da área de desenvolvimento e assuntos internacionais, [...] enfatizar iniciativas que gerem novos empreendimentos e oportunidades de trabalho” (CRUSIUS, 2008, p. 75). A promoção comercial e a atração de investimentos estrangeiros para o estado continuaram sendo as principais frentes de atuação da

Secretaria. Ainda que houvesse preocupações com assuntos internacionais não econômicos, as ações do governo estiveram sempre muito mais próximas de objetivos econômicos do que dos demais temas.

4.1.1. Cooperação e Integração

Na área de cooperação e integração, o governo de Yeda Crusius não deu continuidade a maioria das ações do governo anterior e decidiu fazer as suas próprias incursões internacionais. Com o objetivo de desenvolver economicamente o estado, o governo buscou parcerias internacionais para tal. Uma das escolhas feitas pela governadora foi o desenvolvimento do sistema portuário do estado, como uma forma de diminuir os custos das mercadorias com um transporte barato e eficiente. Assim, o governo decidiu pela aproximação com a Holanda, país com reconhecida excelência na área, para desenvolver e expandir o seu sistema hidroviário, com a meta de que esse respondesse por 15% do transporte de cargas no Rio Grande do Sul em médio prazo⁶⁰.

No final de 2007, uma missão composta pelo secretário de Infraestrutura e Logística, deputados, entidades portuárias e empresários foi à Holanda para conhecer o sistema hidroviário e de logística daquele país, onde mantiveram contato com autoridades do primeiro escalão holandês. Apesar da missão ter contado com representantes do governo, a sua idealização foi feita pela Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs) em conjunto com autoridades holandesas. Como o projeto do governo se mostrava bastante consoante com as ideias da Fiergs, as tratativas foram levadas a diante. Enquanto os gaúchos interessavam-se pelos portos holandeses, o país europeu se mostrava bastante interessado nos biocombustíveis produzidos no estado⁶¹. Representa isso, o investimento feito na ordem de 10 milhões de euros no fundo de energia

⁶⁰ Ao instaurar a Força-Tarefa Intermodal, entre Rio Grande do Sul e Holanda, o então ministro dos Transportes, Obras Públicas e Manejo da Água dos Países Baixos, Camiel Eurling, afirmava que “o Rio Grande do Sul poderá, até 2017, chegar a ter 15% da matriz de transporte por esse modal, que é mais limpo, eficiente, barato e seguro.” Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/136797>> acessado em 29/04/2015.

⁶¹ Ver mais em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/146448>> acessado em 28/04/2015

da CaixaRS⁶². Assim, o governo gaúcho buscou equilibrar os anseios holandeses pelos biocombustíveis com o interesse do estado de aumentar a sua capacidade de escoamento, da forma menos onerosa possível. Posteriormente, foram realizadas visitas de técnicos holandeses para avaliar o sistema hidroviário do estado.

Em 2008, a governadora em conjunto com uma comissão de secretários e deputados, visitou os portos de Amsterdã e Roterdã⁶³ – principal porta de entrada para os produtos brasileiros na Europa. O resultado da visita ao sistema portuário holandês foi a assinatura do termo de cooperação técnica com o Ministério dos Transportes, Obras Públicas e Recursos Hídricos e Amports (uma parceria público-privada entre governo holandês e o porto de Amsterdã), consolidando, assim, um acordo que vinha sendo tratado pelo governo gaúcho junto ao ministro de Comércio Exterior da Holanda, e através de visitas prévias de comissões holandesas ao estado.

A intensão do governo com esse acordo era de que os portos internos e o transporte fluvial fossem melhor aproveitados, contando com a experiência de um país que é reconhecido por usar amplamente esses recursos⁶⁴. Além disso, também se esperava integrar o sistema fluvial com o transporte viário e o porto de Rio Grande, para que ocorresse o escoamento marítimo da produção. Com isso, o governo pretendia posicionar o estado como ponto de distribuição de produtos no Cone Sul, explorando o potencial de sua posição geográfica privilegiada. Para atingir esses objetivos, o governo optou pelo modelo utilizado na Holanda em seus portos, as parcerias público-privadas. Essa escolha contou com o apoio e conhecimento holandês nessa área para auxiliar na implantação do modelo de plano diretor para projetos portuários, assim o governo manteria a sua meta de desenvolvimento sem oneração excessiva das finanças do estado.

Para dar continuidade à cooperação, em março de 2009, uma missão governamental e empresarial da Holanda veio ao estado para apresentação e prospecção de negócios no porto de Rio Grande. No mesmo ano, em julho, os

⁶² Caixa Estadual S.A. – Agência de Fomento (CaixaRS). Instituição voltada ao crédito vinculada à Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais.

⁶³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/140002>> acessado em 07/03/2015.

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/140247>> acessado em 07/04/2015.

estudos foram finalizados e foi apresentado ao governo do estado projetos para a elaboração de um plano diretor feito pela Associação de Portos de Amsterdã, Amports, e pelo instituto holandês de pesquisas internacionais na área de transportes, NEA Transport⁶⁵. Com isso, se esperava dar credibilidade à busca de parcerias público-privadas para o porto. A criação de uma força tarefa, comandada pela governadora e também composta pelo secretário de infraestrutura e empresários foi outro passo que contou com o apoio do governo da Holanda, com o objetivo de colocar em prática os planos traçados. Em 2010, ocorreram as primeiras ações no estado, com o início de obras para aumentar a capacidade no porte de navios no porto de Rio Grande⁶⁶. Ainda que os primeiros discursos, ainda em 2007, se mostrassem otimistas com a ideia de resultados concretos rápidos, era notável que o plano de ampliação se concretizaria apenas em médio e longo prazo. Mas a parceria entre o Rio Grande do Sul e o governo da Holanda se mostrou bem-sucedida como projeto piloto⁶⁷. Com a experiência positiva da cooperação, o governo da Holanda realizou posteriormente o mesmo diagnóstico e elaboração de planos diretores para o Pará e o governo federal brasileiro.

Assim, ficou evidente a importância do âmbito subnacional para a realização de projetos de cooperação, onde há maior cuidado em relação às especificidades locais, transparecendo as virtudes e os defeitos da iniciativa a serem ponderados na sua aplicação. Também se mostrou bastante proveitosa a experiência de cooperação entre diferentes níveis de governança, em que o governo gaúcho tratou diretamente e sem problemas com instâncias do governo federal holandês. Ao contrário, a partir do acordo de cooperação técnica, já descrito, houve outras aproximações entre o Rio Grande do Sul e a Holanda em diferentes áreas, como a econômica e cultural⁶⁸.

Se a cooperação com um governo federal se mostrou bastante proveitosa para o Rio Grande do Sul, também houve exemplos positivos de cooperação com

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/133823>> acessado em 29/04/2015.

⁶⁶ CRUSIUS, 2010, pp. 111-112.

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/131177>> acessado em 30/04/2015

⁶⁸ Por exemplo, segundo dados da Secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC), de 2007 para 2010 as exportações do Rio Grande do Sul para a Holanda passaram de 474 para 600 milhões de dólares.

governos subnacionais de outros países. No período, a mais significativa relação de cooperação deste tipo mantida pelo estado, foi protagonizada com a retomada do acordo de irmandade, assinado em 1997, com a província canadense de Manitoba⁶⁹. A reativação do acordo deveu-se à iniciativa de Manitoba, ainda em 2007, de visitar o estado com uma comitiva formada por autoridades, empresários e produtores locais⁷⁰. O grupo de canadenses procurou as secretarias do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais e da Agricultura, Pecuária e Agronegócio para aproximar os estados subnacionais de forma cooperativa em diversas áreas como, por exemplo, pecuária, agricultura, tecnologia e genética. Além disso, o estado demonstrou interesse em conhecer as técnicas responsáveis pela alta produtividade agrícola de Manitoba mesmo em condições climáticas extremas⁷¹, algo que o estado havia convivido em sua história recente com as secas.

O interesse em firmar acordos de cooperação técnica e científica com o Rio Grande do Sul, principalmente na área que envolve o agronegócio, ocorreu no âmbito da aproximação do governo federal do Canadá com o Brasil. Além do estado gaúcho e da província canadense terem semelhanças na cadeia produtiva, o governo canadense buscava à época o encaminhamento do acordo de cooperação Canadá-Brasil em ciência e tecnologia⁷² que, entre diversas áreas, também englobaria as de mutuo interesse do Rio Grande do Sul e de Manitoba. Provavelmente o mapeamento feito pela província canadense deva ter sido levado em consideração por seu governo central na assinatura do acordo de cooperação bilateral com o Brasil, uma vez que as atuações externas de seus entes subnacionais, são reconhecidas e levadas em consideração no momento de firmamento de acordos internacionais por aquele país. (RICH; VENGROFF, 2004). Assim, após missão oficial da governadora Yeda Crusius no início de 2008, os governos subnacionais trataram de atualizar o acordo de irmandade,

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/138624>> acessado em 07/03/2015.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/153557>> acessado em 03/04/2015.

⁷¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/143082>> acessado em 07/03/2015.

⁷² Em 2008 os governos de Brasil e Canadá assinaram um acordo em São Paulo que foi aprovado pela Câmara dos Deputados no ano seguinte, e promulgada pelo presidente em 2010, onde são detalhados os termos da cooperação técnica e científica conforme o Decreto 7.345 de 27/10/2010.

aprofundando a cooperação em áreas não previstas anteriormente como as de energias renováveis e a de preservação ambiental, por exemplo.

Ademais, durante a viagem feita ao Canadá o governo do estado também firmou parceria em pesquisas no campo da silvicultura (área científica dedicada ao estudo de métodos para regeneração e melhoria nos povoamentos florestais) com a Universidade de Toronto, referência na área⁷³. O intercâmbio entre os centros de pesquisas se dariam em três diferentes áreas: pesquisa em papel e celulose, gestão de florestas e biorefinarias. O principal objetivo do governo era impulsionar este campo econômico no estado, não através do simples incremento econômico da área, mas garantindo infraestrutura necessária para produzir estudos e tecnologias que fossem capazes de sustentar este nicho no estado.

A cooperação entre universidades também foi tema de cooperação com outros países, como no caso da República Tcheca. Tendo os governos como mediadores, foram propostos intercâmbios e cooperações em pesquisas com universidades do Rio Grande do Sul. As tratativas foram feitas diretamente com o ministro da Educação da República Tcheca em 2008⁷⁴. O ministro veio ao país para assinar um memorando de cooperação educacional com o Ministério da Educação brasileiro e em seguida se dirigiu ao estado gaúcho, tratando diretamente com a governadora Crusius, para firmar as primeiras parcerias de seu país no Brasil⁷⁵. Com isso ficou estabelecido com reitores de universidades gaúchas o intercâmbio entre professores e alunos, além de pesquisas conjuntas nas áreas de gestão ambiental, silvicultura, hidrologia, tecnologias, entre outras.

⁷³ Disponível em: <<http://www.estado.gov.rs.br/conteudo/142972>> acessado em 07/03/2015.

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.estado.gov.rs.br/conteudo/137911>> acessado em 07/03/2015; e disponível em:

<http://www.mzv.cz/saopaulo/pt/cultura_compatriotas_e_educacao/educacao/visita_de_trabalh_t_do_ministro_tcheco_da.html> acessado em 07/03/2015.

⁷⁵ Em abril de 2008, Luís Inácio Lula realizou missão governamental a República Tcheca, tendo por ocasião sido firmado acordo de cooperação com aquele país. A visita do ministro da Educação, Juventude e Desportos da República Tcheca, Ondrej Liska, em novembro do mesmo ano, foi um desdobramento desta primeira visita e continuação da relação entre os países. Como resultado, foi assinado um acordo de cooperação entre os dois ministérios da educação, disponível em: <<http://ramec.mec.gov.br/ai/2541-republica-tcheca2008/file>> acessado em 04/04/2015.

Afora isso, o protocolo de intenções também previa participações em seminários e melhorias da infraestrutura universitária⁷⁶.

Também procurando aumentar o intercâmbio educacional, tanto quanto em outros setores, o governo firmou acordos com a região italiana de Friuli Venezia Giulia em cooperação técnico-educacional⁷⁷. O contato foi iniciado pela parte italiana com a intenção de fomentar o intercâmbio de estudantes entre a região italiana e outras regiões que receberam emigrantes provenientes daquele país. Os acordos também previam atividades de interesse econômico e para isto, na visão dos italianos, o Rio Grande do Sul aparecia como local privilegiado por sua localização no cenário sul americano. Assim, foram selecionados jovens estudantes para realizarem estágios profissionais na Itália visando à capacitação e internacionalização nas áreas de metalomecânica, moveleira, vitivinícola e cooperativismo, além de reforçar a identidade italiana desses descendentes.

A preocupação com a preservação da cultura através de intercâmbio educacional também foi tema de cooperação entre o Rio Grande do Sul e a província de Shiga, do Japão. Uma comitiva formada por educadores e membros do governo japonês esteve no estado para conhecer a metodologia e sistema educacional brasileiro com vistas a qualificar o aprendizado de filhos de imigrantes brasileiros em escolas da província⁷⁸. Apesar da visita oficial e de convites para visita à Shiga, não houve aprofundamento desta cooperação.

A falta de aprofundamento não se restringiu apenas à cooperação com o Japão. Países como Grã-Bretanha, Moçambique e Suíça também iniciaram contatos para estreitar as relações com o estado gaúcho. No entanto, as tratativas não passaram do estágio inicial, sem grandes desdobramentos práticos. Dessa maneira, constatamos que a resposta do estado a muitas possibilidades de cooperação como as acima expostas foi, na melhor das hipóteses, reativa.

No entanto, se a procura por ações de cooperação ou integração com países ou regiões distantes não foram o principal interesse do estado, o mesmo não ocorreu com países vizinhos, particularmente com a Argentina. A governadora Crusius

⁷⁶ CRUSIUS, 2010, p. 152.

⁷⁷ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/134450>> acessado em 08/03/2015.

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/141093>> acessado em 14/03/2015.

mostrou iniciativa ao se empenhar na reativação das ações do estado dentro do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, o Codesul, enquanto foi presidente do órgão (2007-2008)⁷⁹. O Codesul detém laços importantes com as províncias argentinas da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino e Litoral (Crecenea). Ao fazer uma avaliação sobre os objetivos alcançados no Codesul durante sua presidência, Yeda Crusius destacou a importância da relação com as províncias vizinhas, pois

[...] a execução desta macroestratégia (fortalecimento da expressão política e construção de agenda política conjunta) completa-se com o presente Fórum de Governadores, que conta com a presença tão importante dos Governadores das Províncias da República Argentina congregadas na Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino e Litoral – Crecenea. Isto porque o pano de fundo deste Fórum de Governadores é a rearticulação política das relações já históricas, pois anteriores ao próprio Mercosul e formalizadas no Protocolo 23, que unem os nossos Estados brasileiros do Codesul com as Províncias argentinas de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé.⁸⁰

A governadora propôs que, além dos objetivos no plano interno brasileiro, o Codesul buscaria agregar mudanças no perfil da política de relações exteriores do Brasil com o Mercosul e, particularmente com a Argentina. Propôs dar-lhes mais foco “no que diz respeito ao desenvolvimento das relações políticas, econômicas e sociais que unem as regiões do Codesul e do Crecenea-Litoral, os temas de integração ligados ao turismo, ao meio ambiente, à infraestrutura, à economia e à cultura”⁸¹.

Em 2008, em encontro entre os presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Cristina Kirchner, foram reforçadas as intenções em aprofundar ações de cooperação e integração bilateral entre Argentina e Brasil⁸² com a divulgação de diversos projetos a serem realizados e reiteração de diretrizes internacionais conjuntas

⁷⁹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/144203>> acessado em 14/03/2015.

⁸⁰ CRUSIUS, Yeda. Mensagem da presidência do Codesul, 2008.

⁸¹ Idem, 2008.

⁸² Em encontro previsto pelo Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral foram acordados e divulgados projetos e posições bilaterais através da declaração conjunta de Luiz Inácio Lula da Silva e Cristina Fernández de Kirchner na visita de Estado do Presidente em 22 de fevereiro de 2008, em Buenos Aires. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_28/at_download/arquivo> acessado em 30/01/2015.

como, por exemplo, a vontade em reforçar o fortalecimento e aprofundamento da integração regional e a importância da associação estratégica entre os dois países. Alguns dias depois aconteceu o X Fórum de Governadores do Codesul e Crecenea-Litoral que pode se apoiar nas resoluções dos governos federais para manifestar, na Carta de Porto Alegre⁸³, posições, e propor ações que fossem de interesse comum aos dois conselhos. Além de demonstrar o contentamento com o encontro dos países, os governos subnacionais ficaram satisfeitos ao perceber que alguns de seus interesses estavam na pauta da reunião.

Dessa forma, na Carta de Porto Alegre, os governos subnacionais das regiões declararam como de seus interesses a busca pelo aprofundamento da integração física e energética da região, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social; preservação ambiental em seus projetos, com especial atenção ao Aquífero Guarani; integração cultural e turística visando o “fortalecimento do conceito de cidadania sul-americana”⁸⁴; viabilização de obras federais para a integração rodoviária, ferroviária e bioceânica; promover o intercâmbio científico e tecnológico; atuação institucional e empresarial conjunta em missões comerciais, rodadas de negócios e outras que envolvam a integração econômica. Além disso, demonstraram alinhamento político na defesa de seus interesses ao manifestarem o apoio ao Foro Consultivo de Províncias, Estados, Departamentos e Municípios do Mercosul. Esses atos demonstram uma maior complexidade e profundidade nas manifestações subnacionais internacionais, uma vez que os governos subnacionais se reconhecem como atores interessados no processo de integração sul-americana e se dispõem a trabalhar nesse âmbito em questões que sejam de seus interesses, a exemplo da importante participação dos governos subnacionais na integração europeia (MEDEIROS, 2004). Assim, esses entes subnacionais sul-americanos buscaram desempenhar o papel de atores interessados na política externa, ao lado dos respectivos estados centrais.

No entanto, mais uma vez, o governo se mostrou pouco interessado em ampliar as ações de cooperação com outros vizinhos. Em vez disso, se limitou a mecanismos preexistentes, como o Codesul. As ações com o governo uruguaio,

⁸³ CODESUL; CRECENEA-Litoral, 2008.

⁸⁴ Idem, 2008, p. 2.

por exemplo, mostraram-se bastante tímidas. Foram feitos contatos com o embaixador daquele país para buscar parceria para a integração logística e para outras frentes, como na área ambiental⁸⁵. A criação de uma área comum para reflorestamento foi tema de encontro entre a governadora e representante do governo uruguaio, vista como uma via para entrar no mercado de carbono⁸⁶. Esta possibilidade era almejada pelo governo estadual desde o primeiro ano de mandato, no entanto, foi perdendo força no decorrer dos anos e acabou com poucos desdobramentos.

Esta baixa performance é intrigante, pois, à mesma época, os governos nacionais de Brasil e Uruguai se mostravam bastante alinhados em seus objetivos comuns, assim como no interesse em aprofundar suas relações de cooperação e integração, o que deveria ter servido de incentivo para ações do Rio Grande do Sul – que só se concretizaram no governo subsequente.

4.1.2. Representação e Promoção

A promoção internacional tem se mostrado deveras importante para as atuações internacionais do estado, uma vez que, através desta estratégia, são ressaltadas as potencialidades e qualidades do estado em detrimento de seus limites. O volume das ações da categoria Representação e Promoção durante o governo Yeda Crusius pode mostrar como este último esteve mais familiarizado com as práticas dessa área do que com o da cooperação e integração, por exemplo.

A ideia de apresentar o estado como um lugar atrativo fez parte da estratégia macro da governadora para o estado. Assim, o apoio para participação de empresas gaúchas – pequenas e médias em sua maioria – em feiras internacionais, dentro ou fora do país, e também já realizado em governos anteriores, tornou-se uma constante. Com isto, o governo continuou atendendo à demanda de setores tradicionais da economia gaúcha e apoiando estas em feiras

⁸⁵ Disponível em: <www.estado.rs.gov.br/conteudo/148381> acessado em 02/03/2015.

⁸⁶ Ainda em 2007, o governo do Rio Grande do Sul assinou um convênio com a empresa alemã, Deutsche Energie-Agentur (DeNa), para credenciar o estado a atuar no mercado internacional de créditos de carbono. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/147890>> acessado em 09/03/2015.

internacionais como, por exemplo, o setor calçadista, que contou anualmente com espaços alugados na tradicional feira do setor, a Francal⁸⁷.

Apesar de a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais possuir um programa específico para a promoção comercial – o Exporta RS, outras secretarias, como as de Turismo⁸⁸; Esporte e Lazer⁸⁹; e, Agricultura, Pecuária e Agronegócio, também promoveram o estado em diversas formas no cenário internacional. Ainda que as participações em feiras setoriais respondessem mais aos interesses particulares dos setores envolvidos do que a uma estratégia conjunta e deliberada do governo, apoiar essas iniciativas se mostrou benéfica em diferentes aspectos, tanto para o crescimento econômico como para a projeção internacional da imagem do estado.

A mais tradicional dessas feiras, a Expointer, continuou sendo enfatizada na agenda do governo, mas, além disso, se mostrou também como um importante ponto de encontro de autoridades do Rio Grande do Sul e estrangeiras. Algumas das missões governamentais internacionais feitas ao estado tiveram como pano de fundo, justamente, a feira. A missão oficial que a província canadense de Manitoba fez à feira exemplifica essa relação⁹⁰. A visita realizada pelo governo do Rio Grande do Sul ao Canadá, além de tratar questões de cooperação, como visto anteriormente, também foi um espaço para a promoção do estado naquele país, sendo feito convite para que participassem da Expointer⁹¹. Desde o convite, em 2008, Manitoba passou a comparecer à feira, que não contava com sua participação havia dez anos, e tratou de outros negócios com o estado, além de formalizar o convite para a participação do Rio Grande do Sul na Canadian

⁸⁷ De 2007 a 2010 a SEDAI apoiou, respectivamente, 30, 34, 41 e 51 indústrias do setor nesta feira. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/148697>>; <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/140132>>; <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/133709>>; e <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/126931>> acessados em 04/04/2015.

⁸⁸ “Desde o início de 2007, foram investidos R\$ 4,34 milhões na promoção e divulgação dos atrativos turísticos de todas as regiões gaúchas, o que foi feito através de participação da SETUR com estandes em eventos regionais, nacionais e feiras internacionais, como da Bolsa de Turismo de Lisboa [...]; da Feira Internacional de Turismo, em Madri; da International Tourism Bourse, em Berlim; e, da Feira Internacional de Turismo, em Buenos Aires.” (CRUSIUS, 2010, pp. 139-140).

⁸⁹ Por exemplo, durante o período a secretaria buscou colocar o estado como uma das sedes da Copa do Mundo Fifa de 2014. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/142720>> acessado em 15/03/2015.

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/138546>> acessado em 14/03/2015.

⁹¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/143046>> acessado em 07/03/2015.

Western Agribition, uma das principais mostras do setor no Canadá. Como marco do sucesso na aproximação do estado com o país norte americano, em 2009, o Canadá anunciou a instalação de um escritório consular em Porto Alegre⁹². A relevância deste ato é grande se levarmos em conta que, além de ser fruto de uma iniciativa gaúcha, ele estabeleceu o estado como importante centro estratégico dentro do Brasil. Isto porque o Canadá possui poucos consulados no país, localizados em regiões consideradas estrategicamente importantes como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte. Em 2009, o México também instalou um escritório consular no estado que serviria, à semelhança do consulado canadense, como base para os serviços consulares do país na região sul do Brasil⁹³.

É indiscutível que durante o governo de Crúsius a preocupação econômica foi central para a atuação internacional do estado. Como exemplo disso podemos observar que as potencialidades do estado foram sistematicamente apresentadas a autoridades estrangeiras que visitaram o Rio Grande do Sul. Por exemplo, às comitivas do Equador, Panamá, Áustria, Bélgica, Argentina, China, Espanha, Estados Unidos e de embaixadores da Ásia, os secretários da SEDAI, normalmente presentes nestas recepções internacionais, faziam uma prévia apresentação da economia gaúcha aos representantes.

Já destacamos a relação que o Rio Grande do Sul construiu com a Holanda no setor hidroviário⁹⁴. Pelo mesmo caminho, o de focar em acordos setoriais com países que fossem referência nas áreas específicas, o estado prospectou iniciativas com outros atores internacionais. No campo da tecnologia da informação, por exemplo, o estado realizou e recebeu missão governamental e empresarial a Índia⁹⁵ e manteve tratativas com representantes da Coreia do Sul⁹⁶,

⁹² Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/132048>> acessado em 08/03/2015.

⁹³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/134389>> acessado em 08/03/2015.

⁹⁴ O estado também manteve tratativas em diversas frentes com Equador, Estados Unidos, Áustria e Reino Unido referentes ao sistema portuário do estado. Disponível, respectivamente, em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/150641>>; <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/136254>>; <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/144937>>; <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/127647>> acessados em 07/03/2015.

⁹⁵ CRUSIUS, 2010, p. 129.

⁹⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/147457>> acessado em 02/03/2015.

nos dois casos o objetivo era atrair empresas dessas áreas para o estado ou aumentar os investimentos já existentes, como no caso da Dell⁹⁷.

A governadora também recebeu convites formais para a realização de missões oficiais fora do país. No entanto, a realização de missões no exterior não foi a via de atuação externa preferencial da governadora. A projeção do Rio Grande do Sul foi baseada mais na participação em feiras de negócios do que em eventos ou encontros políticos, o que não invalida a ação externa, mas que denota um viés pragmático predominante, também levando em consideração o contexto político à época.

Porém, mesmo que raros, o governo gaúcho também protagonizou situações com impacto político relevante como quando, em 2010, o presidente da Palestina, Mahmoud Abbas, foi recebido no Rio Grande do Sul pela governadora⁹⁸. O presidente palestino veio ao estado, a maior comunidade palestina do Brasil, para conhecer e discursar para a comunidade, além de buscar apoio político do estado para pleitear o reconhecimento da soberania da palestina nas Nações Unidas.

Em suma, na promoção e representação internacional do estado do Rio Grande do Sul o que mais pesou na agenda foram as questões econômicas e menos as políticas. Por conta disto, o maior número de visitas, recebidas ou feitas, envolveram países pujantes economicamente, estando nesse grupo países europeus e asiáticos, além dos Estados Unidos. Nestes termos, não houve inovação nas ações de representação e promoção do estado em relação a maioria dos governos anteriores.

4.1.3. Econômica

Como já havíamos destacado, a questão econômica foi um pilar da ação paradiplomática do governo Yeda Crusius. Por conta disso o mercado externo foi visto como uma solução para diversas situações, dentre estas a dívida pública do estado. A análise feita pelo governo era de que as ações promovidas até então,

⁹⁷ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/149025>> acessado em 02/03/2015.

⁹⁸ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/133484>> acessado em 08/03/2015.

para estancar o endividamento estadual, eram insuficientes e mais lentas do que o necessário⁹⁹. Com o objetivo de refinar a dívida o mais rápido possível, a saída pensada pela equipe gestora do governo foi de buscar financiamento externo junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Banco Mundial. O valor pretendido pelo estado era de 1,1 bilhão de dólares americanos. Para tanto, no entanto, o governo teria de contar com a anuência do governo federal, uma vez que no Brasil não é possível os estados federados se endividarem externamente sem essa autorização do governo central.

A articulação política necessária para obter a autorização do governo federal, não parece ter sido muito custosa, já que, apesar desse financiamento ser considerado à época o maior feito a um estado subnacional em todo o mundo¹⁰⁰, em momento algum as ações foram reprimidas pelo governo federal. Pelo contrário, a aprovação para o começo das tratativas foi dada já em maio de 2007 pelo ministro da Fazenda, Guido Mantega¹⁰¹. Assim, ao longo do primeiro ano de governo foram recebidas 11 missões oficiais do Banco Mundial ao estado para que fossem conhecidas as demandas e quais as contrapartidas necessárias que o estado deveria garantir para a efetivação da operação. As negociações com o banco tiveram, no início de 2008, nova etapa, onde começaram as discussões sobre o contrato a ser firmado. E, através da missão governamental do Rio Grande do Sul feita à sede do banco, em Nova Iorque, em março de 2008, onde a governadora foi a principal encarregada de conduzir a rodada de negociações com dirigentes do banco, foi aprovado o empréstimo. Esse seria liberado em parcelas e financiado ao longo de 30 anos e contando com contrapartidas do estado gaúcho.¹⁰²

Assim, mesmo com problemas para atingir todas as metas das contrapartidas traçadas pelo banco – como, por exemplo, a reestruturação da máquina pública e a modernização do plano de carreiras –, o governo conseguiu mostrar

⁹⁹ CRUISUS, 2007, p.60.

¹⁰⁰ O secretário da Fazenda, Aod Cunha, ressaltou, ao avaliar a possibilidade do empréstimo ser aprovado, que “Se aprovada, essa será a maior operação da instituição [Banco Mundial, BIRD] com um estado subnacional em todo o mundo”. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/142814>> acessado em 07/03/2015.

¹⁰¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/153411>> acessado em 07/03/2015.

¹⁰² CRUISUS, 2008, p. 147.

criatividade na tentativa de solucionar um problema que acompanhava o estado há anos, com uma solução internacional para o problema de endividamento interno, diferente das anteriores. Além disso, o aval do governo federal e de um órgão internacional para conseguir o aporte de uma quantidade importante de dinheiro pode indicar o estado como um importante ator do cenário internacional, com credibilidade suficiente para obter esse financiamento.

A relevância que as exportações tinham para o Rio Grande do Sul a manteve como um dos pilares da economia do estado. Com uma matriz produtiva voltada para a exportação, o comércio internacional esteve na pauta tanto no plano de governo como nos encontros com autoridades e empresários estrangeiros. No programa de governo de Yeda Crusius é reconhecido esse lado da economia do estado onde

Em função do perfil exportador de grande número de empresas no estado, a atividade da indústria gaúcha apresenta uma forte interdependência, de um lado, com a produção primária e, de outro lado, com o setor externo (CRUSIUS, 2006, p. 11)

O plano ainda considera que a “inserção externa do sistema produtivo gaúcho no contexto dos novos desafios e dos novos competidores” deveria ser parte integrante da preocupação de um plano estruturante para a economia gaúcha, ou seja, o governo contava com o mercado externo para desenvolver a sua economia. Tendo isso como meta algumas das reuniões oficiais feitas por representantes do estado tiveram como motivação o incremento do comércio. O Canadá, através da província de Manitoba, se mostrou interessado na aproximação econômica com o Rio Grande do Sul e manteve diversos contatos oficiais para estreitar as relações econômicas bem como em outras áreas, como já mencionadas¹⁰³. Isto pode ser exemplificado na ligação entre as visitas oficiais, as missões de negócios e a abertura de escritório comercial daquele país no estado.

¹⁰³ O secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, Márcio Biolchi, e o ministro da Competitividade, do Treinamento e do Comércio de Manitoba, Andrew Swan, assinaram Memorando de entendimento, que tinha como objetivo o desenvolvimento econômico de ambas. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/138624>> acessado em 07/03/2015.

Não somente nesse caso, mas nas tratativas com embaixadores do sudeste asiático¹⁰⁴, da Holanda, Grã-Bretanha¹⁰⁵ ou do Marrocos¹⁰⁶, a negociação de acordos econômicos também ocorreu. Com a delegação da Associação de Nações do Sudeste Asiático, por exemplo, a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais e a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs) promoveram uma rodada de negócios para impulsionar parte da matriz produtiva tradicional do Rio Grande do Sul – agroindústria e calçados, e para negociar a importação de produtos de alto valor agregado desses países. Além deste encontro, o estado também mediou a assinatura de memorando de entendimento entre a Fiergs e a federação de negócios de Cingapura, garantindo maior aproximação industrial.¹⁰⁷

Com o objetivo de atrelar o desenvolvimento econômico do estado com o investimento em alta tecnologia o Rio Grande do Sul prospectou negócios com países com reconhecimento internacional na área¹⁰⁸. A Coreia do Sul apareceu como a mais significativa pela criação da joint-venture HT Micron formada pela coreana Hana Mícron e o grupo brasileiro Altus. Como resultado fora aberta, com intermediação do governo nas negociações, fábrica modelo dentro do campus da Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos)¹⁰⁹. O interesse na Ásia já era crescente em governos anteriores devido ao ganho de importância global que a região vinha obtendo ao longo dos anos, mas para a gestão Yeda Crusius, o potencial econômico daquela região parece a ter tornado uma prioridade para a expansão econômica do estado. Dessa forma, parecia lógico voltar as atenções para o principal ator econômico, e em expansão, da região asiática, a China. A importância deste país para a economia gaúcha, que já era grande em 2006, ficou ainda maior ao fim do mandato, em 2010. A China passou do terceiro lugar de destino das exportações gaúchas para o primeiro durante o período. A as

¹⁰⁴ Representando a Associação de Nações do Sudeste Asiático que veio estado procurar avaliar o potencial comercial e era composta por embaixadores da Tailândia, Myanmar, Filipinas, Malásia, Vietnã e Indonésia. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/149012>> acessado em 14/03/2015.

¹⁰⁵ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/135538>> acessado em 08/03/2015.

¹⁰⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/134192>> acessado em 08/03/2015.

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/146047>> acessado em 07/03/2015.

¹⁰⁸ Ainda que mantivesse o apoio aos setores produtivos tradicionais da econômica gaúcha, Crusius também enfatizava a necessidade do estado de diversificar a sua cadeia produtiva incentivando a inovação produtiva em setores dinâmicos, como tecnologia da informação e biotecnologia. (CRUSIUS, 2007, p. 5)

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/131671>> acesso em 09/03/2015.

exportações do Rio Grande do Sul para a China passaram de 6,46% para 15,11%, ou seja, mais do que dobraram no período¹¹⁰. Não somente o Rio Grande do Sul como também o restante dos estados brasileiros recebeu a investida chinesa por produtos básicos para alimentar seu alto grau de expansão iniciado, sobremaneira, no início dos anos 2000.

Esses fatores fizeram da China um país atrativo no cenário internacional, assim o governo de Yeda Crusius buscou estreitar laços com o mesmo desde o princípio. Isso pode ser visto com a vinda de missão governamental da província chinesa de Hubei ainda no início de 2007, portanto, antes do aumento expressivo das exportações.¹¹¹ O interesse da província chinesa era em produtos básicos e semimanufaturados, os quais compõem a maior parte das exportações gaúchas. Em contrapartida, o governo do Rio Grande do Sul pleiteou um aumento na cooperação técnica em piscicultura, irrigação, maquinário agrícola e produção e comércio de vinho¹¹².

¹¹⁰ O aumento no valor das exportações também acompanhou a porcentagem passando de, aproximadamente, 760 milhões para 2,390 bilhões de dólares nos anos de 2006 e 2010, respectivamente. (Fonte: MDIC/SECEX)

¹¹¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/152947>> acessado em 01/03/2015.

¹¹² CRUSIUS, 2008, p. 78.

EXPORTAÇÃO					
2007			2010		
Países	M US\$	%	Países	M US\$	%
Estados Unidos	1.772	11,80%	China	2.394	15,56%
Argentina	1.480	9,86%	Argentina	1.681	10,93%
China	1.471	9,80%	Estados Unidos	1.224	7,96%
Russia	750	4,99%	Paraguai	618	4,02%
Holanda	474	3,16%	Holanda	600	3,90%
Alemanha	443	2,95%	Bélgica	575	3,74%
Paraguai	420	2,80%	Rússia	548	3,56%
Chile	406	2,70%	Alemanha	456	2,96%
Bélgica	395	2,63%	Chile	362	2,35%
Reino Unido	357	2,38%	Uruguai	344	2,24%
Total	15.017		Total	15.382	
IMPORTAÇÃO					
2007			2010		
Países	M US\$	%	Países	M US\$	%
Argentina	3.047	29,96%	Argentina	3.560	26,81%
Nigéria	1.219	11,99%	Nigéria	1.629	12,27%
Argélia	1.100	10,82%	Argélia	1.093	8,23%
Estados Unidos	584	5,74%	Estados Unidos	849	6,39%
Angola	491	4,83%	China	768	5,78%
Alemanha	479	4,71%	Alemanha	474	3,57%
China	423	4,16%	Angola	370	2,79%
Itália	239	2,35%	Venezuela	351	2,64%
Marrocos	219	2,15%	México	303	2,28%
Guiné Equatorial	209	2,06%	Guiné Equatorial	294	2,21%
Total	10.169		Total	13.279	

Fonte: MDIC/SECEX

Figura 2 - Quadro dos principais países na exportação e importação do RS - 2007-2010

O fato de a China ter se tornado o principal parceiro econômico do estado, como demonstra a tabela acima, é compreensível em, pelo menos, dois aspectos. Afora toda a pujança demonstrada pelo país asiático no cenário internacional, a crise econômica que afetou a maior parte do mundo, com seu ápice em 2008, não pareceu afeta-los de imediato, o que colaborou para que o ritmo das exportações de produtos gaúchos não tivesse retração, mas, sim, expansão. Ajudou, também, o fato de a base produtiva do estado e o interesse de compra chinês serem

semelhantes¹¹³. Movimento oposto ocorreu no comércio do estado com os Estados Unidos. Um dos países mais afetado pela crise, este país reduziu sua participação no comércio com o Rio Grande do Sul a pouco mais da metade, tendo passado de 14,93%, em 2006, para 7,96%, em 2010¹¹⁴.

Assim, houve uma inversão na posição de principal consumidor de produtos gaúchos entre a China e os Estados Unidos. Até mesmo pela crise econômica deflagrada no país norte americano, os contatos governamentais com aquele país não foram pauta constante na agenda gaúcha. Corroborando com isso, temos que fora feita apenas uma viagem de negócios para o país, em maio de 2008, onde a governadora apresentou para 120 investidores americanos as potencialidades para investimentos no estado e manteve conferências privadas com alguns deles¹¹⁵. Houve também outros dois encontros com o cônsul geral norte americano no Brasil, para tratar de assuntos diversos, entre eles o econômico. Devemos, no entanto, ressaltar que esses encontros, ainda que poucos, foram de importância elevada uma vez que estiveram presentes autoridades federais importantes como o subsecretário de Estado para Assuntos Políticos e o procurador geral dos Estados Unidos.

Ainda que tenhamos destacado alguns compromissos oficiais do governo do estado como importantes, não podemos nos limitar a essa análise para entender a importância histórica que alguns atores têm para o Rio Grande do Sul. Enquanto o governo do estado tentou se aproximar de diversas maneiras do Canadá, mantendo contatos e visitas com províncias daquele país, a sua importância econômica pouco foi sentida para o Rio Grande do Sul no número de exportação ou importação, ponto ao qual se pautaram diversas dessas missões. Durante os quatro anos do governo de Yeda, o Canadá não figurou nenhuma vez

¹¹³ CRUSIUS, 2010, p.33.

¹¹⁴ Aqui, ao contrário do que aconteceu com a China, o valor das exportações se manteve equilibrado ao fim do governo com, aproximadamente, 1,2 bilhões de dólares contra 1,7 bilhões no início, em 2006. (Fonte: MDIC/SECEX)

¹¹⁵ A apresentação do estado para esses investidores fez parte do seminário “Brasil: 27 países, uma nação” organizado pelo Fórum das Américas e que contou com a presença de outros quatro governadores – Amapá, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Tocantins. Mas apenas a governadora do Rio Grande do Sul foi recebida em reuniões individuais com representantes de grupos presentes.

entre os 30 principais destinos das exportações gaúchas, ainda que o estado tenha buscado estimular uma aproximação econômica.

Diferentemente disto, a Argentina, que teve poucas tratativas governamentais, manteve um bom fluxo comercial com o estado permanecendo entre os três principais destinos das exportações gaúchas, como mostra o quadro acima. Da mesma forma, outros atores menores da América do Sul seguiram como importantes mercados para a economia do Rio Grande do Sul, apesar da baixa atividade paradiplomática, no que se refere ao contato entre autoridades, do Rio Grande do Sul com os países ou suas unidades federativas.

Ademais, a estratégia de inserção na economia global seguiu em grande medida as diretrizes do governo federal que havia traçado como meta para 2007-2010 aumentar as exportações, por meio da diversificação de destinos e de produtos, principalmente para países não tradicionais¹¹⁶. A expansão para a China, por exemplo, parecia ser natural que fosse incentivada pelo governo federal.

Assim como o Brasil, os dez principais destinos da exportação gaúcha não se modificaram sobremaneira, mas a participação de alguns países periféricos nos fluxos comerciais do estado teve crescimento interessante acompanhando o perfil brasileiro. As vendas externas do Brasil para países em desenvolvimento atingiram 57,5% do total nacional e a Ásia se consolidou como principal destino chegando a 25% disto em 2010.

Em suma, na parte econômica o governo Yeda Crusius conseguiu elevar as exportações do estado assim como era seu desejo; atrair investimentos estrangeiros; e refinanciamento da dívida do estado. A agenda política dessa área baseou-se na mediação de negociações, tendo o estado como um facilitador. Como o Brasil, o Rio Grande do Sul também cresceu em mercados emergentes e manteve a boa relação econômica com os países centrais. Apesar disso, a expansão da economia gaúcha ficou aquém do esperado, principalmente porque outros estados conseguiram crescimentos mais expressivos. Afora isto, as missões empresariais e governamentais, para atração de investimentos,

¹¹⁶ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Relatório de Gestão: 2007-2010.

mantiveram a busca por países do Norte, como tradicionalmente fora feito pelo estado, tomada raras exceções.

Assim, de forma geral, as atividades paradiplomáticas do Rio Grande do Sul no governo Yeda Crusius mantiveram as formas mais tradicionais de atuação exterior do estado ao longo dos anos. Pautando a sua atuação por uma agenda de desenvolvimento econômico, o estado manteve prevalência nas atuações Norte-Sul. Manteve-se ainda a devida importância a região transfronteiriça, ainda que esta não fosse o destino prioritário das ações governamentais, a região não fora omitida das ações governamentais, tanto em questões de integração e cooperação, como econômicas. A representação do país em diversas feiras internacionais setoriais também seguiu a linha tradicional do estado, sendo prejudicada pela relação conturbada da governadora e seu vice, a qual impediu que fossem realizadas missões oficiais com maior frequência.

4.2. Governo Tarso Genro

As eleições de 2010 tiveram como principais candidatos três figuras importantes na política do Rio Grande do Sul. Pelo PMDB, o candidato era José Fogaça, à época prefeito reeleito de Porto Alegre e figura importante no cenário político estadual. Pelo PT, Tarso Genro, que havia sido prefeito durante dois mandatos em Porto Alegre antes ainda da administração Fogaça e havia ocupado a cadeira de ministro da Justiça como último cargo político. E, pelo PSDB, a governadora Yeda Crusius tentava a reeleição, após um período de governo turbulento.

Yeda Crusius acabou em terceiro lugar nas eleições, com menos de 20% dos votos válidos, mantendo a tradição de não reeleição no estado gaúcho. O candidato petista Tarso Genro saiu vencedor no primeiro turno com pouco menos de 55% dos votos – contra os quase 25% de José Fogaça. A vitória em primeiro turno de Tarso Genro pode ser, em parte ao menos, creditada ao bom desempenho do PT nas duas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva. Com importante apoio de seu partido – que seria novamente vencedor das eleições presidenciais então com Dilma Rousseff – e tendo três Ministérios – Educação,

Justiça e Relações Institucionais – em seu currículo, a vitória de Tarso Genro confirmou seu favoritismo durante a campanha eleitoral.

Logo na reestruturação dos órgãos do governo, em 2011, o governador extinguiu, entre outras, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. O acervo foi dividido entre a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento e a Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa. No lugar da antiga SEDAI foi criada, pela lei 13.601, de 01 de janeiro de 2011, a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI) e não uma secretaria exclusiva para os assuntos internacionais, como vinha sendo feito desde 1987. Vinculada diretamente ao Gabinete do Governador como um órgão executivo, à assessoria cabia “apoiar o Governador em assuntos técnicos e políticos em temas referentes ao relacionamento de cooperação e de integração comunitária com outros países e organismos internacionais, em especial com os países do Mercosul, e em outras tarefas correlatas”¹¹⁷.

A mudança de posição do órgão coordenador das relações internacionais do Rio Grande do Sul de secretaria do estado para assessoria do gabinete do governador refletiu a visão sobre as relações internacionais no governo Tarso. A ACRI, coordenada por Tarson Núñez, dar coerência e consistência às ações das demais secretarias cujas atuações deveriam ser internacionalizadas. Cabia a ACRI,

[...] um papel de coordenação e de orientação política, partindo do pressuposto de que a implementação das ações na esfera internacional deve competir a cada uma das secretarias no seu âmbito de atuação. À ACRI cabe estabelecer, a partir das orientações do centro de governo, a consistência e coerência das ações das secretarias (NÚÑEZ, 2013, p. 49)

Além disso, também era de competência da ACRI coordenar as missões internacionais que envolvessem participação direta do governador e as relações do governo estadual com quaisquer comitativas ou missões recebidas pelo estado. Assim, além de centralizar a coordenação das ações externas do governo gaúcho, a Assessoria também coordenava as demandas externas de cooperação. Com

¹¹⁷ Lei 13.601, artigo 16, I, c.

isto, buscava-se a coesão e coerência necessárias para a otimização das relações externas do estado.

Apesar de uma estrutura de trabalho pequena, contando apenas com 7 técnicos¹¹⁸, o governo tinha metas ambiciosas para a Assessoria através de

[...] relação muito direta com cada uma das secretarias de estado envolvidas. Seja por indução do centro de governo, seja por iniciativas setoriais, as oportunidades de ação internacional são identificadas, desencadeando um processo de trabalho no qual a assessoria cumpra um papel de apoio e estímulo para as ações de governo na esfera internacional. À ACRI cumpre possibilitar e apoiar as ações de cooperação, que serão implementadas no âmbito de cada uma das secretarias. (NÚÑEZ, 2013, p. 52)

A ACRI não subtraía as atribuições das demais secretarias nas negociações internacionais. A ela competia reunir informações e acompanhar as ações externas das secretarias de modo a dar coerência e eficácia à paradiplomacia do estado¹¹⁹. É importante ressaltarmos que, já em 1987, ao criar a SEAI, a intenção do governo Pedro Simon era a de centralizar as ações internacionais em um órgão único, para dar sentido às atividades externas do Rio Grande do Sul. Mas, como ressalta Nunes (2005), isto acabou gerando sobreposição de ações e conflitos entre as secretarias¹²⁰. O governo Tarso Genro, ao atribuir caráter de coordenação a ACRI e de assessoria direta junto ao Gabinete do Governador evitou possíveis disputas internas entre as secretarias. Ao vincular as ações políticas internacionais a uma assessoria direta, o governador Tarso Genro validava as atuações paradiplomáticas das secretarias sem, no entanto, centraliza-las. Ou seja, à ACRI não cabia poder decisório ou executor e sim de

¹¹⁸ A estrutura inteira era formada por um coordenador, sete técnicos de distintas áreas com experiência em relações internacionais, dois gestores administrativos e quatro estagiários. (NÚÑEZ, 2013)

¹¹⁹ Para tornar o mapeamento mais objetivo foi estabelecido que “antes de realizar uma missão [cada secretaria], deve comunicar à ACRI a composição, os objetivos, o período de realização e os custos da missão [...] contribuindo para o monitoramento e avaliação dos resultados das missões” (NÚÑEZ, 2013, p. 52)

¹²⁰ A autora exemplifica: “Essa situação [as ações de caráter internacional não serem realizadas em coordenação com a SEAI] gerava conflitos. Exemplo disso, como aponta Seitenfus foi o acordo de cavalheiros com Gilberto Mosmann, titular da Secretaria de Indústria e Comércio, que estabelecia que todos os temas envolvendo a Argentina e o Uruguai, mesmo os comerciais, eram responsabilidade da SEAI. No entanto, a relevância da relações argentino-brasileiras fez com que a Secretaria de Indústria e Comércio ignorasse o acordo e, por vezes, chegasse a contrariar abertamente as políticas traçadas pela área internacional.” (NUNES, 2005, p. 70)

assessoramento e coordenação. Ademais, a centralização das atividades externas em um único órgão passou a ser inviável devido ao avanço e à rapidez das conexões internacionais. Isto oportunizou (e exigiu) maior autonomia para ação externa dos diferentes órgãos do estado. No plano nacional, o próprio Itamaraty, que historicamente centralizara as ações externas, passou a compartilhar este espaço de ação com os ministérios e seus órgãos. (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Na avaliação do programa de governo de Tarso Genro está, mais uma vez, a percepção do estado como ponto estratégico no Mercosul, tanto como espaço político como, também, articulador da integração regional¹²¹. Porém, o que aparece de novo, além do desejo de expandir essa importância para a América Latina, é o reconhecimento da necessidade de acompanhar e apoiar a política externa brasileira no cenário internacional. Dessa maneira, como podemos notar na citação adiante, houve coincidência partidária e ideológica na esfera subnacional e nacional, ainda que o governo buscasse responder a desafios específicos do Rio Grande do Sul.

Este novo cenário da América Latina pode ser a plataforma para uma política de estímulo às relações econômicas e comerciais, de intercâmbio educacional, de solidariedade e de apoio técnico e tecnológico entre os países da região.

No mesmo sentido [...] resgata o importante papel dos países do Sul e emergentes no novo contexto internacional, [...] para potencializar a cooperação Sul-Sul, com a Índia, a China e a Rússia, além de resgatar as relações históricas com o continente africano e inovar nas relações com o Oriente Médio.

[...] além dessas novas relações, temos intenção de repactuar as relações de cooperação com a União Europeia, já que estes são parte da formação histórica do Rio Grande do Sul (GENRO, 2010, p.7).

Mais do que fazer uma análise política do âmbito estadual no cenário internacional, o (futuro) governo reconhecia que deveria, sim, se subordinar à política nacional e, como no exemplo com a União Europeia, reforçar o que lhe era mais pertinente, sem que isso resultasse em decréscimo no empenho restante. O apontamento de que a política externa continuaria a mesma em nível nacional também era um risco, uma vez que não existiam garantias de que o PT

¹²¹ GENRO, 2010, p. 7.

continuaría no poder executivo do Brasil. A aposta foi correta, uma vez que Dilma Rousseff foi eleita. Portanto, a intenção de seguir o caminho trilhado pelo governo nacional poderia ser executada.

Ainda que a visão do governo gaúcho tenha suplantado agenda prevalentemente econômica de governos anteriores, isto não significou, contudo, o abandono desta dimensão. Era pretendido, pelo plano de governo nesta área, que o estado fosse capaz de acompanhar a conjuntura contemporânea, onde “o País ocupa o papel de liderança, com outros países, num mundo multipolar” (GENRO, 2010, p. 3), em especial em relações que pudessem favorecer o Brasil, como com a América Latina, Mercosul e países emergentes. Ou seja, o mesmo alinhamento do estado à política externa nacional existia em relação à política econômica do país que atendia tanto aos anseios nacionais de crescimento como aos subnacionais.

4.2.1. Cooperação e Integração

Com o Uruguai as relações aconteceram em diversos campos de atuação do governo estadual. O destaque foram as ações de cooperação e integração realizadas em conjunto com governos federais e departamentos uruguayos. As ações gaúchas com o Uruguai foram realizadas em um contexto bastante favorável, onde os governos federais mantinham relações bastante amistosas e próximas – em especial após a eleição do Partido dos Trabalhadores no Brasil, e da Frente Ampla no Uruguai, com perfil político e ideológico, em muitos aspectos, semelhantes. Tendo como motivação brasileira aprofundar a relação bilateral com o Uruguai, e contando com a mútua intenção de dar fluidez às relações, o estado do Rio Grande do Sul apresentava-se como um importante agente para canalizar as ações pretendidas¹²². A proximidade territorial e cultural do estado colocava-o em papel de destaque para os planos de integração profunda e abrangente dos estados nacionais. O Uruguai era, assim, visto pelo Brasil como um potencial modelo para a integração do país com a América do

¹²² Em comunicado conjunto, proveniente da missão oficial do Brasil ao Uruguai em 30 de maio de 2011, são detalhados os objetivos futuros para as relações bilaterais entre os países. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2011/comunicado-conjunto-dos-presidentes-da-republica-federativa-do-brasil-dilma-rousseff-e-da-republica-oriental-do-uruguai-jose-mujica/>> acessado em 19/02/2015.

Sul¹²³ e, por isso, as suas relações foram tão incentivadas pelo governo Dilma Rousseff, em continuação ao projeto iniciado no governo Lula.

Essa não seria a primeira vez na história que o Brasil procuraria estreitar seus laços com o país vizinho ou que o governo gaúcho se visse como agente estratégico na região do Prata¹²⁴. No entanto, o que difere esse contexto é a convergência política, propícia para realizar as ações almejadas. Tanto os governos federais uruguaio e brasileiro como o governo estadual gaúcho, convergiam à época para percepções políticas semelhantes, e mantiveram contatos constantes para estreitar ainda mais a relação. Isso fez com que o estímulo recebido do governo federal brasileiro para que o governo subnacional gaúcho executasse ações internacionais de cooperação e integração com o Uruguai se concretizassem.

A certeza de que existia convergência de ideias era tanta que, já em fevereiro de 2011, uma comitiva do departamento de Cerro Largo, no Uruguai, veio ao estado propor um plano de integração energética, com foco na região fronteiriça¹²⁵. A integração da infraestrutura entre Brasil e Uruguai, principalmente na região de fronteira, era uma preocupação dos dois governos federais, e o estímulo de ambos serviu para que o intendente de Cerro Largo buscasse um acordo entre os estados subnacionais. Os contatos oficiais e diretos com os departamentos do Uruguai não foram comuns na história das relações internacionais do estado¹²⁶. O Rio Grande do Sul historicamente tratou diretamente com o governo federal uruguaio. Durante os anos do governo Tarso, no entanto, o diálogo com

¹²³ Em encontro com o presidente uruguaio recém eleito, Tabaré Vázquez, Dilma Rousseff destacou que os acordos de integração energética firmado pelos dois países seriam exemplos e modelo para futuras parcerias do Brasil em toda a América do Sul. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-encontro-com-o-presidente-do-uruguai-tabare-vazquez-brasilia-df>> Acessado em: 25 de maio de 2015.

¹²⁴ Como já fora mencionado, a percepção da importância estratégica do estado para o aprofundamento da integração com Uruguai e Argentina foi um dos motivadores para a criação da SEDAI durante o governo Pedro Simon, além de contar com inúmeras menções durante os governos predecessores. A relevância das regiões transfronteiriças na atividade paradiplomática já chamava a atenção de Duchacek (1990) como uma das mais proeminentes e frutíferas na área.

¹²⁵ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/122571>> acessado em 06/04/2015.

¹²⁶ Em seminário de integração regional realizado pelo governo do Rio Grande do Sul com o departamento de Cerro Largo, em 08 de novembro de 2012, a cônsul-geral do Uruguai, Karla Beszkidnyak, declarou que “[as tratativas com Cerro Largo] é uma experiência histórica. É a primeira vez que o Rio Grande do Sul e um departamento de fronteira uruguaia se reúnem para encontrar soluções e propostas visando a melhoria da vida das pessoas da região”. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/34678>> acessado em 06/04/2015.

departamentos uruguaios foi recorrente. Dessa forma, foram realizados seminários e estudos para apontar os pontos passíveis de cooperação. Os resultados foram bastante positivos, uma vez que as tratativas vinham a atender interesses específicos da região nas áreas de infraestrutura e logística, transporte e desenvolvimento econômico e social - por exemplo, o projeto de levar até a região linhas de transmissão de energia que interligariam o sistema brasileiro e uruguaio, o que também traria benefícios para a região sul do estado, historicamente carente de investimentos. A participação de mais instâncias governamentais no processo de integração internacional permitiu aos estados subnacionais apresentarem diretamente suas demandas, que acreditavam serem as mais relevantes e necessárias para sua região. A participação direta das unidades subnacionais permitia que os projetos fossem resultado de demandas próprias da região e, assim, as tratativas necessárias em instâncias federais dariam apenas continuidade às tratativas necessárias para firmar os acordos internacionais¹²⁷.

Com a intenção do Brasil de voltar suas atenções às necessidades das regiões fronteiriças, para buscar diálogo e integração com os países sul-americanos, toda a região de faixa de fronteira foi beneficiada. O Programa de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF) estabelecia que as prioridades seriam apontadas pelos próprios governos estaduais que tivessem fronteiras internacionais¹²⁸. O governo estadual do Rio Grande do Sul, então, promoveu estudos e diálogos tanto com a sociedade civil – universidades, pesquisadores, movimentos sociais, entre outros –, como com autoridades governamentais, nacionais e subnacionais, para a elaboração do PDIF/RS¹²⁹. Ainda que os demais

¹²⁷ Um dos resultados práticos visíveis foi, em abril de 2015, a inauguração da linha de transmissão energética entre as cidades de Candiota, no Brasil, e San Carlos, no Uruguai, que contou com recursos do Focem e do Governo do Uruguai. Conforme a declaração da presidente em 21 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-encontro-com-o-presidente-do-uruguai-tabare-vazquez-brasilia-df>> acessado em 25/05/2015

¹²⁸ Consta no documento “Em virtude da extensão territorial da Faixa de Fronteira, de suas diferenças explícitas e das relações diferenciadas com dez países, há clareza de que a atuação nesta faixa não pode estabelecer-se a partir de um padrão único de atuação” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, p. 20).

¹²⁹ A criação do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira o governo esperava agregar os anseios das diferentes esferas de governança e alinhar os melhores encaminhamentos com as demandas específicas. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/115666>> acessado em 06/04/2015.

estados brasileiros com fronteiras internacionais tenham desenvolvido seus planos, as possibilidades de uma fronteira tão viva quanto a do Rio Grande do Sul, com diversos aspectos do contexto a seu favor, gerava mais expectativas em torno de suas ações (NUÑEZ, 2013). Tanto a idealização pelas unidades subnacionais, como a realização nos âmbitos federais de projetos como, por exemplo, a aprovação do primeiro projeto de saneamento binacional do Mercosul nas cidades gêmeas Aceguá/Acegua¹³⁰, podem ser apontados como indicativos da relação profícua que era construída. O governo estadual manteve ainda intercâmbios com o Uruguai através de ações de cooperação em educação, agricultura, cultura, segurança pública, meio ambiente, entre outras. A abrangência das ações fez do Uruguai um valioso aliado para o estado gaúcho na intenção de ramificação e aprofundamento das relações internacionais sul-americanas do estado, como apresentado ainda no plano de governo. Contudo, não foi apenas o governo uruguaio que esteve presente nessa agenda. A Argentina continuou a ser um importante parceiro para o estado gaúcho, ainda que com contatos e acordos menos numerosos.

Contando com o apoio do governo federal, o Rio Grande do Sul atuou principalmente junto às províncias argentinas aproximando as demandas regionais. Com foco na ampliação das relações com governos argentinos para além da área comercial, o estado manteve tratativas em áreas diversas. Alguns exemplos da atuação do estado apontam para essa dimensão pretendida à agenda gaúcha. Com a província de Misiones o governo discutiu soluções para o controle integrado da fronteira, um convênio para a formação e qualificação de agentes que atuem na região e intercâmbio técnico em modelo de biofábrica¹³¹; com Santa Fé o governo iniciou tratativas para fornecer apoio técnico no setor energético¹³²; com Mendoza o governo articulou um memorando de cooperação técnica nos setores de agroindústria, ciência e tecnologia e cultura¹³³; e, por fim, participou de diálogos políticos com San Juan e Coquimbo (Chile) sobre o projeto do Corredor Bioceânico do Paralelo 30¹³⁴. Ainda houve, em outras

¹³⁰ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/8484>> acessado em 06/04/2015.

¹³¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/40812>> acessado em 06/04/2015.

¹³² Idem

¹³³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/37879>> acessado em 06/04/2015.

¹³⁴ Esse projeto fazia parte da lista de obras de infraestrutura da Unasul, assim, dando continuidade a esses diálogos, em 2013, o governador Tarso Genro liderou missão

instâncias, reuniões sobre integração produtiva, cooperação na área de comunicação, no intercâmbio de conteúdo entre veículos públicos argentinos e gaúchos, e de direitos humanos¹³⁵. Essa última área despendeu maior atenção do governo, que estabeleceu acordos de cooperação inéditos para o estado. Nestes, aproveitando as experiências positivas da Argentina, foram mantidos intercâmbios com organizações argentinas responsáveis pelo resgate e reparação aos atos de violação dos direitos humanos, ocorridos durante a ditadura argentina e, ainda, foi aberto em Porto Alegre o Museu de Direitos Humanos do Mercosul – esse tema também contou com a participação do Uruguai, mas em menor escala¹³⁶.

As relações de cooperação e integração mantidas com os países sul americanos continuaram a demonstrar a importância regional na pauta do estado, principalmente como acordos que envolveram países do Mercosul. Mas, como mencionado anteriormente, a intenção do estado era em expandir as relações internacionais para a América Latina. Para isso, as ações paradiplomáticas do Rio Grande do Sul tiveram como alvo principal a ilha de Cuba, com quem o estado manteve um intenso programa de cooperação¹³⁷. Novamente, seguindo o caminho do governo federal – que já vinha intensificando significativamente suas ações com o país caribenho desde o governo Lula e que, em janeiro de 2012, assinou acordos e ajustamentos para cooperação técnica, científica e tecnológica com Cuba¹³⁸ – o governo estadual voltou suas atenções para as oportunidades que essa aproximação poderiam trazer. Assim, ainda em 2012, o estado realizou sua primeira missão governamental a Cuba tendo como um dos intuitos, segundo a ACRI, incluir o Rio Grande do Sul nos programas brasileiros de cooperação e intercâmbios já existentes, especialmente em agricultura ecológica, sanidade vegetal e biossegurança¹³⁹.

governamental ao Chile onde, entre outros temas, debateu o projeto multimodal do corredor bioceânico diretamente com o vice-presidente do Chile, Andrés Chadwick. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/34087>> acessado em 06/04/2015.

¹³⁵ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/18646>> acessado em 07/04/2015.

¹³⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/17157>> acessado em 07/04/2015.

¹³⁷ GENRO, 2013, pp. 320-321.

¹³⁸ Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2941:atos-assinados-por-ocasio-da-visita-oficial-da-presidenta-dilma-rousseff-a-cuba-havana-30-e-31-de-janeiro-de-2012&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280> acessado em 06/04/2015.

¹³⁹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/40913>> acessado em 06/04/2015.

A relação bilateral construída entre Cuba e Rio Grande do Sul veio a acontecer em um momento de transição e abertura da economia cubana. Em visita ao estado, o cônsul para assuntos comerciais de Cuba, René Capote, destacou que as relações que vinham sendo construídas faziam do estado gaúcho o grande parceiro cubano na atualização do seu sistema econômico¹⁴⁰. O setor agrícola foi o primeiro a ter destaque nessa relação. Com atividades complementares, os programas de cooperação foram no sentido de aproveitar as melhores características de cada modelo – onde o Rio Grande do Sul tem por característica lavouras de alta produtividade, mas com custos sociais e ambientais e, Cuba, lavouras de alta potencialidade em biossegurança e sustentabilidade, mas com baixa produtividade¹⁴¹.

Na primeira etapa do projeto de cooperação agrícola, uma comitiva com dez técnicos cubanos especialistas em agronomia ficou no Rio Grande do Sul por cinquenta e três dias, até maio 2013, para a troca de conhecimento nas práticas e estudos da produção de arroz, leite, processos agroindustriais, sistemas agroflorestais e cadeia solidária de frutas nativas¹⁴². Posteriormente, com análise local para adaptação das tecnologias estudadas, as mesmas foram aplicadas. Em setembro de 2013, uma missão gaúcha à ilha caribenha culminou na assinatura de acordo para o intercâmbio técnico na produção e pós colheita de arroz entre o Instituto Rio-Grandense do Arroz (Irga) e o Instituto de Grãos de Cuba¹⁴³. Além disso, o acordo de cooperação técnica previa a transferência de tecnologias de manejo agrícola, bem como o intercâmbio entre produtores, técnicos e pesquisadores. Assim, a relação bilateral foi sendo fortalecida e sistematizada na medida em que as ações iam sendo aprofundadas dentro das instituições gaúchas e cubanas. Com isso, segundo Norma Espíndola, a intenção era de que as ações de cooperação pudessem ter continuidade sem depender exclusivamente do governo¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/17215>> acessado em 07/04/2015.

¹⁴¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/41145>> acessado em 06/04/2015.

¹⁴² Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/18062>> acessado em 07/04/2015.

¹⁴³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/13229>> acessado em 07/04/2015.

¹⁴⁴ Norma Espíndola era assessora da ACRI e coordenadora da Cooperação RS-Cuba. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/191150>> acessado em 08/04/2015.

Além disso, o governo também construiu importantes acordos com o laboratório cubano Labiofam, que tem a sua excelência reconhecida internacionalmente nas áreas da saúde e agroecologia. Os acordos previam tanto ações operacionais para a comercialização de produtos, como a assistência técnica na capacitação, pesquisa e produção de produtos biológicos no controle de pragas, biofertilizantes entre outros. O objetivo desses era de aumentar a oferta de novas tecnologias no estado, contando com o intercâmbio científico e técnico de diferentes processos nessas áreas¹⁴⁵. Nessa direção, em agosto de 2014, foi inaugurada a inédita biofábrica no estado, baseada na experiência cubana e adaptada ao contexto regional. Essa produziria vespas para controle biológico de lagartas em lavouras¹⁴⁶.

A atuação sistemática do Rio Grande do Sul no exterior também esteve voltada para centros mais tradicionais no cenário internacional. Na Europa, o estado manteve ações de cooperação com diferentes países e em distintas áreas, buscando diversificar suas ações, mesmo em países já tradicionais. Na França, por exemplo, o reconhecimento de Tarso Genro como figura política e autor de projetos considerados exemplares foi importante para a relação bilateral construída pelo estado. Esse bom trâmite possibilitou, por exemplo, que o governador liderasse uma missão governamental ao país, em 2012, com encontro com o presidente François Hollande e com a ministra do Ensino Superior e Pesquisa, para tratarem dos primeiros entendimentos da agenda de cooperação¹⁴⁷.

O governo buscou nas experiências francesas de políticas públicas modelos para a qualificação da administração pública do estado com a capacitação na área de segurança, gestão de mobilidade urbana e formação de quadros de gestão pública. Além disso, o Rio Grande do Sul estabeleceu intercâmbios nas áreas da educação, meio ambiente, cultura e ciência e tecnologia (NUÑEZ, 2013). Assim, o estado buscou uma atuação internacional própria, tanto nos acordos bilaterais federais e o intercâmbio na implementação de parques tecnológicos, quanto na cooperação descentralizada com regiões francesas, como Pays de Llore, com

¹⁴⁵ GENRO, 2014, p. 354.

¹⁴⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/202030>> acessado em 08/05/2015.

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/34741>> acessado em 06/04/2015.

quem foram mantidos programas conjuntos de tecnologia, qualificação de quadros funcionais, produção de alimentos, atração de investimentos e na formação de doutores¹⁴⁸.

A cooperação descentralizada, como o próprio governo denominava suas atuações junto a outras unidades subnacionais, foi uma das formas mais frequentes de atuação do Rio Grande do Sul na articulação internacional durante o governo Tarso. A percepção era de que esse tipo de contato favoreceria as relações bilaterais de cooperação, por dar-se entre unidades políticas com níveis decisórios semelhantes. O governo construiu, então, relações bastante proveitosas com as regiões de Vêneto, na Itália, e País Basco, na Espanha, onde o eixo de trabalho girou, principalmente, em torno da cooperação técnica nas áreas de cooperativismo e agroindústria¹⁴⁹. Foram mantidos ainda contatos com outras unidades subnacionais como, por exemplo, Manitoba, no Canadá, no aprofundamento de acordos de cooperação existentes; Shiga, no Japão, em cooperação nas áreas ambiental e cultural; e Chungnam-Do, na Coreia do Sul, com intercâmbios em ciência e tecnologia¹⁵⁰.

O Rio Grande do Sul buscou ainda acordos pontuais de cooperação com a Coreia do Sul e Japão. No primeiro caso, os acordos provenientes da missão governamental de 2011 ao país foram as que obtiveram maior destaque, onde foram firmados convênios em pesquisa de fármacos e reciclagem, além de estabelecido intercâmbio educacional, visto como um dos fatores fundamentais para o país vir a ser um dos líderes em pesquisa e tecnologia¹⁵¹. Por isso, a participação dos coreanos dentro de parques tecnológicos do estado era vista como importante para o desenvolvimento dos mesmos. No mesmo caminho, com o Japão, as relações giraram em torno da cooperação científica e tecnológica como, por exemplo, no acordo entre Universidade Tottori e Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária para a transformação de regiões desertificadas em áreas verdes, campo onde a universidade japonesa é conceituada mundialmente¹⁵².

¹⁴⁸ GENRO, 2014, p. 354.

¹⁴⁹ Idem, 2014, pp. 353-354.

¹⁵⁰ Idem, 2014, p. 354.

¹⁵¹ GENRO, 2012, pp. 465-466.

¹⁵² Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/122835>> acessado em 06/04/2015.

4.2.2. Representação e Promoção

Como as ações anteriores demonstram, o governo de Tarso Genro manteve a questão econômica na agenda internacional do estado. O governo tinha o entendimento de que esta questão era importante e necessária. No entanto, os temas econômicos pareciam já estar consolidados, por sua intensa e constante presença ao longo dos anos nas agendas políticas. Com uma visão ampla das relações internacionais, o governo considerava o foco unicamente na economia insuficiente e acreditava ser importante que o escopo das ações internacionais fosse ampliado para abranger não apenas uma diversidade maior de territórios, mas especialmente para diversificar as temáticas (NUÑEZ, 2013, p. 51).

Neste contexto, ficou definido pelo governo que as ações internacionais passassem a incorporar, sempre que possível, relações econômicas, político-institucionais e culturais (Idem, 2013, p. 51). Com isso, o governo pretendia trabalhar as suas ações em múltiplas frentes, otimizando as ações, tornando-as transversais e diversas. Tendo esses objetivos, uma das intenções do governo ao realizar missões internacionais era conseguir projetar a imagem do Rio Grande do Sul no cenário externo. Havia a percepção de que a imagem internacional do Rio Grande do Sul deveria ser consolidada no cenário internacional também pelos valores propagados pelo governo (Idem, 2013).

Nesse sentido, a participação sistemática do governo do estado em órgãos multilaterais e organizações da sociedade civil consegue ser importante tanto pelos resultados práticos dessas ações, como pelo destaque despendido ao estado e a suas políticas institucionais no cenário internacional. Algumas das ações internacionais do governo apontam nessa direção. Exemplo disto, foi participação no Comitê de Governadores do Fórum Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul, onde o estado passou a ser o coordenador¹⁵³; a realização da XXII Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelaria do Mercosul e Estados Associados, que contou com representantes do Uruguai,

¹⁵³ GENRO, 2014, p. 352.

Chile, Venezuela, Equador, Peru, Argentina e Paraguai¹⁵⁴; o apoio político e material à realização das atividades do Fórum Social Mundial Descentralizado, realizado em Porto Alegre¹⁵⁵; a consolidação de parceria com o programa Articulação de Redes Territoriais, projeto das Nações Unidas; a participação na Cúpula Social do Mercosul; a reunião entre a ACRI e representantes da União de Nações Sul-americanas (Unasul) para consolidação do processo de integração¹⁵⁶. Ações desse tipo iam ao encontro da percepção do governo de que elas são intrínsecas “à promoção de valores como a democracia, os direitos humanos e a solidariedade internacional que são, também, uma dimensão fundamental das relações políticas do estado na esfera internacional” (NÚÑEZ, 2013).

Ao centralizar a realização de ações e missões internacionais na ACRI, o governo conseguiu não somente dar coerência a suas ações, como também aumentou a relevância destas. Estudos feitos pela ACRI antes das missões internacionais garantia mais eficiência ao identificar de forma sistemática oportunidades propensas à realização. As missões governamentais só eram realizadas após serem feitas missões prospectivas¹⁵⁷, ou ainda “por convites que fossem avaliados como possibilidades promissoras pelo centro do governo” (NÚÑEZ, 2013). A preocupação em refinar as ações internacionais pôde garantir maior visibilidade às ações lideradas pelo governador, uma vez que foram avaliadas como as mais propensas a serem bem-sucedidas. Como preconizava Duchacek (1990), a vinculação do provável sucesso da missão à visibilidade gerada poderia garantir maior destaque para o estado subnacional no cenário internacional. Como apontou o próprio governo, em mensagem à Assembleia Legislativa, sobre a importância de consolidar a imagem para a atuação no cenário internacional.

¹⁵⁴ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/36227>> acessado em 06/04/2015.

¹⁵⁵ GENRO, 2013, p. 317.

¹⁵⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/33836>> acessado em 07/04/2015.

¹⁵⁷ As missões prospectivas são missões com o objetivo de identificar oportunidades e possibilidades de ações conjuntas. São missões de natureza exploratória e que têm como função avaliar as possibilidades de cooperação com os países em questão. Missões precursoras são organizadas a partir da identificação de um potencial de cooperação que possa envolver a participação direta do governador e a organização de uma missão governamental. (NÚÑEZ, 2013, p. 53-54)

O crescente protagonismo internacional do Rio Grande do Sul gera também um grande interesse de outros países pelo Estado. Esse interesse se materializa na presença de missões diplomáticas e/ou governamentais de autoridades internacionais. (GENRO, 2014, p. 353)

A atuação da ACRI era destacada como parte importante para a consolidação do estado no cenário internacional,

Por meio de assessoria específica, o Gabinete do Governador vem trabalhando para ampliar o protagonismo do estado no cenário internacional. Em 2012, buscou aprofundar o intercâmbio cultural, a cooperação na área tecnológica e a troca de experiências com outros governos na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, foram realizadas dezenas de missões governamentais e foram consolidados projetos de cooperação com diversos países. (GENRO, 2013, p. 317)

Foram realizadas missões oficiais com a presença do governador para todos os continentes. O governo estadual, assim como o federal, considerava importante a presença do executivo em missões oficiais pontuais e significativas, como aponta Nuñez (2013). Com isso, observa-se que algumas das missões com a presença do governador tinham relevância não somente técnica, mas também política. Por exemplo, em missão à Europa – Portugal, Espanha e Inglaterra, em 2012 – o governo não somente conseguiu estabelecer relações técnicas positivas, relatadas anteriormente, como também representar o estado, de forma política, em diferentes ocasiões¹⁵⁸. Em Portugal, Tarso Genro participou de um debate sobre a democracia contemporânea na Universidade de Coimbra e na Inglaterra, na London School of Economics and Social Sciences, o governador participou de debate acerca da experiência democrática brasileira. Na Espanha, foi realizado um seminário sobre o sistema de participação cidadã, na Universidade de Alcalá de Henares.

As missões para o Uruguai, Chile, França, China, Coreia do Sul, Cuba, Israel e Palestina, são algumas das chefiadas pelo governador que podem exemplificar a pluralidade pretendida para as relações internacionais do Rio Grande do Sul. Os

¹⁵⁸ GENRO, 2013, p. 319.

encontros com autoridades governamentais subnacionais, nacionais e a alta cúpula de empresas importantes¹⁵⁹ poderiam gerar exposição positiva do estado no exterior e, assim, atrair para si novas relações e acordos. Como consequência, as recepções a delegações estrangeiras no estado foram crescendo ao longo dos anos¹⁶⁰, o que poderia apontar para o crescente interesse internacional no estado.

A projeção internacional do estado gaúcho, como é recorrente nesse campo de atuação, também envolveu o apoio à participação de empresas gaúchas em quarenta e oito feiras internacionais no período¹⁶¹. Ao mesmo tempo, houve ações no campo cultural, principalmente ligadas ao Uruguai e, em menor escala, a Argentina¹⁶². Além disso, o governo buscou aproximar culturas estrangeiras com menor influência na formação cultural do estado. Houve, por exemplo, a realização da semana cultural da China, país com parcos vínculos históricos com o Rio Grande do Sul, mas com trocas econômicas intensificadas¹⁶³.

Durante os quatro anos, o governo de Tarso Genro sempre deixou claro a intenção de diversificar suas ações e interlocutores internacionais, sem preterir seus vizinhos. As ações direcionadas ao Uruguai e a Argentina foram numerosas e variadas, mostrando que os países sul-americanos que fazem fronteira com o Rio Grande do Sul continuaram fundamentais para os interesses do estado. As relações entre o governo gaúcho e seus pares dos países vizinhos foram ainda reafirmadas por diversas missões diplomáticas.

4.2.3. Econômica

O Brasil conseguiu evitar as perspectivas econômicas mais negativas e sair pouco prejudicado (até então) pela crise econômica internacional, isso se compararmos a outros cenários de países visivelmente mais afetados como, por exemplo, a Argentina. Ainda assim, nas Mensagens do Governador à

¹⁵⁹ Durante as 15 missões chefiadas por Tarso Genro à América Latina, Ásia, Europa e Oriente Médio foram mantidas tratativas com, por exemplo, presidentes na França, no Chile e no Uruguai, com representantes do governo nacional na Coreia do Sul, Cuba e Israel e com empresas importantes na Grã-Bretanha e China.

¹⁶⁰ Segundo a ACRI, até o dia 12 de dezembro de 2014, o número de recepções internacionais, de 2011 até 2014, no Rio Grande do Sul eram de, respectivamente, 26, 33, 46 e 49.

¹⁶¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/208445>> acessado em 05/06/2015.

¹⁶² GENRO, 2014, pp. 351-352.

¹⁶³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/197229>> acessado em 08/04/2015.

Assembleia Legislativa, as análises acerca da economia fazem críticas tanto ao modelo adotado para a inserção internacional do Brasil, como às análises excessivamente negativas ou positivas sobre o assunto. Por exemplo, na Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa de 2011, é aprofundada a análise do decréscimo histórico da importância do Rio Grande do Sul na economia brasileira¹⁶⁴. Nesta mensagem, foi argumentado que a economia gaúcha não estava estagnada, apesar de seu crescimento menos elevado. Os índices de crescimento do produto interno bruto do estado e do Brasil seguiram sendo paralelos, mas o que colaboraria para as visões pessimistas era que outros estados cresceram em ritmo mais acelerado do que o gaúcho, o que não necessariamente denotaria decréscimo de importância. Ou seja,

Observando-se agora a participação das regiões e unidades da Federação no Produto Interno Bruto do Brasil a preços correntes, no período 1995-2007, a primeira constatação a ser feita é a de que o Rio Grande do Sul mantém a posição que ocupou historicamente no ranking dos 27 entes federativos, qual seja, o quarto lugar, abaixo de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. [...] dentre os cinco Estados mais bem posicionados no ranking, Minas Gerais e o Paraná são os únicos que apresentam um pequeno ganho de participação no período (GENRO, 2011, p. 16)

¹⁶⁴ Aqui, a importância se referencia a participação do PIB gaúcho no PIB do Brasil, ou seja, uma avaliação mais quantitativa da economia.

Ao analisarmos e compararmos o desempenho do comércio exterior estadual, como aponta a figura abaixo, é possível notar uma sedimentação dos (dez) países mais presentes na exportação e importação de produtos no Rio Grande do Sul. Mesmo os países que foram afetados pela crise econômica continuaram mantendo seus patamares de comércio exterior com o estado, sem mudanças abruptas de posição. Com isso, no estado, a tendência de crescimento da China se consolida e, com o tempo, a sua liderança nos destinos das exportações gaúchas¹⁶⁵. O Estados Unidos começa a demonstrar mais estabilidade econômica e os sul-americanos continuam a manter sua importância econômica no estado.

EXPORTAÇÃO					
2011			2014		
Países	M US\$	%	Países	M US\$	%
China	3.382	17,41%	China	4.454	23,82%
Argentina	1.977	10,18%	Estados Unidos	1.365	7,30%
Estados Unidos	1.378	7,09%	Argentina	1.345	7,19%
Holanda	697	3,59%	Paraguai	855	4,57%
Paraguai	628	3,23%	Holanda	530	2,83%
Alemanha	537	2,76%	Alemanha	502	2,69%
Uruguai	486	2,50%	Uruguai	496	2,65%
Bélgica	483	2,49%	Venezuela	451	2,41%
Venezuela	448	2,31%	Bélgica	427	2,28%
França	421	2,17%	Coreia do Sul	397	2,12%
Total	19.427		Total	18.695	
IMPORTAÇÃO					
2011			2014		
Países	M US\$	%	Países	M US\$	%
Argentina	4.064	25,95%	Argentina	2.982	19,95%
Nigéria	2.203	14,07%	Nigéria	1.764	11,80%
Argélia	1.545	9,86%	China	1.301	8,70%
Estados Unidos	1.061	6,77%	Estados Unidos	1.070	7,16%
China	1.040	6,64%	Argélia	1.016	6,80%
Alemanha	587	3,75%	Alemanha	583	3,90%
Marrocos	559	3,57%	Venezuela	579	3,87%
Itália	357	2,28%	México	383	2,56%
México	315	2,01%	Guiné Equatorial	374	2,50%
Venezuela	297	1,90%	Itália	350	2,34%
Total	15.662		Total	14.947	

Fonte: MDIC/SECEX

Figura 258 - Quadro dos principais países na exportação e importação do RS - 2011-2014

¹⁶⁵ Como consequência as principais exportações do estado no período foram produtos agrícolas ou agropecuários. Segundo dados da SECEX (do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), os principais produtos exportados no período foram: soja; fumo não manufaturado; bagaços e outros resíduos do óleo; carnes de galinha/galo; e pedaços e miudezas de galinhas.

Podemos observar, também, um ganho significativo nas exportações durante o primeiro ano do governo Tarso Genro, à semelhança dos períodos de governo de Yeda Crusius (2007-2010) e Germano Rigotto (2003-2006). Posteriormente, o patamar alcançado no comércio exterior é mantido próximo em números totais. Além do mais, afora anos atípicos, a variação nas exportações e importações, entre o primeiro e último ano de governo, é historicamente pequena.

Ainda que o crescimento da economia do Rio Grande do Sul tenha sido menor do que o de outros estados – em números da balança comercial ou do PIB - nas séries históricas, ao menos desde 2002, segundo os dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), a regularidade com que a economia gaúcha cresce se mostrou bastante importante durante o período de incertezas da deflagrada crise internacional. Ainda que permanecessem pessimismos com a economia mundial, as principais forças econômicas começavam a dar respostas na direção do estancamento da crise. Com isto o estado conseguiu manter o seu crescimento na balança comercial em relação ao patamar do governo anterior. Apesar disso, devemos ressaltar que as consequências e desdobramentos da última crise econômica internacional não são casos de consensos nas análises científicas. Estas ainda carecem de estudos aprofundados para que se tenha a real dimensão de suas consequências nas economias regionais e global. Com isso, os ganhos e perdas na economia internacional podem ser relativizados ao decorrer da história.

A quantidade de ações paradiplomáticas voltadas a esfera econômica efetuadas durante o mandato de Tarso Genro, bem como sua pluralidade, são indicativos do ímpeto externo do governo. As ações foram direcionadas, em sua maioria, ao crescimento/desenvolvimento econômico, ganhos ou estabelecimento de mercados e, ainda, busca de alternativas produtivas e econômicas para o estado (NUÑEZ, 2013, p 51).

Seguindo a tendência iniciada no governo Yeda Crusius, a Ásia continuou sendo o principal parceiro econômico do estado no exterior, muito em virtude do crescimento da China¹⁶⁶, mas também com importante acréscimo de outros

¹⁶⁶ Segundo dados da SECEX, a participação no total das exportações do estado da Ásia e da China eram, respectivamente, em 2006/07: 15,7-20,1% e 6,4-9,8%; em 2010/11: 27,8-40,2% e 17,4-15,5%; e em 2014: 35,7% e 23,8%.

parceiros no continente asiático, uma vez que o estado também pretendia variar as relações internacionais com outros países da região.

Por exemplo, o Rio Grande do Sul realizou ações para manter o crescimento do comércio com a Coreia do Sul¹⁶⁷, bem como a expansão para outras áreas afins. Os contatos com representantes sul-coreanos haviam começado ainda no governo Yeda Crusius, mas as ações começaram a se tornar concretas durante o governo Tarso Genro. Em estudo feito pela ACRI, o modelo de desenvolvimento do país asiático foi apontado como compatível ao desejável pelo governo do Rio Grande do Sul. O mapeamento feito mostrava que as tratativas iniciadas no governo anterior facilitariam as interlocuções e, assim, fariam dele um potencial parceiro.

Em função disso, a segunda missão internacional chefiada por Tarso Genro, foi à Coreia do Sul, no primeiro semestre de 2011, e obteve resultados bastante positivos. A apresentação do Rio Grande do Sul como um ponto importante e atrativo fez com que empresas sul-coreanas negociassem investimentos no estado, principalmente nas áreas da indústria naval, eletrônica e tecnológica¹⁶⁸. Por exemplo, foram discutidas e acordadas as instalações das fábricas de elevadores Hyundai¹⁶⁹; instalação de fábrica da joint venture entre empresa gaúcha e coreana de semicondutores, HT Micron¹⁷⁰; protocolo de intenções de investimento com o grupo Posco, em projetos de gaseificação do carvão¹⁷¹ e; a assinatura de memorando de entendimento entre o governo gaúcho e a Korea International Trade Association – organização de negócios do país asiático, com mais de 72 mil empresas associadas¹⁷².

Dentre outras ações concretizadas pelo governo do Rio Grande do Sul no continente asiático podemos destacar em Cingapura a prospecção de negócios

¹⁶⁷ Mostramos anteriormente as diversas ações do governo Yeda Crusius em conjunto ou direcionadas aos sul-coreanos, essa linha seguiu com o governo Tarso Genro. Os números totais das exportações do estado para o país asiático são um indicativo disto: em 2007 foram aproximadamente 191 milhões de dólares (22º no ranking de exportações do estado); em 2010, foram 249 milhões (16º); e em 2014, as exportações chegaram ao patamar de 397 milhões (10º) – em 2013 chegou a ser de 647 milhões. (Fonte: MDIC/SECEX)

¹⁶⁸ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/120750>> acessado em 06/04/2015.

¹⁶⁹ GENRO, 2013, p. 131.

¹⁷⁰ A empresa já operava no estado, com uma fábrica piloto instalada na Unisinos negociada durante o governo Yeda Crusius.

¹⁷¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/207972>> acessado em 05/05/2015.

¹⁷² Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/193376>> acessado em 05/05/2015.

realizada em reunião governamental e empresarial¹⁷³; no Vietnã, onde se procurou estreitar as relações econômicas na agricultura, principalmente, na cadeia produtiva do arroz¹⁷⁴; em Taiwan, onde foram apresentadas oportunidades para investidores da área de semicondutores e eletrônica¹⁷⁵ e; no Japão, em rodadas de negócios que giraram em torno do setor automotivo e autopeças, naval e polo espacial¹⁷⁶. Ainda assim, a importância da China continuou sendo bastante relevante para o estado que manteve diversas tratativas como a busca por parceiros para investimento no estado e intensificação no número de missões oficiais e empresariais para a prospecção e atração de novos negócios.

Destas missões a China, podemos destacar alguns interesses recorrentes nas negociações como a ampliação e atração de investimentos nas áreas da agroindústria, geração de energias, indústria automotiva e tecnologia, além dessas, outras tantas áreas foram incorporadas a agenda de negociação bilateral. A intenção do governo gaúcho era de manter o intercâmbio econômico com a China através da atração de investimentos para o estado, provenientes de grandes empresas chinesas¹⁷⁷. Para isso, o governo articulou encontros com estas empresas nos setores de interesse, contando com o empenho do próprio governador em estar presente em algumas destas missões. Assim, estas ganhariam maior formalidade e a possibilidade de haver contato direto com representantes dos governos regionais e nacional da China para que, assim, fossem agilizadas as negociações. Por exemplo, a província de Hubei, província irmã do Rio Grande do Sul desde 2001, recebeu missões oficiais e empresariais do estado ao longo de todo o mandato de Tarso Genro, sendo presença constante na agenda internacional do estado, o que colaborou para que o intercâmbio fosse constante¹⁷⁸.

¹⁷³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/116060>> acessado em 06/04/2015.

¹⁷⁴ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/22464>> acessado em 08/04/2015.

¹⁷⁵ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/33649>> acessado em 06/04/2015.

¹⁷⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/13284>> acessado em 06/04/2015.

¹⁷⁷ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/8623>> acessado em 08/04/2015.

¹⁷⁸ Como resultado desse empenho o estado chegou a receber prêmio de melhor província irmã da China, durante a China International Friendship Cities Conference. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/36621>> acessado em 08/05/2015.

Seguindo a pretensão de diversificar suas ações e parceiros, o governo realizou seguidas missões oficiais com diferentes enfoques temáticos e nos mais diversos destinos. Em encontros com representantes de África do Sul, Argélia, Nigéria, Canadá e Israel além de outras negociações, o governo também buscou mediar e realizar tratativas para aumentar e diversificar os investimentos no estado e fomentar o comércio. Por exemplo, a missão a Israel teve uma agenda bastante diversificada com acordo para criação de um projeto de polo aeroespacial no estado¹⁷⁹; a compra de kits para irrigação – problema histórico do estado e no qual os israelenses têm expertise e conhecimento tecnológico¹⁸⁰; e negociação para instalação de fábrica de coberturas plásticas¹⁸¹. Além de negociações em diferentes áreas, o governo conseguiu estabelecer um importante canal para o intercâmbio entre empresas e investidores desses países e do estado e, ainda, fomentar as relações bilaterais com os mesmos¹⁸². Essas ações se mostram importantes se considerarmos que países como Argélia e Nigéria representam importantes destinos para as exportações de produtos do estado, como demonstrado na tabela acima, mas que historicamente carecem de ações direcionadas e diretas por parte do governo estadual nas relações internacionais.

Mesmo que tenha direcionado parte de sua atenção para avançar em mercados pouco explorados, como alguns dos mencionados anteriormente, o governo Tarso Genro não deixou de estabelecer relações com países mais tradicionais como os europeus. Ainda que enfrentando os resultados da crise internacional, o planejamento de ações do estado para o continente apontou para uma extensa, mas pontual agenda voltada à promoção de negócios e atração de investimentos. A primeira ação que impulsionou as relações com a Europa foi a negociação do estado com a empresa portuguesa de aviação TAP, para a criação de voo direto

¹⁷⁹ Na ocasião da missão oficial à Israel, em abril de 2013, o governo chegou a assinar um protocolo para a implantação de um polo aeroespacial no Rio Grande do Sul, o que fora criticado pela sociedade civil. No entanto, em 2014, o governo esclareceu que o contrato havia sido cancelado devido a insuficiência dos recursos disponibilizados pelo edital da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) para o projeto e, conseqüentemente, para a materialização do protocolo.

¹⁸⁰ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/16839>> acessado em 08/04/2015

¹⁸¹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/16786>> acessado em 07/04/2015.

¹⁸² A despeito do interesse do governo Tarso Genro em expandir e fortalecer as relações internacionais do estado a África, por exemplo, foi apontada pelo governo do rio Grande do Sul como um interessante parceiro durante o período, proveniente do crescimento acima da média de alguns importantes parceiros econômicos do estado (GENRO, 2014, p. 10).

entre Porto Alegre e Lisboa, ou seja, a criação de uma ligação direta entre Rio Grande do Sul e Europa, inexistente até então¹⁸³.

Com o resultado positivo e aproveitando o voo inaugural, em junho de 2011, o governo prospectou negócios e investimentos com representantes da cadeia produtiva de olivicultura de Portugal¹⁸⁴ e, ainda, na Espanha com diversos setores da economia local em evento promovido pela Câmara de Comércio Brasil-Espanha e pelo Grupo Santander¹⁸⁵. Ainda houve missão à Alemanha para captar investimentos no setor portuário junto ao porto de Hamburgo, um dos mais importantes do continente¹⁸⁶. Na Grã-Bretanha e França, o governador realizou missões para apresentar a política industrial do estado a diversos investidores¹⁸⁷. Com a Itália as parcerias giravam em torno do modelo cooperativado e economia solidária, principalmente na área da agricultura¹⁸⁸. Em suma, a Europa não perdeu a importância, mas as próprias investidas do estado aos países europeus foram direcionadas para a diversificação de mercados, como havia sido planejado e proposto no programa de governo.

Nas relações regionais, que têm como centro os países do Mercosul, diversas ações continuaram a confirmar a importância destas para o estado. Exemplifica a importância da região e esta relação, como tendo sido feita a primeira missão oficial de Tarso Genro ao Uruguai¹⁸⁹. Entre as diversas missões com objetivos econômicos que se sucederam tivemos a apresentação do estado a investidores, negociações para a comercialização global e conjunta de arroz e a que teve maior destaque, a consolidação da integração da cadeia binacional do PET. Este projeto, elaborado pelo governo do estado e o governo do Uruguai, visava consolidar uma cadeia produtiva no setor de reciclagem das garrafas plásticas (PET).

A ação foi lançada ainda no primeiro ano de governo e conseguiu se consolidar ao agrupar mais de 200 cooperativas do Rio Grande do Sul, Uruguai e Minas

¹⁸³ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/119129>> acessado em 06/04/2015.

¹⁸⁴ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/119211>> acessado em 06/04/2015.

¹⁸⁵ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/119162>> acessado em 06/04/2015

¹⁸⁶ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/115140>> acessado em 06/04/2015

¹⁸⁷ GENRO, 2013, p. 130.

¹⁸⁸ Além da Itália, a Espanha também se mostrou um importante destino das atenções do estado no aprofundamento da economia em áreas de cooperativismo. (GENRO, 2014, pp. 353-354)

¹⁸⁹ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/122619>> acessado em 06/04/2015.

Gerais em torno do projeto¹⁹⁰. O estímulo a este tipo de economia era um ponto central na gestão Tarso Genro. Com isto, o governo pretendia inserir a economia solidária¹⁹¹ nas relações internacionais através da cooperação e da integração com os países fronteiriços e da América Latina. O Uruguai foi apontado pelo governo como o principal parceiro do estado neste aspecto¹⁹². Além da relação com o país vizinho ser historicamente positiva e conhecida, o contexto foi bastante favorável para as aproximações pretendidas, principalmente pela convergência de ideais dos governos nacionais e estadual.

O governo brasileiro incentivava a atuação dos seus entes federados em conjunto com as suas próprias, o que também ajudou a impulsionar outros negócios do Rio Grande do Sul. Por exemplo, a aproximação do Brasil com Cuba serviu para que houvesse reuniões e missões empresariais com participação do estado gaúcho em diversas áreas alinhadas à política externa nacional. Entre elas, a econômica apareceu com destaque pelo investimento nacional na construção do Porto Mariel, de importância estratégica para Cuba. Ao se aproximar de Cuba, logo no primeiro ano de governo, o estado gaúcho buscou se credenciar como parceiro comercial do país - o que foi formalizado em memorando de entendimento pelo governo cubano¹⁹³. Assim, o governo pode realizar rodadas de negócios com os cubanos em áreas como a agricultura, turismo, biofertilizantes e farmacêutica. A consolidação das relações com Cuba aconteceu em 2013 quando, em visita ao estado, o ministro do Comércio Exterior e Investimento Estrangeiro de Cuba, Rodrigo Malmierca Díaz, anunciou que empresas gaúchas teriam prioridade para se estabelecerem no Porto de Mariel¹⁹⁴.

Dessa forma, as expectativas para a área econômica das relações internacionais do estado gaúcho foram atendidas. Além de o governo conseguir diversificar

¹⁹⁰ GENRO, 2013, p. 146.

¹⁹¹ No plano de governo de Tarso Genro a cooperação e integração econômica solidária se referenciam as cooperativas e a economia popular e solidária.

¹⁹² “Em janeiro de 2013, foi realizada uma missão ao Uruguai, que teve como objetivo aprofundar o processo de cooperação bilateral com nosso principal parceiro. Nesta missão foram consolidados os acordos para a instalação do projeto da Cadeia Produtiva do PET, iniciativa conjunta dos dois governos que combina componentes ambientais e de economia solidária.” (GENRO, 2014, p. 352).

¹⁹³ Disponível em:

<http://www.sdr.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=1061&cod_menu=2> acessado em 06/04/2015.

¹⁹⁴ Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/9447>> acessado em 08/04/2015.

suas ações no cenário internacional, tomando frente a apresentação das oportunidades no estado para investidores estrangeiros, também conseguiu dar o incentivo necessário para a aproximação e, em alguns casos, a integração com cadeias produtivas estrangeiras que fomentaram não somente o comércio exterior, mas também os meios de produção¹⁹⁵. Ademais, as relações com parceiros tradicionais como, por exemplo, a Argentina, também continuaram a ser relevantes para o estado tanto na manutenção das relações econômicas como na diversificação das mesmas¹⁹⁶. Ou seja, a maior atividade visível em Estados menos tradicionais não significou a diminuição ou abandono das relações já consolidadas, mantendo os anseios anteriores de utilizar o comércio exterior como um dos meios para o desenvolvimento econômico do estado.

Dessa maneira, é possível concluir que, de modo geral, as diretrizes traçadas para as relações internacionais ainda no programa de governo foram seguidas. Principalmente na diversificação das ações, o estado conseguiu alinhar a sua visão política com a sua atuação externa sem, no entanto, deixar de prezar por questões pragmáticas. A demonstração da satisfação do governo Tarso com as relações internacionais construídas ao longo dos anos pôde ser vista nas eleições de 2014, onde em programas eleitorais o governador destacou as realizações bem-sucedidas nesse campo. Usar as relações internacionais em campanha para eleições subnacionais não é algo trivial na política nacional, isso demonstra, aparentemente, o reconhecimento da atuação desse âmbito como um importante fator para o estado, levando essa importância para o debate político. No entanto, esse fator não foi suficiente para reeleger Tarso Genro, derrotado por José Ivo Sartori (PMDB).

4.3. Análise comparativa do desempenho paradiplomático dos governos de Yeda Crusius e de Tarso Genro

¹⁹⁵ NUÑEZ, 2013, p. 48.

¹⁹⁶ Apesar de embargos impostos pelo país, em 2012, no ano seguinte foi possível ver ainda crescimento expressivo no setor automotivo (GENRO, 2013, p. 21; Idem, 2014, p. 23). Além disso, como forma de procurar incrementar a relação bilateral, a economia solidária também foi pauta de viagem de representantes do estado a Argentina (Idem, 2014, p. 330).

O desempenho paradiplomático dos governos de Yeda Crusius e de Tarso Genro dá continuidade ao que vinha ocorrendo desde o governo de Pedro Simon (1987) em termos de projeção externa do estado focada basicamente em aspectos econômicos. Observa-se, contudo, que o governo Tarso inovou em alguns aspectos em relação ao de sua precedente. Enquanto o governo de Yeda Crusius manteve o *modus operandi* implementado até então, Tarso Genro inovou ao disseminar a ação paradiplomática nas secretarias e criar uma assessoria especial vinculada ao gabinete para a coordenação dessas ações. Além disso, houve diferenças quanto à agenda de ação externa como foi visto acima. A comparação foi feita em função das categorias relativas às dimensões Cooperação e Integração, Econômica e Representação e Promoção.

Inicialmente, constatamos que a estruturação do órgão estadual centrado na atuação internacional já diferenciaria as duas gestões. Tanto a SEDAI como a ACRI, possuíam tanto pontos em comum assim como divergentes. Ou seja, não é possível afirmar que houve uma ruptura abrupta no fazer da paradiplomacia do Rio Grande do Sul, mas sim que foram realizados ajustes à luz da própria experiência internacional do estado. Por exemplo, no que diz respeito às funções dos órgãos, ainda que a SEDAI não cuidasse exclusivamente da atuação internacional como a ACRI, tendo ainda acumuladas outras funções ligadas ao desenvolvimento do estado, a secretaria contou com um departamento exclusivo para a área internacional (Departamento de Assuntos Internacionais). Portanto, os dois órgãos eram responsáveis por coordenar as ações internacionais do estado. Além disto, não apresentaram diferenças significativas quanto aos objetivos estabelecidos em lei¹⁹⁷. No entanto, a vinculação da ACRI ao Gabinete do Governador, deu visibilidade para área. Esta mudança organizacional, segundo o coordenador da ACRI, Tarson Núñez, teve como base a “compreensão da centralidade das relações internacionais nos marcos de uma estratégia de desenvolvimento do Rio Grande do Sul” (NUÑEZ, 2013, p. 48). De fato, a atuação da ACRI revelou claramente esta centralidade das relações internacionais no posicionamento do estado. No entanto, afirmar que o governo anterior não tinha preocupações quanto a isto parece equivocado porque, ainda que as estratégias tenham sido difusas, as intenções sempre foram atingir o

¹⁹⁷ Conforme as leis estaduais 12.697/07 e 13.601/11.

desenvolvimento do estado através da projeção externa (econômica, principalmente).

O governo Tarso Genro deu destaque a ações fora da dimensão Econômica, acima definida, como por exemplo, na de Cooperação e Integração. No entanto, isto não significa que ações nesta dimensão não existiram no governo precedente. Os dois governos diferiram na concepção das prioridades e ações, mas ambos as vincularam ao desenvolvimento do estado. Por exemplo, a relação no governo Yeda Crusius com a Holanda foi construída em torno da modificação do modelo hidroviário do estado e tinha como objetivo final impactar sua capacidade econômica. Por outro lado, o governo Tarso Genro firmou diversos acordos de cooperação com Cuba em áreas como a ciência e tecnologia, educação, meio ambiente entre outros, que visavam o desenvolvimento do estado nestes segmentos determinados, mas, além disso, também buscou firmar acordo com viés econômico, com vistas ao investimento no Porto Mariel. Portanto, entende-se que, devido à interdependência entre as dimensões tratadas, um acordo pode ser realizado no âmbito de uma delas e ter capilaridades nas demais.

É notável que no campo da Cooperação e Integração, durante os dois períodos aqui analisados, a atuação de Tarso Genro foi mais variada e com maiores impactos visíveis do que o governo Yeda Crusius. Poder-se-ia atribuir isto a sua baixa dedicação a atividades de Cooperação e Integração, ainda que algumas dessas ações em seu governo tenham tido importante impacto, como, por exemplo, o projeto de modificação do sistema hidroviário do estado. De forma geral, durante o governo Yeda Crusius as ações de Cooperação e Integração foram marcadas por uma postura reativa do estado. Ou seja, o estado conseguiu responder aos estímulos internacionais, mas foi pouco pró-ativo no cenário externo. A baixa performance do governo nessa esfera, o que também ocorreu em administrações anteriores, poderia estar relacionada ao histórico déficit de funcionários públicos capacitados para atuação na esfera internacional (NUNES, 2005; NÚÑEZ, 2013) e também à frágil articulação entre as secretarias¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Isto, pois, diferentes secretarias tinham competência para agir internacionalmente, mas estas faziam poucas ações e que, além disto, eram em sua maioria desarticuladas entre si. Como infere Nunes (2005), historicamente a vinculação do papel de coordenador a uma única secretaria gerou conflitos entre as secretarias.

Assim, a área de Cooperação e Integração se viu atrelada a atuação direta da governadora, como nos casos de negociação com a Holanda e a província canadense de Manitoba, ou a ações reativas, como nas questões fronteiriças com o Uruguai e no intercâmbio técnico com a Itália.

Em contraponto a esta falta de ímpeto do governo Yeda Crusius, durante o governo Tarso Genro as atividades de Cooperação e Integração tiveram amplo destaque. Aproveitando a aproximação política com o governo federal e o contexto de inserção internacional do país, o estado tinha em seu planejamento a inserção de atividades internacionais para realizar ações significativas, como com o Uruguai e Cuba. As ações nesta categoria ainda contaram com a atuação em áreas diversas como meio ambiente, energia, direitos humanos, ciência e tecnologia, educação, políticas públicas entre outras, e com os mais diversos governos nacionais e subnacionais. Assim como podemos observar a diversificação da atuação do estado neste campo, também observamos um aumento no volume de ações realizadas. Parte disto deve-se possivelmente à maneira de atuar da ACRI. O fato de ter uma atuação transversal e de coordenação das ações setoriais para o cenário internacional foi importante para aproveitar acordos amplos realizados pelo governo federal que contassem com espaços para a atuação subnacional, como as mencionadas anteriormente. Através dessa estrutura de trabalho, também foi possível firmar acordos em diferentes áreas de interesse com um mesmo alvo, ou seja, uma maneira de aprofundar as relações internacionais com estados estrangeiros, além de aproveitar um contato inicial para gerar projetos de cooperação variados. Dessa maneira, o governo passou a ser mais ativo no cenário internacional, delegando às suas secretarias o trabalho específico (ou técnico) e à Assessoria a capacidade de angariar parceiros internacionais nos marcos estabelecidos pelo governo e em conformidade com as necessidades técnicas específicas.

Se a estrutura organizacional da ACRI parece ter influenciado a forma de atuação na esfera da Cooperação e Integração, o mesmo não pode ser verificado tão claramente nas ações de Representação e Promoção. A principal atividade desta categoria tanto no governo de Tarso Genro quanto no de Yeda Crusius continuou sendo os apoios à participação de setores produtivos do Rio Grande do Sul em feiras e exposições de relevância internacional. Contudo, a maneira

de atuar, e não somente os resultados, foi oposta. Não obstante a falta de organização coordenada das ações paradiplomáticas durante o governo Yeda Crusius, a maneira como o estado se promoveu ou buscou ser representado perante autoridades internacionais foi diversa. Os comunicados oficiais do estado se referiam às questões comerciais e econômicas dos encontros internacionais, e as missões oficiais buscavam atrair a atenção para o estado, com retornos positivos e reciprocidade de missões estrangeiras, como com o Canadá. Yeda Crusius ainda manteve uma importante agenda de recepção de missões estrangeiras atrelada a feira Expointer e, também, de representação do estado no fórum Crecenea-Codesul, onde atuou de forma ativa. Ainda assim, a falta de um órgão com capacidade técnica para promover ações internacionais no estado nos leva a crer que tenha sido um impeditivo para dar maior relevância ao tema na agenda de governo que, assim, seguiu os modelos anteriores. Não por acaso, na promoção econômica do estado é que estiveram as ações mais expressivas do governo Yeda Crusius.

De maneira oposta, o governo de Tarso Genro se preocupou sobremaneira em atrelar a atuação do estado com o cenário internacional¹⁹⁹. De tal forma a atuação pessoal do governador em missões oficiais foi bastante proeminente, tendo ainda em consideração que a ACRI estabelecia critérios próprios para que estas fossem realizadas (NÚÑEZ, 2013). Dessa maneira, houve visibilidade da atuação internacional do estado, cuja importância era manifesta pela presença constante do governador, como nas missões para Israel e Palestina, França, Portugal e Espanha, Coreia do Sul, entre outras. A ACRI favoreceu a imagem positiva dessas missões em função de suas atividades de planejamento e coordenação das ações externas. A utilização da mediação das atividades paradiplomáticas foi apontada como uma das formas de agir dos estados subnacionais estudados por Duchacek (1990), porém pouco havia sido visto na história do Rio Grande do

¹⁹⁹ Ainda no programa de governo, Tarso Genro ressalta como sendo uma das quatro metas (gerais) “É necessário promover a expansão dos mercados das relações internacionais, aproveitando o excepcional momento vivido pelo Brasil, para a produção gaúcha nas áreas: industrial, comercial, cultural, educacional, tecnológica, científica e agrícola” (GENRO, 2010, p. 3). Tendo como base de atuação as prerrogativas referidas, Núñez, assessor responsável pela ACRI, reafirma a posição do governo, onde “A candidatura de Tarso Genro tinha como slogan ‘Rio Grande do Sul, do Brasil e do Mundo’, sinalizando de forma muito objetiva com o compromisso de potencializar a inserção do RS no cenário mundial como instrumento para o desenvolvimento do estado. A formulação programática destacava justamente a importância da esfera internacional para o RS.” (NÚÑEZ, 2013, p. 50)

Sul. As missões estrangeiras recebidas pelo estado também tiveram acompanhamento e assessoramento da ACRI, o que deu visibilidade para as ações realizadas pelas secretarias, além da capacidade de monitorá-las²⁰⁰, contabilizadas em cerca de 154 ações²⁰¹ até novembro de 2014. O monitoramento das ações realizadas por todas as secretarias era algo proposto e almejado na maioria das secretarias responsáveis pela área internacional do estado, mas, pelo que consta, foi somente com o modelo da ACRI que ele foi realizado com maior sucesso. Na ACRI, foi realizada a racionalização das atividades paradiplomáticas em um plano de atuação, com etapas burocráticas a serem seguidas.²⁰²

Quanto às ações da dimensão Econômica, os dois governos faziam discursos distintos, mas ambos atingiram os seus objetivos contando com o alinhamento à política do governo federal. Nesse ponto, vale ressaltar que a estrutura organizacional da SEDAI estivera historicamente bem estruturada para realizar as ações ligadas à esfera econômica, uma vez que essa fora uma das prioridades sempre presentes e ligadas ao desenvolvimento econômico do estado²⁰³. Tendo como responsáveis as secretarias, os objetivos e ações ligadas ao desenvolvimento econômico do estado tiveram na exportação e atração de investimento uma preocupação constante e, em sua maioria, estes foram atingidos de maneira satisfatória. De tal maneira, alguns dos objetivos das ações se mostraram semelhantes nos dois governos ainda que os meios tenham sido distintos. Nos dois governos houve o desejo e o esforço de atrair investimentos estrangeiros, incentivos para que setores da econômica gaúcha tivessem melhor

²⁰⁰ Durante o governo Yeda Crusius, somente na Mensagem do Governador de 2008 que há menção ao número de recepções de missões governamentais e empresariais (27) e visitas diplomáticas (24), contabilizando 51 no ano de 2007 (CRUSIUS, 2008, p.77).

²⁰¹ O balanço realizado pela ACRI está disponível em <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/208445>> Acessado em 07/04/2015.

²⁰² A racionalização da atuação internacional de um estado subnacional é apontada por Soldatos (1990) como uma das condições determinantes para o desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

²⁰³ Conforme o Decreto 45.673/08, 5º, I: “a) promover ações de apoio ao comércio exterior e estabelecer ambiente de cooperação com entidades afins; f) apoiar a Secretaria em ações de atração e captação de investimentos externos”. As mensagens a Assembleia (de 2008, 2009 e 2010) contavam ainda com ações programadas para cada programa da secretaria. Para o programa de “Assuntos Internacionais” fora colocada três metas de ações de Fomento ao comércio internacional; fortalecimento da integração e cooperação internacional e; agenda de negócios internacionais, venda de oportunidades e potencialidades de negócios do RS, ou seja, de três ações desejáveis, duas eram voltadas a questão econômica.

capacidade de competir no exterior, organização de encontros empresariais internacionais, diversificação da econômica do estado e a convergência com a política econômica nacional no âmbito externo.

Cada um dos governos teve posição bastante definida quanto à atuação paradiplomática na área econômica, como apontam os trechos abaixo das mensagens a Assembleia dos governadores Yeda Crusius e Tarso Genro. Ainda que as prioridades apontem para atuações em princípio distintas, não houve um rompimento completo com o modo de atuação econômica do estado. São exemplos disto a proposta de promoção da economia cooperativada no governo Yeda Crusius e, no governo Tarso Genro, a continuação das negociações com empresas sul-coreanas de alta tecnologia.

A SEDAI tem orientado suas ações para dar cumprimento às diretrizes estratégicas do Governo no âmbito do Programa estruturante Mais Trabalho, Mais Futuro, definidas através do eixo denominado Desenvolvimento Econômico Sustentável [...] onde se destaca a atração de investimentos nos setores produtores de futuro. Os setores priorizados foram o de alta tecnologia [...]; Polo Naval; bioenergia; e, madeira. (GENRO, 2010, p. 129)

Na mesma mensagem o governo exemplifica algumas das ações realizadas, como destaca as missões feitas a Índia, Israel e Emirados Árabes Unidos para a atração de investimentos em alta tecnologia; a instalação da empresa indiana HCL para desenvolvimento de software; e investimento de grupo chileno na expansão da CMPC Celulose Rio-Grandense. Além destas ações o governo de Yeda Crusius também contou com os prósperos negócios firmados com a China, como no aumento da exportação de soja em momento de crise econômica, o que fez do país asiático o principal destino das exportações gaúchas durante o período. Contando ainda com outras ações de atração de investimento e de prospecção de negócios o governo seguiu com os objetivos declarados de fortalecimento e expansão da cadeia produtiva do estado.

No governo de Tarso Genro, as relações com a China e a atração de investimentos de alta tecnologia deram continuidade a algumas ações do governo anterior. O trecho abaixo destaca a prioridade para a diversificação da economia do estado dada pelo governo Tarso Genro.

As relações econômicas, tendo em conta o papel decisivo que a esfera internacional tem para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Neste sentido, nosso esforço se direciona para a ampliação das exportações, através da diversificação das parcerias comerciais do estado. Ao mesmo tempo, a ação na esfera econômica objetiva também a atração de investimentos, prioritariamente aqueles que possam contribuir para a incorporação de novos setores na economia (NUÑEZ, 2013, p. 50)

A diversificação da economia do estado passou pelo apoio mais significativo a ações da chamada economia solidária que, apesar de não terem grandes impactos (em termos quantitativos) no comércio, se mostraram bastante promissoras²⁰⁴.

Dessa maneira podemos observar como cada um dos governos procurou dar prioridade para um setor específico da economia – alta tecnologia ou economia solidária, por exemplo. O fato, porém, não alterou significativamente a atuação econômica do estado, os principais objetivos e ações continuaram a ser as historicamente utilizadas pelo Rio Grande do Sul – atração de investimentos e promoção comercial – e, de maneira mais geral, dos estados subnacionais (KEATING, 2004). Da mesma maneira, o alinhamento do estado à atuação externa do governo federal, principalmente atrelado as ações dos ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, também foi outra característica constante, sem que isso significasse abrir mão de seus interesses próprios, como na atuação dos governadores no âmbito do Mercosul.

A análise das distintas ações nas três dimensões apresentadas demonstra como as ações paradiplomáticas seguiram sendo importantes para a atuação dos governos. Alguns objetivos, ações e estruturas organizacionais podem ser consideradas continuções de governos predecessores, tanto quanto outras foram novas maneiras de enxergar o cenário externo. Essas conclusões denotam a

²⁰⁴ Uma delegação de dez empreendedores, acompanhando a missão oficial do Estado, esteve em Cuba, quando puderam conhecer e trocar experiências com o projeto que está sendo gerado naquele País. Outro grupo participou de viagem à Argentina e ao Uruguai, com os mesmos objetivos e interesses. Em outra missão, representantes de quatro empreendimentos de economia solidária acompanharam a viagem oficial à Europa, especialmente para conhecer as vivências em cooperativismo na Espanha, especificamente nos Países Bascos – Mondragon, e na região da Emilia Romana, na Itália. (GENRO, 2014, p. 330)

consolidação da atividade paradiplomática no Rio Grande do Sul, como uma ferramenta de atuação política do estado.

Isto posto, devemos também considerar com quem o estado buscou estabelecer relações. Neste aspecto, se analisarmos as ações paradiplomáticas de cada governo sobre o prisma da dinâmica Norte-Sul, encontramos o ponto de maior divergência nas gestões Yeda Crusius e Tarso Genro. Enquanto o primeiro governo priorizou as relações Norte-Sul, ou seja, visando estabelecer, preferencialmente, parcerias com estados nacionais e subnacionais centrais (Norte), o governo Tarso Genro procurou dar maior relevância para as ações Sul-Sul com países emergentes e menos tradicionais. Ainda que durante esse período as relações com países do Norte também tenham sido constantes e importantes, se encaixando numa visão multilateral do cenário internacional. Entretanto, a comparação entre os governos acaba por fazer estas ações com países do Sul serem mais evidentes.

Em suma, a atuação paradiplomática do Rio Grande do Sul se mostrou consistente e prosseguiu no caminho da consolidação de suas práticas. Algumas características exclusivas de cada governo fizeram com que as ações fossem diversificadas, atendendo às necessidades e interesses de cada gestão em conformidade com as expectativas postas em seus programas de governo e, por suposto, suas orientações políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise da atuação externa de governos gaúchos no período de 1987 a 2014, conseguimos ter uma visão ampla da progressão das atividades paradiplomáticas do Rio Grande do Sul. Comparando o desempenho dos diferentes governos, identificamos suas semelhanças e diferenças.

De 1987 a 2006, os diversos governos gaúchos mantiveram uma estrutura destinada a gestão das atividades internacionais na forma de uma secretaria de estado. Coincidindo a criação da primeira secretaria, em 1987, com a criação do Mercosul, o Rio Grande do Sul passou a enxergar a necessidade de se posicionar no cenário internacional para buscar seus interesses nos possíveis impactos. Desde então, a preocupação com as relações internacionais fora constante nos governos gaúchos. O principal objetivo destas secretarias fora atrelado ao desenvolvimento do estado, principalmente o econômico. Afora o governo Olívio Dutra, o estado procurou defender seus interesses econômicos no cenário externo, até mesmo por esta ter sido o foco inicial das atividades paradiplomáticas do estado. Em suma, esta preocupação era a predominante na atuação e isto fez desses governos atuantes no cenário internacional. Olívio Dutra ainda acrescentou outras preocupações à agenda internacional do estado durante seu mandato, e demonstrou ser o governo com a visão mais diversificada.

Tendo como base este histórico de atuação dos governos gaúchos, observamos que durante os oito anos mais aprofundados, correspondentes aos governos de Yeda Crusius e de Tarso Genro, a principal preocupação do estado com o desenvolvimento (econômico), continuou sendo um fator importante na agenda externa do estado. O estado também acompanhou as principais diretrizes do governo federal no cenário externo, além de manter a capacidade de defender seus interesses próprios no cenário internacional quando necessário. A diferença mais importante entre os dois governos foi na estrutura organizacional. No governo de Yeda Crusius, como vimos, manteve-se a forma de uma secretaria de estado tradicional e no de Tarso Genro criou-se uma assessoria diretamente ligada ao Gabinete do governador. Entendemos que esta forma de organização

foi mais versátil e conferiu maior visibilidade e efetividade às ações paradiplomáticas do estado. Também por isso, as relações internacionais passaram a ter um papel de maior destaque na estratégia de governo desde, até mesmo, o programa de governo. Com isso, também, podemos perceber que no comparativo as atividades do estado foram mais diversas durante o governo Tarso Genro. Talvez não por coincidência, somente no governo Olívio Dutra, também do PT, o cenário externo tenha sido visto com a mesma importância na atuação do governo.

Outros estudos mostram a preocupação internacional de governos subnacionais comandados pelo PT, este talvez seja mais um caso para corroborar essa percepção. Uma análise que, por falta de tempo, deixou de ser feita, mas que traria sem dúvidas excelentes contribuições para o entendimento das ações paradiplomáticas no período, foi a que relaciona a influência político-partidária na atuação externa dos governos. Durante a revisão bibliográfica, chamou a atenção a pouca relevância dada à esfera político partidária nos estudos sobre paradiplomacia. A maioria deles compara o desempenho subnacional com as diretrizes nacionais, ficando a descoberto a análise comparativa do desempenho de governos de um mesmo estado pertencentes a diferentes agremiações partidárias. Inicialmente optamos por analisar comparativamente o desempenho paradiplomático do Rio Grande do Sul, entre 2007 e 2014, o que abarca os governos de Yeda Crusius (PSDB) e de Tarso Genro (PT), cujas orientações partidárias sobre política externa diferenciam-se significativamente. Com isso, pretendia-se verificar se essas diferenças incidiriam sobre a condução paradiplomática dos governos subnacionais. Por razões de tempo, no entanto, não foi possível atingir satisfatoriamente este objetivo. Contudo, pôde-se comparar o desempenho desses dois governos de modo a se poder levantar uma hipótese para trabalhos futuros de que as diferenças partidárias interferiram pouco no desempenho externo global dos respectivos governos. Mas, certamente fizeram muita diferença no que toca a forma e intensidade da orientação e das ações paradiplomáticas.

Entendemos que o trabalho realizado mapeia as atividades paradiplomáticas no período proposto, oferece um importante suporte para análises posteriores e sugere novos e instigantes temas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre. **As relações federativas no Sistema Internacional globalizado.** *Sociedade e Território*. Natal, v. 22, n. 1, jan/jun 2010. pp. 32-45

CASAGRANDE, Dieison Leon; ILHA, Adayr da Silva; FÜHR, Janaína. **Intercâmbio comercial entre Rio Grande do Sul e China de 2000 a 2010.** *Perspectiva Econômica*. São Leopoldo, v.9, n.1, jan/jun 2013. pp. 17-30.

CERVO, Amado Luiz. **A política exterior: de Cardoso a Lula.** *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.46, n.1, 2003. pp. 5-11.

CERVO, Amado. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.** *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 46, n. 1, 2002. pp. 5-35.

COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. **Las vinculaciones externas y la capacidade de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales.** In: Vigevani, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp, 2004.

CORNAGO, Noé. **Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs.** In: *Forum of Federations: an International Federalism*, Hanover. 2000.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia.** Brasília: FUNAG, 2010.

CUNHA, Fabiana Azevedo. **Os limites dos tratados internacionais e o disposto no artigo 151, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil.** *Revista Jurídica*, Brasília, volume 7, n. 77, fev/mar 2006. pp. 24-54.

DUCHACEK, Ivo D. **Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations.** In: Michelmann, Hans J. e Soldatos,

Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

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**. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, volume 34, n. 1, junho 2012. pp. 311-355.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, volume 51, n. 2, 2008. pp. 80-97.

FELDMAN Elliot J.; FELDMAN, Lily Gardner. **Canada**. In: Michelmann, Hans J. e Soldatos, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

FRANÇA, Cassio Luiz de; BADIN, Michelle Rattón Sanchez – **A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro**. *Análises e propostas*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, n. 40, agosto 2010. pp. 1-22.

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

GOMES FILHO, Francisco; VAZ, Alcides Costa. **A paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do estado de Roraima**. *Revista Amazônia Ciência e Desenvolvimento*, volume 4, n. 7, julho/dezembro 2008. pp. 155 – 165.

HIRST, Monica; LIMA, Regina Soares; PINHEIRO, Leticia – **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. *Nueva Sociedad*. Dezembro 2010. pp. 22-41.

HOCKING, Brian. **Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais**. In: Vigevani, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp, 2004.

KEATING, Michael. **Paradiplomacy and regional networking**. In: *Forum of Federations: an Internacional Federalism*, Hanover. 2000.

KEATING, Michael. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias**. . In: Vigevani, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp, 2004.

KEATING, Michael. **The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe**. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*. volume 15, 1997. p. 383-398

KEATING, Michael. **The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change**. Aldershit: Edward Elgar, 1998.

KINCAID, John. **Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: Conflict and Co-operation**. In: Michelmann, Hans J. e Soldatos, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

KINCAID, John. **Foreign relations of sub-national units. Constituent diplomacy in federal systems**. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON FEDERALISM, São Galo. Anais. Quebec: McGill-Queen's University Press, 2003. p. 74-96.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, volume 14, n. 41, Outubro. 1999. pp. 69-89.

MACADAR, Beky. **A influência do Mercosul na atração de investimentos diretos estrangeiros e na ampliação da infraestrutura**. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 26, n. 4, 1999. pp. 113-128.

MARIANO, Karina Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. **As teorias de integração regional e os Estados subnacionais**. *Impulso - Revista de Ciências Sociais e Humanas*, volume 13, n° 31, mai./ago. 2002, pp. 47-69.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros**. 2011. 276 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade Brasília, Brasília, 2011.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, volume 49, n. 1, junho 2006, pp. 43-67.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; SARAIVA, Miriam Gomes. **Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das papeleras**. *Lua Nova*. Volume 78, São Paulo, 2009. pp. 77-208.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como Política Pública**. *Contexto Internacional*. Volume 35, n. 1, janeiro/junho, 2013. pp. 11-41.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção de municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor**. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: O caso do Rio Grande do Sul**. 2005. 163 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

NÚÑEZ, Tarson. **A experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. In: MARCOVITCH, Jacques, org. *Relações internacionais de âmbito subnacional: A experiência de Estados e Municípios no Brasil*. p. 48-56. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. **Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil.** *Revista Política Hoje*. São Paulo, Volume 19, n. 1, 2010. pp. 144-185

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional.** In: Vigevani, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp, 2004.

RICH, Jason; VENGROFF, Richard. **Paradiplomacy and the canadian provinces.** *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chigaco, 2004. Disponível em: <<http://ciber.business.uconn.edu/wp-content/uploads/sites/967/2014/11/paradiplomacycanadianprovinces.pdf>>. Acessado em 10 de abril de 2015.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Relações internacionais federativas no Brasil.** *Dados*, volume 51, n. 4, 2008. pp. 1015-1034.

SALA, José Blanes. **La participación extrainstitucional de las regions europeas en los instrumentos de política regional comunitaria.** In: Vigevani, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp, 2004.

SALOMÓN, Mónica. **A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas.** In: Pinheiro, Leticia; Milani, Carlos R. S. et. Al. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, volume 47, n. 2, 2004. pp. 131-162.

SEGURA, Caterina García. **La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia**

y el País Basco. In: Vigevani, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp, 2004.

SHEN, Simon Xu Hui. **Local governments in Japan and roles played in sino-japanese relations.** *East Asia*, volume 31, n° 1, março 2014, pp. 49-65.

SILVA, André Luiz Reis. **O “despertar internacionalista”: desenvolvimento e relações internacionais do Rio Grande do Sul (1983-2002).** *Ciências e letras*. Porto Alegre, n.41, jan/jun 2007. pp. 410-438.

SOLDATOS, Panayotis. **The United States of America.** In: Michelmann, Hans J.; Soldatos, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

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

STUART, Ana Maria. **Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia.** In: Vigevani, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp, 2004.

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros.** *Revista brasileira de Ciências Sociais*, volume 21, n. 62, outubro 2006, pp. 127-139.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.** *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.29, n.2, jul/dez 2007. pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração.** *Tempo social*. São Paulo, v.15, n.2, novembro 2003. pp. 31-61.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005).** *Civitas*. Porto Alegre, v.5, n.2, jul/dez 2005. pp. 381-397.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BRASIL. Decreto 5.105. Promulga o Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 15 de junho de 2004.

BRASIL. Decreto 7.345. Promulga o Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá para cooperação em ciência, tecnologia e inovação, firmado em São Paulo, em 17 de novembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 28 de outubro de 2010.

BRASIL. Dispõe sobre o Acordo Tripartite nº 1 – Transporte Terrestre do Governo da República Federativa do Brasil, da República Argentina e da República do Uruguai. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 19, 13 de dezembro de 1988.

BRASIL. Dispõe sobre o Acordo Tripartite nº 2 do Governo da República Federativa do Brasil, da República Argentina e da República do Uruguai. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 5, 26 de dezembro de 1988.

BRASIL; REPUBLICA TCHECA. Programa de trabalho entre o Ministério da Educação da República Federativa do Brasil e o Ministério da Educação, Juventude e Desporto da República Tcheca em cooperação na área do ensino superior e ciência para o período de 2009 a 2011. Brasília, DF, 6 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://ramec.mec.gov.br/ai/2541-republica-tcheca2008/file>> acessado em 04/04/2015.

BRITTO, Antônio – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1996.

BRITTO, Antônio – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1999.

BRITTO, Antônio – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1998.

BRITTO, Antônio – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1997.

CODESUL; CRECENEA-Litoral. **Carta de Porto Alegre**. X Fórum de Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) e da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino e Litoral (CRECENEA-Litoral). Porto Alegre, RS, 29 de fevereiro de 2008. Disponível em:

<http://www.codesul.com.br/sis/storage/uploads/files/carta_porto_alegre_Forum_governadores_fev_2008.pdf> acessado em 29/03/2015.

COLLARES, Alceu – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1992.

COLLARES, Alceu – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1993.

COLLARES, Alceu – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1995.

COMUNICADO Conjuntos dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, e da República Oriental do Uruguai, José Mujica. Montevideu: 30 de maio de 2011. **MRE**. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2011/comunicado-conjunto-dos-presidentes-da-republica-federativa-do-brasil-dilma-rousseff-e-da-republica-oriental-do-uruguai-jose-mujica/>> acessado em 19/02/2015.

CRUSIUS, Yeda – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2007.

CRUSIUS, Yeda – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2008.

CRUSIUS, Yeda – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2010.

CRUSIUS, Yeda – **Mensagem da presidência do CODESUL – Gestão 2007-2008**. 10º Fórum de Governadores do CODESUL - CRECENEA-Litoral. Porto

Alegre, 29 de fevereiro de 2008. Disponível em:
<<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/144201>> acessado em 23/02/2015

CRUSIUS, Yeda. **Programa de Governo 2007-2010**. Porto Alegre, RS, 2006.
Disponível em:
<http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/planoGovernoYeda_2007_2010.pdf>
acessado em 01/02/2015.

DECLARAÇÃO Conjunta da Visita de Estado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Argentina. Buenos Aires: 22 de fevereiro de 2008. **MRE**.
Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_28/at_download/arquivo> acessado em 30/01/2015.

DUTRA, Olívio – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2001.

DUTRA, Olívio – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2002.

DUTRA, Olívio – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2003.

GENRO, Tarso – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2011.

GENRO, Tarso – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2012.

GENRO, Tarso – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2013.

GENRO, Tarso – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2014.

GENRO, Tarso. **Programa de Governo – Rio Grande, do Sul, do Brasil, Do Mundo**. Porto Alegre, RS, 2010. Disponível em:
<http://www.seplan.rs.gov.br/upload/1447693087_Programa_de_Governo_Tarso_Genro.pdf> acessado em 19/02/2015.

GUAZZELLI, Sinval – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1991.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Programa de promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157 acessado em 20/05/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Relatório de Gestão 2007-2010**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1296669614.pdf acessado em 28/05/2015.

RIGOTTO, Germano – **Discurso do Governador – Conferência do Conselho Internacional Empresarial Libanês**. São Paulo, SP, 2003. Disponível em: <http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/181634/discurso%ADdo%ADgovernadAD%AD%AD%ADconferencia%ADdo%ADconselho%ADinternacional%ADeADempresar%ADlibanes>, acessado em 3 de outubro de 2014.

RIGOTTO, Germano – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2004.

RIGOTTO, Germano – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 32.515, de 15 de março de 1987. Dispõe sobre a governadoria do estado e dá outras providências. **Diário Oficial [do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, RS, edição especial, de 15 de março de 1987.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 32.609, de 01 de setembro de 1987. Institui a Comissão Estadual de Desenvolvimento Integrado da Fronteira. **Diário Oficial [do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, RS, n. 171, de 11 de setembro de 1987.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 35.272, de 23 de maio de 1994. Institui o Fórum Permanente do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. **Diário Oficial [do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, RS, n. 97, de 24 de maio de 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 35.915, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. **Diário Oficial [do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, RS, n. 72, de 13 de abril de 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 45.673, de 21 de maio de 2008. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais e dá outras providências. **Diário Oficial [do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, RS, n. 96, de 23 de maio de 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 12.697, de 04 de maio de 2007. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial [do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, RS, n. 84, de 07 de maio de 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 13.601, de 01 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do sul e dá outras providências. **Diário Oficial [do Rio Grande do Sul]**, Porto Alegre, RS, n. 1, de 01 de janeiro de 2011.

SIMON, Pedro – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1988.

SOARES, Jair – **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1987.

APÊNDICE A – Mapeamento das atividades paradiplomáticas do Rio Grande do Sul (1987-2006)

Fonte: Mensagens à Assembleia Legislativa; comunicação social do governo do Rio Grande do Sul; e, ainda, inspirado no trabalho de Carmen Nunes (2005).

PEDRO SIMON (1987-1991)

Cooperação e Integração

- Gestões para inclusão do Rio Grande do Sul nas comissões e subcomissões do Itamaraty para as áreas de fronteira;
- Criação e instalação da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF);
- Participação no Grupo Executivo que desenvolve estudos e coordena ações para a construção da ponte internacional São Borja-Santo Tomé;
- Coordenação inicial dos estudos de viabilidade e participação no Grupo Executivo que desenvolve ações para a implantação do Gasoduto (BRA-ARG);
- Recepção de missões das províncias do Nordeste Argentino na participação do Grupo Executivo que desenvolve estudos e ações a serem realizadas para a implementação do Projeto de Formação de Corredores de Exportação;
- Gestões para a criação, instalação e acompanhamento dos trabalhos do Comitê de Fronteira Uruguaiana-Paso de los Libres (BRA-ARG);
- Promoção de intercâmbio na área de informática entre o Rio Grande do Sul e as províncias do Nordeste Argentino(NEA);
- Proposta de trabalho integrado com a embaixada brasileira na Argentina, visando a um maior intercâmbio cultural e educacional entre as duas regiões;
- Gestões para a elaboração de um plano binacional na área de saneamento para os municípios de fronteira com a Argentina e o Uruguai;
- Gestões para a criação, instalação e acompanhamento dos trabalhos do Comitês de Fronteira Santana do Livramento-Rivera, Jaguarão-Rio Branco; Chui-Chuy (BRA-URU);
- Gestão para a criação do Comitê de Fronteira Quaraí-Artigas (BRA-ARG);
- Elaboração de estatuto jurídico-administrativo comum para a fronteira internacional;

- Envio de missão técnica da Companhia rio-grandense de Saneamento (CORSAN) à Argentina para estabelecer programa de cooperação com a Companhia de Obras e Saneamento da Argentina;
- Acompanhamento sistemático e participação no Comitê Binacional de Ação Turística Integrada (Brasil-Argentina);
- Participação nos trabalhos que propiciaram a criação da Associação de Integração Regional Universitária (ADIRU) e acompanhamento nos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos;
- Proposta de trabalho integrado com a Embaixada Brasileira na Argentina, visando a um maior intercâmbio cultural e educacional entre as duas regiões;
- Participação no grupo para elaboração do Projeto de Viabilidade para a criação de um Instituto Binacional de Ensino Médio e Superior de Santana do Livramento (BRA-URU);
- Acompanhamento da proposta para criação de uma Universidade Trinacional – Universidade de Desenvolvimento Integrado Brasil/Argentina/Uruguai;
- Realização de trabalho junto à Secretaria da Educação para a implantação do pluralismo de idiomas nas escolas da rede pública estadual;
- Articulação da participação gaúcha na primeira Exposição de Intercâmbio bilateral Brasil-Argentina (ABRA);
- Projeto de criação, em Porto Alegre, do Centro Internacional de Estudos relativos à Bacia do Prata;
- Criação do Fórum-Sul, buscando uma atuação coordenada com os estados sulinos (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) nas suas relações com Argentina e Uruguai;
- Participação no Projeto Corredor Bioceânico (Atlântico-Pacífico) Antofagasta (Chile)/Rio Grande (Brasil);
- Participação no Projeto Hidrovia Paraná-Paraguai;
- Ativação do Convênio de Fraternidade entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Província de Shiga (Japão);
- Intercâmbio com técnicos, da Província de Shiga, na área agrícola;
- Ampliação do Convênio de Fraternidade com a Província de Shiga nas áreas de biotecnologia, meio-ambiente e ecologia, ciência e engenharia de materiais e tecnologia industrial;
- Estabelecimento do programa “100 dias” de intercâmbio científico-tecnológico com Shiga;
- Viagem aos Estados Unidos onde, em Indiana, foi assinada proposta de intercâmbio e cooperação nas áreas de economia, comércio, ciência, tecnologia, educação e cultura;
- Viagem a Espanha onde foi encaminhada proposta de um Convênio de Fraternidade junto a Andaluzia nas áreas de educação e cultura,

- cooperação técnica, cooperação científico-tecnológica, cooperação industrial, cooperação econômica e relações entre os povos;
- Vinda de peritos através da JICA-Japão para cooperação técnica com o Departamento estadual de portos, rios e canais e a Companhia estadual de energia elétrica;
 - Desenvolvimento, com o auxílio da Agência Brasileira de Cooperação, de projeto de cooperação com o estado de Badenwurttemberg (Alemanha), visando transformar o município de Nova Petrópolis em municípios modelo, do ponto de vista ecológico;
 - Encaminhamento de projetos visando à obtenção de cooperação técnica e financeira com a Espanha, tendo sido contemplado o projeto “Museu das Missões”;
 - Celebração, entre a SEAI, Secretaria da agricultura e do abastecimento, Agência brasileira de cooperação, Conselho britânico “Overseas development agency” e Instituto de pesquisas veterinárias Desidério Finamor, de Protocolo de Intenções que ampliou a cooperação técnica recebida da Grã-Bretanha dando, assim, continuidade ao convênio já existente;
 - Programa de Cooperação Técnica com a Tanzânia, através da vinda de técnico do Ministério da Indústria da Tanzânia para implementação de programas na área de leite e derivados naquele país;
 - Recebimento de missão de técnico do Ministério de transportes e comunicação de Angola com vistas à cooperação técnica na área de formação de recursos humanos na área de transportes;
 - Recebimento da missão de dirigentes e técnicos da Indústria e Energia de Moçambique;
 - Recebimento da missão de técnicos do Ministério da Indústria de Angola;
 - Assinatura de convênio com universidades (Unisinos, Universidade Luterana do Brasil e Universidade de Passo Fundo) e instituições de pesquisas, visando ao desenvolvimento mais integrado de programas de interesses comuns no âmbito da cooperação internacional nas áreas técnica e científico-tecnológico;
 - Cooperação técnico-financeira com o Governo Federal da Alemanha Ocidental para o desenvolvimento de projetos na área social no Rio Grande do Sul;

Econômica

- Estudos para instalação de um Distrito Industrial Trinacional (Brasil, Argentina E Uruguai);
- Aproximação entre os produtores gaúchos de arroz com os produtores das províncias da Comissão regional de comércio exterior do nordeste

argentino (CRECE-NEA) com o objetivo de propiciar empreendimento binacionais;

- Alteração normativa do regulamento do ICMS, que corrigiu problemas de bitributação que incidia nos casos de internação de arroz plantado por brasileiros em terras argentinas, junto às comunidades fronteiriças;
- Estudo de Integração Econômica da Fronteira Brasil-Uruguai;
- Realização de estudos preliminares para a instalação de um Distrito Industrial Trinacional (Brasil, Argentina e Uruguai);
- Participação no encontro empresarial, que contou com mais de 40 empresários da Província de Santa Fé, em Porto Alegre, onde se manifestaram interesses em empreendimentos conjuntos;
- Recepção de missão empresarial argentina por ocasião da Expoiner 90, quando foram agendados diversos contatos destes empresários com empresas gaúchas, sendo que alguns negócios foram implementados e outros iniciados;
- Proposição e participação na elaboração do Projeto CRECE-NEA/CODESUL, com vistas ao crescimento integrado da Região Sul do Brasil e do CRECE-NEA Litoral da Argentina;
- Gestões realizadas junto a órgãos federais a fim de propiciar a criação de empreendimentos econômicos binacionais, especialmente na área agrícola;

Representação e/ou Promoção

- Representação do governo do estado nas reuniões da Subcomissão para o desenvolvimento conjunto das zonas fronteiriças Brasil-Uruguai;
- Representação do Governo do Estado nas Exposições de Intercâmbio Bilateral Brasil-Argentina (ABRA);
- Missão Mista Governo-empresários a Cuba;
- Missão Técnica do estado à Província de Shiga (Japão), para o desenvolvimento e consolidação da capacidade técnico-científica bilateral;
- Participação do Fórum de Investimento & Tecnologia Brasil-Itália, Missão Governamental do Rio Grande do Sul;
- Recepção de grupo de jornalistas da Província de Shiga para a produção de um vídeo sobre o Rio Grande do Sul;
- Envio de missão técnica e grupo de danças folclóricas a Shiga para representação do estado na comemoração do decênio do Convênio de Fraternidade;

ALCEU COLLARES (1991-1994)

Cooperação e Integração

- Coordenação da CEDIF, que no ano de 1991 foi reconhecida como o organismo canalizador das demandas estaduais junto ao Departamento das Américas do Ministério das Relações Exteriores;
- Acompanhamento dos trabalhos dos Comitês de Fronteira;
- Acompanhamento do projeto INTAL/BID, para realização de um diagnóstico socioeconômico da Região Sul do Brasil e Nordeste da Argentina;
- Projeto de reciclagem do lixo urbano na fronteira com o Uruguai, nas cidades Vitória do Palmar-Rochas, Jaguarão-Rio Branco, Quaraí-Artigas e Santana do Livramento-Rivera;
- Projeto para geração de energia a partir da casca do arroz em Jaguarão-Rio Branco;
- Protocolo de cooperação entre Rio Grande do Sul e a Província de Misiones (ARG);
- Projeto de eixo viário Brasil-Argentina-Uruguai;
- Lançamento do programa “Disque-Mercosul”, que tinha vistas à criação de um banco de dados referentes ao Mercosul e ao atendimento de dúvidas a respeito da mesma;
- Participação na criação do grupo CODESUL-MERCOSUL;
- Acompanhamento dos programas e projetos da Associação de Integração Regional Universitária – ADIRU;
- Criação do Grupo Técnico MERCOSUL Estadual, reunindo setor público e iniciativa privada que subsidie a política estadual relativa ao MERCOSUL;
- Assinatura do Convênio de Fraternidade com a Província de Jamtland (Suécia);
- Cooperação técnica com a Província de Shiga nas áreas de mecânica de precisão, agricultura. Biotecnologia e outras;

Econômica

- Acompanhamento do trabalho realizado pela Agência Brasileira de Cooperação em conjunto com o governo do Uruguai para a implantação de projetos binacionais em setores produtivos na região de fronteira Brasil-Uruguai;

- Encontro com as Província do Nordeste Argentino, no III Festival de Turismo de Gramado, para a discussão do setor de turismo no âmbito da integração;
- Assinatura de Protocolo de Cooperação com a Associação Comercial e Industrial de Bagé com o objetivo de criar projetos que sejam de interesse binacional, que envolvam o setor produtivo e que sejam de caráter integrado;
- Projeto para o beneficiamento do leite, feito em conjunto com a Cooperativa Nacional dos Produtores de Leite do Uruguai, nas cidades de Santana do Livramento-Rivera e Santa Vitória do Palmar-Rochas;
- Projeto para a promoção conjunta do artesanato de Santana do Livramento-Rivera, Santa Vitória do Palmar-Chuy, Jaguarão-Rio Branco e Quaraí-Artigas, através das Casas Binacionais de Artesanato;
- Criação dos Comitês Setoriais que agrega diversos outros setores da sociedade e do estado para estudar e propor diretrizes para os diversos complexos industriais da economia face ao Mercosul;
- Acompanhamento de Missões Estrangeiras (embaixadores, encarregados de negócios, adidos comerciais e empresários) da Argentina;
- Orientação e acompanhamento a empresários do Cone Sul que negociam a instalação de Unidades Industriais no Rio Grande do Sul;
- Organização e coordenação de missão para o I Encontro Internacional de Negócios, realizado no Laboratório Tecnológico do Uruguai;
- Organização e coordenação do I Encontro Empresarial de Entre Ríos (ARG);
- Acompanhamento de Missões Estrangeiras do Senegal, Nigéria, Canadá, África do Sul, Itália, Japão e Rússia (Embaixadores, encarregados de negócios, adidos comerciais e empresários);
- Participação na reunião realizada na cidade de Santa Cruz de La Sierra, Bolívia, com a diretoria do FONPLATA, para discutir projetos passíveis de financiamento do banco;
- Encontro de negócios com o embaixador da Tunísia;

Representação e/ou promoção

- Seminário sobre Potencialidades Econômicas do Estado do Rio Grande do Sul, frente ao processo de integração da América Latina que contou com representantes de 22 países latino americanos;
- 1º Congresso e Feira de Informática do Mercosul;
- Missão do Rio Grande do Sul na Feira de Hannover (Alemanha) e na Feira de Turim (Itália);
- Em conjunto com a Câmara de Comércio Italiana para o Rio Grande do Sul, foi elaborada publicação para divulgação do Estado na Itália;

- Missão oficial do Governo do Estado aos Estados Unidos, Japão, Hong Kong e Taiwan;
- Missão técnica-empresarial ao Chile, na área de habilitação popular;
- Apresentação de demandas para cooperação técnica, econômica e industrial com a Finlândia, através da Comissão Mista Brasil-Finlândia;
- Missão chefia pelo governador a Itália, Bélgica, França e Israel;

ANTÔNIO BRITTO (1995-1998)

Cooperação e Integração

- Projeto Ponte de São Borja-São Tomé, apoiando a execução da ponte internacional entre Brasil e Argentina, visando o desenvolvimento de negócios no Mercosul;
- Projeto Ponte das Missões, com o objetivo de construir uma ponte ligando a região das Missões à Argentina;
- Participação do estado na Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Argentina;
- Promoção da assinatura de convênios, marcos de cooperação recíproca, entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Confederação Geral das Indústrias (Argentina) e entre o estado e a Câmara de Industrias do Uruguai;
- Firmados Acordos Executivos de Cooperação Científica e Tecnológica com a Subsecretaria Técnica e de Assuntos Internacionais da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Argentina e com o Laboratório Tecnológico do Uruguai.
- Convênio de parceria entre a Cientec e o Laboratório Tecnológico do Uruguai para a atuação conjunta na área de gestão institucional e nas atividades de pesquisa e prestação de serviços técnicos;
- Projeto Corredores de Exportação do RS, com o objetivo de pavimentar rodovias estaduais, ligando regiões estratégicas ao Mercosul;
- Projeto para articular ações e operações conjuntas e/ou simultâneas com órgão da União e países do Mercosul, visando combater o crime organizado;
- Missão governamental e empresarial na Argentina, cujo tema chave do Programa da Borracha foi a qualidade e técnicos para desenvolvimento de projetos compartilhados;
- Cooperação técnica com a Província de Shiga em áreas diversificadas;
- Assinatura do Convênio de Fraternidade entre Manitoba (Canadá) e Rio Grande do Sul;

- Gestão, junto ao MRE, dos quesitos pedidos pelo Governo do Japão para a aprovação final do Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Patos/Mirim;
- Assinatura de uma Carta de Intenções entre o Rio Grande do Sul e a Região da Lombardia (Itália);

Econômica

- Elaboração de trabalhos sobre exportações/importações com o MERCOSUL;
- Assessoramento técnico a empresários do Rio Grande do Sul, na área de integração internacional, em especial ao Mercosul;
- Projeto de Atração de Investimentos, com o objetivo de apoiar, mediante incentivo financeiro, a implantação e a expansão de projetos industriais de empresas de pequeno, médio e grande porte, em nível regional e setorial;
- Coordenação da elaboração da “Proposta do governo do estado para instalação da montadora de veículos Renault no Rio Grande do sul”, adaptando este trabalho, posteriormente, para a empresa Mercedes Benz e para outros empreendimentos de grande porte;
- Elaboração de trabalhos sobre exportações/importações dos Países Árabes, Chile, Japão, Taiwan, Coréia e Hong Kong;
- Participação no Encontro de Negócios entre empresas do Rio Grande do Sul e da Europa;
- Missão comercial de jovens empresários a Bolívia e Chile;

Representação e/ou promoção

- Organização e co-promoção em feiras internacionais, tais como: Boritec, Fisa, Ferinoa, Anuga, Mercopar, Fimec entre outros;
- Implantação do Centro de Promoção do Mercosul, em Buenos Aires, para que as empresas gaúchas possam divulgar seus produtos;
- Visita do estado às Províncias de Entre Ríos e Santa Fé, na Argentina;
- Promoção do setor moveleiro na Argentina;
- Projeto inverno mais quente do Brasil, com o objetivo de desenvolver campanha promocional e publicitária para divulgação turística do Rio Grande do Sul, em âmbito nacional e internacional;
- Missão à China e Japão para captar a alocação de empresas de alta tecnologia;
- Missão aos Estados Unidos da América e ao Canadá;
- Missão a Espanha e Grã-Bretanha;
- Missão a Alemanha para aprofundar as relações comerciais com o Rio Grande do Sul;

- Missão governamental ao Chile, onde se apresentou o grande potencial do setor de rochas ornamentais para investidores;
- Missão a Rússia para a promoção do setor moveleiro;
- Missão na Europa para manter relações e prospecção com entidades de classes e empresas do setor transformador de plásticos;
- Promoção comercial no cenário internacional dos exportadores de joias de Guaporé;
- Promoção comercial do estado reunindo Embaixadores e Conselheiros Comerciais da Ásia, Oceania, Austrália e Oriente;

OLÍVIO DUTRA (1999-2002)

Cooperação e Integração

- Ativação do Grupo de Integração Temático de Ciência e Tecnologia no âmbito CODESUL-CRECENEA;
- Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul junto à fronteira Brasil-Uruguai, visando a implementação de um Plano Diretor para o Desenvolvimento das zonas de fronteira;
- Plano Diretor Rivera-Santana do Livramento;
- Protocolo de cooperação entre o governo do estado do Rio Grande do sul e o governo da República Oriental do Uruguai visando ao estabelecimento de agenda conjunta de desenvolvimento das regiões limítrofes;
- Cooperação tecnológica com a Argentina na área de sistema de informações em ciência e tecnologia para o Mercosul e América Latina;
- Cooperação tecnológica com o Instituto Nacional de Vitivinicultura do Uruguai;
- Obtenção de recursos junto a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), para a divisão do ônus entre essa e o governo do estado;
- Projeto Prorenda Urbano/RS, desenvolvido através de convênio entre a Metroplan e a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ);
- Convênio com os Institutos Fraunhofer, da Alemanha, referentes a cooperação e parceria na implantação do Centro de Excelência em Tecnologias Avançadas (CETA/RS);
- Missão técnica a Hannover, na Alemanha, para a instalação de uma indústria de MDF no estado
- Acordo de cooperação científica e tecnológica com a Baviera (Alemanha) para a ampliação da Declaração Conjunta relativa a colaboração na área de proteção ambiental;

- Estudos sobre a ocorrência natural de argilas para utilização de cerâmica, em pesquisa conjunta da Companhia Rio-Grandense de Mineração URCAMP e o Instituto de Pesquisa Cerâmica de Shigaraki (Japão), para a constituição do Polo de Desenvolvimento do Setor Cerâmico;
- Protocolo de Cooperação entre o Programa Gestão Urbana da ONU e o estado do Rio Grande do Sul, dentro do Programa de Desenvolvimento Regional do mesmo;
- Protocolo de Cooperação entre o Ministério de Tecnologia de Informação Hindu (Índia) e o estado do Rio Grande do Sul na área de design house, dentro do Projeto CEITEC;
- Missão governamental à Região de Ile de France, na França, para cooperação nos procedimentos dos Planos de Ação Regional;
- Missão governamental à Itália, na Região do Vêneto, para elaboração do projeto conjunto para os Sistemas Locais de Produção. Formação de alianças estratégicas entre pequenas e médias empresas italianas e brasileiras e também em tecnologia em diversos segmentos;
- Missão à Lisboa, Portugal, para cooperação e intercâmbio de experiências na área de desenvolvimento regional;
- Missão à Madri, Espanha, para tratativas junto à Agência Espanhola de Cooperação para captação de recursos para o Programa de Inclusão Social;
- Acordo de Fraternidade com a Província de Hubei, na China;
- Acordo de Fraternidade com a Região de Vêneto, na Itália;
- Declaração Comum entre o Rio Grande do Sul e a Região de Nord-Pas-de-Calais, na França, objetivando o intercâmbio na área de desenvolvimento regional e gestão democrática;

Econômica

- Incentivos financeiros para a instalação da Dell;
- Incentivos materiais à Pirelli e à Dell;
- Inauguração da GM em Gravataí;
- Criação do CEITEC (Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada), possibilitando a fabricação e prototipagem de chips, em projeto do estado com a Motorola;
- Missão governamental à Itália, na Região do Vêneto, para buscar investimentos a vitivinicultura da Metade Sul;
- Através da Rede Petro-RS tornar o setor petroquímico da Venezuela em um mercado consumidor para produtos e serviços de empresas gaúchas, através missões técnicas e empresariais ao país;
- Intercâmbio com a Secretaria de Ciências e Tecnologia do Equador;
- Intercâmbio com grupos de pesquisa ingleses, através do Conselho Britânico;

- Missão governamental e empresarial à China em busca de fortalecimento do intercâmbio comercial;
- Missão empresarial, organizada pela Rede Petro-RS, à Bolívia, para a exportação de produtos e serviços gaúchos no setor;
- Tratado de Cooperação com a Província de Quebec, do Canadá, visando a constituição de redes regionais e setoriais para a comercialização de produtos da economia popular solidária;

Representação e/ou promoção

- Sediou o Fórum de governadores do Mercosul;
- Missão à Argentina com a finalidade de formalizar a intenção do Rio Grande do Sul em participar da Rede de Estados e Províncias do Mercosul;
- Realização do 3º Encontro de Embaixadores, que contou com a presença de 11 países asiáticos, contando com rodadas de negócios e divulgação do estado nos países;
- Participação do governo do estado na Campanha global da Boa Governabilidade Urbana, promovida pela ONU em Nova Delhi (Índia);
- Participação na Bolsa Internacional de Turismo em Milão, Itália;
- Promoção internacional da experiência do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. A partir de demandas de diversos setores foram recebidas delegações dos Estados Unidos, México, Colômbia, Espanha, Itália e França interessados no programa;
- Realização do Fórum Social Mundial;

GERMANO RIGOTTO (2003-2006)

Cooperação e Integração

- Convênio para implementação de centros internacionais de educação nas áreas de ciência e tecnologia com atuação nas regiões de fronteira entre o Brasil e o Uruguai;
- Participação, junto ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai, na execução do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a estrangeiros de ambos os países residentes em localidades fronteiriças;
- Acordo de facilitação para a construção e operação de novas vias de passagem sobre o Rio Uruguai, examinando construções de pontes entre o Rio Grande do Sul e a Argentina;
- Assinatura do protocolo de intenções com a província de Corrientes, na Argentina, para a preservação do Aquífero Guarani;

- Participação, a convite do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, na IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Reunião realizada por representantes de Brasil e Uruguai, com foco em questões como educação, cooperação policial e judiciária, saúde, meio ambiente e saneamento;
- Ajuda ao combate de incêndios na região fronteira com o Uruguai;
- Obteve garantias do presidente uruguaio, Tabaré Vázquez, para a composição da comissão mista que seria responsável pela elaboração da licitação da construção de uma segunda ponte entre Jaguarão e Rio Branco;
- Cooperação técnica para o desenvolvimento da agricultura familiar junto ao departamento de Itapúa, no Paraguai;
- Participação na 1ª Jornada de Trabalho sobre o Mercosul, onde o governador defendeu a criação do Parlamento do Mercosul, nos moldes do Parlamento Europeu, para que a integração possa se dar de forma mais efetiva;
- Assinatura de protocolo de intenções com o objetivo de estreitar relações diplomáticas e integração com a cidade de Incheon, da Coreia do Sul;
- Intercâmbio técnico com a província de Hubei, da China, para a cooperação científica e tecnológica, no setor agrícola e rizipiscicultura;
- Assinatura, com a China, de protocolo de intenções para a implementação de construção de usina termelétrica em Cachoeira do Sul;
- Convênio na área de vitivinicultura com a província autônoma de Trento, na Itália;
- Missão à Itália para intercâmbio técnico cultural na área de radiodifusão;
- Cooperação com agricultores da região de Baden-Württemberg, da Alemanha, na área de racionalização do uso de máquinas agrícolas;
- Assinatura de memorando de entendimento sobre cooperação amistosa do estado com a província de Hubei, da China. O protocolo contempla intercâmbio nas áreas de comércio exterior, ciência, agricultura, cultura, esporte e promoção de cooperação econômica;
- Recepção da missão da comunidade de Lamballe, da França, que tinha por finalidade a cooperação em diversos setores como, por exemplo, agricultura, química industrial, biotecnologia e meio ambiente;

Econômica

- Missão a Buenos Aires e La Plata, na Argentina, para firmar a retomada de investimentos e negócios e o fortalecimento do Mercosul;
- Missão ao Uruguai, com a realização de rodadas de negociações para o incremento do comércio entre ambos;

- Reunião com Tabaré Vázquez, presidente do Uruguai e, também, interino do Mercosul, para apresentar proposta de aumentar a tarifa sobre a importação de arroz advindo de fora do bloco econômico;
- 5º Encontro de Embaixadores do Nafta, evento promovido pela SEDAI e Federasul com a realização de rodadas de negócios;
- Recepção de missão do estado de Baden-Württemberg, da Alemanha, para a instalação de empresa do setor metalúrgico no estado;
- Apoio da região de Vêneto, da Itália, para a instalação da Sociedade de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha;
- Tratamento de negócios bilaterais com a visita da missão de Moçambique ao estado;
- Missão governamental e empresarial à Xangai, na China, com intenções de fortalecimento dos negócios bilaterais em áreas como, por exemplo, aviação agrícola, florestamento e madeira, soja e pedras preciosas;
- Assinatura de protocolo de intenções para a instalação de uma produtora de aerobarcos em uma joint venture entre uma empresa gaúcha, Companhia Câmara Construções Navais, e o grupo russo ATTK;
- Recebimento de missão oficial da província de Shiga, do Japão, para o fortalecimento das relações comerciais;
- Rodada de negócios em diversos setores com a província de Hubei, da China;
- Tratamento com a embaixadora da África do Sul no Brasil sobre as relações bilaterais de comércio com o estado, além da designação de um cônsul honorário para o estado afim de estreitar as relações;
- Abertura de escritório comercial em Porto Alegre do Reino dos Países Baixos (Holanda)

Representação e/ou promoção

- Criação de mostra de Exposição de Produtos e Serviços, gaúchos e uruguaios, a Urusul;
- Missão ao México para a atração de empresários interessados em investir no estado;
- Participação na Conferência Internacional Empresarial Libanês, com foco no comércio exterior;
- Missão à Europa – Holanda, Espanha e Alemanha - para a prospecção de investimentos no estado;
- Inauguração do escritório virtual da Embaixada dos Estados Unidos no estado;
- Instalação da representação oficial do Rio Grande do Sul em Xangai, na China;
- Promoção do estado como destino turístico para a Itália, com o apoio da embaixada da Itália no Brasil;

- Intercâmbio cultural e comercial com a província de Huambo, da Angola;
- Missão oficial à Seul, na Coreia do Sul, e Tóquio, no Japão, que contou com a presença do governador e do secretário da SEDAI em missão presidencial;
- Missão à Shiga, no Japão, para fortalecimento das relações bilaterais;
- Participação no Encontro dos Embaixadores da União Europeia, em Brasília, onde o governador apresentou as potencialidades do estado;
- Recebimento de missão cubana que realizou estudos sobre as áreas de interesse em cooperação tanto de interesse cubano quanto gaúcho;