

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CARMEN JUÇARA DA SILVA NUNES

**A PARADIPLOMACIA NO BRASIL:
O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CARMEN JUÇARA DA SILVA NUNES

**A PARADIPLOMACIA NO BRASIL:
O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado em Relações
Internacionais para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Maria Susana Arrosa Soares

Porto Alegre

2005

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Bibliotecários responsáveis:

Leonardo Ferreira Scaglioni
CRB-10/1635

Raquel da Rocha Schimitt
CRB-10/1138

N972P Nunes, Carmen Juçara da Silva
A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul / Carmen Juçara da Silva Nunes. Porto Alegre, 2005. 162 f.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, BR-RS, 2005. Orientadora: Profa. Dra. Maria Susana Arrosa Soares.

1. Relações Internacionais. 2. Diplomacia: Brasil. 3. Política externa. 4. Paradiplomacia. 5. Rio Grande do Sul. I. Título.

CDD 327.81

BANCA DE DEFESA

Realizada em 30/04/2005, com a participação do Professor Doutor Tullo Vigevani, da Professora Doutora Maria Isabel Noll e do Professor Doutor Carlos Schmidt Arturi, sob a coordenação da Professora Doutora Maria Susana Arrosa Soares.

Dedico esta dissertação

*ao meu esposo, Ian Alexander, pelo amor,
carinho e estímulo constantes;*

*ao Nelson, ao Toninho, ao Cláudio e à
Marlise, pelo afeto e pelos ensinamentos.*

Agradeço:

à Professora Doutora Maria Susana Arrosa Soares, que se tornou minha orientadora em setembro de 2004 e, desde então, aconselhou-me de forma objetiva, estimulante e carinhosa;

ao Professor Doutor Ademar Seabra da Cruz Jr., que aceitou o desafio de me orientar à distância e entendeu os motivos que me levaram a buscar orientação “olho no olho” com a Professora Susana;

aos professores do Mestrado em Relações Internacionais, por sua dedicação e pelo incentivo constante à reflexão crítica;

aos colegas da primeira turma do Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS, pela ótima convivência e pelas conversas instigantes;

à Beatriz Accorsi, à Vera Lúcia Linhares Dias, à Vera Lúcia Corrêa da Silva, à Maria Lizete Gomes Mendes e ao André Conceição Brida, pelo profissionalismo e pelo carinho com que tratam os mestrandos;

ao Embaixador Jorge Carlos Ribeiro e à Sara Brumer, pelas valiosas análises e sugestões e pela leitura crítica de partes desta dissertação;

à Sandra Schafer, à Florence Rosa, à Teresinha Bello e à Maire Loss, pelos depoimentos e análises que em muito enriqueceram este trabalho;

aos meus colegas do Departamento de Assuntos Internacionais (DIN), pelo carinho e companheirismo, em especial aos que não desanimam frente aos obstáculos para exercer o serviço público com qualidade;

à Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), pela possibilidade de realizar esta dissertação, em especial ao Secretário Luis Roberto Ponte, ao ex-Secretário José Luiz Vianna Moraes, à Diretora-geral Gisela Schuler, à Diretora de Assuntos Internacionais Márcia Lang e ao ex-Diretor de Assuntos Internacionais Ricardo Schaefer;

aos contribuintes gaúchos, pela remuneração que me foi concedida em alguns períodos de licença para concluir esta dissertação, e aos contribuintes brasileiros, por possibilitarem a existência de universidades públicas de qualidade;

aos amigos Luca, Ralf, Anna, Max, Roberto, Alice, Luigi, Érika, Leandro, Tuca, Alexandre, Bete e Henrique, pelo carinho e pelos momentos de descontração durante esta trajetória;

à minha mãe, Zolma, ao meu padrasto, Sady, aos meus sogros, Don e Jan, e à minha cunhada, Ione, pelo afeto e por aceitarem, pacientemente, minhas ausências prolongadas – reais ou virtuais; e

por último, mas de grande importância, às minhas sobrinhas Ana Cláudia, Martina e Nicole, pelo carinho, pela amizade e pelos poucos mas ótimos momentos que passamos juntas durante esta fase tão importante de minha vida.

RESUMO

Esta dissertação documenta as principais ações realizadas pela área internacional do governo do Rio Grande do Sul entre 1987 e 2002, aponta as motivações que guiaram a atuação externa deste Estado, investiga suas interações com a diplomacia nacional e avalia os resultados da paradiplomacia gaúcha. Também analisa como o Estado brasileiro vem reagindo à participação de seus entes federados no cenário externo. Conclui-se que a redemocratização ocorrida nos anos 1980, a integração no Cone Sul e o aprofundamento da abertura econômica nos anos 1990 foram os principais motivadores da paradiplomacia no país e o governo federal vem reagindo positivamente às ações paradiplomáticas realizadas pelos Estados brasileiros. O Rio Grande do Sul desenvolveu uma extensa agenda paradiplomática no período estudado, visando, inicialmente, defender seus interesses nas negociações entre os países do Cone Sul e, posteriormente, promover as exportações e atrair investimentos estrangeiros. Constata-se que este Estado, ao não ter tido, ao longo do período, um planejamento estratégico para a área internacional, teve limitado êxito nas ações paradiplomáticas desenvolvidas.

Palavras-chave: paradiplomacia, governos não centrais (GNC), governos subnacionais, federalismo, relações internacionais, Rio Grande do Sul, Brasil.

ABSTRACT

This dissertation documents the main activities carried out by the international affairs department of the state government of Rio Grande do Sul between 1987 and 2002, indicating the motivations that guided this state's external activities, investigating its interaction with diplomacy at the national level and evaluating its results. It also analyses the way in which the Brazilian state has responded to the participation of its sub-national units in the international arena. It concludes that the redemocratisation that took place in the 1980s, the integration of the Southern Cone, and the greater economic openness of the 1990s were the main forces behind paradiplomacy in Brazil, and that the federal government has reacted positively to the international activities of the states. Rio Grande do Sul has developed a broad paradiplomatic agenda in the period under study, aiming initially to defend its interests in negotiations between the countries of the Southern Cone and, at a later stage, promoting exports and attracting foreign investment. It is found that, as a result of the lack of strategic planning in the international area throughout this period, the state has achieved limited success in its paradiplomatic activities.

Keywords: paradiplomacy, non-central governments (NCG), subnational governments, federalism, international relations, Rio Grande do Sul, Brazil.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 GOVERNOS NÃO CENTRAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	12
2.1 Uma incursão por caminhos teóricos	12
2.2 Quem são os GNC	16
2.2.1 Uma abordagem jurídico-constitucional	16
2.2.2 Os GNC como atores internacionais	18
2.2.3 O que os GNC fazem na esfera internacional	21
2.2.4 Por que os GNC atuam na esfera internacional	25
2.3 O estudo da paradiplomacia no Brasil	27
3 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL	30
3.1 Um breve relato histórico	30
3.2 O federalismo brasileiro atual e a paradiplomacia	37
3.2.1 O Estado nacional e a paradiplomacia: do desconforto e da indiferença à aceitação e à valorização	39
3.2.2 Os Estados brasileiros e os assuntos internacionais	49
4 A PARADIPLOMACIA NO RIO GRANDE DO SUL: MOTIVAÇÕES, AÇÕES IMPORTANTES E A RELAÇÃO COM A DIPLOMACIA NACIONAL.....	57
4.1 O governo Simon e a experiência pioneira de paradiplomacia no Rio Grande do Sul.....	57
4.1.1 O surgimento da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI).....	57
4.1.2 Os eixos de atuação da SEAI e sua estrutura de trabalho	60
4.1.3 Ações relevantes da SEAI	63
4.1.4 As relações com outros órgãos do governo estadual e com o Itamaraty	70
4.1.5 Uma avaliação da experiência	72
4.2 O governo Collares e o otimismo com os negócios internacionais	74
4.2.1 Os temas estratégicos no governo Collares.....	74
4.2.2 Os eixos de atuação da SEAI e sua estrutura de trabalho	78
4.2.3 Ações relevantes da SEAI	79
4.2.4 As relações com outros órgãos estaduais e com o Itamaraty	86
4.2.5 Uma avaliação da experiência	87
4.3 O governo Britto e a inserção do Rio Grande do Sul nos fluxos internacionais de investimentos.....	89
4.3.1 O surgimento da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI).....	89
4.3.2 Os temas estratégicos na área internacional durante o governo Britto	92
4.3.3 A estrutura e os eixos de atuação da área internacional na SEDAÍ	96
4.3.4 Ações relevantes do DIN	99
4.3.5 As relações com outros órgãos estaduais e com o Itamaraty	105
4.3.6 Uma avaliação da experiência	107
4.4 O governo Olívio e a internacionalização da economia regional.....	109
4.4.1 Os temas estratégicos no governo Olívio.....	109

4.4.2 O Gabinete Extraordinário para Assuntos do Mercosul	110
4.4.3 A estrutura e os eixos de atuação da área internacional na SEDAI	112
4.4.4 Ações relevantes do DIN	115
4.4.5 As relações com outros órgãos estaduais e com o Itamaraty	124
4.4.6 Uma avaliação da experiência	127
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICE A – A PARADIPLOMACIA NO RIO GRANDE DO SUL	151

TABELAS

Tabela 1 - Principais Estados exportadores, valor exportado em US\$ milhão e participação percentual no total brasileiro, de 1991 a 1994	76
Tabela 2 - Incremento das exportações para o Mercosul, de 1991 a 1994	76
Tabela 3 - Variação das exportações totais, de 1993 a 1998, em %	96
Tabela 4 - Variação das exportações para o Mercosul, de 1993 a 1998, em %	96
Tabela 5 - Variação das exportações totais, de 1999 a 2002, em %	114
Tabela 6 - Variação das exportações para o Mercosul, de 1999 a 2002, em %	114

QUADROS

Quadro 1 - Causas da paradiplomacia	25
Quadro 2 - Tratamento dos assuntos internacionais nos Estados brasileiros	50
Quadro 3 - Ações paradiplomáticas desenvolvidas por Estados brasileiros	54
Quadro 4 - Principais destinos das exportações gaúchas, de 1989 a 1994	77
Quadro 5 - Estrutura da SEAI, de 1991 a 1993	78
Quadro 6 - Estrutura da SEAI, em 1994	79
Quadro 7 - Investimentos estrangeiros no RS, anunciados ou iniciados em 1998	93

SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ACIF – Assessoria de Cooperação Internacional Federativa
AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ARF – Assessoria de Relações Federativas
CEDIF – Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira
CODESUL – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
CRECENEA Litoral – Comissão Regional de Comércio Exterior – Nordeste Argentino
DIN – Departamento de Assuntos Internacionais
GNC – Governo não central
MRE – Ministério das Relações Exteriores
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica (BR-AR)
SEAI – Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais
SEDAI – Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais

1 INTRODUÇÃO

A realidade mundial mostra que, cada vez mais, estão sendo criados espaços de relacionamentos internacionais que não se limitam ao protagonismo tradicional do Estado-Nação. Os governos não centrais (GNC) estão entre as novas forças que buscam ocupar espaços nessa arena pluralista.

A ação exterior dos GNC não é uma novidade no mundo – o que é novo é a quantidade desses governos que atuam no cenário internacional e a qualidade e a dimensão de suas ações (SOLDATOS, 1990). A intensificação do fenômeno, denominado *paradiplomacia* por alguns autores, se origina nas mudanças ocorridas no sistema internacional após a Guerra Fria e nas transformações políticas e econômicas que tomaram lugar no âmbito dos Estados-Nação em função da globalização econômica e da participação em regimes internacionais, especialmente as áreas de integração regional.

A paradiplomacia tomou ímpeto nos anos 1980 em Estados federais desenvolvidos, como o Canadá, os Estados Unidos, a Alemanha e a Austrália, ou em Estados unitários com um grau razoável de descentralização política e administrativa, como é o caso da Espanha e da Itália. Em países em desenvolvimento, começou a ampliar-se ao longo dos anos 1990, como testemunham as ações paradiplomáticas de GNC brasileiros, argentinos, mexicanos e chineses.

A maioria dos GNC possui em comum o objetivo de buscar aproveitar as novas possibilidades geradas pela globalização para inserir a economia regional nos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros. Sua atuação paradiplomática também pode ser motivada pela emergência de alguns temas da chamada *baixa política* na agenda de negociações internacionais nos anos 1990. Mudanças climáticas, terrorismo, direitos humanos, AIDS e desenvolvimento sustentável – para citar alguns dos temas atualmente tratados em fóruns internacionais – são assuntos de relevância para os GNC, já que podem incidir em suas competências constitucionais ou trazer conseqüências sobre seus territórios.

A capacidade dos GNC de compreender e relacionar-se com o mundo exterior é cada vez mais decisiva para poder avaliar oportunidades e riscos, identificar interesses regionais e interagir nesse cenário em que as fronteiras entre os assuntos domésticos e os externos estão cada vez mais diluídas.

No Brasil, a paradiplomacia iniciou timidamente nos anos 1980. Os Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul foram os primeiros a estabelecer estruturas específicas em suas administrações para tratar de assuntos internacionais. O fenômeno ganhou mais força no país nos anos 1990, quando novas assessorias internacionais foram criadas em outros Estados e, também, em alguns Municípios.

A redemocratização e a conseqüente descentralização política e administrativa ocorridas no país na década de 1980 foram fundamentais para que os Estados inserissem os temas internacionais em suas agendas governamentais. Nos anos 1990, a política de abertura econômica adotada pelo governo federal propiciou maior exposição internacional para os GNC brasileiros, despertando seu interesse de promover exportações e de atrair investimentos estrangeiros. Os Estados limítrofes com os países do Mercosul tiveram um estímulo extra no desenvolvimento de ações paradiplomáticas, uma vez que suas fronteiras passaram a simbolizar a *integração* ao invés da *separação* entre os países do Cone Sul.

O Rio Grande do Sul foi o segundo Estado brasileiro a criar um órgão específico para tratar de temas internacionais. Em 1987, o governador Pedro Simon criou a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI), um organismo voltado, principalmente, ao estabelecimento de políticas de governo para associar o Estado aos esforços de integração latino-americana em que estava empenhado o governo federal. Nos anos 1990, a paradiplomacia gaúcha voltou-se à promoção comercial e à atração de investimentos estrangeiros.

Face à essa nova linha de atuação para os entes federados brasileiros, esta pesquisa procurou documentar as principais ações realizadas pela área internacional do governo do Estado do Rio Grande do Sul entre 1987 e 2002, estabelecer quais foram as motivações que guiaram a atuação externa deste Estado no período, investigar suas interações com a diplomacia nacional e avaliar os resultados de sua paradiplomacia. Foram analisados os governos de Pedro Simon (PMDB), de 1987 a 1990, de Alceu Collares (PDT), de 1991 a 1994, de Antônio Britto (PMDB), de 1995 a 1998, e de Olívio Dutra (PT), de 1999 a 2002.

Também buscou-se verificar como o governo brasileiro vem reagindo ao ingresso de seus entes federados na esfera internacional. Foi feita uma breve análise sobre os papéis desempenhados pelos Estados e pela União ao longo da

vigência do regime federal no país, que subsidiou o estudo das transformações ocorridas na federação brasileira a partir dos anos 1980.

A escolha desta problemática para objeto da dissertação de mestrado resultou da importância que os temas internacionais têm adquirido para a gestão de governos subnacionais e da reduzida produção acadêmica sobre o assunto existente no Brasil, seja de Relações Internacionais, de Direito ou de Administração Pública.

As referências teóricas para a realização da pesquisa foram os estudos feitos por Brian Hocking (1999) e Panayotis Soldatos (1990, 1993). As contribuições desses autores foram fundamentais na medida em que eles se preocuparam em estabelecer conceitos e critérios específicos para avaliar as ações paradiplomáticas. Os estudos de Michael Keating (2000, 2004), Ivo Duchacek (1990), Caterina García Segura (1996) e Noé Cornago Prieto (1999, 2000) também foram importantes para melhor compreender o fenômeno da paradiplomacia gaúcha.

As fontes escolhidas para realizar o levantamento de informações sobre a paradiplomacia do Rio Grande do Sul foram as *Mensagens à Assembléia Legislativa* encaminhadas anualmente pelos governadores ao poder legislativo. As *Mensagens* são os relatórios das atividades do poder executivo, que incluem as diretrizes políticas do governo, as principais ações realizadas por cada unidade administrativa e os resultados obtidos. Também foram feitas entrevistas com servidores que trabalharam na área internacional do governo gaúcho e diplomatas e, quando disponíveis, recorreu-se a textos de autoria de secretários e diretores e documentos de trabalho, como programas de viagens governamentais, relatórios e correspondências oficiais.

A reação do governo federal brasileiro à atuação externa dos entes federados foi analisada a partir de pronunciamentos de chanceleres, entrevistas publicadas na imprensa, correspondências, memórias de reunião e publicações de governo. Também forneceram importantes subsídios os estudos realizados por Tullo Vigevani (2004), José Flávio Sombra Saraiva (2004), Déborah Farias (2000), Maria Inês Barreto (2001) e Gilberto Rodrigues (2001). A atuação internacional dos Estados brasileiros foi pesquisada nos sítios de Internet mantidos pelos governos estaduais, nos quais constam as competências de suas assessorias internacionais. Os dados colhidos permitiram a elaboração do Quadro 3 desta dissertação, em que

são apresentadas as principais linhas de atuação paradiplomática desenvolvidas por Estados brasileiros.

Os resultados deste estudo são apresentados em quatro seções. No capítulo *Governos não-centrais e Relações Internacionais* é feita a revisão teórica do tema da paradiplomacia, buscando caracterizar o GNC como ator internacional. O capítulo seguinte, *Federalismo e relações internacionais no Brasil*, traça um breve histórico do federalismo no país, trata da resposta do governo brasileiro à emergência da paradiplomacia e busca distinguir quais são as principais formas de atuação internacional dos Estados brasileiros. As ações paradiplomáticas dos governos gaúchos são analisadas no capítulo *A paradiplomacia no Rio Grande do Sul: motivações, ações importantes e a relação com a diplomacia nacional*. Na seção *Considerações finais* afirma-se que a paradiplomacia gaúcha demonstrou, no período estudado, um caráter muitas vezes oportunista, experimental e descontínuo e busca-se indicar as razões para tal atuação. Também conclui que o governo federal brasileiro não está impondo obstáculos às ações paradiplomáticas dos entes federados, principalmente naquelas áreas em que mais atuam, como a promoção do comércio exterior, a atração de investimentos estrangeiros, a divulgação turística e a busca de cooperação técnica e financeira.

Com esta análise, espera-se contribuir para aumentar o interesse acadêmico sobre a atuação dos GNC brasileiros na esfera internacional. No estágio de desenvolvimento em que se encontram as discussões sobre o tema, é menos importante chegar a conclusões do que balizar itinerários e provocar o debate. Este estudo terá atingido seus objetivos se for bem-sucedido nessa tarefa.

2 GOVERNOS NÃO CENTRAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2.1 Uma incursão por caminhos teóricos

Até meados dos anos 1950, a maioria dos estudiosos das Relações Internacionais circunscrevia suas análises às interações entre Estados soberanos – considerados os atores internacionais por excelência –, principalmente no que tange às alternativas da guerra e da paz entre as potências do sistema. Essa perspectiva, em suas vertentes realista e idealista, sofreu uma série de desafios e, ao longo das últimas décadas, novos caminhos foram sendo traçados, proporcionando meios para analisar outros atores que também agem internacionalmente, seja para influenciar as relações entre Estados soberanos, seja para alcançar objetivos próprios.

Grande parte dos analistas concorda que o Estado-Nação permanece como a força mais significativa no cenário externo. Não há um consenso, porém, sobre quais seriam os demais atores internacionais. Para Merle (1981), além dos Estados-Nação, podem ser incluídas as organizações intergovernamentais e as forças transnacionais, subdivididas em organizações não governamentais, empresas multinacionais e a opinião pública. Waltz (2002), um dos principais autores do neo-realismo, afirma que os Estados nunca foram os únicos atores internacionais, mas a estrutura do sistema seria definida somente pelos mais importantes, e esses, a seu ver, permanecem sendo os Estados. No campo do materialismo histórico, segundo Halliday (1999), as classes sociais seriam os atores centrais: se, internamente, as classes agem para controlar os menos poderosos, no contexto internacional aliam-se a grupos similares para aumentar seu poder ou competem, de forma pacífica ou militar. Já Mansbach, Ferguson e Lampert (1976) consideram como atores os Estados, as organizações intergovernamentais, as organizações não governamentais internacionais e infranacionais, as empresas multinacionais, os governos não centrais e os indivíduos.

Trata-se neste estudo da atuação internacional de um desses protagonistas: os *governos não centrais* (GNC). Esse termo é utilizado para referir-se a governos de coletividades territoriais subnacionais que fazem parte de Estados unitários, como os Departamentos uruguaios, as Regiões italianas e as Províncias chinesas, ou de Estados federais, como os Estados brasileiros, as Províncias argentinas e os

Cantões suíços. Conforme utilizado neste texto, GNC restringe-se a membros de Estados federais, como Estados-membros, Províncias, Cantões, *Länder* e Repúblicas, entre outras denominações possíveis para governos que são sujeitos de Direito Público Interno, mas não de Direito Internacional Público ¹.

Até meados dos anos 1980, foram os juristas os estudiosos que mais se ocuparam das relações de entes federados na esfera externa. Suas análises se detinham sobre as possibilidades desses atores assinarem tratados com validade internacional ², ou seja, de serem sujeitos de Direito Internacional Público, e, também, sobre os acordos firmados por Estados soberanos e suas conseqüências na distribuição de poder entre os diferentes níveis internos de governo. Os juristas também estavam interessados em analisar a influência exercida pelos regimes federais na preservação ou na transformação do sistema jurídico internacional (HOCKING, 1994).

É ao final da década de 1980 que surgem os primeiros estudos sobre o tema na área das Relações Internacionais ³. As novas obras passam a discutir questões como o federalismo e as relações internacionais, a interdependência e a globalização, o engajamento internacional como meio de fortalecer identidades em Estados multinacionais, a ascensão de regiões como pólos de vantagens competitivas, a atuação dos GNC em áreas interligadas por acordos de integração regional e, mais recentemente, ações de cooperação internacional descentralizada.

¹ Algumas exceções existem, mas não chegam a configurar doutrinas jurídicas. Lessa (2003) lembra-nos que, pelas constituições de 1936 e de 1977, as Repúblicas soviéticas podiam manter relações diretas com Estados estrangeiros; a Bielorrússia e a Ucrânia chegaram a ter assento e voto na ONU. Os Cantões suíços, por sua vez, podem manter relações diretas com Estados estrangeiros, por intermédio do Conselho Federal, e com entidades de países estrangeiros em áreas de sua competência. Os GNC belgas podem concluir tratados no âmbito das responsabilidades de seus Conselhos. As Províncias argentinas, pelo Art. 124, CF/1994, podem celebrar convênios internacionais desde que sejam compatíveis com a política exterior da Nação e não afetem as competências do governo federal ou o crédito público da Nação, com conhecimento do Congresso Nacional. Até o final de 2004, esse artigo não havia sido regulamentado.

² No caso do Brasil, Prazeres (2004) localiza em 1920 um dos primeiros pareceres da Consultoria Jurídica do Itamaraty sobre esse tema, em que se afirma a impossibilidade das unidades federadas brasileiras firmarem compromissos na esfera externa. Cachapuz de Medeiros, em 1999, emite novo parecer em que reforça essa posição.

³ Em 1988, o canadense Ivo Duchacek, estudioso do federalismo, editou o livro *Perforated sovereignties and International Relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. Essa é uma obra coletiva em que se tenta pela primeira vez entender a ação dos GNC na esfera internacional sob a perspectiva das Relações Internacionais. Entre os principais autores que deram seguimento a essa linha podem ser citados Brian Hocking, Panayotis Soldatos, Michael Keating, John Kincaid, Noé Cornago, Hans Michelmann, Francisco Aldecoa e Earl Fry. Até o momento, a maior parte da literatura na área foi publicada por autores norte-americanos (canadenses e estadunidenses) ou europeus (espanhóis, alemães e britânicos).

As análises feitas sobre o envolvimento dos GNC no cenário externo, segundo Hocking (1994), se baseiam, principalmente, nas perspectivas da escola realista ou no conceito pluralista da interdependência complexa, desenvolvido por Keohane e Nye (2001). Aqueles que utilizam critérios realistas tendem a considerar que as ações dos GNC na esfera externa são uma intromissão perigosa nas prerrogativas do Estado-Nação, com possível viés separatista⁴, ou, então, que o governo central aceita essa atuação, e até mesmo a estimula, para atingir objetivos próprios⁵. Os GNC, sob essa ótica, não teriam papel privativo a desempenhar no cenário externo – a não ser o de coadjuvantes do Estado de que fazem parte – ou estariam envidando esforços para transformarem seu território em um Estado-Nação.

O referencial teórico da interdependência complexa, por sua vez, ajuda a entender a participação de novos atores no cenário externo. Diferentemente de autores realistas, Keohane e Nye (2001) enfatizam a existência de dois níveis no sistema internacional, o de *estrutura* e o de *processo*, que afetam um ao outro. A *estrutura* refere-se à distribuição de capacidades ou de recursos de poder entre unidades similares, o que leva os analistas a tratarem de sistemas bipolares e multipolares, por exemplo. O *processo* diz respeito à dinâmica das relações entre os diversos atores – não somente os Estados-Nação –, às redes de interação que desenvolvem e a suas relações de barganha.

A teoria da interdependência complexa não implica o poder militar tornar-se obsoleto, tampouco o econômico. Seus autores entendem que a dinâmica das relações internacionais pode incluir outros recursos de poder e que as possibilidades de comunicação e de negociação entre os diversos atores alteram as regras e os

⁴ Em análises realistas, é comum que se faça referência ao Québec, no Canadá, ou à Catalunha, na Espanha, cujas ações externas teriam como objetivo final a consolidação de um Estado-Nação. Para Soldatos (1993) e Paquin (2003), no entanto, as ações internacionais desses GNC seriam uma forma de manter sua identidade nacional em um Estado multinacional e de inserir-se na economia mundial. Paquin registra declaração de Jordi Pujol, presidente por mais de vinte anos da Catalunha, para quem não existe “política externa”, mas sim “presença internacional” catalã, com vistas a seu desenvolvimento no seio da ordem constitucional espanhola.

⁵ Segundo Cornago (2000), desde o início da transição chinesa para o capitalismo, Pequim tem promovido a projeção internacional de suas Províncias. Após a crise da Praça da Paz Celestial, o governo chinês adotou uma estratégia para minorar seu isolamento internacional e, nesse sentido, o envolvimento de suas Províncias na esfera externa é bem-vindo, principalmente pelas possibilidades de integração de mercados. Esse, contudo, não é o único lado da história. Os governos regionais chineses também decidiram promover contatos internacionais por motivos principalmente sócio-econômicos, já que as reformas das últimas décadas aumentaram a competição inter-regional, levando as Províncias a intensificarem ações próprias de estímulo ao desenvolvimento.

resultados do jogo internacional. Assim, uma abordagem que tenha como foco único a distribuição de capacidades entre unidades similares não seria suficiente para explicar as relações internacionais.

São três as principais características da interdependência complexa. Primeiramente, a teoria reconhece que as sociedades se conectam por meio de canais múltiplos, identificados como *interestatais*, *transgovernamentais* e *transnacionais*. Os canais entre os Estados são aqueles tradicionais, personificados nas imagens do diplomata e do soldado, que, no exercício de suas funções, representam o país a que pertencem. Os canais transgovernamentais vinculam os atores de diferentes estruturas de governos nacionais que estabelecem relações diretamente com representantes de estruturas similares em outros países, com organismos internacionais e com atores não governamentais. Os canais transnacionais, por sua vez, propiciam interações de atores não governamentais, seja para desenvolver agendas próprias, seja para influenciar a política mundial.

Em segundo lugar, os autores afirmam que a segurança militar não necessariamente prepondera na agenda externa dos Estados. Atualmente, os assuntos econômicos têm grande importância nas pautas de política externa e diversos temas da chamada *baixa política* – mudanças climáticas, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, entre outros – têm sido objeto de negociações em foros multilaterais, provocando uma certa indistinção entre assuntos internos e externos.

A terceira característica é que a força militar não é usada contra governos em uma região onde prevalece a interdependência complexa, mas pode ser importante nas relações com governos de outras áreas⁶.

Keohane e Nye não chegam a citar os GNC como atores quando desenvolvem seu conceito de interdependência complexa. É Soldatos (1990) que os inclui ao avançar na teoria sobre os canais transgovernamentais. O autor distingue entre a *segmentação funcional da política externa*, que diz respeito aos vários órgãos do governo central que possuem atuação internacional, e a *segmentação*

⁶ Nas edições de 1977 e 1989 de *Power and Interdependence*, os autores afirmavam que a Europa Ocidental, o Japão e a América do Norte formavam uma zona de interdependência complexa em que a ineficácia do uso da força ou da ameaça de uso sustentaria o desenvolvimento da cooperação e a criação de instituições internacionais. Na edição de 2001, consideraram que a interdependência complexa estende-se mais amplamente pelo mundo devido à expansão da democracia, à abertura de mercados e ao fim do bipolarismo.

territorial da política externa, que acrescenta ao rol dos protagonistas internacionais os diferentes níveis de governo não centrais.

Como afirma Dymont (1996), é preciso procurar muito entre os cerca de trezentos e cinquenta entes federados existentes no mundo para encontrar alguns cujos objetivos, ao desenvolverem ações no cenário externo, sejam a promoção do separatismo ou, simplesmente, respostas a estímulos de seu governo central, conforme as análises realistas. Assim, a importância do conceito de interdependência complexa, no caso dos GNC, está em poder considerá-los como atores, já que demonstram possuir capacidade e habilidade para cumprir funções na esfera externa, alcançar objetivos de vinculação internacional e influenciar outros atores⁷. Os GNC podem “manter vínculos de tipos variados, promovendo seus interesses através de intercâmbios recíprocos que geram efeitos, criam laços entre diferentes sociedades e institucionalizam formas inovadoras de cooperação internacional”⁸ (COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004, p. 1).

2.2 Quem são os GNC

2.2.1 Uma abordagem jurídico-constitucional

As classificações tradicionais sobre tipos de Estado mencionam o unitário e o federal. São “unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo” (DALLARI, 2003, p. 254). Os GNC membros de Estados federais se diferenciam jurídica e politicamente daqueles que são membros de Estados unitários.

Os membros de Estados federais são um tipo de Estado, pois possuem *autonomia*, ou seja, a capacidade de auto-organizar-se, em função de seu próprio poder e vontade, nas áreas que lhes foram atribuídas pela Constituição que rege o pacto federativo de que fazem parte. Já os membros de Estados unitários não

⁷ Esse conceito mais abrangente de ator internacional também é utilizado por Mansbach, Ferguson e Lampert (1976), Duchacek (1990), Rosenau (1990), Hocking e Smith (1995) e Garcia Segura (1996), entre outros. Esses autores admitem os critérios de *temporalidade* e de diversos graus de *autonomia* na condição de ator e valorizam o nível do *processo* nas relações internacionais.

⁸ No original: “mantener vínculos de diferente tipo, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional.” Como nas demais citações em idiomas estrangeiros nesta dissertação, a tradução é da presente autora.

possuem *autonomia*, sendo suas competências definidas através de leis ou de autorizações do Estado de que fazem parte (MALBERG, 1948).

Isso não significa que membros de Estados federais tenham, automaticamente, atribuições mais amplas do que os membros de Estados unitários. Do ponto de vista político, há entes federados com caráter estatal bem menos marcado do que outras coletividades. É certo, também, que as competências de entes federados podem ser comprimidas ou minoradas até sua desapareição por meio de mudanças constitucionais, mas essas somente ocorrem – em se tratando de regimes democráticos – com a concorrência desses entes, já que sua vontade está representada nos organismos legislativos federais.

Os GNC objetos deste estudo são Estados, pois desempenham funções de Estado, em maior ou menor extensão, que são constitucionalmente estabelecidas. O que os diferencia largamente de Estados nacionais é o atributo da *soberania* e as responsabilidades que essa competência suscita.

Segundo o entendimento tradicional, o Estado federal possui poder decisório e de atuação no campo das relações exteriores. Somente ele possui *soberania*, que é, para Malberg (1948), o poder supremo com relação a Estados estrangeiros, no sentido de que é independente e livre de qualquer subordinação. Isso não significa que não possa ter obrigações na esfera internacional, porém, se as tem, é por sua própria vontade. Quando algumas competências de relacionamento externo são facultadas constitucionalmente aos GNC, isto ocorre de forma restrita e controlada, normalmente mediada por um órgão federal, uma vez que os entes federados não são sujeitos de Direito Internacional Público.

Se é verdade que o Direito Internacional Público estabelece que somente o Estado soberano pode manter relações com outros países ou com organizações internacionais, ele não define quem no interior de um Estado tem competência para tratar de qual assunto. Essa definição, segundo Le Four, é matéria de Direito interno:

É a Constituição federal, e não o Direito Internacional Público, que é preciso consultar para saber qual poder pode representar no exterior os membros do Estado federal e o Estado federal ele próprio, para saber se é somente o Estado federal ou ele e seus membros respectivamente que possuem os direitos de declarar guerra e de

estabelecer legação, de concluir tratados, etc.⁹ (LE FOUR *apud* LESSA, 2003, p. 28).

Assim, se estiver previsto no Direito interno, entes federados podem tratar de assuntos na esfera externa, porém, sob o ponto de vista do Direito Internacional, estarão representando interesses do Estado soberano de que fazem parte, pois somente este pode obrigar-se internacionalmente¹⁰.

Em face da fragilidade atual da separação entre assuntos internacionais e domésticos e da importância na agenda de negociações internacionais de temas sobre os quais os GNC têm interesse imediato ou, até mesmo, competência legal interna – investimentos, comércio exterior, educação, cultura, meio ambiente e luta contra o tráfico de drogas, para citar somente alguns –, esses governos vêm aumentando sua participação na esfera internacional. Esse novo cenário não implica a abolição do Estado nacional, mas exige uma readequação de papéis e a aceitação de que a esfera internacional não se restringe à participação do Estado-Nação como ator único e indivisível.

2.2.2 Os GNC como atores internacionais

No que concerne às Relações Internacionais, os entes federados possuem status único e complexo, o que dificulta a sua categorização como atores. Exemplo dessa dificuldade é que não se pode classificá-los conforme a distinção pluralista básica entre ator estatal ou ator não estatal, pois os GNC não se enquadram adequadamente em nenhum dos dois termos. Também não é possível classificá-los conforme a tipologia clássica de atores internacionais desenvolvida por Merle (1981), que diferencia Estados soberanos, organizações intergovernamentais e forças transnacionais.

É preciso avançar na tipologia de atores de Keohane e Nye (2001), como fez Soldatos (1990), e classificá-los como um tipo de canal governamental, ou seja,

⁹ No original: “*C’est la constitution fédérale, et non le droit international public, qu’il faut consulter pour savoir quel pouvoir a le droit de représenter à l’étranger les membres de l’État fédératif et cet État lui-même, pour savoir si l’État fédératif seul ou lui et ses membres à la foi ont les droits de guerre et de légation, celui de conclure des traités, etc.*”

¹⁰ É preciso registrar, porém, que, nos casos em que a constituição nacional autoriza os entes federados a praticarem atos internacionais, a doutrina apresenta-se dividida. Por um lado, há aqueles que defendem que o Estado não pode invocar sua organização descentralizada para isentar-se de atos praticados por seus entes federados. Segundo Miniuci (2004), essa é a doutrina dominante no Brasil. Por outro, há estudiosos que sugerem ser possível determinar, a partir do estudo do caso específico e das leis nacionais correspondentes, a quem responsabilizar pela violação do Direito Internacional: ao ente federado ou ao Estado federal.

como uma das estruturas de governo que estabelece relações diretamente com representantes de estruturas similares em outros países, com organismos internacionais e com atores não governamentais.

Todavia, os entes federados possuem maior autonomia para estabelecer seu campo de ação e maximizar seus próprios interesses do que ministérios e outros órgãos governamentais nacionais. Eles constituem-se em arenas políticas, possuem competência constitucional para tomar certas decisões e, em alguns casos, podem fruir de um senso de identidade regional, o que os aproxima conceitualmente do ator Estado-Nação e pode conferir-lhes algum grau de legitimidade como os representantes das pretensões locais (HOCKING, 1995).

Para Rosenau (1990), eles são um tipo de *ator misto*. O autor distingue entre atores que são *sovereignty-bound*, cuja atuação é condicionada pela soberania, e os que são *sovereignty-free*, que não precisam atender as exigências desse atributo. O Estado soberano tem uma agenda global complexa e altamente dinâmica, o que o impede de concentrar suas energias em uns poucos objetivos. Os atores não soberanos, ao contrário, perseguem fins limitados e não precisam dispersar esforços em uma variada gama de obrigações.

Os entes federados são atores mistos que, por um lado, beneficiam-se de seu status de Estado em nível doméstico, que pode permitir sua participação nos processos de tomada de decisão da política externa nacional e possibilitar-lhes acesso privilegiado a redes diplomáticas. Por outro, assemelham-se aos atores não soberanos, o que lhes permite realizar ações direcionadas a fins específicos, sem precisar envolver-se na variada agenda internacional, como ocorre com o Estado nacional.

Para examinar a atuação internacional dos GNC, é preciso utilizar critérios específicos, que privilegiem sua capacidade de realizar ações vinculadas à esfera externa. Segundo Hocking (1999), deve-se evitar comparações com a diplomacia nacional, já que a ação externa dos GNC se diferencia daquela dos Estados-Nação. O autor sugere os seguintes itens para análise:

- 1) *Motivação*: a presença internacional dos GNC é produto de forças complexas domésticas e internacionais. Em termos gerais, nos últimos 20 anos, a promoção comercial e a atração de investimentos têm sido as razões-chave para a ação internacional, já que as regiões sofrem em seus territórios conseqüências da acelerada globalização econômica.

2) *Envolvimento*: as ações dos GNC podem ser avaliadas pelas perspectivas da *continuidade*, da *abrangência temática* e das *demandas de governança global*. A *continuidade* relaciona-se com o desenvolvimento e a manutenção de estruturas e procedimentos através dos quais as preocupações regionais são manifestadas em nível nacional e internacional. A *abrangência temática* refere-se aos assuntos nos quais os GNC se envolvem, desde a promoção comercial até as tratativas sobre mudanças climáticas, visto que muitos temas da agenda mundial fazem parte das competências constitucionais desses atores ou tem incidência direta sobre seus territórios. Por fim, as respostas dos Estados federais a *demandas de governança global* pode depender de atitudes e políticas adotadas pelos governos regionais, uma vez que muitos temas estão sob sua competência constitucional.

3) *Estruturas e recursos*: a atuação internacional dos GNC é determinada por seus recursos financeiros e pela especialização de seus recursos humanos. Para concretizar seus objetivos de vinculação internacional, esses atores mistos também podem recorrer aos recursos diplomáticos do governo federal, à influência na formulação da política externa e aos canais de relacionamento externo utilizados por atores não governamentais

4) *Níveis de participação*: também por serem atores mistos, os GNC podem atuar em vários ambientes – subnacional, governamental, supranacional, intergovernamental, transgovernamental e transnacional – e relacionar-se com diversos atores. As iniciativas dos GNC de ampliar sua inserção internacional visam, principalmente, a aumentar a participação de sua produção no comércio internacional, a atrair investimentos externos diretos e a absorver novas tecnologias. O mercado global, portanto, é o espaço onde mais atuam. Outro ponto de acesso à esfera internacional são os regimes internacionais, especialmente as áreas de

integração regional, e, dentre eles, a UE é o mais aberto a atividades regionais ¹¹. (KEATING, 2004).

5) *Estratégias*: podem ser de *mediação*, quando os GNC usam os canais nacionais para atingir seus objetivos vinculados à esfera internacional, e *diretas*, quando concentram seus recursos para agir diretamente na esfera externa.

2.2.3 O que os GNC fazem na esfera internacional

A participação dos GNC na arena externa não é uma novidade. Quebec, por exemplo, designou um representante em Paris, em 1882, um em Londres, em 1908, e outro em Bruxelas, em 1915. Novo é a quantidade desses governos que atuam internacionalmente e a qualidade e a dimensão de suas ações. Muitos possuem canais de serviço externo e investem grandes parcelas de recursos em ações de vinculação internacional. Sua agenda é variada e os relacionamentos externos multiplicam-se com rapidez (SOLDATOS, 1990).

Seu leque de atividades externas pode ser amplo. Duchacek (1990), um dos primeiros estudiosos do tema, cita seis mecanismos para a atuação internacional desses atores: (1) estabelecer escritórios de representação no exterior, principalmente para aumentar os relacionamentos comerciais, atrair investidores e promover o turismo; (2) realizar missões governamentais ao exterior; (3) organizar missões técnicas com objetivos específicos; (4) participar em feiras e eventos internacionais para divulgar oportunidades de investimento, estimular o comércio exterior e promover o turismo; (5) estabelecer zonas francas; e (6) participar em conferências ou organizações internacionais e manter adidos regionais nas embaixadas nacionais.

¹¹ O Tratado de Maastricht, de 1992, estabeleceu o Comitê das Regiões (CR), conferiu caráter consultivo às regiões em determinados temas, adotou o princípio da subsidiariedade, segundo o qual não se deve transferir para o nível nacional ou supranacional aquilo que pode ser realizado eficientemente pelo poder local, e aceitou que integrantes de governos regionais representem seu Estado no Conselho de Ministros. Os temas estabelecidos para consulta obrigatória pela Comissão e pelo Conselho foram: coesão econômica e social, redes de infra-estruturas trans-européias, saúde, educação e cultura. O Tratado de Amsterdã, de 1997, acrescentou o Parlamento entre as instituições que devem consultar o CR, além de incluir cinco novos temas: política de emprego, política social, meio ambiente, formação profissional e transportes. Sobre a possibilidade de participação no Conselho, as regiões não representam a si mesmas, já que precisam coordenar suas ações com outras regiões de seu Estado envolvidas no mesmo tema. De qualquer forma, essa possibilidade de participação representa uma ruptura do princípio de que somente governos nacionais estão representados na UE, já que, em assuntos explicitamente locais ou regionais, as regiões podem falar pelo Estado. Governos regionais belgas já tiveram participação no Conselho.

Soldatos (1993) aponta as seguintes ações como as mais freqüentes: (1) estabelecem mecanismos e instituições para a condução de relações internacionais; (2) formulam e implementam legislação e políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, como aquelas voltadas à atração de investimentos e à promoção das exportações; (3) organizam missões ao exterior; (4) recebem missões estrangeiras; (5) firmam atos internacionais; (6) participam em organizações, redes ou conferências internacionais; (7) são sede de instituições internacionais; (8) organizam eventos internacionais; e (9) desenvolvem uma rede de serviços de apoio para a internacionalização da economia local, como as melhorias na infra-estrutura de telecomunicações e de transportes e a construção de pavilhões para convenções e feiras internacionais.

García Segura (1996), ao tratar das ações externas de comunidades autônomas espanholas, aponta desde viagens de autoridades ao exterior até a recepção de autoridades estrangeiras, passando pelos temas de promoção industrial, turística e comercial, de difusão cultural e da língua, de colaboração transfronteiriça, de participação em associações e encontros internacionais de regiões e de contatos informais entre líderes regionais ou entre técnicos de governos.

Uma diferença entre as análises elaboradas por esses autores é que, enquanto Duchacek e García Segura enfatizam as ações que ocorrem na esfera externa ou que resultam em contatos com atores estrangeiros, Soldatos valoriza, também, as ações que se desenvolvem na esfera interna e que visam a proporcionar uma melhor inserção da economia local no mundo globalizado.

Em nosso entender, a posição de Soldatos é a mais adequada à realidade das ações de caráter internacional dos GNC. Em sua maioria, esses atores buscam promover a inserção de suas regiões nos fluxos globais de comércio e de investimentos (HOCKING, 1999; KEATING, 2004), objetivo cuja satisfação depende das vantagens competitivas que uma região apresenta em relação a outras. Boa oferta de energia, sistemas multimodais de transporte e mão-de-obra capacitada são importantes para atrair investimentos estrangeiros e facilitar a produção e o escoamento de bens para exportação. Ser sede de organizações internacionais, possuir pavilhões para a realização de feiras e organizar eventos internacionais também são fatores importantes pela visibilidade que proporcionam para a região.

Sob os pontos de vista de Soldatos e Duchacek, somente GNC de países democráticos desenvolvidos, como o Canadá, a Austrália e os Estados Unidos, desenvolvem ações de vinculação internacional. García Segura afirma que GNC de países democráticos em desenvolvimento também desenvolvem essas ações. A diferença de opinião entre os autores provavelmente esteja relacionada ao momento em que escreviam. Os estudos de Duchacek e Soldatos datam do início dos anos 1990, quando iniciava a aceleração da globalização econômica e diversos temas da *baixa política* passavam a fazer parte da agenda de negociações entre os Estados soberanos. Ao longo dos anos 1990, esses fatores tiveram conseqüências no âmbito dos Estados-Nação, independentemente de seu grau de desenvolvimento econômico, e estimularam diversos GNC a incluir os assuntos internacionais em sua agenda governamental.

Entre os esforços para criar um conceito que se ajuste à ação desses atores na esfera externa, merece destaque a cunhagem do termo *paradiplomacia*.

O conceito original de paradiplomacia, conforme desenvolvido por Soldatos, refere-se às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades), que apóiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo 'para' indica o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-Nação ¹² (SOLDATOS, 1993, p. 46).

O autor analisa o fenômeno comparando-o com a diplomacia desenvolvida pelo Estado-Nação e enfatiza as formas variadas pelas quais os entes federados interagem com os organismos de relações exteriores do executivo federal. Classifica a natureza dessa interação como *cooperativa* ou *paralela*: as ações cooperativas são desenvolvidas em harmonia com o Estado federal, coordenadas por ele ou realizadas de forma conjunta entre os governos; as paralelas podem, também, desenvolver-se em harmonia, com ou sem monitoramento do governo federal, ou de forma conflituosa, podendo levar à fragmentação do Estado federal.

Soldatos, ao enfatizar a relação com a diplomacia nacional, faz comparações entre atividades diferentes, principalmente em sua abrangência e representatividade. A paradiplomacia é mais específica do que a diplomacia convencional, pois tem um leque restrito de objetivos e dificilmente trata de temas da

¹² No original: "(it) refers to direct international activity by subnational actors (federated units, regions, urban communities, cities) supporting, complementing, correcting, duplicating, or challenging the nation-state's diplomacy; the prefix 'para' indicates the use of diplomacy outside the traditional nation-state framework."

alta política entre Estados soberanos. Frequentemente, as ações paradiplomáticas são oportunistas e experimentais, pois não são determinadas funcionalmente, e podem prevalecer os interesses políticos imediatos na tomada de decisões sobre estratégias e iniciativas (KEATING, 2000).

Os governantes regionais precisam adequar as suas ações paradiplomáticas a um mundo dominado por governos nacionais e organizações transnacionais, bem como aos variados interesses de sua região. Isto pode dar origem a projetos em cooperação com a diplomacia nacional ou autônomos, desenvolvidos nos “interstícios do sistema tradicional das relações internacionais”¹³ (KEATING, 2000).

Neste estudo, então, utilizam-se diversas idéias desenvolvidas por Soldatos, mas a partir da definição de paradiplomacia de Cornago, para quem o termo refere-se ao

engajamento de governos não centrais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover temas sócio-econômicos ou culturais, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais¹⁴ (CORNAGO, 1999, p. 40).

Essa definição possui a qualidade de partir das ações dos próprios GNC, evitando possíveis controvérsias no sentido de considerar-se a paradiplomacia como um substituto da diplomacia nacional¹⁵. Ela deve, no entanto, ser ampliada e abranger, também, as ações desenvolvidas pelos GNC em seus próprios territórios para facilitar a inserção internacional da economia local, como Soldatos (1993) indica ao enumerar entre as principais ações paradiplomáticas a melhoria da infraestrutura de transportes e de telecomunicações, a construção de pavilhões para feiras internacionais e a organização de eventos internacionais.

¹³ No original: “*the interstices of the traditional system of international relations*”.

¹⁴ No original: “(...) *non-central government’s involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences.*”

¹⁵ É de se registrar que o termo paradiplomacia não é de uso unânime. Kincaid (1990, 2001) prefere usar *constituent diplomacy*, ou *diplomacia de entidades constituintes*, mas esse termo engloba também a ação internacional de outros atores, como ONG e indivíduos. Hocking (1994, 1999, 2004) trata de *multilayered diplomacy*, ou da *diplomacia de múltiplas camadas*. No Brasil, no âmbito do Itamaraty, usa-se *diplomacia federativa* que, segundo Bogéa (2001), refere-se tanto à atuação externa das unidades federadas, quanto à articulação da União com os atores infranacionais em matéria de ação externa.

2.2.4 Por que os GNC atuam na esfera internacional

A paradiplomacia pode resultar de razões de ordem internacional, nacional ou do próprio GNC.

Quadro 1 - Causas da paradiplomacia

CAUSAS EXTERNAS: INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA					
Regionalização da economia (ex.: UE, Mercosul e Nafta)	Crescente globalização da economia	Crescente globalização das comunicações	Crescente transnacionalização das relações internacionais		
CAUSAS RELACIONADAS AO ESTADO-NAÇÃO					
Ineficiências da política federal	Assimetrias entre as unidades federadas	Problemas com o processo de construção da nação	Incertezas constitucionais e institucionais com relação a quem possui jurisdição sobre a política externa	Domesticação da política externa	
CAUSAS NO NÍVEL DA UNIDADE FEDERADA					
Percepções e realidades subnacionais distintas	Nacionalismo	Expansão da burocracia e competição entre diferentes elites governamentais	Crises sócio-econômicas e necessidade de apoio internacional (recursos, comércio, investimento, etc.)	Motivação eleitoral	O fenômeno do “ <i>me-tooism</i> ” ou do “ <i>eu também!</i> ”

Adaptado de: Soldatos, 1993, p. 50.

As *causas externas* relacionam-se com as mudanças ocorridas no cenário internacional a partir da diminuição das tensões entre Estados Unidos e União Soviética. O aprofundamento da globalização econômica e o aumento no número de regimes internacionais – entre eles as áreas de integração regional –, acentuaram a indistinção entre assuntos domésticos e externos e alteraram a divisão de responsabilidades entre o Estado nacional, os GNC e outros atores. As novas tecnologias da informação, os avanços nas telecomunicações e a significativa redução nos custos de transporte de cargas e de pessoas tornam a arena externa mais acessível.

Um dos principais *determinantes nacionais* da paradiplomacia está diretamente vinculado a essas mudanças no cenário externo. Muitos dos temas da agenda internacional contemporânea envolvem campos sob a incumbência dos

GNC ou têm incidência sobre seus territórios. Soldatos refere-se a esse processo como de “domesticação da política externa”.

Outro determinante para a paradiplomacia em nível *nacional* é que está havendo um declínio da capacidade de gerenciamento territorial do Estado-Nação. As negociações entre os governos central e regionais, que garantiam a estas políticas de proteção contra flutuações do mercado em troca de apoio ou lealdade, reduziram-se pela vigência de regimes internacionais que, por exemplo, impedem a implementação de políticas tarifárias. Tais mudanças têm levado a que os interesses dos GNC no mercado global não possam ser apenas defendidos pelo Estado nacional. Como resultado, as relações das regiões tornam-se mais complexas, uma vez que operam no interior do Estado, no âmbito de regimes internacionais e na economia global (KEATING, 2000).

Nos últimos anos, também houve diminuição de políticas de desenvolvimento conduzidas pelos governos nacionais. As regiões estariam assumindo um papel-chave na transformação econômica, sendo impulsionadas a participar de fluxos globais de comércio e de investimentos. A infra-estrutura de transportes, de energia e de telecomunicações, a capacidade da mão-de-obra e os ambientes propícios para os negócios passaram a ser vistos como fatores-chave de competitividade, que neutralizariam – com sucesso ou não – o impacto das forças globais sobre as regiões e possibilitariam sua inserção na economia internacional (KEATING, 2000) ¹⁶.

Entre as *causas no nível das unidades federadas*, as percepções locais de como a região é afetada por fatores de ordem externa ou interna, principalmente os relacionados à esfera econômica, influenciam a atuação internacional dos GNC. Interesses políticos imediatistas, como a proximidade de eleições, também podem levar à utilização de mecanismos paradiplomáticos para causar impacto na mídia regional. Missões governamentais ao exterior podem ser realizadas com esse objetivo subjacente. O fenômeno do “Eu também!” é outro motivador para a ação paradiplomática: um GNC que age na esfera externa pode influenciar os demais a fazer o mesmo. Em Estados multinacionais, o nacionalismo pode desempenhar um

¹⁶ Há alguns autores que adotam uma linha de avaliação bastante radical sobre a busca de vantagens competitivas efetuadas por esses atores. Kenichi Ohmae (1995), por exemplo, afirma, em seu livro *O fim do Estado-Nação*, que a reestruturação econômica em nível global terminará por desagregar o Estado-Nação e a formar Estados regionais baseados em aglomerações econômicas bem-sucedidas e internacionalizadas.

papel importante, pois algumas regiões podem ter como objetivo preparar o cenário externo para uma futura secessão; Duchacek (1990) denominou a paradiplomacia realizada com esse fim como *protodiplomacia*.

2.3 O estudo da paradiplomacia no Brasil

O tema da paradiplomacia ainda suscita pouco interesse na academia brasileira, diferentemente do que ocorre em outros Estados federais, como Canadá, Alemanha, Suíça, Estados Unidos, Bélgica e Austrália, onde alguns GNC têm atuação importante nos assuntos internacionais, seja por participar na elaboração da política externa nacional naquilo que lhes diz respeito diretamente¹⁷, seja na promoção direta de seus próprios interesses. A paradiplomacia também é estudada em alguns Estados multinacionais, como o Reino Unido e a Espanha.

O reduzido interesse acadêmico no tema existente no Brasil relaciona-se ao fato de que o envolvimento dos GNC nacionais na esfera externa ainda é recente. Na década de 1980, durante a redemocratização do país, poucos governos estaduais revelaram interesse nos assuntos internacionais. Segundo Rodrigues (2001), os Estados pioneiros foram o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, que criaram organismos para tratar de assuntos internacionais em 1983 e 1987, respectivamente. Durante a década de 1990, mais Estados e alguns Municípios criaram assessorias de assuntos internacionais.

A criação de órgãos específicos nas estruturas administrativas estaduais não é uma condição *sine qua non* para o tratamento de temas internacionais. O que essa atitude demonstra mais claramente é que os governantes reconhecem que suas administrações têm vinculações ou interesses amplos e diversificados que ultrapassam as fronteiras nacionais.

No caso do Rio Grande do Sul, como se verá detalhadamente no quarto capítulo, a aproximação do Brasil com a Argentina foi fator-chave para a criação de uma secretaria com competência para tratar de assuntos internacionais. Isso não implica que o governo estadual não tivesse se envolvido com temas de vinculação

¹⁷ A esse respeito, ver Soldatos e Michelman (eds.) (1990), Aldecoa e Keating (eds.) (1999), Farias (2000), Blindenbacher e Koller (eds.) (2003), Lessa (2003) e Schiavon (2004). Esses autores comentam experiências de concertação intergovernamental em alguns Estados federais, possibilitando a participação dos GNC na formulação da política externa naqueles assuntos que lhes interessam diretamente. Também descrevem mecanismos existentes em algumas Federações que permitem a seus GNC firmar acordos internacionais em determinadas circunstâncias.

externa anteriormente. São bem conhecidas as encampações, realizadas pelo governador Leonel Brizola (1959-1962), de empresas multinacionais que prestavam serviços nas áreas de energia e de telefonia no Estado ¹⁸, mas essas ações – que geraram graves dificuldades no relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos e contribuíram para aprofundar a crise no país que levou ao golpe militar de 1964 – tinham caráter mais pontual e não levaram à criação de órgãos específicos para tratar de temas internacionais.

Para efeitos de comparação, merece ser mencionado que Províncias canadenses mantêm atividades continuadas no campo das relações internacionais há mais de cinquenta anos. Desde o final da II Guerra Mundial, Quebec, Ontário, Alberta e Colúmbia Britânica têm aumentando sua participação na esfera externa, possuindo orçamentos específicos e órgãos especializados para desenvolver atividades de cunho internacional. Em geral, essas instituições

elaboram e implementam políticas de comércio exterior, promovem exportações, atraem investimentos externos, conduzem negociações sobre intercâmbio econômico e cultural com governos de outros países, monitoram atividades domésticas em outros países e exercem *lobby* sobre governos estrangeiros ¹⁹ (FELDMAN; FELDMAN, 1990, p. 176).

O ativismo internacional dessas Províncias despertou o interesse acadêmico canadense no tema. Daí serem os primeiros estudos sobre a paradiplomacia desenvolvidos nesse país por cientistas políticos como Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos.

No Brasil, o estudo de maior amplitude sobre a paradiplomacia é de natureza multidisciplinar. Coordenada pelo professor Tullo Vigevani (2002), a pesquisa *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração Latino-Americana* foi desenvolvida ao longo de quatro anos e buscou discutir a influência da dimensão internacional nas decisões governamentais de GNC brasileiros, principalmente do governo estadual paulista. Parte integrante desse esforço de pesquisa é a tese *Gestão pública do*

¹⁸ O governador Brizola encampou a Cia. Estadual de Energia Elétrica, subsidiária da Bond & Share canadense, ligada ao grupo americano American Foreign Power, que, com a Light carioca, respondiam pela produção de eletricidade nos maiores centros brasileiros. O governador também encampou a Cia. Telefônica Nacional, subsidiária da americana International Telegraph & Telephone (ITT).

¹⁹ No original: “*design and implement international trade policies, promote exports, recruit foreign investments, conduct negotiations for economic and cultural exchanges with the governments of foreign countries, independently monitor domestic activities in other countries, and lobby foreign governments.*”

poder executivo do Estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul, de Maria Inês Barreto (2001), que apresenta uma análise sobre as ações de vinculação internacional desse Estado, de 1991 até 1998.

No Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores (MRE), foram defendidas duas teses sobre a paradiplomacia. A primeira delas, *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais*, apresentada por Bogéa (2001), é um estudo exploratório sobre as ações internacionais de entes federados brasileiros e sobre a posição assumida pela União face à paradiplomacia²⁰. A segunda, *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais*, de Lessa (2003), analisa as circunstâncias nas quais a paradiplomacia pode ser motivo de enfraquecimento do Estado nacional ou representar a emergência de um novo tipo de relacionamento internacional, baseado na horizontalidade.

A paradiplomacia também foi abordada na dissertação *Federalismo e relações internacionais*, da Universidade de Brasília, em 2000, e na tese *Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros*, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em 2004. O primeiro estudo, de Déborah Farias, discute a participação de Estados e Províncias na arena internacional e afirma que a paradiplomacia traz mais vantagens do que prejuízos, tanto para o GNC quanto para o Estado de que faz parte. No outro estudo, Gilberto Rodrigues assevera que, a despeito dos limites jurídicos internacionais e nacionais existentes, Estados e Municípios brasileiros têm uma política externa própria.

Como acabamos de ver, foi somente no final dos anos 1990 que a nova realidade criada pela ação internacional dos GNC brasileiros começou a merecer a atenção dos acadêmicos e especialistas, com os primeiros trabalhos sendo publicados no ano 2000.

²⁰ No Brasil, principalmente na esfera do Itamaraty, usa-se o termo *diplomacia federativa* para tratar da atuação internacional dos entes federados e da articulação da União com os atores infranacionais em matéria de ação externa.

3 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL

3.1 Um breve relato histórico

É pertinente revisar a história do federalismo no Brasil para discernir quais fatores exercem influência sobre a maior ou menor autonomia dos entes federados nos assuntos vinculados à esfera externa nos dias de hoje.

As raízes da conformação do Brasil como um Estado federal podem ser encontradas no sistema português de colonização por meio de capitânicas hereditárias. O sistema administrativo colonial era descentralizado e os responsáveis pelas capitânicas resolviam seus assuntos diretamente com a metrópole, sem interagirem entre si (CARVALHO, 1993). No fim do período colonial já existiam muitas das linhas divisórias que deram origem aos atuais Estados brasileiros ²¹.

À época da independência, a incipiente elite nacional favoreceu a adoção da união monárquica, unitária e centralizadora, em detrimento da república e do federalismo. A Constituição de 1824 previu que as Províncias não teriam renda própria e seus presidentes seriam indicados pelo governo central. Pretendia-se, assim, impedir que o imenso território se fragmentasse ou se transformasse em uma confederação ²² de repúblicas débeis (CARVALHO, 1993).

Durante o período da Regência, as antigas elites ligadas à monarquia centralizadora perderam espaço para os novos atores políticos, de formação nacional, mais voltados aos interesses provinciais. Em 1834, com a reforma da Constituição, as Províncias passaram a ter rendas próprias e as Assembléias Regionais podiam legislar sobre questões provinciais. As Assembléias, porém, não eram autônomas: se seus membros vetassem um projeto, o presidente da Província poderia recorrer ao governo central e à Assembléia Geral, para que esses

²¹ Em 1815, quando as Capitânicas passaram a ser denominadas Províncias, existiam 17 das 27 unidades federais atuais: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo (FARIAS, 2000).

²² A diferença entre uma federação e uma confederação é que esta é uma simples sociedade entre Estados que se unem para administrar em comum alguns assuntos sobre os quais possuem interesses em comum, enquanto a primeira cria, acima dos Estados federados, uma unidade estatal distinta, da qual nasce um Estado federal. A confederação se origina em um tratado internacional, sendo que os entes confederados mantêm o atributo da *soberania*. O Estado federal funda-se em uma Constituição e é regulado pelo Direto Público Interno, que regulamenta os graus de *autonomia* dos entes federados (MALBERG, 1948).

resolvessem definitivamente sobre o tema. Os presidentes provinciais continuaram sendo escolhidos pelo poder central, por meio de listas tríplexes elaboradas pelas Assembléias Regionais.

Devido às freqüentes insurgências das elites regionais, houve o retorno ao centralismo político, considerado o único meio de defender a unidade nacional²³. Com o fim da Regência, as Assembléias Regionais tiveram seus poderes diminuídos e os presidentes das Províncias passaram a ser indicados diretamente pelo governo central.

O centralismo perdurou até a proclamação da República, apesar de ser questionado até por monarquistas, como Rui Barbosa²⁴ e Joaquim Nabuco, que defendiam a monarquia federativa como a única forma de manter a unidade do Império. Nos anos que antecederam a República, já havia um movimento de descentralização política e administrativa por parte do governo central, mas não foi suficiente para abrandar as vontades regionais de maior autonomia.

A implantação do regime federal foi formalizada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, do governo provisório da República, e consolidada na Constituição Republicana de 1891. O Estado federal brasileiro nasceu do processo de descentralização de um Estado unitário, diferentemente de outras federações, como os Estados Unidos e a Austrália, em que Estados pré-existentes uniram-se e repassaram para a esfera federal parte de suas competências.

Apesar da retórica da época favorável ao federalismo enfatizar a preocupação com a maior eficiência administrativa do poder local e com a defesa das liberdades individuais e da democracia, para a maioria dos federalistas esse regime se identificava

com o autogoverno provincial, sem o menor interesse na participação política ou nos direitos individuais. No caso dos republicanos de São Paulo e de outras províncias, o federalismo não era outra coisa senão o desejo das elites econômicas e políticas locais de autogovernar-se²⁵ (CARVALHO, 1996, p. 40).

²³ Durante a Regência, aconteceram várias revoltas regionais contra o centralismo do Império: a Revolução Farroupilha (1835-1845), a Cabanagem (1835-1840), a Sabinada (1837-1838) e a Balaiada (1830-1842).

²⁴ Camargo (2001) lembra que Rui Barbosa, “o pai fundador do federalismo brasileiro” e principal artífice da Constituição de 1891, somente aderiu ao golpe militar republicano quando se convenceu de que o Império não abriria caminho para o federalismo.

²⁵ Tradução do original: “*con el autogobierno provincial, sin el menor interés en la participación política o en los derechos individuales. En el caso de los republicanos de São Paulo y de otras provincias, el federalismo no era otra cosa que el deseo de las élites económicas y políticas locales de gobernarse a sí mismas.*”

Cada Estado criou suas próprias regras eleitorais, além de controlar a polícia e a justiça. Políticos positivistas do Rio Grande do Sul defendiam um regime ultrafederalista, com extensa autonomia para os Estados, mas a idéia não teve êxito porque se temia a fragmentação do país.

A Constituição de 1891, cujo texto de referência foi a Constituição dos Estados Unidos, definiu os poderes da União e conferiu os residuais ou remanescentes aos Estados. O Art. 65, Inciso 2º facultava a estes “todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”.

No campo das relações internacionais, o Art. 65 abria possibilidades diversas. Os Estados podiam contrair empréstimos no exterior, o que levou alguns a se endividarem excessivamente e, por vezes, suspender o pagamento das dívidas, criando complicações para o governo nacional. Para São Paulo, principal exportador do país, era vital contrair empréstimos para pôr em prática planos de valorização do preço internacional do café (FAUSTO, 2002). Alguns Estados chegaram a transformar suas forças policiais em pequenos exércitos. O Estado do Ceará nomeou encarregados para os “negócios da Guerra” e para os “negócios do Exterior” (BONAVIDES, 1996).

Como a economia era basicamente agrário-exportadora, as questões relativas ao comércio internacional eram de grande significado para os Estados exportadores. A Constituição, em seu Art. 9º, dispunha: “É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos: 1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção.” Essa faculdade propiciava-lhes recursos que não eram transferidos para a União. Pelo Art. 7º, Inciso 1º, a União possuía competência exclusiva para decretar impostos sobre importações, mas também considerava-se lícito aos Estados, conforme Art. 9º, § 3º, “tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal”.

Em termos gerais, a descentralização política e administrativa adaptou-se, em pouco tempo, ao poder quase absoluto das oligarquias regionais, que dominaram a primeira década do século XX. Tiveram início, nesse período, os

pactos entre o governo central e as administrações estaduais, que possibilitavam a manutenção do *status quo* regional e federal ²⁶.

A força das oligarquias sobre a política local não significava, porém, que os governos estaduais fossem simples prepostos de grupos econômicos. Em São Paulo, mesmo estando relacionada aos interesses da economia cafeeira e, com o tempo, também com os da indústria, “a oligarquia paulista soube organizar o Estado [...] com eficiência, tendo em vista os interesses mais gerais da classe dominante”. As oligarquias mineira e gaúcha também “tiveram bastante autonomia em suas relações com a sociedade”, formando máquinas políticas fortes que, em Minas Gerais, arbitravam os interesses de cafeicultores e de criadores de gado e, no Rio Grande do Sul, de estancieiros e de imigrantes em ascensão (FAUSTO, 2002, p. 262).

Em geral, porém, havia um grande desconhecimento e despreparo, entre os Estados e da própria União, sobre como o modelo de Estado federal funcionava. Também não havia concertação intergovernamental que promovesse a construção da democracia. Isso contribuiu para gerar o descontentamento das novas elites intelectuais, da classe média, dos artistas, dos políticos e dos militares, que não concordavam com o domínio dos grandes proprietários rurais sobre a política, o descaso com a população – predominantemente rural e analfabeta – e a grande desigualdade entre os Estados (BONAVIDES, 1996).

Em 1926, reformou-se a Constituição para dar maior poder de intervenção à União ²⁷ nos Estados, para proibir os Estados de contraírem empréstimos externos sem o aval do Senado federal e para permitir ao governo federal legislar sobre política social. O descontentamento, porém, não arrefeceu e, em 1930, um conflito entre Minas Gerais e São Paulo, sobre qual seria o próximo candidato às eleições presidenciais, foi a oportunidade para uma revolta armada que pôs fim à Primeira República. Getúlio Vargas, do Rio Grande do Sul, assumiu a presidência do país,

²⁶ Os pactos tiveram origem no governo de Campos Sales que, às voltas com grave crise financeira, procurou obter o apoio dos governadores para as reformas que lhe permitiriam superar os problemas. Como os candidatos eleitos para o Congresso precisavam ser aprovados pela Comissão de Verificação de Poderes, sobre a qual Campos Sales tinha ampla ingerência, os pactos consistiam em “oferecer incondicional apoio aos candidatos indicados pelo governador em troca de sua abdicação em interferir em questões nacionais” (CAMARGO, 2001, p. 326).

²⁷ Sobre a intervenção nos Estados, a Constituição de 1891 dispunha em seu Art. 6º: “O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2º) para manter a forma republicana federativa; 3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.” Com a reforma constitucional de 1926, o Art. 6º passa a mencionar quinze possibilidades de intervenção, numa demonstração do quanto o sistema voltava-se novamente para a centralização.

inaugurando uma nova era centralizadora e intervencionista, que perduraria até 1945.

O período iniciado em 1930 marcou o fim do Estado liberal-conservador e deu início ao processo de construção do Estado desenvolvimentista. Até o fim da República Velha, vigorara no país um liberalismo de matriz europeia, que “determinava o modo de se organizar a produção, de se fazer o comércio e de portar-se com o exterior, nos domínios das finanças e do comércio” (CERVO, 2003, p. 7). O país adotava uma política de portas abertas, importando manufaturados europeus e desenvolvendo atividades primárias. A política externa era dominada pelos interesses de exportadores de produtos agrícolas e os Estados exportadores, principalmente São Paulo, possuíam grande influência sobre os assuntos internacionais.

O Estado desenvolvimentista significou abandonar a concepção de sociedade simples, dominada pelos setores agrários, e atuar em favor dos interesses múltiplos de uma sociedade em industrialização. A política externa voltou-se a buscar capitais estrangeiros para complementar a poupança nacional no esforço de industrialização, a promover o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a abrir mercados para os produtos brasileiros. O ciclo desenvolvimentista estendeu-se, para alguns, até 1980 e, para outros, até 1989, com algumas iniciativas adentrando a década de 1990 (CERVO, 2003).

As novas prioridades do Estado desenvolvimentista chocavam-se com os interesses tradicionais agrário-exportadores. No entanto, Vargas manteve o diálogo com essas elites, que logo se adaptaram às políticas do Estado desenvolvimentista. A reação dos Estados ao golpe foi leve; os paulistas, que pegaram em armas em 1932 para exigir a retomada dos princípios constitucionais de 1891, aceitaram o novo regime em troca de soluções para seus problemas econômicos. O Estado nacional se transformava em empreendedor, investindo em áreas estratégicas, como a mineração, o petróleo e os bens de capital (CARVALHO, 1996).

O primeiro governo Vargas foi extremamente centralizador. Em 1934, foi aprovada uma nova Constituição que ainda tinha caráter liberal e federalista, mas introduzia novidades sobre a ordem econômica e social, expandindo as ações da União às relações trabalhistas e à política socioeconômica. Cresceu, também, o poder de intervenção da União nos Estados e as polícias militares estaduais passaram para o controle do exército (CARVALHO, 1996).

A Constituição de 1934 também definiu, no Art. 5º, Inciso I, que competia privativamente à União “manter relações com os Estados estrangeiros, nomear os membros do corpo diplomático e consular, e celebrar tratados e convenções internacionais”. Ao presidente competia, pelo Art. 56, Inciso 5º “manter relações com os Estados estrangeiros” e, pelo Inciso 6º, “celebrar convenções e tratados internacionais, ad referendum do Poder Legislativo”. O texto de 1891 previa a manutenção de relações internacionais somente entre as competências privativas do presidente.

O Art. 7º, Inciso IV da Constituição de 1934 manteve a liberdade dos Estados de exercerem, “todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado explícita ou implicitamente por cláusula expressa desta Constituição”. No entanto, uma das possibilidades que essa cláusula admitia em 1891 era negada pelo Art. 19, Inciso V. Ela proibia aos Estados “contrair empréstimos externos sem prévia autorização do Senado Federal”. A possibilidade dos Estados criarem impostos sobre exportações também foi limitada em “até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais”, conforme Alínea f, Inciso I, do Art. 8º. Com respeito aos impostos sobre importações, os Estados perderam o poder de tributar os produtos consumidos em seu território. Restringiam-se, assim, as formas de acesso constitucionais a canais de relações internacionais que os Estados haviam tido durante a Primeira República.

O ápice do centralismo ocorreu em 1937, com a decretação do Estado Novo e a queima das bandeiras dos Estados-membros em cerimônia pública. Para promover o desenvolvimento e a modernização da economia, diminuía-se mais ainda a autonomia dos Estados. Na Constituição de 1937, manteve-se a definição do Brasil como Estado federal, porém, de fato, o país entrou em uma era de centralização política maior do que no período monárquico. Pelo Art. 176, cabia ao presidente nomear interventores estaduais, que, conforme o Art. 27, indicavam os prefeitos. O Art. 178 dissolveu a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As prometidas eleições não ocorreram até o fim do primeiro governo de Vargas. Em termos administrativos e fiscais, no entanto, Carvalho (1996) afirma que foi mantida e, mesmo, aumentada a descentralização.

A Constituição de 1946 restaurou no país o federalismo e a democracia. Os governadores e prefeitos voltaram a ser eleitos, mas a União manteve parcela

significativa dos poderes conquistados anteriormente. A experiência centralizadora capacitou o governo federal a realizar intervenções mais eficazes, pois contava com quadros mais qualificados e agências especializadas na execução e no planejamento de políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento nacional. (CARVALHO, 1996). Também teve início a preocupação do governo de fomentar o crescimento das regiões menos desenvolvidas com o aporte de recursos federais. Isso implicou o aumento da dependência e da subordinação dos Estados menos desenvolvidos ao poder central, cortejado para obter investimentos e incentivos. Iniciava-se, assim, um novo tipo de intervenção da União nos Estados, mais branda e de caráter econômico (FARIAS, 2000).

A Constituição de 1946 restringiu mais ainda a possibilidade dos Estados criarem impostos sobre as exportações. O Art.19, Inciso V diminuiu-os para, no máximo, “cinco por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais”. O art.15, Inciso III, por sua vez, transferiu totalmente para a alçada da União o poder de decretar impostos sobre “produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica”.

A partir da década de 1950, começou a formar-se no país uma democracia de massas, com maior densidade de participação eleitoral. Fortaleceu-se o “Estado promotor do desenvolvimento com autonomia nacional e democracia social, isto é, com a incorporação das massas ao processo político e a distribuição mais eqüitativa dos frutos do desenvolvimento” (CAMARGO, 2001, p. 315). O processo de democratização, porém, chocava-se com os interesses de elites regionais. Os governadores dos Estados mais importantes, com grande força política, resistiram às reformas do Executivo nacional e contribuíram para o colapso do federalismo democrático instituído pela Constituição de 1946.

A ditadura militar, instaurada em 1964, manteve o regime federal, porém a autonomia dos Estados foi reduzida sensivelmente. O Ato Institucional nº 3, de 1966, tornou indiretas as eleições para governadores e prefeitos de capitais. O Ato nº 5, de 1968, conferiu ao presidente as competências de nomear interventores em Estados e Municípios, sem precisar respeitar as limitações constitucionais, e de decretar o recesso do Congresso, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores. A Constituição de 1967 implementou outras medidas centralizadoras, como a do Art.

22, Inciso II, que transferiu integralmente à União a competência de criar impostos sobre “exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados”.

A nova centralização superou a de 1937. O governo federal possuía recursos mais amplos e multiplicaram-se os organismos centrais de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento. A União assumiu tarefas muito maiores e mais complexas do que as da década de 1930, expandindo-se além de sua capacidade de controle. Quando o crescimento da economia se reduziu, começaram a aflorar os resultados negativos dessa centralização excessiva (CARVALHO, 1996).

A década de 1980 foi marcada pela redemocratização e pela descentralização política e administrativa. Em 1982, os governadores voltaram a ser eleitos de forma direta e os prefeitos de capital, em 1985. Em 1984, houve grande mobilização da sociedade para a aprovação da emenda Dante de Oliveira, que propunha eleições diretas para presidente, mas ela não foi aprovada na Câmara dos Deputados. Em 1985, o colégio eleitoral elegeu o primeiro presidente civil desde 1964 e, em 1989, as eleições para presidente voltaram a ser diretas. A Constituição de 1988 foi influenciada por esse movimento democratizante e descentralizador. Exemplo disso é o tratamento inovador do federalismo na nova Constituição: o Inciso I, §4 do Art. 60 transforma a forma federalista de governo em cláusula pétrea e o Art. 1º inclui os Municípios entre os entes federados.

3.2 O federalismo brasileiro atual e a paradiplomacia

Apesar dos avanços jurídicos de descentralização em várias áreas, a Constituição de 1988 não modificou o tratamento das relações exteriores. Para Saraiva (2004), ainda impera no país a idéia de que a única voz no cenário externo é a do Estado-Nação. O Art. 21 da CF/1988 afirma que cabe à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, como vinha ocorrendo desde a Constituição de 1934.

Mesmo com essa centralização das relações exteriores, a “paradiplomacia dos entes federativos vem demonstrando vigor excepcional nos últimos anos, sinalizando fenômeno novo e original na conformação do processo decisório da política exterior e comercial do país” (SARAIVA, 2004). Esse interesse efetivo dos Estados pôde manifestar-se em decorrência da democratização e da

descentralização política iniciadas na década de 1980. Também foi favorecido pelas modificações ocorridas no modelo de desenvolvimento adotado pelo país, que passou a ter maior exposição internacional.

Para Cervo (2003), na década de 1990 e no início do novo milênio, coexistiram no Brasil três modelos de desenvolvimento, com larga influência na política externa: o *Estado desenvolvimentista*, o *Estado normal* e o *Estado logístico*. O Estado desenvolvimentista nos anos 1990 manteve algumas tendências do padrão que perdurou no país desde os anos 1930 e que reforçaram o aspecto nacional e autônomo da política externa. Exemplos da presença do ideal desenvolvimentista nos anos 1990 encontram-se na criação do Mercosul, na proposta de criação da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA) e no fato de o Brasil ter relançado o tema do desenvolvimento em foros multilaterais.

Já o Estado normal²⁸ relaciona-se aos princípios neoliberais na condução das políticas públicas, cabendo ao Estado a função de garantir a estabilidade monetária e, ao mercado, a promoção do desenvolvimento. Abandonaram-se duas idéias-chave do desenvolvimentismo: o interesse nacional e o projeto nacional de desenvolvimento. As novas políticas conduziram à abertura dos mercados, à eliminação do Estado empresário, às privatizações, à descentralização governamental e à proteção do capital e empreendimentos estrangeiros. Ser normal era adotar esse conjunto de regras de forma ortodoxa.

O Estado logístico teria tido início com o governo de Fernando Henrique Cardoso, mantendo-se no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ele diferencia-se do desenvolvimentismo ao transferir à sociedade as funções do Estado empresário e ao ajudá-la a inserir-se na economia globalizada. Distingue-se do normal ao confiar ao Estado a função de prover a estabilidade econômica, a de dar apoio logístico aos empreendimentos para fortalecê-los em termos comparativos internacionais e a de apoiar a sociedade na defesa de seus interesses, já que delegar essa função às leis do mercado não se mostrara conveniente. A origem do Estado logístico estaria ligada ao malogro das experiências do Estado normal, ao reconhecimento de que os dirigentes de países desenvolvidos não adotaram princípios neoliberais em sua gestão pública e, também, na resistência do pensamento crítico brasileiro e latino-americano contrário ao liberalismo radical.

²⁸ O Estado normal foi assim denominado por Domingo Cavallo, em 1991, quando era Ministro das Relações Exteriores da Argentina.

Esses modelos de desenvolvimento adotados no país, juntamente com as transformações ocorridas no sistema internacional após o fim do bipolarismo, influenciaram as relações entre os níveis federal e estadual de governo no que concerne às ações de cunho internacional.

3.2.1 O Estado nacional e a paradiplomacia: do desconforto e da indiferença à aceitação e à valorização

Todas as Constituições do período republicano atribuíram aos Estados os poderes residuais. O texto de 1988, no Art. 25, § 1º, reserva-lhes “as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Assim, com a exceção daquelas áreas de exclusiva responsabilidade da União, como a celebração de acordos internacionais e a indicação de representantes diplomáticos, seria possível aos entes federados brasileiros atuarem no cenário externo.

Quando temas da alta política tradicional não estão envolvidos, Bastos e Martins (2001) afirmam que a relação com Estados estrangeiros não é, na prática, exclusividade da União, conforme consta no Art. 21, Inciso 1 da CF/88. “Estados e Municípios podem receber auxílio de Estados estrangeiros, através de seus organismos administrativos, que não são aqueles a que se refere o Art. 21, inc. I, a saber: os de natureza exclusivamente política” (BASTOS e MARTINS, 2001, p. 122). Em um exemplo hipotético, consideram que seria possível o envio ao Estado do Piauí de uma delegação de cientistas pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de colaborar em estudo sobre atividades econômicas. Como não envolve controle cambial ou desembolso de patrimônio, essa relação não necessita de aprovação do governo federal e tampouco seria inconstitucional, o que retira da União a pretendida exclusividade sobre as relações com Estados estrangeiros.

Os autores também afirmam que Estados e Municípios podem participar em organismos internacionais uma vez que desenvolvam relações de “espectro mais abrangente”, como a exemplificada anteriormente, sem que o princípio constitucional de representação externa pela União seja afrontado.

Na avaliação de diplomata brasileiro,

É preciso não perder de vista que a lei fundamental brasileira não proíbe a atuação de entidades federadas no plano exterior; as restrições que existem afetam apenas alguns atos praticados no intercuro das relações internacionais, como, por exemplo, a prerrogativa de celebrar tratados, mas não a totalidade dos atos

decorrentes da prática das entidades infraestatais, sobretudo porque a participação desses atores na cena internacional pode ir ao encontro dos objetivos das políticas oficiais de integração. Assim, nada haveria, em princípio, que pudesse impedir a viagem ao exterior de um governador ou prefeito que desejasse estreitar relações com atores estrangeiros, fossem eles Estados nacionais ou entidades infraestatais, com o objetivo de acordar sobre determinado problema que com eles compartilhasse o seu estado ou município (MINIUCI, 2004).

Essa interpretação mais heterodoxa do texto constitucional começou a vigorar no país a partir da década de 1990. Mantém-se a exclusividade da representação externa do país pelo Presidente da República, conforme previsto no Art. 84, Inciso VII, CF/1988, mas se aceita que os entes federados atuem externamente, estabeleçam relações com diversos atores internacionais e sejam representados no estrangeiro através do governador, desde que tratem de assuntos que digam respeito especificamente as suas competências constitucionais. A União tem tentado estabelecer formas de coordenação com os entes federados, procurando evitar o surgimento do fenômeno das “múltiplas vozes” na política externa do país.

Por outro lado, o próprio Estado nacional pode ter interesse na atuação dos entes federados, pois a paradiplomacia pode apoiar ou reforçar posicionamentos do país no exterior. Tal fato expressaria, como aponta Saraiva (2004), que está despontando no Brasil uma tendência de maior participação dos governos estaduais na política externa, principalmente a comercial.

Para o autor, consolida-se no país o chamado Estado logístico, para o qual o comércio exterior é muito importante. O crescimento das exportações conduz ao aumento do superávit na balança comercial e, conseqüentemente, reduz a necessidade que o país tem hoje de atrair capitais voláteis. Desde os últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, o país vem procurando fortalecer suas relações com novos parceiros comerciais, principalmente aqueles em desenvolvimento, como a Índia e a China, e com aqueles já consagrados, como a Argentina e o México. O país também tem investido na formação de coalizões internacionais de países em desenvolvimento para fortalecer-se em negociações multilaterais, como bem exemplifica a criação do Grupo dos 20 (G 20) na rodada de Cancun da Organização Mundial do Comércio.

O papel dos entes federados nessa nova circunstância da política externa é crucial:

Como ampliar o comércio com os países da franja oriental do Atlântico Sul sem a força da diversidade operacional e da capacitação de operadores da cooperação internacional nos Estados e Municípios? Como agir na transformação dos padrões obsoletos de um comércio internacional com logística precária – o qual, por exemplo, exporta apenas cerca de 8% das suas tão relevantes exportações em navios nacionais – sem envolver uma indústria de estaleiros sustentável em parceria com os entes federativos? Como exportar mais carne de frango para a China sem uma base de informação de oportunidades e capacidade gerencial e técnica na base, nos Estados da federação particularmente, capazes de operar as máquinas de exportação? (SARAIVA, 2004, p. 7)

O interesse do governo federal em aumentar a pauta exportadora brasileira abre uma oportunidade inédita para a ação externa dos entes federados brasileiros e, também, possibilita-lhes a realização de ações em maior coordenação com a União. Nesse sentido, a valorização da paradiplomacia pelo Estado nacional coincide com a emergência do Estado logístico no Brasil.

É de se ressaltar que o governo central começou a aceitar a paradiplomacia ainda na década de 1980, quando alguns Estados manifestaram interesse em atuar na esfera internacional. Na atualidade, a paradiplomacia estaria sendo valorizada como fomentadora das exportações e do desenvolvimento. As incursões internacionais de governadores em busca de novos mercados e investimentos, o apoio financeiro e logístico à participação de empresas em feiras internacionais, os treinamentos em comércio exterior, o estímulo à formação de consórcios de exportação, a promoção do desenvolvimento fronteiriço e a realização de acordos de cooperação técnica estão sendo considerados táticas eficazes para aumentar a inserção internacional das economias regionais.

O primeiro Estado brasileiro que institucionalizou ações de natureza paradiplomática foi o Rio de Janeiro. Em 1983, o governador Leonel Brizola criou, com o auxílio do politólogo Clóvis Brigagão, a Assessoria de Relações Internacionais, junto à Secretaria de Governo, tornando o Estado a primeira unidade da Federação a contar com um setor especializado em assuntos internacionais. As atividades desenvolvidas pela assessoria causaram um certo desconforto para a Presidência da República e para o Itamaraty, porém nunca se transformaram em objeto de confrontação (RODRIGUES, 2001).

Tal desconforto transparece em um aviso-circular enviado aos governadores de Estado e de Territórios pelo Ministro Chefe do Gabinete Civil, José Hugo Castelo Branco, em 9 de outubro de 1985, primeiro ano do governo civil de José Sarney. Na

correspondência são citados os artigos constitucionais que tratam da competência da União, na pessoa do Presidente da República, sobre as relações com Estados estrangeiros e o Decreto-lei que estabelece ser função do MRE assistir o presidente na condução e na execução da política internacional do país. Em função desses dispositivos legais e para “dar à política externa brasileira o máximo de unidade, proporcionando-lhe o melhor desempenho no interesse do país”, recomendava-se expressamente aos governadores e, por seu intermédio, às autoridades que lhe eram subordinadas e aos prefeitos municipais, que informassem e consultassem o MRE acerca de iniciativas com “relação direta ou indireta com a condução da política externa brasileira”. Eram elas:

- a) iniciativas que impliquem tratativas com autoridades estrangeiras com vistas à celebração de atos ou declarações conjuntas de qualquer natureza, inclusive convênios, contratos e troca de convites para visitas;
- b) celebração de convênios que declaram unidades da Federação ou municípios como Estados-gêmeos ou cidades-irmãs de congêneres estrangeiros;
- c) edição de mapas ou roteiros, que abranjam regiões de fronteiras internacionais, por autoridades ou órgãos vinculados às administrações estaduais ou municipais;
- d) participação de delegações brasileiras em congressos ou reuniões internacionais;
- e) oferecimento de sede no Brasil a conferências ou órgãos de entidades internacionais;
- f) oferecimento de contribuições a fundos voluntários de natureza internacional; e
- g) outros atos e iniciativas oficiais que se revistam de caráter internacional (CASTELO BRANCO, 1985, p. 1 e 2).

Consultado acerca dessas iniciativas, cabia ao Itamaraty pronunciar-se sobre cada caso em particular “do ponto de vista da conveniência global da política externa”, levando à consideração do presidente da República aqueles casos que exigissem “decisão no mais alto nível”.

No documento também foi feita referência ao fato de que, contrariamente aos princípios da Convenção de Viena sobre as relações diplomáticas, alguns representantes de missões estrangeiras optavam por dirigir-se diretamente às autoridades locais para desenvolver gestões de interesse de seus países, sem encaminhar solicitação prévia ao Itamaraty. Nesses casos, recomendava-se às autoridades locais que considerassem “esse tipo de gestão sempre como informal, não assumindo compromissos com esses representantes e consultando e

informando o Ministério das Relações Exteriores, com a possível brevidade, sobre o assunto tratado” (CASTELO BRANCO, 1985, p. 2).

Percebe-se, pelo teor da correspondência, que o Itamaraty e a presidência da República estavam preocupados com a atuação internacional dos GNC, mesmo sendo essa atuação incipiente. A lista de iniciativas sobre as quais os GNC deveriam informar e consultar o Itamaraty era muito abrangente e, se em todas as ocasiões o Itamaraty fosse ouvido, ele não teria condições de responder às solicitações em um prazo que permitisse a realização das atividades. O fato de o aviso-circular ter sido enviado em 1985, quando ocorria no país a retomada de princípios federativos e se aprofundava a descentralização político-administrativa, demonstra a permanência da política centralizadora do Itamaraty.

O segundo marco da inserção internacional de governos estaduais brasileiros ocorreu em 1987, quando da criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI), no Rio Grande do Sul, por iniciativa do governador Pedro Simon, que buscava meios para inserir a sociedade gaúcha nos processos de integração latino-americana. O projeto que originou a SEAI foi desenvolvido pelo internacionalista Ricardo Seitenfus, único acadêmico brasileiro que possuía, na época, o título de Doutor em Relações Internacionais, e que foi, também, o primeiro secretário da pasta.

Como um dos objetivos do novo órgão era diminuir o centralismo da política externa brasileira, sua criação não contou com a simpatia da União. O Itamaraty continuou estabelecendo contatos com as diversas secretarias do governo estadual, sem centralizar os contatos na SEAI. O MRE “não somente temia, como também não sabia como agir em relação ao novo organismo estadual” (SEITENFUS, 1994, p. 80).

Independentemente de seus resultados e trajetórias, os casos do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul marcam um momento de inflexão na Federação brasileira, pois a agenda internacional deixava de ser um assunto restrito ao executivo federal e à chancelaria. Gradualmente, a União foi aceitando como legítimo que os entes federados defendessem seus interesses no exterior, sem abdicar do princípio de formulação centralizada da política externa.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso assim pronunciou-se sobre as ações de governadores brasileiros na esfera internacional e a reação do MRE:

[Os governadores] têm outra função, que é a de dinamizadores da região. Tanto assim que agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina e pelo Mercosul é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você nem fica sabendo. No fundo, eles assumem a representação que era da União para as suas regiões e alguns têm tido êxito em buscar fontes de comércio ou de tecnologia. Chegam a instalar escritórios no exterior. Esse modo é americano. Lá os estados têm representações diretas. Isso, aqui, do ponto de vista do Estado nacional brasileiro, causou estranheza. O Itamaraty, no começo, não assimilava essa idéia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (CARDOSO, 1998, p. 263).

O Chanceler Luiz Felipe Lampreia apresentou aos Deputados membros da Comissão de Relações Exteriores, em abril de 1995, as linhas gerais que deveriam orientar a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. Na ocasião, destacou a consolidação da democracia no Brasil e o quanto ela gerava de possibilidades para o país inserir-se em um mundo crescentemente competitivo. Além disso, afirmava que a busca permanente do diálogo com a sociedade era necessário para a formulação da política externa, pois o Itamaraty “não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade, à qual presta contas” (LAMPREIA, 1995 A, p. 3).

A ênfase na “diplomacia de interação” deu origem à “diplomacia federativa”, conceito que se refere tanto à atuação externa das unidades federadas, quanto à articulação da União com os atores infranacionais em matéria de ação externa (BOGÉA, 2001). O Ministro reconhecia que os Estados, e mesmo os Municípios, vinham desenvolvendo, progressivamente, agendas internacionais, que se somavam à da União, o que requeria “um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil” (LAMPREIA, 1995 A, p. 3).

O governo federal buscava fomentar, através da diplomacia federativa, a coesão das agendas internacionais de Estados e Municípios com a da União, visando a ter uma voz única no cenário externo. Uma das primeiras iniciativas do MRE, em 1995, foi o estabelecimento de um Escritório de Representação no Rio Grande do Sul. A concretização dessa iniciativa resultou de movimentos paralelos do Itamaraty e do governo gaúcho: o primeiro buscava uma maior interação com

governos subnacionais e com a sociedade civil e, o segundo, maior apoio para a sua atuação internacional.

Em 1997, ocorreu um novo passo na aceitação da paradiplomacia pelo governo federal: a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), diretamente vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ela tinha como principal missão “intermediar as relações entre o Itamaraty e os Governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais” (RAMOS FILHO, 2002). Também foram estabelecidos novos Escritórios de Representação do Itamaraty ²⁹.

Em 2003, primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a ARF foi substituída pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Seu objetivo principal permaneceu inalterado: promover a melhor articulação entre o MRE e outros atores governamentais, incluindo, além dos Estados e Municípios, o Congresso Nacional e as Assembléias estaduais e municipais, bem como assessorar esses atores em suas iniciativas na esfera internacional ³⁰. Os Escritórios de Representação do Ministério trabalham em coordenação com a AFEPA, órgão ao qual estão subordinados.

Apesar da aceitação da paradiplomacia, os entes federados brasileiros têm pouca participação nos processos de formulação da política externa do país. Mesmo no âmbito da política comercial, uma das mais ativas frentes na política externa brasileira e de grande importância para os Estados exportadores, não há participação desses atores nos principais foros de discussão e de decisão. As negociações comerciais internacionais são conduzidas pelo Itamaraty, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em especial por sua Secretaria de Comércio Exterior. O processo doméstico de tomada de decisões e de circulação de informações sobre o comércio exterior ocorre no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) ³¹, que tem por objetivos formular, implementar e coordenar políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. Seus

²⁹ Em novembro de 2004, havia seis Escritórios estaduais e dois regionais, localizados nas cidades de Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife (região nordeste) e Manaus (região norte).

³⁰ <http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/afepa/afepa.asp>

³¹ <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/camex/camex/competencia.php>>

integrantes são o Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que a preside, e os Ministros Chefe da Casa Civil, da Fazenda, de Planejamento, Orçamento e Gestão, das Relações Exteriores e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A CAMEX – composta por uma Secretaria-Executiva, por um Comitê Executivo de Gestão, formado por representantes diversos do governo federal, e um Conselho Consultivo do Setor Privado –, não conta com a participação de representantes dos GNC.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreram algumas iniciativas que sinalizam uma maior valorização da ação externa dos entes federados. Uma delas foi a criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), junto à Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, vinculada à Presidência da República. Por iniciativa da ACIF, foram realizados em Brasília dois eventos importantes para estabelecer mecanismos de diálogos entre o governo central e os estaduais em assuntos internacionais.

Em 12 de fevereiro de 2004, realizou-se a primeira reunião com operadores estaduais sobre o tema *Cooperação internacional federativa: instrumentos e desafios*. Participaram representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, bem como associações de municípios, o MRE e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Como consta no sítio da ABC na Internet, a cooperação internacional

constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro³².

O encontro teve como objetivo transformar os Estados brasileiros em partícipes na nova inserção brasileira no cenário internacional. A cooperação internacional federativa é estratégica para o país, pois

uma maior mobilização e concertação entre os entes federativos permitirá construir uma nova agenda da cooperação internacional federativa no intuito de apoiar e consolidar a dinâmica regional do Mercosul, a maior integração do Brasil na América Latina (papel dos estados e cidades fronteiriças), a consolidação das novas coalizões de países emergentes tais como o G 3 (Brasil, Índia, África do Sul) e o G 20 / GX, assim como o processo de aproximação junto à União

³² <<http://www.abc.mre.gov.br>>

Européia, entre outros movimentos da política externa brasileira (BRASIL, 2004 A).

Outro exemplo de valorização da paradiplomacia pelo governo nacional foi a realização, em 9 de novembro de 2004, do *I Seminário sobre coordenação federativa para a promoção de exportações*, com a presença de representantes dos Ministérios de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Relações Exteriores, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e de interlocutores dos Estados brasileiros. O evento teve o propósito de divulgar as ações e os programas do governo federal na promoção das exportações e de estimular ações conjuntas com os Estados. Na pauta das discussões não se previu o debate da política externa comercial, somente a promoção de uma maior articulação entre os governos central e estaduais para a promoção das exportações.

Com relação à participação dos GNC nessas iniciativas, afirmava-se que

o esforço da promoção do Brasil não pode, entretanto, se limitar ao governo federal. A colaboração e a participação dos governos estaduais é fundamental para que o país possa expandir sua participação no comércio internacional de forma equilibrada regionalmente e que seus benefícios venham a ser sentidos pelos brasileiros de todas regiões. [...]

A visão de uma nova relação entre governo federal e os estados da federação, que incluía a construção de parcerias, a conjunção de esforços, o compartilhamento de informações e responsabilidades, norteia a realização desse seminário, que tem como objetivo fundamental incluir os governos estaduais em um esforço coordenado, com vistas ao aumento sustentado da participação brasileira no comércio internacional (BRASIL, 2004 B)

No seminário também buscou-se incentivar o intercâmbio de experiências na organização de departamentos ou secretarias de promoção comercial nas administrações estaduais, estimulando a cooperação horizontal entre os entes federados.

Assim, pode-se afirmar que a desconfiança inicial do executivo federal, principalmente do Itamaraty, com relação às primeiras experiências de institucionalização da paradiplomacia transformou-se, aos poucos, em seu estímulo, desde que seja realizada em harmonia com a política externa do país.

Atualmente há duas posturas nas iniciativas do governo federal face à paradiplomacia. Por um lado, considera-se que os Estados e os Municípios podem apoiar a inserção da economia regional nos fluxos globais de comércio e de investimentos. Para tanto, o governo federal dispõe-se a apoiar os entes federados

na qualificação de seus operadores, na identificação de oportunidades de cooperação e na coordenação de ações conjuntas com vistas à construção de uma nova pauta estratégica da cooperação internacional para o Brasil, sustentada por uma maior mobilização, coordenação e pactuação entre os entes federativos em torno das diretrizes da política externa brasileira (BRASIL, 2004 a).

Por outro, o governo central teme que as ações internacionais dos GNC possam contradizer as diretrizes da política externa brasileira. Sobre o tema da cooperação internacional, servidor federal afirmava em 2004:

A realidade é que a cooperação internacional federativa vem acontecendo cada vez mais, quer seja no âmbito estadual quer no municipal, *mas ninguém tem controle*. A ABC, ligada ao Itamaraty, tem *controle* apenas dos projetos que passam pela análise técnica deles. Acredito que muitos acordos são firmados diretamente entre cidades, sem o conhecimento do governo federal (grifos da presente autora).

Essa preocupação com a necessidade de *controlar* a paradiplomacia estava presente também no governo de Fernando Henrique Cardoso, como se percebe em documento elaborado por diplomata da ARF:

Haveria espaço, então – sobretudo se levarmos em conta a realidade da globalização – para que os Estados e Municípios se engajem de forma mais intensa em um processo de exteriorização, a fim de identificar, lá fora, novas oportunidades comerciais, recursos adicionais, cooperação de toda ordem, com vistas a promover o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável de suas sociedades. Essa ação externa das unidades federadas – ação externa, veja bem, não política externa – deve ser conduzida em estreita coordenação com o Itamaraty. Não só porque podemos facilitar, utilizando nossa rede de postos no exterior, a circulação internacional das cidades e Estados. Também, e sobretudo, para assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira (ABREU *apud* FARIAS, 2000, p. 109).

Em resumo, desde 1983, quando Brizola criou a primeira Assessoria de Assuntos Internacionais no Rio de Janeiro, até 2004, quando ocorreram reuniões para discutir a promoção das exportações e a cooperação internacional federativa, a reação do governo federal face à paradiplomacia passou do desconforto e da indiferença à aceitação e, atualmente, à sua valorização. O governo federal vem tentando estabelecer maneiras de incentivar a paradiplomacia e, ao mesmo tempo, estimular que os GNC atuem em coordenação com o MRE, procurando evitar possíveis conflitos com a política externa do país e aproveitar as ações paradiplomáticas para inserir a sociedade brasileira no mundo globalizado.

3.2.2 Os Estados brasileiros e os assuntos internacionais

A estrutura administrativa dos governos estaduais brasileiros para tratar da paradiplomacia apresenta-se como um mosaico de práticas e instituições diversas. Diferentemente daquelas áreas tradicional ou constitucionalmente relacionadas à gestão estadual, os assuntos internacionais não conquistaram o mesmo nível de pacto institucional que permita a continuidade de ações e programas nas administrações subseqüentes.

Alguns programas desenvolvidos pelos governos estaduais não podem ser descontinuados quando há troca de governo, pois constituem obrigações constitucionais e são essenciais para o atendimento das necessidades da população. Exemplos disso são as ações nas áreas da educação, da justiça, da saúde e da segurança. Já a continuidade dos programas relacionados aos assuntos internacionais está vinculada às opções políticas de cada governo, pois não constituem obrigações constitucionais e não são essenciais para a sociedade.

Disso resulta que, a cada nova eleição, a estrutura que trata dos assuntos internacionais nos governos estaduais pode ser modificada ou, até mesmo, extinta, causando a descontinuidade de programas e a dispersão de objetivos, além de desestimular a formação de quadros de servidores especializados em assuntos e negócios internacionais.

Essa indefinição político-organizacional

reflete, ou ao menos sugere, em alguns casos, uma falta de comprometimento institucional da unidade federada com a ação externa: ao invés de fazerem parte de um projeto permanente da instituição, as ações no plano internacional do estado ou do município poderão depender apenas da iniciativa pessoal do governador, do prefeito ou de seus respectivos secretários e estarão, com isso, sujeitas à falta de continuidade (MINIUCI, 2004).

Todos os governos estaduais brasileiros defrontam-se com assuntos vinculados à esfera externa. Onze Estados possuem divisas internacionais; doze Estados, em 2003, exportaram mais do que US\$ 1 bilhão; a atração de investimentos estrangeiros demanda negociações com empresas transnacionais; questões ambientais e de direitos humanos suscitam o apoio ou o rechaço de ONG internacionais; projetos regionais são desenvolvidos para atrair turistas estrangeiros; e, por fim, o Brasil integra o Mercosul e muitos temas relevantes para as administrações estaduais são discutidos na esfera desse bloco.

Em alguns Estados há órgãos especializados que tratam desses e de outros temas internacionais. Em outros, os assuntos internacionais são processados setorialmente, de forma fragmentada e *ad hoc*, respondendo às demandas que surgem.

A responsabilidade sobre os assuntos internacionais nas administrações estaduais pode recair sobre: (1) uma secretaria específica; (2) uma secretaria para assuntos internacionais e outros temas vinculados ao desenvolvimento econômico; (3) departamentos, coordenadorias ou assessorias de assuntos internacionais em secretarias genéricas; (4) uma assessoria ou coordenadoria junto ao gabinete do governador; ou (5) órgãos para o tratamento de temas como comércio exterior, atração de investimentos, fomento ao turismo, cooperação financeira ou cooperação técnica internacional dispersos em secretarias genéricas, principalmente aquelas com responsabilidade sobre planejamento, indústria e comércio ou na casa civil.

Quadro 2 - Tratamento dos assuntos internacionais nos Estados brasileiros

TIPOS DE ESTRUTURA	ESTADOS
Secretaria específica para assuntos internacionais	Santa Catarina
Secretaria para assuntos internacionais e outros temas	Alagoas, Paraná, Rio Grande do Sul
Assessoria ou coordenadoria de assuntos internacionais junto ao gabinete do governador	Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Rio de Janeiro
Departamentos e coordenadorias de assuntos internacionais em secretarias genéricas	Acre, Amapá, Goiás, Minas Gerais
Tratamento disperso de temas com vinculação externa em secretarias genéricas	Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, São Paulo, Sergipe, Tocantins

Obs.: Os dados foram obtidos nos sítios de Internet dos governos estaduais e se referem a 2004.

Os Estados da região geoeconômica³³ Centro-Sul, a mais dinâmica economicamente e onde se localizam os principais Estados exportadores, são os

³³ O critério de região geoeconômica é basicamente socioeconômico e não considera os limites estaduais. Há três regiões geoeconômicas no país: Centro-Sul (RS, SC, PR, SP, MS, GO, DF, RJ, ES, MG, incluindo a franja sul de MT e TO), Amazônia (AM, AC, RR, AP, RO, PA, grande parte de MT e TO e cerca de metade do MA) e Nordeste (BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI e cerca de metade do MA) (SIMIELI, 2000, p. 99).

que mais possuem estruturas específicas para tratar de assuntos internacionais. A principal exceção é o Estado de São Paulo. Desde o governo de Franco Montoro, de 1983 a 1986, tem havido manifestações de interesse pelos assuntos internacionais naquele Estado, porém, somente no governo de Fleury Filho, de 1991 a 1994, existiu uma assessoria especial para tratar de assuntos internacionais (BARRETO, 2001). O governo de Geraldo Alckmin, que teve início em 2001, revela preocupação em desenvolver ações voltadas à inserção competitiva do Estado na economia global, mas não criou órgão especializado para tratar desses assuntos na esfera administrativa (VIGEVANI, 2004).

Um exemplo dessa preocupação do governo paulista em aumentar a inserção internacional do Estado foi a criação, em 2003, do Conselho Estadual de Relações Internacionais e Comércio Exterior (CERICEX), reunindo “os maiores expoentes da atividade empresarial exportadora, além de entidades de classe da agricultura, indústria e comércio, com especial participação de órgãos federais”³⁴, em particular com a presença do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior”³⁵.

Apesar de que São Paulo é o maior exportador e importador do país e que, em seu território, concentra-se o maior centro industrial da América do Sul, seu ativismo internacional é relativamente baixo. É provável que isso resulte do fato de que a atuação do governo central, sua diplomacia e seus ministérios, contemplariam em grande parte os interesses paulistas, pois os atores locais teriam a capacidade de influenciar o governo nacional de forma direta, sem a necessidade de usar canais subnacionais³⁶. Outra razão poderia ser que os governantes paulistas consideram o tratamento de assuntos internacionais como uma atribuição exclusiva do governo federal (BARRETO, 2001).

Com relação aos demais Estados da região geoeconômica Centro-Sul, é digno de nota a continuidade do tratamento institucionalizado dos assuntos internacionais pelas administrações do Estado do Rio Grande do Sul desde 1987, quando o governador Pedro Simon instituiu a primeira secretaria para tratar do tema.

³⁴ A participação de órgãos federais no CERICEX reforça a hipótese aventada na seção anterior de que o governo federal tem procurado incentivar a paradiplomacia, principalmente no que se refere à inserção madura na economia globalizada. Ao que consta, Conselhos similares foram constituídos no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina, no Paraná e em Minas Gerais.

³⁵ <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoaes/economia/ciencia.htm>>

³⁶ Essa hipótese também é utilizada por alguns autores para explicar o ativismo internacional proporcionalmente menor de Ontário, Província canadense de grande dinamismo econômico, com relação às demais Províncias, principalmente Québec (DYMENT, 1996).

No caso do Rio de Janeiro, outro Estado pioneiro, a história da assessoria internacional é ilustrativa da descontinuidade do tratamento de temas internacionais em administrações estaduais brasileiras. Criada em 1983, durante o governo de Leonel Brizola, a assessoria foi extinta ao final do governo de Moreira Franco, em 1990. Em seu segundo mandato, de 1991 a 1994, Brizola não restabeleceu a assessoria. O governador que o sucedeu, Marcello Alencar, a reativou. Durante o governo de Anthony Garotinho, em 2001, a assessoria foi extinta e suas funções passaram a ser desempenhadas no âmbito do Conselho Consultivo de Relações Internacionais (CCRI). Quando assumiu, em 2003, Rosinha Garotinho extinguiu o CCRI e criou a Coordenadoria de Assuntos Internacionais, junto à governadoria³⁷.

Outros Estados que contam com assessorias internacionais são Acre, Amazonas, Amapá, Alagoas e Ceará. Conforme Saraiva (2004), o Ceará é o Estado mais dinâmico do nordeste brasileiro na área internacional e, segundo Bogéa (2001), o Estado vem se caracterizando por uma atuação extremamente dinâmica e modelar na área externa, em comparação com outros Estados brasileiros. Estabelecida em 1995, durante o primeiro mandato de Tasso Jereissati, a Assessoria Internacional do Governador do Estado tem trabalhado para fortalecer as relações externas com países como Portugal, Itália, Espanha, França, Alemanha, Rússia, Argentina, Chile, Cuba, México, Estados Unidos, Israel, Índia e Japão. Em 2004, a Assessoria coordenou uma missão ao Cabo Verde e à Angola, propiciando a “ampliação de exportação para parceiros africanos até então pouco imaginados como mercados potenciais do Brasil” (SARAIVA, 2004, p. 17).

O fato de outros Estados não possuírem assessorias específicas para tratar de temas internacionais não implica, necessariamente, desinteresse com a esfera externa. A maioria deles fomentam as exportações e buscam atrair investimentos estrangeiros. Mesmo Roraima e Acre, os Estados que menos exportaram em 2003, desenvolvem programas nessas áreas. A Bahia, um Estado na região Nordeste com bastante dinamismo na área internacional, não possui uma assessoria específica, mas isso não tem sido um obstáculo à cooperação internacional com países como o Chile, os Estados Unidos, a Itália, a Argentina, a Coreia do Sul, Portugal, a Malásia e a Indonésia. Seu Centro Internacional de Negócios, vinculado à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração, tem sido muito ativo na atração de investimentos e na promoção das exportações (SARAIVA, 2004).

³⁷ <http://www.assuntosinternacionais.rj.gov.br/brasil_coordenadoria.asp>

As relações internacionais de entes federados, no entanto, não se restringem necessariamente à esfera dos negócios. Os governos estaduais brasileiros que possuem estruturas específicas para tratar de assuntos internacionais atuam em cinco grandes áreas:

(1) *articulação internacional*: manutenção de relações e contatos com atores internacionais, o que, em geral, tem motivação política, econômica ou cultural;

(2) *atração de investimentos produtivos*: divulgação das potencialidades do Estado para receber investimentos estrangeiros diretos;

(3) *promoção comercial e turística*: estímulo à cultura exportadora, conquista de novos mercados, apoio à inserção das micro, pequenas e médias empresas locais na economia internacional e divulgação do potencial turístico;

(4) *cooperação internacional*: relacionamento com organizações e governos internacionais para obter recursos financeiros e técnicos que apoiem projetos de desenvolvimento regional; e

(5) *institucional*: defesa dos interesses regionais junto ao governo federal, apoio a ações internacionais de outras instituições estaduais e atendimento ao público.

O Quadro 3, a seguir, é uma compilação das principais atividades paradiplomáticas desenvolvidas por esses órgãos especializados.

Quadro 3 - Ações paradiplomáticas desenvolvidas por Estados brasileiros

ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL	<p>Recebem missões de autoridades governamentais estrangeiras</p> <p>Preparam programa de visitas de autoridades governamentais estrangeiras</p> <p>Organizam missões governamentais ao exterior</p> <p>Mantêm relações com Embaixadas e Consulados no Brasil</p> <p>Mantêm relações com Embaixadas e Consulados brasileiros no exterior</p> <p>Desenvolvem parcerias com instituições internacionais para melhorar a qualidade de vida da população</p> <p>Mantêm relações com órgãos internacionais de financiamento e cooperação</p> <p>Estabelecem escritórios de representação no exterior</p> <p>Desenvolvem iniciativas para intensificar relações de cooperação internacional</p> <p>Participam em eventos organizados por GNC estrangeiros</p> <p>Desenvolvem iniciativas de aproximação cultural com outros países</p> <p>Promovem a integração regional (Mercosul)</p> <p>Estimulam a integração e o desenvolvimento de regiões de fronteira</p> <p>Organizam conferências, assembléias e outros eventos internacionais</p> <p>São sede de eventos internacionais, como feiras comerciais, congressos profissionais e conferências intergovernamentais</p>
PROMOÇÃO COMERCIAL	<p>Realizam missões governamentais e empresariais ao exterior</p> <p>Apóiam a participação de empresas em feiras internacionais</p> <p>Apóiam a criação de consórcios de exportação envolvendo micro e pequenas empresas</p> <p>Realizam treinamentos em comércio exterior para empresários</p> <p>Mantêm serviços para a facilitação dos trâmites de exportação</p> <p>Realizam rodadas de negócios com empresários estrangeiros</p> <p>Organizam e acompanham programa de visitas de empresários estrangeiros</p>
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS	<p>Divulgam o Estado no âmbito internacional para atrair turistas e investidores</p> <p>Realizam missões governamentais ao exterior para atrair novas empresas, ampliar as bases tecnológicas e firmar parcerias para melhorias em infra-estrutura</p> <p>Organizam e acompanham programa de visitas de investidores estrangeiros</p> <p>Planejam, realizam e apóiam iniciativas que melhorem a infra-estrutura de transportes e comunicações no espaço sul-americano</p> <p>Realizam eventos de divulgação das potencialidades regionais para representantes de câmaras de comércio, consulados, embaixadas e empresários</p> <p>Formulam conjunto de incentivos para atrair empresas</p>

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	<p>Identificam e mantêm cadastro de fontes de recursos internacionais para financiamento de programas governamentais</p> <p>Identificam e mantêm cadastro de instituições que fornecem cooperação técnica internacional</p> <p>Analísam e emitem pareceres sobre contratos e convênios que envolvam financiamentos externos</p> <p>Apóiam e acompanham a elaboração, pelos órgãos específicos, de projetos passíveis de financiamento externo ou de solicitação de cooperação técnica</p> <p>Preparam cartas-consulta de projetos e minutas de documentos necessários ao processo de financiamento ou de cooperação técnica</p> <p>Acompanham a execução dos programas e projetos financiados ou com cooperação técnica internacional</p> <p>Mantêm relações com GNC com os quais se tenha firmado acordos de cooperação</p> <p>Negociam acordos e parcerias com GNC estrangeiros</p>
INSTITUCIONAL	<p>Mantêm relações com o Itamaraty</p> <p>Defendem os interesses do Estado junto aos órgãos federais de decisão sobre política externa e em negociações internacionais</p> <p>Prestam apoio técnico aos demais órgãos de governo em suas tratativas na esfera externa</p> <p>Divulgam oportunidades de treinamento no exterior para os servidores</p> <p>Apóiam na resolução de casos envolvendo cidadãos com dificuldades no exterior, em parceria com a Polícia Federal, Interpol, Itamaraty e postos avançados em outros países (embaixadas e consulados)</p> <p>Providenciam, junto ao Itamaraty, passaportes oficiais aos servidores em viagem ao exterior</p> <p>Apóiam a elaboração de estudos e a organização de eventos que subsidiem ações de cunho internacional do Governo</p> <p>Mantêm arquivo de acordos, termos de irmanação, protocolos de intenção e demais documentos de caráter internacional</p>

Obs.: Os dados foram retirados dos sítios na Internet dos governos estaduais de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais e Ceará. Nem todos os Estados realizam o conjunto das ações apresentadas.

Esses Estados brasileiros desenvolvem muitas das ações paradiplomáticas mencionadas por Garcia Segura (1996), Soldatos (1993) e Duchacek (1990). Eles estabelecem organismos para tratar das relações internacionais, organizam missões ao exterior, recebem visitas de autoridades estrangeiras, firmam atos internacionais, atraem investimentos externos, participam em encontros internacionais de GNC, estabelecem escritórios de representação no exterior, fazem a promoção comercial de produtos de sua região e organizam eventos internacionais.

Também procuram obter financiamentos externos e cooperação técnica internacional para projetos de desenvolvimento regional, como os que prevêm melhorias na infra-estrutura de transportes, proteção ao meio ambiente, apoio a

micro e pequenos empreendimentos e ampliação de serviços de saneamento. Essas ações paradiplomáticas não foram previstas pelos três autores, pois baseiam seu estudo na paradiplomacia realizada por GNC de países desenvolvidos da União Européia, do Canadá, dos Estados Unidos e da Austrália, que, muitas vezes, são doadores de cooperação técnica e financeira.

Garcia Segura (1996) menciona também como ação paradiplomática a difusão cultural e da língua. No caso brasileiro, isso não tem aplicação, já que as linhas divisórias dos Estados não representam distinções entre povos de línguas e culturas diferentes. Também não há sentimentos nacionalistas nos diferentes Estados que levem à realização de ações *protodiplomáticas*, ou seja, que tenham como meta a preparação internacional para o surgimento de uma nova unidade soberana.

4 A PARADIPLOMACIA NO RIO GRANDE DO SUL: MOTIVAÇÕES, AÇÕES IMPORTANTES E A RELAÇÃO COM A DIPLOMACIA NACIONAL

A institucionalização das atividades internacionais pela administração estadual do Rio Grande do Sul faz parte de um movimento de maior envergadura, que é o aprofundamento da globalização e de suas conseqüências sobre a economia, a cultura e a política no seio do Estado brasileiro.

O fato deste Estado desenvolver, desde 1987, atividades vinculadas à esfera externa, de forma institucionalizada, faz dele um candidato lógico para estudos que procurem entender como o federalismo brasileiro vem se adaptando a um contexto mais pluralista das relações internacionais, seja em nível da gestão nos próprios entes federados, seja para avaliar a reação do governo federal à paradiplomacia dos GNC brasileiros.

4.1 O governo Simon e a experiência pioneira de paradiplomacia no Rio Grande do Sul

4.1.1 O surgimento da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI)

Não é incomum deparar-se com a afirmação de que o Rio Grande do Sul é um dos Estados mais internacionalizados do Brasil. Não obstante as características de outros membros da Federação, este Estado esteve sempre no centro das questões platinas e foi, historicamente, a base militar mais importante do ponto de vista das relações exteriores do Brasil, já que possui fronteiras com a Argentina, com o Uruguai e marítima. O índice de abertura externa de sua economia é elevado com relação à média brasileira³⁸ e o Estado vem respondendo por mais de 10% das exportações do país nas últimas décadas, disputando com Minas Gerais o lugar de segundo exportador, atrás de São Paulo. Além disso, faz parte da região mais dinâmica economicamente da América do Sul, que tem como eixos São Paulo e Buenos Aires. Em termos culturais, uma parte significativa de sua população

³⁸ O grau de abertura externa relaciona-se com o parcela do PIB originada nas transações de comércio exterior. O Rio Grande do Sul, conforme Guaragna (2004), apresenta, tradicionalmente, percentuais de abertura superiores à média brasileira. Em 2003, a média do Brasil foi de 14,8%, o Estado alcançou índice de 18%, países desenvolvidos chegaram a 21% (sem considerar os EUA, que teve índice de 6,5%) e os países em desenvolvimento alcançaram 29%. Ver o estudo *Radiografia das Exportações Brasileiras* (IEDI, 2004) para mais detalhes.

conserva as tradições de seus antepassados portugueses, alemães, italianos e de povos indígenas e africanos, entre outros, além de compartilhar com os demais países platinos a figura tradicional do gaúcho.

Por mais que esses traços não sejam suficientes para definir graus de internacionalização, são relevantes para caracterizar a identidade estadual em um contexto federativo. Em 1987, quando foi criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI), afirmava-se:

(...) 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.

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; sua cultura notadamente européia 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 redefinem as diretrizes de desenvolvimento do Rio Grande do Sul (SCP, 1988, p. 201).

A ênfase dada pelo governo Simon ao caráter “particularmente internacionalista” do Estado respondia à crescente aproximação entre Brasil e Argentina e à preocupação com o papel que o Rio Grande do Sul desempenharia no novo desenho regional, já que, “historicamente distante do contexto nacional por sua posição de extremo meridional, [o Estado] viu-se colocado geograficamente no centro do projeto de integração” (SCP, 1991, p. XL).

Como diz Soldatos (1993), além dos motivadores externos para a atuação internacional dos GNC, tem grande relevância a compreensão que possuem de seu papel na Federação. No Rio Grande do Sul, as percepções de seu afastamento geográfico dos centros nacionais de decisão e as inquietações sobre os resultados que teria o aprofundamento da integração no Cone Sul tiveram um peso importante na institucionalização das ações paradiplomáticas.

A SEAI foi criada como um organismo voltado, principalmente, ao estabelecimento de políticas de governo para associar o Rio Grande do Sul aos esforços de integração latino-americana em que estava empenhado o governo

federal³⁹. O responsável pelo projeto da Secretaria foi o professor Ricardo Antônio Seitenfus, que foi seu titular por cerca de vinte meses. Criava-se, também, um novo campo de ação governamental no país, já que nenhum outro Estado possuía secretaria similar.

A política de aproximação entre Brasil e Argentina iniciou durante os regimes militares em ambos os países. Pelo lado brasileiro, considera-se um dos feitos do governo do general Figueiredo a solução do contencioso das hidrelétricas do Prata, com a assinatura do acordo Corpus – Itaipu, em 1979, que encerrou uma controvérsia que durara mais de dez anos. Em 1980, o general Figueiredo realizou a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935. Paralelamente, ocorreu o Encontro de Cooperação Econômica Brasil-Argentina, que contou com grande participação do setor privado. O apoio do Brasil à Argentina durante a Guerra das Malvinas também reforçou as relações entre os dois países.

Com o fim dos governos militares e a ascensão de presidentes civis⁴⁰, as possibilidades de aproximação política e diplomática foram aprofundadas. Quando Simon assumiu o governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1987, os presidentes do Brasil, José Sarney, e da Argentina, Raúl Alfonsín, já haviam assinado, em 1985, a Declaração de Iguazu, que acelerou a integração e determinou as bases da cooperação no campo da energia nuclear. Também fora firmada a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, em 1986, que estabeleceu os princípios fundamentais do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O objetivo do PICE era propiciar a formação de um espaço econômico comum por meio da abertura gradual e seletiva dos mercados de ambos os países. Entre 1986 e 1989, foram negociados 24 protocolos setoriais, muitos deles de importância para a economia gaúcha.

Em 1988, as Decisões Tripartites 1 e 2, firmadas pelos presidentes do Brasil, da Argentina e do Uruguai, estabeleceram as áreas iniciais para a integração entre os três países. Nesse ano, Brasil e Argentina também assinaram o Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento que estabeleceu o prazo de

³⁹ Em seu preâmbulo, a Constituição estadual, de 1989, também afirma o compromisso com a “integração dos povos latino-americanos”. No título VI, *Da Ordem Econômica*, inclui-se a integração da economia latino-americana como um dos princípios do Estado na organização de sua economia e, no título VII, seção VI, *Do Turismo*, prevê-se o “fomento ao intercâmbio permanente com outros Estados da federação e com o exterior, em especial com os países do Prata” (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

⁴⁰ A derrota na Guerra das Malvinas acelerou o fim da ditadura militar na Argentina. Em 1983, houve eleição direta para presidente, elegendo-se Raúl Ricardo Alfonsín. No Brasil, a eleição se deu por vias indiretas. Tancredo Neves (PMDB) foi eleito em 1985, mas faleceu antes de assumir o cargo. O vice-presidente José Sarney (PFL/PMDB) foi quem governou até 15/03/1990.

dez anos para a remoção de entraves tarifários ao comércio bilateral de bens e serviços entre ambos os países.

Em abril de 1990, o governador Simon deixou o cargo para concorrer ao Senado, sendo substituído pelo vice-governador Sinval Guazzelli. Em julho desse mesmo ano, pela Ata de Buenos Aires, os novos presidentes do Brasil, Fernando Collor de Mello, e da Argentina, Carlos Saúl Menem, definiram a data de 31 de dezembro de 1994 como limite para a constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, em setembro, Uruguai e Paraguai incorporaram-se, oficialmente, ao grupo de trabalho argentino-brasileiro que discutia os detalhes da formação do mercado comum.

No Rio Grande do Sul, a crescente integração causava, ao mesmo tempo, apreensão e entusiasmo entre as forças políticas e produtivas. Temia-se que a agropecuária gaúcha tivesse que competir com a argentina e a uruguaia e que fossem favorecidos nas tratativas os interesses da indústria paulista. No entanto, também saudava-se a integração como

a base para a retomada do crescimento e para um novo posicionamento do Estado, não mais sofrendo os reflexos, mas induzindo esse processo [com vistas a] obter resultados voltados para a melhoria da qualidade de vida da sociedade, para a retomada de um desempenho dinâmico da economia: energia, transporte, comunicações, modernização industrial e agrícola, infra-estrutura urbana e social (SCP, 1990, p. XII).

Nesse contexto, um dos objetivos estratégicos da administração estadual, conforme retomado ao longo das quatro *Mensagens à Assembléia Legislativa* do período, era preparar o Estado para desempenhar um papel ativo na integração do Cone Sul, “com eficiência, competitividade e modernidade”, para não “transformar-se [...] em mero corredor de passagem no intercâmbio entre Buenos Aires, Montevideu e São Paulo” (SCP, 1991, p. XL).

4.1.2 Os eixos de atuação da SEAI e sua estrutura de trabalho

A atuação da nova Secretaria não implicava “fazer diplomacia afeta à esfera federal, (...) nem tampouco de cuidar da segurança territorial, que é tarefa militar” (SCP, 1988, p. 201). Conforme o Decreto 32.515, de 15 de março de 1987, a SEAI compunha a estrutura do Gabinete do Governador e suas atribuições eram:

- a) assessorar o governador do Estado no relacionamento com outros países, especialmente os fronteiriços da Bacia do Prata, e organismos internacionais;
- b) 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;
- c) 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 (RIO GRANDE DO SUL, 1987).

No exercício de suas competências, a SEAI desenvolveria ações em quatro eixos: a cooperação financeira, comercial e tecnológica com países avançados para estimular o desenvolvimento regional; os relacionamentos culturais; o intercâmbio nas áreas de ensino superior e de pesquisa; e, principalmente, iniciativas para a inserção do Rio Grande do Sul nas negociações para a integração dos países da Bacia do Prata (SCP, 1988, p. 201).

Tais eixos são típicos da denominada *baixa política* em Relações Internacionais, pois não envolvem questões relativas à segurança e ao poder militar. No entanto, sob a perspectiva de um GNC, os conceitos de *baixa* e *alta política* são relativos: uma região que participa na arena externa para realizar projetos que podem vir a ter impactos positivos em seu desenvolvimento está, sob sua ótica, engajada em *alta política* (KINCAID, 1990). A decisão do governo Simon de maximizar os benefícios da aproximação no Cone Sul para a economia do Rio Grande do Sul era *alta política* no contexto regional, pois “de extremo sul do País, [o Estado passava] a ser o centro geoeconômico desta integração” (SCP, 1990, p. XXIX).

O Decreto 32.515 também previa que a SEAI seria chefiada pelo secretário especial para assuntos internacionais, tendo como estrutura básica o gabinete do secretário, uma assessoria subdividida em unidades especializadas e uma unidade de apoio administrativo.

Os primeiros funcionários da Secretaria foram cedidos por outros órgãos estaduais. O tema dos assuntos internacionais era muito incipiente à época e não havia, praticamente, quadro técnico habilitado para desenvolver programas e ações. Todas as estratégias precisaram ser construídas pelos técnicos, que buscaram inspiração junto ao MRE.

Em 1989, havia três unidades de execução na SEAI: (1) a *Coordenadoria de Apoio a Investimentos Privados*, cujo objetivo principal era identificar empresas

estrangeiras com interesse em investir no Estado; (2) a *Coordenadoria de Cooperação Internacional*, que visava a captar recursos técnicos e financeiros no exterior para dar sustentação a programas de desenvolvimento econômico e social do Estado, bem como prestar cooperação técnica a países em desenvolvimento; e (3) a *Coordenadoria de Integração com a América Latina*, subdividida em *Departamento de Integração com a América Latina*, que priorizava o acompanhamento dos acordos entre o Brasil e os demais países da América Latina, e *Departamento de Cooperação Cultural*, com atuação no campo acadêmico-cultural (SEAI, 1989).

A estrutura e os assuntos de competência de cada setor foram idealizados pelo corpo técnico da Secretaria, preocupados em organizar um plano de trabalho e estabelecer campos de ação específicos para a área internacional.

Com a saída do Secretário Seitenfus após as eleições municipais de 1988, a pasta foi chefiada, sucessivamente, por Paulo Triches, engenheiro e proprietário da empresa Enxuta, por Luiz Gehlen, não nomeado oficialmente, e por Luís Octavio Vieira, médico, advogado e ex-presidente da FIERGS.

Na avaliação de técnicos, Seitenfus foi o secretário mais atuante durante o governo Simon, pois

era o que tinha maior entendimento da questão, mas seu foco era a integração. A partir daí, os secretários que o sucederam foram bastante ausentes, mas davam total liberdade de ação ao corpo técnico, que era surpreendentemente empenhado e independente. Aos técnicos se deve a grande parte das ações da área internacional do Estado.

No projeto de criação da SEAI, enfatizara-se que a profissionalização e o embasamento técnico eram condições indispensáveis para qualquer medida de caráter internacional, pois “somente nestas condições uma política do governo estadual poderá ser levada em consideração tanto em Brasília quanto junto aos governos estrangeiros” (in: SEITENFUS, 1994, p. 77). No entanto, após a saída do primeiro Secretário, os demais não eram especialistas em assuntos internacionais,

ficando a SEAI submetida às oscilações político-partidárias que imprimiram um rumo diferente daquele sugerido no projeto de criação da Secretaria. Em uma estrutura já desprovida de um quadro pessoal numericamente satisfatório, a Secretaria ficou entregue a funcionários que, por maior a sua dedicação, não poderiam prescindir de uma intensa e permanente atividade pessoal do secretário (SEITENFUS, 1994, p. 93).

A falta de conhecimento especializado teve como principal consequência o abandono do foco inicial na definição e na defesa dos interesses do Rio Grande do Sul nas negociações entre os países do Cone Sul e sua substituição gradual por uma estratégia de promoção de negócios internacionais.

4.1.3 Ações relevantes da SEAI

Nas *Mensagens* enviadas à Assembléia Legislativa pelo executivo durante a gestão Simon, as ações da SEAI priorizavam três grandes áreas: a *integração regional*, os *negócios internacionais* e a *cooperação internacional*. O Apêndice A traz uma listagem dessas ações ordenadas segundo essa classificação.

4.1.3.1 Integração regional

As ações desenvolvidas neste campo concentravam-se em quatro áreas: (1) a *articulação governamental para a integração*, estabelecimento de relações com diferentes esferas de governo no Cone Sul, incluindo o MRE; (2) o *desenvolvimento fronteiriço*, participação em instâncias de discussão relativas ao desenvolvimento integrado e ao apoio a estudos sobre crescimento nas áreas fronteiriças; (3) a *infra-estrutura*, relacionada à promoção da integração física; e (4) o *ensino*, aproximação de instituições acadêmicas dos quatro países do Cone Sul.

Dentre as ações realizadas pela SEAI, há algumas de especial significado. Quanto à articulação política, a principal delas, para Seitenfus (1994), foi a iniciativa de reunir as Províncias do CRECENEA – Litoral e os Estados do CODESUL⁴¹ para elaborar uma proposta de protocolo a ser assinado pelos governos centrais no âmbito do PICE, que assegurava que as demandas das regiões fronteiriças seriam levadas em conta nos acordos de integração.

Em novembro de 1988, como resultado dessa iniciativa, Brasil e Argentina assinaram o *Protocolo número 23: Regional Fronteiriço*, que previa a criação de duas instâncias para a participação dos governos regionais nas discussões sobre a integração. Uma delas foi o Grupo de Trabalho Permanente junto à Comissão de

⁴¹ O CRECENEA Litoral (Comissão Regional de Comércio Exterior – Nordeste Argentino) é formado pelas Províncias de Corrientes, Chaco, Formosa, Entrerrios, Misiones e Santa Fé. O CODESUL (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul), estabelecido em 1961, era integrado originalmente por Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná; em 1992, o Mato Grosso do Sul uniu-se ao grupo.

Execução do PICE, encarregado de elaborar projetos para o desenvolvimento integrado das áreas de fronteira. Pelo lado argentino, o grupo foi composto pelo Ministério das Relações Exteriores e Culto e pelas Províncias do CRECENEA Litoral; pelo lado brasileiro, participavam o MRE e o CODESUL. A outra instância envolveu o estabelecimento de Comitês de Fronteira ⁴², órgãos permanentes presididos por autoridades consulares nas cidades fronteiriças e integrados por representantes do setor público. O setor privado era convidado como observador. Os Comitês tinham por objetivo impulsionar o desenvolvimento sócio-econômico das localidades vizinhas e propor soluções a problemas operativos de fronteira relacionados à circulação de pessoas, mercadorias e veículos, sem precisar recorrer aos governos centrais.

O Protocolo 23 representou um marco não só para a integração entre os dois países signatários, mas, também, porque reconheceu juridicamente a ação dos Estados brasileiros em política externa ao prever sua participação no Grupo de Trabalho Permanente e atribuiu a cidades fronteiriças a possibilidade de intervir no processo de integração por meio da atuação nos Comitês de Fronteira (SEITENFUS, 1994).

Para tratar dos assuntos de fronteira também foi criada a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF). Os membros permanentes da CEDIF eram representantes da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), da Assembléia Legislativa e do setor privado; os membros consultivos eram os demais Secretários de Estado e presidentes das federações empresariais. A Comissão publicou oito volumes de estudos sobre temas econômicos, sociais, educacionais, de saúde e de infra-estrutura dos municípios localizados na faixa de fronteira com o Uruguai (SEITENFUS, 1994).

A SEAI também participou de ações para aumentar a integração física no Cone Sul, destacando-se: o apoio para a construção da ponte ligando São Borja, no Rio Grande do Sul, a Santo Tomé, em Corrientes ⁴³; a proposta de construir um

⁴² Em agosto de 1989, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram os termos de inauguração dos Comitês de Fronteira Uruguiana-Paso de Los Libres e de Foz do Iguazu-Puerto Iguazú. Em fevereiro de 1990, os presidentes do Brasil e do Uruguai inauguraram os Comitês de Santana do Livramento-Rivera, Jaguarão-Río Branco e Santa Vitória do Palmar-Chuy; em março de 1991, Artigas-Quaraí; e, em dezembro de 1995, Aceguá-Aceguá e Barra do Quaraí-Bella Unión.

⁴³ A ponte São Borja - Santo Tomé era uma reivindicação das comunidades locais há várias décadas. Tornou-se possível a partir da assinatura do Acordo Binacional, em 1989, no qual se previu conceder a construção à iniciativa privada. A licitação conjunta ocorreu em 1995 e a ponte foi inaugurada em 1997 (<http://www.transportes.gov.br/bit/pontes/sao_borja/gptsborj.htm>).

gasoduto ligando as regiões norte e nordeste da Argentina com o Rio Grande do Sul ⁴⁴; e os estudos para a construção de um corredor de exportação para escoar a produção do Paraguai e do norte da Argentina via o Porto de Rio Grande e a produção gaúcha via o Porto de Antofagasta, no Chile ⁴⁵.

Para Seintenfus (1994), era limitada a possibilidade de intervenção da SEAI para dar andamento a projetos considerados de interesse do Estado. O caso do gasoduto demonstra essa limitação. A Secretaria realizou estudos sobre os benefícios dessa fonte enérgica para regiões pouco desenvolvidas no Estado e sobre os ganhos de comércio decorrentes para Brasil e Argentina. Com base nos resultados, propôs a construção do gasoduto para a Petrobrás, empresa que controla tais empreendimentos no país, porém as respostas foram somente “positivas declarações de intenções”, sem que a proposta da Secretaria fosse analisada em profundidade.

4.1.3.2 Cooperação internacional

As ações descritas nas *Mensagens* podem ser subdivididas em: (1) *cooperação ofertada*: projetos de cooperação em áreas fronteiriças e com países em desenvolvimento; (2) *cooperação com GNC*, intensificação do relacionamento com Shiga e aproximação com Indiana, Junta de Andaluzia e Baden-Wurtemberg; (3) *cooperação com instituições internacionais*, negociação de projetos de cooperação com agências de governos centrais e outras instituições estrangeiras; e (4) *promoção da cooperação*, identificação de fontes de cooperação técnica e financeira, divulgação de oportunidades de cooperação e aproximação com a ABC.

A SEAI coordenou o Programa de Cooperação entre Países do Terceiro Mundo, através do qual o Rio Grande do Sul oferecia cooperação técnica. Em articulação com a ABC, o Estado recebeu missões de técnicos da Tanzânia, de Angola e de Moçambique, que buscavam conhecer tecnologias de produção de leite

⁴⁴ Está em construção um gasoduto que traz gás argentino para o Rio Grande do Sul. A primeira etapa foi concluída em 2000, com a finalização de dois trechos: Argentina-Brasil (Uruguiana) e Canoas-Triunfo (Pólo Petroquímico) A última etapa, não iniciada, será a interligação desses dois trechos para abastecer Porto Alegre.

⁴⁵ Possui traçado similar o Eixo de Capricórnio, que é uma das rotas de integração previstas no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). O Eixo de Capricórnio abrange a região norte da Argentina (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta e Jujuy), o estado do Rio Grande do Sul, a região norte do Chile (Antofagasta, Atacama) e a região sul do Paraguai.

e derivados, programas públicos de formação de recursos humanos, projetos para a implantação e a reabilitação de indústrias e políticas de apoio a micro e pequenas empresas. O Estado também enviou missão da Companhia Rio-Grandense de Saneamento (CORSAN) à Argentina para estabelecer cooperação na área de saneamento e tratou de projeto de cooperação com o Uruguai na área de transporte e planejamento urbano. Foi elaborado estudo sobre possibilidades de oferta de cooperação para o Paraguai, principalmente nas áreas de planejamento urbano e assistência agropecuária.

O Projeto Plurilingüismo, desenvolvido em conjunto com a Secretaria de Educação, também foi significativo. Previa-se o ensino de uma segunda língua estrangeira nas escolas públicas estaduais, em consonância com as características regionais. Para tal, a SEAI realizou tratativas junto a representantes diplomáticos para obter apoio técnico e didático para o ensino de francês, espanhol, italiano e alemão.

Sobre os relacionamentos com GNC, passou para a SEAI a responsabilidade sobre o intercâmbio técnico com a Província de Shiga, no Japão, com a qual o Estado firmara Acordo de Irmanação⁴⁶ em 1980. A Secretaria organizou uma missão à Shiga composta por especialistas da UFRGS, da FEPAM e da CIENTEC para analisar novas áreas de cooperação. Como resultado, foi firmado um termo aditivo ao convênio entre as duas regiões para realizar intercâmbio técnico nos campos de biotecnologia, meio ambiente, engenharia dos materiais e tecnologia industrial. Também foi negociado neste governo o Acordo 100 Dias, por meio do qual o governo que recebia técnicos do Estado-irmão para estágio comprometia-se a cobrir suas despesas com hospedagem, alimentação, transporte e intérpretes, num total de 100 diárias por ano. O governo que enviava o técnico para estágio

⁴⁶ Os acordos de irmanação são um tipo de ato firmado entre GNC para marcar uma relação de cooperação mais permanente. Como os GNC não são sujeitos de direito internacional, esses atos seriam semelhantes aos “acordos de cavalheiros” e, quando há troca de lideranças, podem não ser retomados. Após a II Guerra Mundial, o presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, apoiou a iniciativa de estabelecer laços de fraternidade entre governos locais de seu país com parceiros estrangeiros, com grande envolvimento das comunidades, na expectativa de que a “diplomacia do cidadão” diminuísse as possibilidades de ocorrência de novos conflitos mundiais. Essa política se difundiu pelo mundo e, hoje, é a base de muitas das relações subnacionais bilaterais existentes.

comprometia-se em pagar suas despesas com passagens aéreas e manter sua remuneração durante o período de treinamento ⁴⁷.

Com o Estado de Indiana, Estados Unidos, firmou-se uma Carta de Intenções que previa a assinatura de um Acordo de Irmanação. Com a Junta de Andaluzia, Espanha, foi proposta a assinatura de um acordo similar. O Estado de Baden-Wurttemberg, Alemanha, apoiou um projeto que previa transformar Nova Petrópolis em um município-modelo em ecologia.

Merece destaque, por fim, a realização do seminário “O RS e os países da OCDE ⁴⁸”. No evento, secretarias apresentaram projetos para os representantes desses países nas áreas de desenvolvimento econômico e social, transportes, educação e cultura, com o objetivo de identificar fontes de cooperação técnica e financeira.

4.1.3.3 Negócios internacionais

As ações na área de negócios internacionais podem ser classificadas em: (1) *integração e negócios*, promoção de comércio externo e de empreendimentos binacionais; e (2) *facilitação de negócios*, promoção de parcerias empresariais internacionais e ações para a abertura de mercados para produtos gaúchos.

As ações na área de negócios internacionais eram muito incipientes na SEAI e eram também desenvolvidas na Secretaria de Indústria e Comércio. Uma ação que teve início nesse governo foi o Programa para a Atração de Investimentos e de Tecnologia do Exterior, que resultou na geração de um banco de dados de empresas gaúchas que permitia o cruzamento com informações de empresas estrangeiras e, assim, promover *joint ventures*.

4.1.3.4 Missões internacionais

Por fim, mas não menos importantes, devem ser mencionadas as missões internacionais chefiadas pelo governador aos Estados Unidos, à Espanha e ao

⁴⁷ Esse acordo nunca foi escrito, mas está ativo desde então. Em 2004, por questões orçamentárias, Shiga solicitou a redução para 30 diárias. Até o momento, cerca de 50 técnicos gaúchos realizaram estágio em Shiga nessa modalidade. O Rio Grande do Sul recebeu cerca de 15 técnicos shiguenses.

⁴⁸ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reúne trinta países atualmente. Ela é um organismo de concertação de políticas econômicas de países industrializados.

Japão. O objetivo principal das viagens no período Simon foi obter cooperação técnica e financeira internacional, dando-se pouca ênfase a possibilidades comerciais. Os países ou regiões visitados foram os considerados mais favoráveis à obtenção de cooperação.

Na missão aos Estados Unidos, a comitiva visitou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) em Washington, com a expectativa de obter financiamentos para projetos em desenvolvimento pelo governo gaúcho na área do meio-ambiente. Em Indiana, a missão foi recebida pelo governo daquele Estado, com o qual o Rio Grande do Sul já possuía vínculos resultantes das atividades dos Parceiros das Américas ⁴⁹.

Na Espanha, buscou-se estreitar laços com a Andaluzia. Os objetivos da visita àquela região foram o desenvolvimento de cooperação no controle de qualidade de vinhos e de apoio ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas através do fomento a *joint ventures* entre empresas gaúchas e andaluzas.

Com o Japão, na visita à Província de Shiga, a missão governamental buscou incrementar a cooperação bilateral, cujas principais ações estavam voltadas à piscicultura, e celebrar os dez anos do Acordo de Irmanação. Foi firmado um Termo Aditivo ao Acordo, incluindo as novas áreas para intercâmbio, identificadas por técnicos gaúchos que estiveram em Shiga antes da missão governamental. Nessa visita também foi negociado o Acordo 100 Dias.

Keating (2004), ao destacar as oportunidades de acesso dos GNC à esfera internacional, menciona o mercado global, os regimes internacionais e os relacionamentos com Estados-Nação, com outros governos subnacionais, com empresas multinacionais e com ONG. No caso do governo Simon, foram utilizadas diversos desses canais.

Na missão governamental aos Estados Unidos e à Espanha ⁵⁰, realizada de 20 de janeiro a 2 de fevereiro de 1990, houve somente um encontro em nível de

⁴⁹ O Parceiros das Américas é uma organização criada pela Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) como parte da Aliança para o Progresso, estratégia política para as Américas desenvolvida na presidência de John Kennedy. Fundado em 1964, o Parceiros tem como objetivo promover a diplomacia dos cidadãos por meio de parcerias bilaterais entre voluntários de Estados americanos e de regiões da América Latina e do Caribe. Os Comitês de Voluntários devem trabalhar em conjunto para ampliar o desenvolvimento social e econômico e para fomentar a amizade e a compreensão nas Américas. Rio Grande do Sul e Indiana são “parceiros” (<<http://www.partners.net>>).

⁵⁰ Não há uma metodologia na área internacional do Estado para arquivar documentos, o que impossibilitou a análise da viagem ao Japão realizada pelo governador Simon. O mesmo problema se repete com relação a outras viagens realizadas pelos governadores Collares, Britto e Olívio.

governo nacional, que foi na Espanha, no Ministério da Agricultura, com um conselheiro técnico encarregado do setor de vinhos. As audiências solicitadas com o primeiro-ministro espanhol, Felipe Gonzalez, e com a Agência Espanhola de Cooperação não ocorreram. As audiências nos GNC visitados incluíram autoridades máximas e a alta direção de órgãos similares a secretarias estaduais.

Nas visitas a organizações internacionais, o governador teve encontros com altos representantes do BIRD e da OEA, ambos brasileiros. No BID, os interlocutores eram diretores da instituição. O governador também teve reuniões com as delegações nacionais na ONU, na UNIDO, no PNUD e na UNTDC e, na Espanha, foi recebido pelo coordenador-geral da Organização Mundial do Turismo. Nos dois países, o governador foi recebido por embaixadores e cônsules brasileiros.

Em visita a instituições privadas, a comitiva foi recebida pelo presidente da Confederação dos Empresários Andaluces e por diretores da Confederação Espanhola da Pequena e Média Empresa e da Câmara de Indústria e Comércio de Madri.

Como fica claro, os interlocutores do governador eram, no nível de Estado-Nação, membros do corpo técnico e não autoridades. Com GNC, organizações empresariais e organizações intergovernamentais, os encontros foram com representantes do alto escalão.

Alguns dos projetos tratados nessas missões foram aprovados o que trouxe cooperação técnica e financiamento externos para o Estado. Foram eles: o Programa de Viabilização de Espaços Econômicos de Baixa Renda (PRORENDA), o Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES) e o Programa para o Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Região Hidrográfica do Guaíba (Pró-Guaíba). Eles foram desenvolvidos pela equipe da Central de Projetos, da Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), com apoio da SEAI e em articulação com a ABC. O PRORENDA, que tinha parceria com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), visava a promover a melhoria de vida de pequenos produtores rurais e de populações urbanas de baixa renda com ênfase na proteção ambiental⁵¹. O PIMES visava a auxiliar o desenvolvimento municipal e previa o financiamento de saneamento, habitação e infra-estrutura em áreas de periferia. O BIRD aprovou um empréstimo inicial de US\$ 100 milhões para as linhas de financiamento⁵². O Pró-

⁵¹ Suas ações foram encerradas em 2002.

⁵² O programa ainda existe.

Guaíba foi concebido durante essa gestão, tendo sido o plano de cooperação enviado à Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e o financiamento solicitado junto ao BID ⁵³.

4.1.4 As relações com outros órgãos do governo estadual e com o Itamaraty

Secretaria pioneira no país, a SEAI precisou superar desconfianças no âmbito do Itamaraty e, também, de órgãos da administração estadual.

Ações de caráter internacional não passaram a ser obrigatoriamente realizadas em coordenação com a SEAI. O relacionamento com o corpo consular acreditado no Estado e com as autoridades diplomáticas visitantes permaneceu como competência da Secretaria da Justiça, conforme ocorria nas administrações anteriores. A Secretaria de Indústria e Comércio manteve as ações de apoio ao comércio exterior e instituiu programas de captação de investimentos estrangeiros para a diversificação da matriz produtiva estadual. Também criou-se superposição de ações da SEAI com a Central de Projetos, órgão criado na Secretaria da Coordenação e do Planejamento com a atribuição de captar no exterior recursos financeiros e técnicos para o desenvolvimento de projetos de interesse econômico e social do Estado.

Essa situação gerava conflitos. Exemplo disso, como aponta Seitenfus (1994) 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 das 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.

No âmbito federal, o direito constitucional brasileiro estabelece como responsabilidade da União, a competência para manter relações com Estados estrangeiros e com organismos internacionais. Em 1985, a Casa Civil da Presidência havia reafirmado em ofício-circular aos governadores o papel da União nas ações internacionais. As funções da SEAI, conforme expressas no Decreto de sua criação, iam de encontro ao disposto na Constituição federal, já que nele se previa o

⁵³ O módulo 1 do Pró-Guaíba foi iniciado em 1995, com previsão de término em 2005. Ao total, o programa foi concebido para desenvolvimento ao longo de 20 anos.

assessoramento ao governador nas relações com outros países e com organismos internacionais. Essa situação, todavia, não causou ações do governo federal contra a constituição do novo órgão. O momento político vivido pelo país parece estar na origem de tal atitude de tolerância. Era período de redemocratização e de retomada dos princípios federativos. O pêndulo do federalismo brasileiro inclinava-se para a descentralização política e administrativa e mesmo a área das relações exteriores, tradicionalmente centralizadora, adaptava-se.

Essa adaptação, no entanto, não foi imediata. Segundo Seitenfus (1994), mesmo após a criação da SEAI, o MRE continuou a dirigir-se diretamente aos demais órgãos do governo gaúcho, “inclusive em projetos importantes”.

Quando o Ministério comunicava a visita de alguma autoridade estrangeira, fazia-o diretamente à Secretaria da Justiça, que, por sua vez, retinha a informação. Dessa forma,

desperdiçavam-se as visitas de autoridades estrangeiras ao Estado, que da situação de encontros protocolares e mundanos, poderiam vir a ser reuniões de efetivo trabalho. A SEAI propunha-se a organizá-las do ponto de vista de seu conteúdo, distribuindo dossiês para cada Secretaria interessada, restando a alçada protocolar para a Secretaria da Justiça (SEITENFUS, 1994, p. 80-1).

A própria administração estadual não propiciou a mudança dessa situação, pois manteve as ações de relações consulares na esfera da Secretaria da Justiça. Formalmente, o Itamaraty não tinha razões para informar a SEAI sobre as visitas diplomáticas, já que a realização dessas audiências não cabia àquela Secretaria.

Ao longo do governo Simon, no entanto, ocorreu a intensificação das relações entre o MRE e a SEAI, principalmente em áreas técnicas, que envolviam a cooperação internacional, a promoção de negócios e os estímulos à integração regional.

Na visão de técnicos da SEAI, as relações com o Itamaraty “eram ótimas, sem nenhum conflito” e os “contatos eram basicamente a ABC, o setor de bolsas de estudos e os que tratavam da integração regional”. Mas as relações do MRE com outros órgãos do governo estadual continuaram a ocorrer:

Tivemos que construir nosso espaço. Os projetos do MRE em andamento com outros órgãos e contatos já estabelecidos não podiam ser rompidos. Era tempo de aproximação e de início de atividades conjuntas: o MRE sempre foi parceiro, vinham às reuniões na fronteira e a ABC nos tratava super bem, chegando a haver a cedência de um diplomata para atuar na SEAI. Essa cedência foi solicitada em função da convergência de interesses - ele era gaúcho,

estava com vontade de trabalhar aqui e a SEAI queria o 'status' e a interface de alguém do MRE em seu quadro.

Como se observa, o MRE aceitava a atuação da SEAI em esferas que não trariam maiores conseqüências sobre a política externa do país, como eram os temas da cooperação internacional e da facilitação de negócios, ou que auxiliavam os esforços daquele Ministério na promoção da integração regional. Essas ações não geravam conflitos políticos, nem causavam o fenômeno das "múltiplas vozes" no cenário internacional, pois eram realizadas em harmonia com o MRE.

4.1.5 Uma avaliação da experiência

O governo Simon foi o pioneiro entre os GNC brasileiros a criar uma secretaria de assuntos internacionais. Não se tratava de remodelar algo existente, mas de criar um novo campo de ação governamental para administrações estaduais no país.

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 infra-estrutura e a inserção internacional da economia local e propôs acordo assinado pelos governos nacional e da Argentina relativo a questões de fronteira.

As ações realizadas revelam que o governo usava *estratégias de mediação* e *estratégias diretas* para atingir seus objetivos paradiplomáticos. As estratégias de mediação ocorreram quando o governo, visando defender seus interesses, utilizava os canais diplomáticos nacionais, como na assinatura do Protocolo 23. Estratégias *diretas* foram empregadas nas negociações sobre recursos financeiros e técnicos internacionais para projetos de desenvolvimento regional. As relações com a Província-irmã Shiga também demonstram o uso de estratégias *diretas*: o governo negociou mecanismos de cooperação que estão em vigência até hoje, sem a participação da diplomacia nacional.

A *motivação* principal desse governo para desenvolver ações paradiplomáticas foi a integração no Cone Sul. As motivações subjacentes eram as percepções das forças políticas e produtivas do Estado, temerosas de que os interesses da região sudeste, a mais industrializada do país, fossem privilegiados

nas negociações para a integração regional, como consideravam que acontecera em projetos de industrialização no período desenvolvimentista.

Grande parte das ações da SEAI voltaram-se à defesa dos interesses do Rio Grande do Sul nas negociações intergovernamentais entre os quatro países. As questões mais importantes eram aquelas relacionadas ao desenvolvimento fronteiriço, à infra-estrutura e à aproximação acadêmico-cultural. A cooperação internacional e a facilitação de negócios também geraram ações paradiplomáticas, mas eram temas secundários.

Como as ações e os programas da área internacional estavam sendo criados por este governo, não é possível avaliar sua *continuidade*, mas as trocas constantes de titular na pasta revelaram a ausência de um projeto de médio e longo prazos, visando à consolidação das ações implementadas.

A SEAI não tinha orçamento próprio e o corpo técnico, com a exceção de uma servidora que realizara estágio de dois anos na área de promoção comercial da embaixada brasileira em Madrid, não tinha conhecimento especializado de Relações Internacionais. Após a saída do primeiro secretário, os demais titulares não tinham experiência no campo internacional. Apesar disso, foi criada uma estrutura de trabalho que desenvolveu projetos importantes, como a realização das reuniões da CEDIF, a negociação de novas modalidades de cooperação com a Província de Shiga, a concepção de um programa para atração de investimentos e tecnologia do exterior e a manutenção do relacionamento entre o CODESUL e o CRECENEA Litoral.

A SEAI pôde recorrer aos serviços diplomáticos brasileiros, como fica claro pelo apoio recebido das Embaixadas e Consulados na realização de missões ao exterior. Também participou das reuniões intergovernamentais do Grupo de Trabalho Permanente do Protocolo Regional Fronteiriço e da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto das Zonas Fronteiriças Brasil – Uruguai.

Os contatos mais constantes do Estado na esfera externa foram de caráter subnacional: o governo gaúcho atuou na rede CODESUL – CRECENEA Litoral e manteve relações com GNC dos Estados Unidos, da Espanha e do Japão. Durante suas missões internacionais, o governador foi recebido por representantes de governos nacionais, de GNC, de organizações intergovernamentais e de entidades empresariais.

Em 1991, com a posse de Alceu Collares (PDT) como governador do Rio Grande do Sul, iniciou-se uma nova fase para os assuntos internacionais na administração estadual.

4.2 O governo Collares e o otimismo com os negócios internacionais

4.2.1 Os temas estratégicos no governo Collares

Durante o novo governo, a integração com o Cone Sul não teve o mesmo papel de destaque na agenda política que no anterior. Um dos temas-chave no governo Collares foi a reforma administrativa, a ser implementada devido à “situação de hipertrofia do Estado, onde vários fatores emperram a máquina burocrática, impedindo o desenvolvimento e a ação governamental”. Outros temas importantes foram a educação pública, definida como “caótica”, a consolidação da democracia e a descentralização das decisões de governo ⁵⁴ (SPA, 1992, p. V-VII).

Não foi expressa nas *Mensagens à Assembléia Legislativa* dessa gestão a preocupação com a defesa dos interesses regionais no processo de integração do Cone Sul junto ao governo federal. Com relação ao posicionamento do Estado na Federação, os temas com maior destaque foram de caráter doméstico, como a distribuição assimétrica dos recursos fiscais entre os entes federados e a desproporção das representações estaduais na Câmara dos Deputados, “em benefício do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste, e em prejuízo do Sudeste e do Sul.” Dessa distorção, entendia o governo, “decorre um processo longo e cumulativo de expropriação dos recursos econômicos do Rio Grande do Sul”, implicando dificuldades orçamentárias para a realização de investimentos em saúde, educação e infra-estrutura (SPA, 1995, p. 10).

A perda de importância política da integração regional e dos assuntos internacionais levou à proposta, apontada por Seitenfus (1994), de assessores do governo Collares de extinguir a SEAI. Isso não teria ocorrido devido “à forte oposição manifestada por todos os meios de comunicação do Rio Grande do Sul, pelas Universidades e dentro de alguns setores do próprio PDT” (SEITENFUS, 1994, p. 93).

⁵⁴ Nessa gestão foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), compostos por municípios agrupados conforme suas similaridades. Os membros dos COREDES devem participar da formulação das estratégias de desenvolvimento regional e, assim, direcionar os projetos e o investimento da administração estadual em suas áreas.

O fato dos temas internacionais não constarem da agenda política do governo não implicou redução das atividades na área internacional. Ao contrário, houve fortalecimento da SEAI e novas ações foram implementadas, passando a Secretaria a interagir mais com o público e com setores representativos da sociedade. Nesse governo, passou-se a conferir mais importância a ações na esfera dos negócios.

A crescente ênfase nos negócios resultou da aceleração do processo de integração do Cone Sul. Quando Collares assumiu, a decisão de constituir o Mercosul já havia sido tomada e, no início de sua gestão, em março de 1991, os presidentes da Argentina, Carlos Saúl Menem, do Brasil, Fernando Collor de Mello, do Paraguai, Andrés Rodríguez, e do Uruguai, Luis Alberto Lacalle, assinaram o Tratado de Assunção visando a eliminar tarifas de Brasil e Argentina até 31 de dezembro de 1994 e, um ano depois, de Uruguai e Paraguai.

Ao longo do governo Collares ocorreram importantes negociações entre os quatro países para dar cumprimento aos objetivos e prazos estabelecidos, gerando incertezas e pressões de setores da economia regional que se sentiam prejudicados pela diminuição das barreiras tarifárias. Ao mesmo tempo, havia um grande otimismo com as possibilidades de ampliação das exportações para o bloco, tanto do Rio Grande do Sul quanto de outros Estados da região geoeconômica Centro-Sul do Brasil.

Dados sobre o comércio exterior do país e do Rio Grande do Sul no período elucidam as mudanças de prioridades ocorridas na área internacional do Estado.

4.2.1.1 Os dados animadores do comércio exterior

A Tabela 1 mostra o crescimento das exportações brasileiras entre 1991 e 1994 e registra a participação dos nove principais Estados exportadores nas vendas totais do país. Em conjunto, esses Estados responderam por mais de 90% das exportações no período.

Tabela 1 - Principais Estados exportadores, valor exportado em US\$ milhão e participação percentual no total brasileiro, de 1991 a 1994

	1991		1992		1993		1994	
Total Brasil	31.620		35.792		38.554		43.545	
São Paulo	11.170	35,3%	13.240	37,0%	13.391	34,7%	14.735	33,8%
Minas Gerais	4.843	15,3%	4.828	13,5%	5.004	13,0%	5.693	13,1%
Rio Grande do Sul	3.294	10,4%	4.339	12,1%	5.178	13,4%	5.027	11,5%
Paraná	1.807	5,7%	2.110	5,9%	2.481	6,4%	3.506	8,1%
Santa Catarina	1.509	4,8%	1.789	5,0%	2.198	5,7%	2.404	5,5%
Rio de Janeiro	1.759	5,6%	1.892	5,3%	2.110	5,5%	2.304	5,3%
Espírito Santo	1.694	5,4%	1.657	4,6%	1.748	4,5%	2.301	5,3%
Pará	1.574	5,0%	1.645	4,6%	1.781	4,6%	1.820	4,2%
Bahia	1.300	4,1%	1.491	4,2%	1.450	3,8%	1.720	3,9%
Total Estados / BR	28.950	91,6%	32.991	92,2%	35.341	91,7%	39.510	90,7%

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

Comparando-se o valor das exportações gaúchas em 1991, o ano da assinatura do Tratado de Assunção e da posse de Collares, com o valor exportado em 1993, o ápice das vendas externas do Estado no período, constata-se um crescimento de 57,2%, o maior incremento entre os principais Estados exportadores⁵⁵.

Na exportações para o Mercosul, entre 1991 e 1994, o Rio Grande do Sul também foi o Estado com o maior incremento.

Tabela 2 - Incremento das exportações para o Mercosul, de 1991 a 1994

ORIGEM	%
Rio Grande do Sul	218,6
Paraná	176,9
São Paulo	166,5
Santa Catarina	150,4
Minas Gerais	110,0
BRASIL	156,4

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

A expansão das vendas gaúchas para o Mercosul foi, em grande parte, resultado do comércio com a Argentina. Em 1993, o país tornou-se o segundo maior parceiro comercial do Rio Grande do Sul, após os Estados Unidos. O Quadro 3

⁵⁵ Santa Catarina registrou a segunda maior elevação, com 45,7%, seguida por Paraná, com 37,3%, e São Paulo, com 19,9%. Minas Gerais obteve aumento de 3,3%.

apresenta os doze principais destinos das exportações gaúchas entre 1989 e 1994 e mostra o aumento da importância da Argentina para a economia gaúcha. Houve crescimento, também, das exportações para o Uruguai e o Paraguai, mas os valores totais não eram tão significativos.

Quadro 4 - Principais destinos das exportações gaúchas, de 1989 a 1994

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA	EUA
2	Holanda	Alemanha	Alemanha	Reino Unido	ARGENTINA	ARGENTINA
3	Alemanha	Itália	Reino Unido	Itália	Itália	Itália
4	Itália	Holanda	Itália	Alemanha	Alemanha	Alemanha
5	Reino Unido	Reino Unido	Holanda	ARGENTINA	Reino Unido	Holanda
6	China	Espanha	ARGENTINA	Holanda	Holanda	Reino Unido
7	Japão	China	Espanha	Espanha	Espanha	China
8	ARGENTINA	Japão	Bélgica	México	Uruguai	Uruguai
9	Uruguai	Uruguai	Uruguai	Japão	México	Espanha
10	Espanha	Bélgica	Japão	Uruguai	Paraguai	Paraguai
11	Bélgica	Irã	Chile	Chile	Japão	Japão
12	Irã	ARGENTINA	Paraguai	Bélgica	Chile	Bélgica

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

Em 1990, quando a Argentina ocupava a décima-segunda posição entre os países com os quais o Rio Grande do Sul mantinha relações comerciais, o valor total das exportações gaúchas para o país foi de, aproximadamente, US\$ 42 milhões, representando 1,2% do total exportado pelo Estado. Em 1994, esse valor atingiu US\$ 426 milhões e 8,5% do total exportado.

O receio inicial de que a integração causasse prejuízos à economia do Estado, pela competição com os produtos do Prata ou por ficar à mercê das decisões tomadas em nível federal – que poderiam favorecer a indústria paulista –, cedeu lugar ao otimismo. Em editorial do jornal Zero Hora, de 16 de fevereiro de 1994, celebrava-se o aumento das exportações gaúchas para os países do Mercosul e afirmava-se que os números eram “expressivos o bastante para afastar um velho espectro: o de que o Rio Grande poderia reduzir-se a mero ponto de passagem no intercâmbio do bloco regional emergente, que teria como principais centros irradiadores Buenos Aires e São Paulo” (in: SEITENFUS, 1994, p. 90).

4.2.2 Os eixos de atuação da SEAI e sua estrutura de trabalho

A última *Mensagem à Assembléia Legislativa* do governo Collares ressaltou o “firme objetivo [da SEAI] de promover o desenvolvimento industrial e comercial gaúcho através do processo de intercâmbio entre empresas do Estado e do exterior, propiciando a transferência de tecnologia e a captação de investimentos”. Para tal, propunha: (1) reestruturar o sistema de informações de promoção de *joint-ventures* entre empresas gaúchas e estrangeiras; (2) assessorar empresas gaúchas na busca por parcerias externas e promover as exportações; (3) identificar a demanda internacional por produtos gaúchos, orientando os produtores para satisfazer essa demanda; (4) coordenar a política estadual de inserção da economia no Mercosul; e (5) ampliar a cooperação técnica recebida do exterior (SPA, 1995, p. 27-28).

O foco nos negócios foi consolidado ao longo dos quatro anos da gestão Collares, quando ocuparam a pasta os secretários Luiz Carlos Tomazzelli, administrador de empresas com pós-graduação em Marketing; Conrado Álvares, advogado; Adão Eliseu de Carvalho, coronel da Brigada Militar; Walter Nique, professor de Ciências da Administração; e Avelino Collet, promotor do Ministério Público e ex-diretor do Departamento de Relações Consulares.

Nos três primeiros anos do Governo Collares, a SEAI estava constituída conforme o Quadro a seguir.

Quadro 5 - Estrutura da SEAI, de 1991 a 1993

Órgãos de execução	Divisões
Coordenadoria de Cooperação Internacional	Cooperação Técnica Internacional Cooperação com Organismos Multilaterais Cooperação com Estados-Irmãos
Coordenadoria de Negócios Internacionais	Promoção de Eventos Negócios Internacionais Comércio Exterior
Coordenadoria de Integração com a América Latina	Documentação e Informação Assuntos Fronteiriços Integração Cultural Estudos Latino-Americanos

Em 1994 foram feitas modificações na estrutura dos órgãos de execução da Secretaria.

Quadro 6 - Estrutura da SEAI, em 1994

Órgãos de execução	Subdivisões	
Assessoria de Relações Consulares	(sem divisões)	
Departamento de Cooperação e Negócios Internacionais	Coordenadoria de Cooperação Financeira	(sem divisões)
	Coordenadoria de Cooperação Técnica Internacional	Divisão de Cooperação Técnica Internacional Divisão de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento Divisão de Cooperação com Estados-Irmãos
	Coordenadoria de Negócios Internacionais	Divisão de Eventos Internacionais Divisão de Cooperação Empresarial e Promoção de Negócios
Departamento de Integração com a América Latina	Divisão de Documentação e Informação Divisão de Assuntos Fronteiriços Divisão de Integração Cultural Divisão de Estudos Latino-Americanos	

Além desses órgãos, também faziam parte da Secretaria o Gabinete do Secretário, a Assessoria Jurídica, a Assessoria de Comunicação Social, a Assessoria Técnica e a Coordenadoria de Administração e Finanças.

Ao comparar-se a estrutura da SEAI entre 1991 e 1994 com a do governo Simon, percebe-se um claro incremento do número de órgãos executivos, refletindo o aumento nas atividades e programas realizados. Em 1988, havia três coordenadorias e duas divisões. Durante a maior parte do governo Collares, permaneceram três coordenadorias, mas as divisões tornaram-se dez. Em 1994, passou-se a ter dois departamentos, três coordenadorias e nove divisões, além da Assessoria de Relações Consulares, cuja incorporação à Secretaria havia sido solicitada no projeto de criação da SEAI, oito anos antes. Nessa gestão também foi criado o cargo de secretário substituto.

4.2.3 Ações relevantes da SEAI

A expansão das atividades da Secretaria decorria da “necessidade de maximizar potencialidades econômicas, objetivando atingir níveis mais elevados de competitividade regional, face à tendência mundial de globalização de mercados”, e

pelo aprofundamento da integração, que “ampliou as atividades à medida que estendeu o processo de integração Brasil-Argentina ao Paraguai e ao Uruguai para a formação do Mercosul” (SPA, 1992, p. 30).

Ao analisar-se as *Mensagens* enviadas à Assembléia Legislativa durante a gestão Collares, é possível identificar quatro grandes áreas de atuação: *negócios internacionais, integração regional, cooperação internacional e participação em eventos*. O Apêndice A traz uma lista das ações desenvolvidas classificadas conforme esses itens.

4.2.3.1 Negócios internacionais

As ações da SEAI na área dos negócios podem ser subdivididas em dois campos: (1) *integração e negócios*, fomento a empreendimentos envolvendo empresas na esfera do Mercosul; e (2) *facilitação de negócios*, promoção de parcerias empresariais que proporcionassem transferência de tecnologia, investimentos e assimilação de capitais internacionais.

As ações da SEAI para fomentar parcerias empresariais, ainda incipientes durante a gestão Simon, foram ampliadas. A Secretaria incrementou os serviços de identificação de oportunidades de *joint-ventures* por meio do uso de redes de informações internacionais, tornando-se ponto focal do Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de Tecnologia para Empresas (SIPRI), do MRE, e divulgadora das oportunidades de parcerias empresariais do Gabinete de Aproximação de Empresas (BRE), criado pela Comissão das Comunidades Européias para assistir as pequenas e médias empresas na identificação de parceiros potenciais em outros países. Em 1991, a Secretaria também lançou o seu próprio banco de dados, a *Bolsa de Negócios*, rede que continha informações sobre empresas dos quatro países do Mercosul interessadas em “comprar, vender, oferecer serviços ou associar-se” (SPA, 1992, pág. 32).

Houve, igualmente, um esforço conjunto entre SEAI, SEBRAE-RS, FIERGS, BRDE, UFRGS, FEDERASUL e a Prefeitura da capital para a instalação de um

*Trade Point*⁵⁶ em Porto Alegre, o segundo no país. O programa *Trade Point*, rede internacional de negócios criada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), tinha como objetivo facilitar o acesso ao comércio internacional de novos participantes, especialmente pequenas e médias empresas.

A Secretaria também organizou missões empresariais a feiras de negócios no exterior, com o objetivo de promover negócios entre empresas gaúchas e estrangeiras e melhorar a qualidade dos produtos gaúchos pela exposição a padrões internacionais.

4.2.3.2 Integração regional

Neste campo, as ações da SEAI podem ser subdivididas em quatro temas: (1) *articulação governamental para a integração*, relações com os governos do Cone Sul, com o MRE e com os demais órgãos da administração estadual; (2) *articulação com a sociedade para a integração*, promoção de ações com entidades representativas da economia regional e com universidades; (3) *integração e desenvolvimento*, participação em comissões e grupos de trabalho para promover o desenvolvimento integrado das áreas de fronteira; e (4) *integração e infra-estrutura*, promoção da integração física.

Diferentemente do ocorrido no governo anterior, houve menor ênfase na aproximação acadêmica entre os quatro países, na integração física e em dar diagnósticos das economias e das complementaridades regionais, mas ganhou espaço a promoção de negócios, a divulgação de informações sobre o Mercosul para a sociedade gaúcha e a articulação com órgãos do governo estadual e com entidades representativas da sociedade para definir os interesses gaúchos na integração regional.

Merece destaque o lançamento, em 1991, do *Disque-Mercosul*, um serviço de informações sobre o Mercosul que tinha por objetivo “atender a qualquer consulta sobre o processo de integração do Cone Sul, por telefone ou pessoalmente” (SCP,

⁵⁶ Os escritórios *Trade Point* são centros facilitadores de negócios, onde participantes em transações de comércio exterior (despachantes aduaneiros, câmaras de comércio, transportadoras, bancos e seguradoras, entre outros) são agrupados fisicamente ou de maneira virtual. Também são disponibilizadas informações sobre comércio internacional e possibilitado acesso a redes globais de comércio. A participação brasileira no programa é coordenada pelo Departamento de Promoção Comercial do MRE.

1992, pág. 32). Para tanto, foi criado e constantemente atualizado um banco de dados contendo cópias dos documentos da integração, o calendário de eventos do Mercosul, a lista de exceções e a *Bolsa de Negócios*. Os dados eram informatizados, permitindo consultas e emissão de documentos e relatórios gratuitamente ao público. Também foram preparados materiais diferenciados sobre a integração regional, abrangendo desde cartilhas para alunos de séries iniciais até textos para universitários e empresários.

Outra iniciativa do governo Collares foi a criação do Fórum Permanente do Mercosul, reunindo o setor público e a iniciativa privada para subsidiar a política estadual com relação ao Mercosul. Essa institucionalização das relações com entidades da sociedade civil refletia a estratégia do governo de promover a participação da sociedade na definição das prioridades de governo, como ocorria no âmbito dos COREDES. Foram realizadas dez reuniões do Fórum durante o governo Collares e os resultados das discussões foram encaminhados ao Conselho Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum. Na última *Mensagem* do governador constam duas demandas do Fórum: a criação do Tribunal de Justiça do Mercosul, e sua instalação em Porto Alegre, e do subgrupo de Educação e Cultura.

A SEAI coordenou a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF), organismo canalizador das demandas estaduais de áreas fronteiriças com o Uruguai e a Argentina junto ao MRE e a outros órgãos do governo gaúcho. Criada no governo Simon, a CEDIF passou a realizar suas reuniões nas regiões de fronteira durante o governo Collares. De 1991 a 1994, foram realizadas 33 reuniões em 15 municípios.

Merece destaque, por fim, a criação da Coordenadoria do Mercosul. Vinculados à Coordenadoria estavam os Subgrupos do Mercosul, compostos por técnicos de diversas áreas do governo estadual. Os Subgrupos reproduziam, em nível estadual, os Subgrupos Temáticos de Trabalho criados pelo Grupo Mercado Comum para negociar a integração entre os quatro países. As análises e sugestões dos Subgrupos gaúchos eram enviadas aos negociadores brasileiros, com o objetivo de informar quais eram os interesses gaúchos em cada área.

4.2.3.3 Cooperação internacional

Nesta esfera, as ações subdividiram-se em: (1) *cooperação com GNC*, estreitamento de relações com Shiga, Mendoza e Misiones e aproximação com Jamtland, na Suécia, e Hubei, na China; (2) *cooperação com instituições internacionais*, negociação de projetos de cooperação com agências de governos centrais e outras instituições estrangeiras; (3) *cooperação ofertada*, articulação com a ABC para promover cooperação em áreas fronteiriças e no âmbito do Mercosul; e (4) *promoção da cooperação*, divulgação de oportunidades de cooperação e articulação com a ABC para receber cooperação técnica.

Durante o governo Collares, 35 técnicos de instituições de pesquisa gaúchas realizaram estágio de curta e longa duração em Shiga. Nesse governo também foi realizada uma missão à Província para conhecer estratégias de qualidade e produtividade em empresas. Os técnicos participantes da missão fizeram parte do grupo que elaborou, posteriormente, o projeto do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP).

Foi assinado um Acordo de Irmanação com Jamtland, na Suécia. O Estado recebeu missões de especialistas daquela região nos campos de saúde, bem-estar do menor, delinqüência juvenil e reflorestamento. Com a Província de Hubei, na China, foi firmado Protocolo de Intenções para intercâmbio na área agrícola, prevendo, também, a assinatura de um Acordo de Irmanação no futuro.

Com o Uruguai, foram promovidos, em conjunto com a ABC, projetos de cooperação para o beneficiamento de leite, a reciclagem de lixo urbano, a criação de Casas de Artesanato e a geração de energia a partir de casca do arroz, envolvendo os municípios fronteiriços Santana do Livramento - Rivera, Santa Vitória do Palmar - Rochas, Jaguarão - Rio Branco e Quaraí - Artigas.

A SEAI cadastrou peritos e consultores de órgãos do governo estadual e de outras instituições gaúchas aptos a participarem de programas de oferta de cooperação a países em desenvolvimento realizados pela ABC. Também foi feito cadastramento de técnicos em órgãos da administração estadual que atuariam como pontos focais de cooperação em seus locais de trabalho, ou seja, informariam a SEAI sobre as necessidades técnicas e financeiras de suas áreas e divulgariam as oportunidades recebidas.

Por meio de sua articulação com a ABC, a Secretaria buscou aprovação de projetos para obter cooperação internacional nas áreas de agricultura, produtividade e competitividade para pequenas e médias empresas, meio ambiente, desenvolvimento urbano, desenvolvimento florestal, saúde, educação, vitivinicultura e aproveitamento de águas superficiais para o plantio de arroz.

A Secretaria também participou de negociações com a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) com o fim de obter apoio técnico para o Pró-Guaíba e retomou a negociação do Pró-Renda com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ). Ambos os programas haviam sido elaborados durante o governo Simon e tiveram continuidade no governo Collares.

4.2.3.4 Participação em eventos

Nesse governo houve uma intensa participação da SEAI em eventos distintos:

- *eventos sobre a integração*: participação em dezenas de seminários sobre o Mercosul com os mais diversos enfoques, proferindo palestras sobre os efeitos da integração e divulgando serviços para a consecução de negócios internacionais;
- *encontros sobre desenvolvimento empresarial*: participação em eventos sobre parcerias empresariais, proferindo palestras e divulgando oportunidades de negócios internacionais;
- *feiras e encontros de negócios*: participação em diversos eventos para cadastrar e auxiliar empresas interessadas em parcerias internacionais; e
- *eventos gerais*: realização de seminários sobre as ações da SEAI e participação em eventos com temática internacional variada.

4.2.3.5 Missões internacionais

A busca e atração de capitais estrangeiros e de novas tecnologias deram origem a duas missões internacionais chefiadas pelo governador e compostas por autoridades e empresários. A primeira visitou os Estados Unidos, o Japão, a China, Taiwan e Hong Kong; a segunda, incluiu os Estados Unidos, a Itália, a França, a Bélgica e Israel. “Essas missões visavam à formação de *joint-ventures*, das quais

resultassem programas de qualidade de produção industrial e agrícola. Buscavam, enfim, ampliar o mercado de exportações gaúchas” (SPA, 1995, p. 9).

Os dados disponíveis relatam somente o desenvolvimento da primeira missão, ocorrida entre 17 de abril e 3 de maio de 1992. Nos Estados Unidos, eram dois os principais objetivos: nas visitas ao BIRD e ao BID, a apresentação dos projetos prioritários do governo para a obtenção de financiamento externo e, em reunião com analistas de investimentos do Banco Morgan Stanley e a direção do Banrisul em Nova Iorque, a captação de recursos internacionais para o financiamento de exportações e a modernização de empresas estatais através do Banrisul.

No Japão, à busca de cooperação técnica e financeira para projetos prioritários do governo foram acrescentadas a promoção comercial e a divulgação do Estado como destino para investimentos estrangeiros, tendo sido realizado o seminário “Potencialidades do Rio Grande do Sul” para um público formado por empresários com interesse em investir no Brasil. As visitas a Hong Kong e Taiwan concentraram-se nesses dois temas. Enquanto as missões realizadas pelo governo Simon objetivavam, principalmente, promover a cooperação técnica e a financeira, o governo Collares acrescentou a promoção comercial e a atração de investimentos à agenda de suas missões ao exterior.

Da mesma forma como ocorrera nas missões realizadas durante a gestão Simon, os interlocutores do governador Collares não foram as autoridades de maior hierarquia dos governos nacionais e em organizações internacionais. Nas audiências em órgãos do governo japonês, o governador foi recebido pelos vice-ministros da indústria e dos negócios estrangeiros. Em visitas a organizações internacionais, a comitiva foi recebida por diretores.

Nas audiências com GNC e com organizações privadas, os contatos foram de alto nível. No Japão, houve audiências com o governador de Shiga e com o prefeito de Tóquio. Em Taiwan, os encontros foram com os vice-ministros de relações exteriores e da economia⁵⁷. Em visitas a empresas, foram recebidos por membros da alta direção. Na montadora Daihatsu, encontraram-se com o presidente e, na Toshiba, foram recebidos por diretores técnicos. Na Federação das Indústrias

⁵⁷ Nas visitas aos órgãos de governo em Taiwan, foram os presidentes da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça que se manifestaram em nome do Estado do Rio Grande do Sul, evitando-se possíveis conotações políticas de manifestações do governador, já que o Brasil não reconhece Taiwan como entidade estatal autônoma.

do Japão e na de Taiwan, na Associação de Indústrias Japonesas do Couro, na Câmara de Comércio e Indústria do Japão e na Associação de Importadores e Exportadores de Taiwan reuniram-se com presidentes, principais dirigentes e empresários em geral.

4.2.4 As relações com outros órgãos estaduais e com o Itamaraty

Também no governo Collares atividades envolvendo a esfera internacional foram desenvolvidas em outras Secretarias. O Departamento de Comércio Exterior e as negociações para atrair novos investimentos estrangeiros permaneceram na Secretaria de Indústria e Comércio, agora denominada Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (SDES). A cooperação técnica e financeira continuou na esfera da SEAI e da Secretaria de Coordenação e Planejamento, renomeada como Secretaria do Planejamento e da Administração (SPA). A integração física permaneceu entre os objetivos da Secretaria dos Transportes. Merecem destaque as atividades da Secretaria da Cultura (SEDAC) em prol da integração: criada durante o governo Simon, ela se consolidou e passou a promover diversos eventos de intercâmbio cultural, envolvendo grupos de teatro e dança, escritores e artistas gaúchos, uruguaios e argentinos.

As relações entre a SEAI e a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social eram conflituosas, tendo em vista que a SEAI começou a promover o comércio internacional, principalmente com o Mercosul. A competência sobre o relacionamento com os bancos internacionais de fomento também originou conflitos com a Secretaria do Planejamento e da Administração.

A SEAI não teve sucesso em firmar-se entre os órgãos da administração estadual como o responsável pelos assuntos internacionais do Estado. Exemplo disso é que a Secretaria foi o quinto órgão a emitir parecer sobre proposta de criar a *Casa del Estado de Rio Grande do Sul en Córdoba*, uma entidade que poderia vir a representar o Estado internacionalmente ⁵⁸.

⁵⁸ A proposta foi encaminhada pela Comissão Pró-Fundação da Casa do Rio Grande do Sul à Companhia Rio-Grandense de Turismo (CRTUR), em agosto de 1994. A CRTUR aprovou a solicitação e a repassou para a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (SDES). Após seu assentimento, a SDES remeteu o projeto à Secretaria da Cultura (SEDAC), que o enviou para apreciação ao Conselho Estadual de Cultura. Somente após todo esse trâmite o processo foi repassado para a SEAI (SEDAI, 2004).

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. Técnicos do Ministério vieram conhecer o sistema e elogiaram seu funcionamento e pioneirismo.

O relacionamento com o MRE foi importante também para a capacitação de técnicos estaduais no exterior. A SEAI recebia do Ministério ofertas de bolsas de estudo de diversos países e agências internacionais e as divulgava entre os órgãos da administração pública. Posteriormente, encaminhava as candidaturas ao setor de cursos do MRE que fazia a seleção dos técnicos brasileiros a serem contemplados com os treinamentos. A SEAI também era ponto focal no Estado do Departamento de Promoção Comercial do MRE, divulgando oportunidades de negócios internacionais para formar *joint ventures* entre empresas brasileiras e estrangeiras.

Como se observa, 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.

4.2.5 Uma avaliação da experiência

Os temas internacionais não tiveram destaque particular na agenda política do governo Collares, mas a SEAI foi mantida, sua estrutura ampliada e novos funcionários foram contratados. A Secretaria realizou ações que envolveram a sociedade gaúcha na defesa de seus interesses face ao Mercosul e incrementou os serviços de apoio aos negócios internacionais.

Da mesma forma como ocorrera no governo Simon, utilizaram-se diversos mecanismos de paradiplomacia. 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 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.

O governo gaúcho utilizou *estratégias de mediação e diretas* em suas ações na esfera externa. As de mediação ocorreram quando o governo repassava sugestões e demandas para os Subgrupos que formulavam o posicionamento brasileiro nos diversos temas do Mercosul. Estratégias *diretas* foram usadas nos relacionamentos com GNC e para obter cooperação técnica e financeira. O relacionamento com empresários estrangeiros também era por meio de estratégias *diretas*.

Neste governo, a *motivação* principal da atuação paradiplomática deixou de ser a defesa dos interesses do Estado no processo de integração regional, passando-se a priorizar a promoção comercial, a geração de negócios internacionais e a atração de investimentos externos, tanto no âmbito do Cone Sul como em outras áreas. A cooperação internacional manteve-se secundária.

As mudanças de prioridades levaram ao abandono da cooperação acadêmica no Mercosul e dos estudos sobre a integração física. Apesar disso, instâncias de discussão iniciadas durante o governo anterior tiveram seguimento, como as reuniões da CEDIF e do Protocolo 23, e outras foram iniciadas, como o Fórum Permanente do Mercosul. Os programas de facilitação de negócios, iniciados ao final do governo Simon, foram aprimorados. Não tiveram continuidade as negociações com a Junta de Andaluzia e com o Estado de Indiana, com os quais havia sido firmado atos internacionais que previam a assinatura de Acordos de Irmanação no futuro.

As trocas de titular na SEAI ocorridas durante o governo Collares acarretaram mudanças nas ações paradiplomáticas, passando-se, em alguns casos, a priorizar seu impacto político e descuidando-se das condições técnicas de execução. Exemplo disso foi a CEDIF: no início do governo, as reuniões eram acompanhadas por técnicos da SEAI, que redigiam memórias e buscavam soluções para os problemas apontados pelos representantes das regiões de fronteira; no final do governo, os técnicos já não acompanhavam mais as reuniões e nem eram informados sobre as demandas recebidas, cuja execução ficava a cargo de assessores de campanhas eleitorais.

A SEAI continuou sem orçamento próprio e, apesar do aumento do número de funcionários, não houve elevação do nível de qualificação na área internacional. Os técnicos mais experientes, cujos conhecimentos haviam sido adquiridos em seu

trabalho na SEAI, ensinavam os novos e, muitas vezes, propunham ações e programas aos secretários.

Como ocorrera anteriormente, a SEAI contou com o apoio do Itamaraty tanto para a organização das missões ao exterior, como para a realização de seminários que visavam atrair investimentos estrangeiros. Também encaminhou ao MRE sugestões e demandas da CEDIF, do Fórum Permanente do Mercosul e dos Subgrupos do Mercosul.

O governo gaúcho continuou participando da rede CODESUL – CRECENEA Litoral e a SEAI ampliou seus contatos com câmaras de comércio e com empresários estrangeiros. Durante suas missões internacionais, o governador manteve contatos com representantes de governos nacionais, de GNC, de organizações intergovernamentais, de entidades empresariais e com empresários.

Nas eleições de 1994, Antônio Britto (PMDB) foi eleito governador, tendo início uma nova etapa na gestão dos assuntos internacionais na esfera administrativa estadual.

4.3 O governo Britto e a inserção do Rio Grande do Sul nos fluxos internacionais de investimentos

4.3.1 O surgimento da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI)

O governo Britto representou uma ruptura com a gestão vigente dos assuntos internacionais do Estado. Ao iniciar sua administração, o governador encaminhou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei 1/95, reordenando funções de órgãos governamentais. Entre as várias mudanças, extinguiu-se a SEAI e incorporaram-se as funções da área internacional à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, dando origem à Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI).

O motivo para essa incorporação era “assegurar a integração do Rio Grande do Sul no mercado internacional, especialmente no que diz respeito ao Mercosul” (SCP, 1996, p. 19). Tal objetivo também fundamentara a criação da SEAI em 1987, mas os contextos eram diferentes.

Enquanto, em 1987, davam-se os primeiros passos para a integração do Cone Sul, em 1995 o Mercosul já havia sido instituído e o Rio Grande do Sul estava

tendo bastante êxito em suas exportações para esse mercado. Entre 1991 e 1994, as exportações gaúchas para o Mercosul haviam crescido 218,6%, enquanto as do Brasil tiveram incremento de 156,4%. A importação de produtos mercosulenhos pelo Rio Grande do Sul elevou-se 68,1% no período, ao passo que as brasileiras chegaram a 104,4%. Esse importante fluxo de comércio do Rio Grande do Sul com o Mercosul “derruba a tese de que o Estado seria inundado pela produção dos países vizinhos e, conseqüentemente, seria um dos estados brasileiros mais prejudicados pela integração” (MACADAR, 1999, p. 114).

Em 1995, a situação econômica nacional também era outra. Estancara-se a torrente inflacionária e iniciara-se um período de relativa estabilidade. Começava nova onda de investimentos estrangeiros no país, sendo os mais significativos – e os mais disputados entre os Estados – os realizados por montadoras de automóveis.

Era a época em que a corrente neoliberal defendia a diminuição do aparelho estatal para dinamizar a economia, as reformas fiscal e da previdência, a revisão dos gastos públicos, as privatizações e a desregulamentação dos mercados. Tomava lugar o paradigma do *Estado normal*, conforme definido por Cervo (2003). O governo federal brasileiro e o do Estado do Rio Grande do Sul adotaram muitos desses princípios. O governo gaúcho afirmava que

o cenário internacional, principalmente a globalização e a regionalização da economia, o novo paradigma tecnológico e as novas formas de organização do trabalho estão a determinar ao Estado uma nova agenda de tarefas e um novo estilo de atuação. De certo modo, respeitadas as suas limitações, o Governo do Estado teve também que incorporar esses princípios⁵⁹ (SCP, 1996, 2ª pág.).

Segundo o governador Britto, a situação do Rio Grande do Sul, no início de seu mandato, apresentava um sério desequilíbrio financeiro nas contas do Estado, um setor público desorganizado, uma infra-estrutura em condições precárias, um desempenho insuficiente da economia em termos comparativos aos dos Estados mais dinâmicos do país e graves problemas sociais. Seu desafio era construir as “condições necessárias a uma inserção competitiva da economia gaúcha no cenário nacional e internacional” como forma de oferecer melhores condições de vida para a população (SCP, 1996, 1ª e 2ª p.).

⁵⁹ Entre outras iniciativas do governo estadual, cabe destacar que mais de 13.000 servidores foram exonerados até dezembro de 1996 por meio do Plano de Demissão Voluntária; empresas estatais tradicionais, como a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT), foram quase totalmente privatizadas; a Caixa Econômica Estadual (CEE) foi extinta; e pólos de pedágio foram criados, terceirizando a manutenção de rodovias.

A extinção da SEAI não implicava que os assuntos internacionais ou o Mercosul tivessem se tornado irrelevantes. Em sua posse, o governador dizia: “A vertiginosa sucessão de acontecimentos mundiais, aproximando nações, unindo mercados e estabelecendo uma competição sem precedentes na história universal avisa-nos que o Rio Grande não pode perder mais tempo” (BRITTO, 1995).

O objetivo do governo era garantir a “inserção internacional” do Rio Grande do Sul, o que ocorreria pela transformação do “ambiente regional de uma economia predominantemente de *agribusiness* em um parque industrial moderno e competitivo, exigências constantes da nova ordem internacional” (SCP, 1998, p. 15).

A integração regional era considerada positiva pelo seu papel potencial na modificação do perfil econômico do Estado: sendo o centro geográfico do bloco, o Rio Grande do Sul poderia atrair novos investimentos que permitiriam

diversificar setorialmente a indústria, de renovar-lhe o perfil institucional pela entrada de grandes empresas e, assim, de elevar a estrutura industrial gaúcha a um novo patamar, condição indispensável para a renovação geral da economia estadual e único caminho disponível para o aumento sustentado dos postos de trabalho (SCP, 1999, p. 25).

Porém, o posicionamento no Mercosul somente seria vantajoso

[...] se resolvermos com competência e rapidez nossos problemas [...]. Mas, se hesitarmos no enfrentamento das dificuldades, o Mercosul - destino natural de grandeza para o sonho gaúcho de integração - poderá resultar em mais uma oportunidade perdida, a maior de todas. Não temos o direito de ser pessimistas. Nossas riquezas, nossa posição geográfica e, acima de tudo, nossa gente nos proíbem de temer o futuro (BRITTO, 1995).

A referência, no discurso do governador, a “mais uma oportunidade perdida” relaciona-se aos ciclos de investimentos ocorridos no país durante o período desenvolvimentista que haviam priorizado a região sudeste na implantação de grandes complexos industriais⁶⁰. A participação no novo ciclo de investimentos internacionais na década de 1990 era uma oportunidade ímpar para promover o desenvolvimento industrial do qual o Estado não havia participado.

⁶⁰ Segundo Schmidt (2004), a crise pela qual passou a economia rio-grandense nos anos 1950 e o fato de o Estado não ter participado no surto de crescimento engendrado pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek causaram um grande impacto no imaginário de intelectuais, de governantes e da população, reacendendo um sentimento mais ou menos latente de marginalização do Estado na Federação brasileira. O fato de não ter sido alvo dos planos nacionais de desenvolvimento industrial realizados posteriormente fez que com que essa percepção de marginalização perdurasse entre diversas forças regionais, encontrando forte expressão nos governos de Simon e de Britto, ambos, a sua maneira, comprometidos em inserir o Rio Grande do Sul na economia nacional e na internacional, principalmente pela modernização do setor industrial.

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.

4.3.2 Os temas estratégicos na área internacional durante o governo Britto

As principais políticas do governo Britto na área internacional estiveram voltadas aos negócios, principalmente à atração de investimentos externos, e ao desenvolvimento de redes de infra-estrutura para potencializar os efeitos da integração econômica para o território gaúcho. A promoção do comércio exterior, outro tema importante na esfera dos negócios, recebeu menor atenção.

4.3.2.1 A atração de investimentos externos

As várias negociações realizadas com empresas multinacionais resultaram na realização de novos investimentos no Rio Grande do Sul, ganhando destaque as montadoras de automóveis.

O governo Britto desenvolveu negociações com a Renault, a Volvo, a Mercedes Benz, a Volkswagen, a General Motors e a Ford. As duas primeiras optaram por instalar-se no Paraná. A Mercedes Benz escolheu Minas Gerais. A Volkswagen decidiu realizar investimentos no Rio de Janeiro e em São Paulo. “Até os otimistas já estavam perdendo a esperança” quando, em dezembro de 1996, a General Motors decidiu instalar-se no Rio Grande do Sul e, em 1997, a Ford anunciou seus investimentos no Estado ⁶¹ (BELLO, 1997, p. 113).

A vinda das montadoras foi saudada como um “ponto de inflexão entre um passado caracterizado pela ausência de perspectivas e um presente rico em novas oportunidades de investimento”, em que o Estado passaria a contar com um “parque industrial moderno e competitivo” que o capacitaria para inserir-se na “nova ordem econômica internacional”. Esses investimentos só teriam sido possíveis pela “nova geografia política que tomou forma neste extremo do continente, a partir da

⁶¹ Segundo Bello, o drama do Estado para atrair uma montadora iniciou em 1975, com a instalação da Fiat em Minas Gerais. Quase 20 anos depois, em 1994, a Honda anunciou uma nova fábrica para São Paulo. Os próximos dois anos foram uma sucessão de tentativas para que o RS tivesse sua montadora, o que finalmente ocorreu com a vinda da General Motors (BELLO, 1997, p. 113).

estabilidade monetária no âmbito nacional e da consolidação do Mercosul no contexto internacional” (SCP, 1998, p. 15).

No ano de 1998, 23 empresas multinacionais anunciaram ou iniciaram investimentos no Estado. Os empreendimentos concentraram-se nos setores automotivo, de alimentos e de bebidas. Várias dessas empresas multinacionais coincidiram em apontar que, além dos incentivos fiscais concedidos pelo governo gaúcho, pesou em sua decisão a localização do Estado próximo aos principais mercados consumidores do Mercosul (MACADAR, 1999).

Quadro 7 - Investimentos estrangeiros no RS, anunciados ou iniciados em 1998

Empresa	Capital	Produto
Maxion Motores Ltda.	EUA	Motores a diesel
AGCO do Brasil	EUA	Ampliação da produção de tratores
New Age Bebidas e Alimentos Ltda.	EUA	Bebidas e sucos
Crown Cork Embalagens	EUA	Latas de alumínio
Dell Computer	EUA	Computadores pessoais
Hydro-Pacific	EUA	Equipamentos para tratamento de água
Land and Sky do Brasil	EUA	Colchões especiais
Capri	EUA	Fio texturizado de poliéster
Innova	Argentina	Estireno e poliestireno
Canale do Brasil	Argentina	Ampliação da linha de biscoitos da Isabela
Sports Cars Brasil	Reino Unido	Montagem de carro esportivo da McLaren
Britax	Reino Unido	Espelhos retrovisores para veículos
Frangosul	França	O grupo Doux adquiriu o controle da Frangosul
Rouiller	França	Fertilizantes
Sinos dos Alpes Alimentos Ltda.	Itália	Embutidos
Proar Equipamentos Pneumáticos Ltda.	Espanha	Componentes de carrocerias de ônibus e trens
A.G. Simpson	Canadá	Estamparia
Ursus do Brasil	Polônia	Tratores
Ensinger	Alemanha	Plástico para engenharia
Indutex	Portugal	Laminados em poliuretano e PVC
Tessengerlo Chemie	Bélgica	Janelas e portas em PVC
Nestlé	Suíça	Rações para animais domésticos
Livnica Kikinda	Iugoslávia	Autopeças e conexões para fluidos líquidos e gasosos

Fonte: MACADAR, 1999, p. 115-16.

Instituições privadas também se envolveram nas ações para atrair investimentos. Por iniciativa da FEDERASUL e da FIERGS foi criada, em 1995, a *Pólo RS - Agência de Desenvolvimento*, uma sociedade civil sem fins lucrativos, de natureza e controle privados, mas com o apoio institucional do governo do Estado. A Pólo RS era a única agência de desenvolvimento estadual no país não dependente de governo. Tendo como participantes “várias das principais lideranças empresariais gaúchas, além de suas mais expressivas entidades de representação”, a agência tinha como objetivo “a atração e o apoio à viabilização de investimentos considerados estratégicos para a economia rio-grandense” e a “promoção do Estado como região privilegiada para a localização de investimentos produtivos e para a cooperação interempresarial” (SCP, 1996, p. 36). A Pólo RS ajudou nas negociações com a Dell Computer Corporation, a General Motors e a Ford ⁶².

No início de 1998, quando a Dell decidiu investir no Brasil, os Estados cogitados para sua instalação eram São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. Sabendo da intenção da empresa de vir para o país por meio de seus contatos nos Estados Unidos – executivos gaúchos trabalhando em Nova Iorque e em São Francisco – a Pólo RS visitou a empresa, juntamente com o secretário de desenvolvimento e assuntos internacionais, Nelson Proença, e, seis meses depois, ela anunciava sua instalação no Rio Grande do Sul. Um dos motivos alegados para essa escolha, além dos incentivos fiscais oferecidos, foi o fato de que somente no Rio Grande do Sul a empresa encontrara uma agência de desenvolvimento que, por ser da iniciativa privada, entendia melhor as necessidades específicas de seu investimento e era célere no repasse de informações (NELSON, 2003).

4.3.2.2 As melhorias na infra-estrutura

A influência do Mercosul para a melhoria da infra-estrutura no Rio Grande do Sul manifestou-se, principalmente, nas áreas de transporte e de energia (MACADAR, 1999). Teve início durante o governo Britto o Programa Corredores de Transporte, com vistas a interligar os principais centros produtores agrícolas e industriais do Estado, o Porto de Rio Grande e as fronteiras com a Argentina e o Uruguai. Com

⁶² A Pólo RS permanece em atuação. Ela é mantida por 30 grandes empresas instaladas no Rio Grande do Sul, como Gerdau, DHB, John Deere, GM e Ipiranga, e em seu quadro de associados estão as principais organizações empresariais gaúchas, com o objetivo comum de “ajudar o Estado a manter uma agenda permanente de crescimento, sem interrupções ou mudanças de rumo a cada troca de governo” (<<http://www.polors.com.br/>>).

recursos provenientes do BID, do Eximbank japonês e do próprio Estado, previa-se a pavimentação de 900km de estradas, os chamados Corredores do Mercosul (BELLO, 1997). A ponte binacional entre São Borja, no Brasil, e Santo Tomé, na Argentina, finalizada em 1997, foi considerada um passo importante para a constituição do corredor bioceânico.

Na área de energia, houve a privatização parcial da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), tendo sido feitos novos investimentos na construção de usinas hidrelétricas e uma termoelétrica em Uruguaiana, com a utilização de gás argentino. No período, o gasoduto Brasil – Bolívia alcançou Porto Alegre.

Na área das telecomunicações, houve a privatização parcial da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e expansão acelerada dos serviços de telefonia celular e fixa.

4.3.2.3 Os dados menos animadores do comércio exterior

A promoção do comércio exterior recebeu menos atenção do que a atração de investimentos e as ações para a melhoria da infra-estrutura. Provavelmente, o baixo desempenho das exportações tenha levado à convicção de que se devia privilegiar a atração de novos investimentos estrangeiros que agregassem à pauta de exportações gaúchas produtos menos dependentes da taxa de câmbio e de preços internacionais para sua competitividade no mercado externo.

As ações de apoio ao comércio exterior enfrentavam dificuldades devido às políticas para a estabilização econômica adotadas pelo Plano Real. A sobrevalorização da moeda brasileira favoreceu o aumento das importações, o que contribuiu para a estabilidade dos preços internos, mas onerou as exportações e gerou déficits na balança comercial entre 1995 e 2000 (BELLO, 2004 A).

A Tabela 3 mostra o comportamento das exportações totais do Brasil e do Rio Grande do Sul entre 1993 e 1998. O valor registrado em 1993 para o Estado reflete os expressivos aumentos das exportações para a Argentina. O valor de 1994 marca o início dos efeitos do Plano Real sobre as exportações do Estado.

Tabela 3 - Variação das exportações totais, de 1993 a 1998, em %

	BR	RS
1993	7,7	19,3
1994	12,9	-2,9
1995	6,8	3,1
1996	2,7	9,3
1997	11	10,7
1998	-3,5	-10,3

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

As exportações para o Mercosul mantiveram tendência crescente, tanto para o Brasil quanto para o Rio Grande do Sul.

Tabela 4 - Variação das exportações para o Mercosul, de 1993 a 1998, em %

	BR	RS
1993	14	11,7
1994	13,6	14
1995	13,2	13,7
1996	15,3	15,82
1997	17	17,32
1998	17,3	19,7

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice.

As vendas do Rio Grande do Sul para o Mercosul apresentaram um crescimento médio de 16,54% ao ano durante a gestão Britto, enquanto as exportações para o resto do mundo cresceram a 1,17%. “Se não fosse pelos acordos de comércio preferencial assinados no Mercosul, as exportações do RS teriam ficado praticamente estagnadas entre 1995 e 1998” (BELLO, 2001, p. 51).

4.3.3 A estrutura e os eixos de atuação da área internacional na SEDAI

O Art. 8º, Inciso III, da Lei nº 10.356, de 11 de janeiro de 1995, que trata da estrutura organizacional da administração direta do Estado, define como competências da SEDAI:

- a) desenvolvimento industrial;
- b) desenvolvimento comercial;
- c) registro do comércio;
- d) assistência a pequena e média empresa e ao cooperativismo;
- e) relacionamento econômico e de integração comunitária com outros países, especialmente os signatários do Tratado de Assunção (MERCOSUL), e organismos internacionais;
- f) comércio interno e exterior;
- g) administração de fundos de desenvolvimento;
- h) atração e incentivo ao investimento industrial e comercial.

Encontram-se entre essas competências aquelas definidas ao final do governo Collares como prioridades da SEAI: o desenvolvimento industrial e comercial do Estado. O relacionamento com outros países e com organismos internacionais perdeu o caráter geral que tinha no Decreto de criação da SEAI, passando a ser qualificado como “econômico” e de “integração comunitária”, esta referindo-se aos assuntos do Mercosul.

As competências da SEDAI na área internacional foram explicitadas pelo Art. 5º do Decreto nº 35.915, de 12 de abril de 1995, que definiu as funções dos dois departamentos que tratariam dos assuntos internacionais na nova estrutura.

Art. 5º - Aos Órgãos de Execução compete:

I - ao Departamento de Cooperação e Negócios Internacionais:

- a) formular as diretrizes do Sistema de Cooperação Internacional em nível financeiro e empresarial;
- b) promover ações de apoio ao comércio exterior;
- c) assessorar programas governamentais de atração e captação de investimentos externos;
- d) coordenar e acompanhar o relacionamento do governo estadual junto ao corpo consular acreditado;

II - ao Departamento de Integração Latino-Americana:

- a) participar da formulação e execução das diretrizes da política governamental no que se refere à integração com a América Latina;
- b) coordenar, apoiar ou promover a realização de estudos, programas, projetos e ações no âmbito do MERCOSUL, que sejam de interesse do Estado;
- c) acompanhar as atividades de subgrupos de trabalho do MERCOSUL e seus impactos na economia gaúcha;
- d) buscar o desenvolvimento da região de fronteira, estimulando a realização de projetos e empreendimentos;
- e) estimular as demandas dos diversos segmentos sociais através do "Fórum Permanente do MERCOSUL", com vista a encaminhamentos de pleitos ao Governo Federal e às instituições internacionais;
- f) registrar e fornecer informações sobre o MERCOSUL em seus mais diversos aspectos.

O Decreto manteve no Departamento de Integração Latino-Americana as principais diretrizes relativas à integração dos governos anteriores e incorporou ao Departamento de Cooperação e Negócios Internacionais as responsabilidades pela promoção do comércio exterior e pelo relacionamento consular e diplomático, previsto no projeto de criação da SEAI. A política de cooperação internacional, por sua vez, perdia o caráter técnico e voltava-se a ações “em nível financeiro e empresarial”.

A maior diferença, no entanto, foi que a área de assuntos internacionais desceu um degrau na hierarquia organizacional do Estado, passando a disputar espaço com diversos programas e projetos de desenvolvimento regional no âmbito da nova Secretaria. Segundo análise de técnico, ao se transformar em departamentos, “a área internacional perdeu autonomia, visibilidade, eficiência e celeridade em suas ações”.

A perda de hierarquia implicava que

qualquer iniciativa tinha que passar por mais instâncias até ser aprovada, dificultando a tomada de decisões. Quanto ao relacionamento externo, também ficou mais difícil, porque um diretor de departamento não é tão bem recebido quanto um secretário de Estado.

A área internacional passou por novo rearranjo em 1996, que resultou na criação do Departamento de Assuntos Internacionais e Integração Latino-Americana (DIN)⁶³, acumulando as funções dos dois departamentos anteriores. O DIN era composto por cinco divisões: Integração Latino-Americana, Cooperação Internacional, Negócios Internacionais, Redes Internacionais e Relações Consulares.

Durante o governo Britto, a SEDAI teve quatro titulares. Adolfo Antônio Fetter Júnior, deputado, atuou em 1995; Gilberto Mosmann, titular da Secretaria de Indústria e Comércio durante o governo Simon, ocupou a pasta em 1996; Nelson Luiz Proença Fernandes, empresário e deputado, foi secretário em 1997 e início e fim de 1998; e Edemar Morel Tutikian assumiu por cerca de sete meses em 1998.

Muitas mudanças ocorriam entre uma gestão e outra. Em 1995, por exemplo, foram realizadas diversas ações com foco no Mercosul, o que, segundo análise de técnico da área internacional, relacionava-se com o perfil do secretário Fetter, tido como “um entusiasta da área internacional e, principalmente, do

⁶³ O Decreto 35.915, que instituiu os dois departamentos, nunca foi alterado para contemplar a modificação.

Mercosul”⁶⁴. Nos anos seguintes, o DIN voltou-se a ações de promoção ao comércio exterior.

Segundo Paes Leme,

pode-se afirmar que as atividades levadas a efeito refletiam a disposição e a atenção dispensadas à área internacional pelo ocupante da pasta. O ano de 1996, por exemplo, foi caracterizado pela suspensão de atividades importantes (fim do Fórum Permanente do Mercosul) e pela redução da estrutura administrativa e da participação em feiras e eventos (PAES LEME, 2002).

O governo Britto estabeleceu 150 projetos como prioridades da administração estadual. Outros programas e ações existentes receberam menos atenção, o que, em alguns casos, implicou cortes de verbas e em número de funcionários (SCHMIDT, 2004). Na SEDAI, segundo análise de técnico, “não resta dúvida de que o principal programa foi a captação de recursos externos via investimentos de empresas transnacionais”. O DIN, porém, não participava nessas negociações e algumas de suas ações sofreram cortes ou foram abandonadas, como é o caso do Fórum Permanente do Mercosul e das reuniões da CEDIF.

4.3.4 Ações relevantes do DIN

Nas *Mensagens* encaminhadas durante a gestão Britto⁶⁵, as ações internacionais realizadas pelo DIN concentraram-se em *negócios internacionais*, *cooperação internacional* e *integração regional*. O Apêndice A traz uma lista das ações desenvolvidas classificadas conforme esses itens. Permaneceram os temas definidos durante a gestão Simon e, como iniciara no governo Collares, a área de negócios manteve a prioridade.

4.3.4.1 Negócios internacionais

Nesse campo, as ações do DIN estiveram voltadas à: (1) *facilitação de negócios*, promoção de parcerias empresariais que proporcionassem transferência

⁶⁴ Como deputado federal, Fetter fizera parte da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

⁶⁵ Diferentemente das *Mensagens* enviadas por governos anteriores, que listavam em detalhes as realizações de cada órgão público, as do período de Antônio Britto são mais sucintas. Essa falta de dados prejudica uma análise mais profunda sobre suas políticas para as diferentes áreas. Sobre a área internacional, na SEDAI, há maior quantidade de dados sobre as ações realizadas nos anos de 1995 e 1998 e muito pouco sobre 1996 e 1997, principalmente nas áreas de cooperação técnica e integração. Buscou-se, então, complementação em artigos de conjuntura publicados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE).

de tecnologia e de investimentos; e (2) *promoção comercial*, estímulo à cultura exportadora e promoção externa de produtos gaúchos.

O Departamento criou o seminário itinerante *RS Exportação – Caminhos para o desenvolvimento*, destinado a estimular os empresários a comerciar com outros países. Os seminários, no total de dezessete, contaram com a presença de representantes do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Banco do Brasil, da Receita Federal e do SEBRAE-RS, que procuravam informar os serviços destinados a facilitar as exportações. Também eram apresentados casos de exportadores bem-sucedidos e divulgadas as diversas redes de facilitação de negócios internacionais disponíveis através do DIN, como o Disque Mercosul, a Bolsa de Negócios, a rede BRE, o SIPRI e o Brazil Trade Net.

Como um dos resultados desses seminários, foi realizada uma missão governamental e empresarial ao Chile, chefiada pelo vice-governador. O objetivo da missão era promover exportações gaúchas e atrair investidores para o setor de jóias da região de Guaporé. A programação incluiu um seminário sobre as oportunidades de investimentos no Rio Grande do Sul e rodadas de negócios entre empresários gaúchos e chilenos. O Departamento também apoiou a realização de missões empresariais à Argentina, à Rússia, à Bolívia, à Itália, à Espanha, ao Japão, à China e à Bélgica. Essas missões eram articuladas pelos sindicatos setoriais empresariais e o DIN auxiliava na programação e nos contatos com o corpo diplomático brasileiro. As programações incluíam rodadas de negócios e visitas a centros tecnológicos e feiras internacionais setoriais.

No último ano do governo Britto foi criado o grupo *RS Exportar*, constituído por SEDAI, Pólo RS, SEBRAE-RS e FIERGS, com a finalidade de promover ações conjuntas no exterior, notadamente a participação em feiras e missões.

Com relação ao Disque Mercosul, o serviço foi ampliado em 1995, tendo passado a incluir em seus bancos de dados empresas de diversos países, não mais somente do Mercosul. Em 1996, a Bolsa de Negócios transformou-se no primeiro banco de dados do Estado a possibilitar o acesso via Internet. Nos dois últimos anos, no entanto, o programa sofreu cortes em número de funcionários e em equipamentos.

4.3.4.2 Integração regional

As ações desenvolvidas pelo DIN no âmbito do Mercosul concentraram-se nas relações com governos do Cone Sul e com o MRE.

No início do governo Britto, sob a gestão do Secretário Fetter, o DIN participou na criação do Fórum de Governadores CODESUL – CRECENEA Litoral e de onze Grupos de Integração Temática (GIT)⁶⁶ para discutir temas de interesse comum dos Estados e Províncias fronteiriços de Brasil e Argentina. Os temas e as propostas tratados no âmbito dos GIT eram informados às Secretarias Executivas nos dois países e as Secretarias, por sua vez, decidiam quais comporiam a pauta das reuniões de governadores. Entre 1995 e 1998, ocorreram sete Fóruns de Governadores. No Rio Grande do Sul, o escritório do CODESUL tinha a responsabilidade de organizar a participação gaúcha, com o apoio da área internacional da SEDAI.

Em 1995, o DIN também envolveu-se na realização do “Circuito Mercosul” de missões, das quais participaram o governador, autoridades governamentais e empresários. Os países visitados foram Uruguai, Argentina e Chile. Dessas missões resultaram diversos convênios. Um deles reuniu a SEDAI, a Secretaria da Coordenação e do Planejamento e a Confederação Geral da Indústria Argentina com o fim de realizar ações conjuntas para favorecer a integração econômica e o desenvolvimento de micro e pequenas empresas no Mercosul. Acordo similar foi firmado com a Câmara de Indústrias do Uruguai. Também foi negociado ajuste complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e Argentina visando a realizar projetos conjuntos que buscassem soluções para problemas de interesse regional e realizar seminários anuais de pesquisadores e técnicos. A Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Argentina foram designadas entidades executoras.

A partir de 1996, quando o Departamento de Integração e Assuntos Fronteiriços tornou-se uma divisão e perdeu funcionários, a área deixou de formular e implementar programas ou estratégias de ação para definir os interesses do Rio

⁶⁶ Na primeira reunião, foram criados 11 GIT: Aspectos Fronteiriços (sub-grupos Defesa Civil e Agricultura), Saúde, Educação, Cultura, Turismo, Meio-Ambiente, Segurança, Infra-Estrutura (sub-grupos Transporte, Comunicação e Gasoduto), Ciência e Tecnologia, Cooperação Técnica e Conselhos Profissionais.

Grande do Sul no projeto integracionista, passando a atuar de forma pontual, para atender demandas localizadas.

Isso não era resultado de desinteresse do governo com a problemática da integração, mas da pulverização de iniciativas. Diversos assuntos fronteiriços com a Argentina eram tratados no âmbito do CODESUL – CRECENEA Litoral e do Fórum de Governadores; aqueles com o Uruguai também faziam parte do programa para a recuperação econômica da Metade Sul do Estado, coordenado pelo Gabinete do Vice-Governador. Com relação aos negócios, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) instalou o Centro de Negócios Mercosul em sua representação em Buenos Aires, objetivando facilitar o “relacionamento de empresários do sul do país com empresas argentinas, para que sejam incrementados negócios de importações e exportações, complementações e parcerias” (SCP, 1996, p. 51). No âmbito da Secretaria da Cultura, realizou-se a I Bienal de Artes do Mercosul em 1997, além de várias outras mostras envolvendo artistas do Prata. A Secretaria da Educação participava do Grupo de Integração Temática CODESUL – CRECENEA Litoral para promover o ensino de português e espanhol nas regiões de fronteira e desenvolver currículos escolares “com conteúdos comuns na área histórico-cultural dos povos latino-americanos” (SCP, 1996, p. 85). A Secretaria da Justiça participava das ações do Conselho de Segurança do CODESUL, que firmou convênios com a Gendarmeria Nacional Argentina e com o Registro Nacional de Propiedad del Automotor para “incrementar e melhorar a eficiência das ações de segurança pública nas regiões de fronteira e disciplinar a realização de operações conjuntas quando houver necessidade” (SCP, 1996, p. 92).

4.3.4.3 Cooperação internacional

No âmbito da cooperação internacional, as ações do DIN subdividiram-se em: (1) *cooperação com GNC*, gerenciamento do convênio com Shiga, manutenção do relacionamento com Indiana e aproximação com Corrientes, Valparaíso e Manitoba; (2) *cooperação com instituições internacionais*, negociação de projetos de cooperação com agências de governos centrais e outras instituições estrangeiras; e (3) *promoção da cooperação*, divulgação de oportunidades de cooperação e articulação com o MRE para receber cooperação técnica.

As ações na esfera da cooperação internacional diminuíram em intensidade. A cooperação financeira passou, definitivamente, para a Secretaria de Coordenação e Planejamento e a tecnológica, para a Secretaria da Ciência e da Tecnologia. Não foram continuadas as ações de oferta de cooperação no âmbito do Mercosul e para outros países em desenvolvimento, realizadas em articulação com a ABC nos governos anteriores. O relacionamento direto com essa agência também diminuiu, pois, em 1995, o MRE instalou um escritório regional de representação no Estado, o ERESUL, que passou a centralizar os contatos.

O Escritório também passou a divulgar as oportunidades de treinamento no exterior que a SEAI antes recebia do Departamento de Cursos do MRE e repassava para instituições públicas e privadas do Estado; o DIN manteve somente a divulgação dos cursos da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), dado que o relacionamento com essa agência era importante devido aos vários projetos que apoiava no Estado.

Foram mantidas as ações decorrentes do Acordo de Irmanação com a Província de Shiga, envolvendo o intercâmbio técnico em diversas áreas. Uma inovação foi a realização de pesquisas conjuntas envolvendo técnicos do Estado e da Província sobre a utilização das cinzas geradas pela queima de carvão em usinas termelétricas da região de Candiota⁶⁷, na Metade Sul do Estado.

No âmbito das relações CODESUL – CRECENEA Litoral, o governo gaúcho firmou, em 1995, sete acordos de cooperação com a Província argentina de Corrientes, sobre vigilância sanitária e epidemiológica, controle e combate de zoonoses, treinamento para o cultivo de arroz irrigado e capacitação de empresários e de trabalhadores rurais.

Novos Acordos de Irmanação foram firmados. O acordo com a Quinta Região de Valparaíso, no Chile, visava a promover o intercâmbio nas áreas de comércio, cooperação técnica e cultura, mas o principal motivo para a aproximação das duas regiões era o estabelecimento de contatos com os Portos de Valparaíso e

⁶⁷ Essas cinzas são normalmente descartadas sem atenção ao meio ambiente, podendo contaminar águas superficiais e subterrâneas. Um dos projetos de pesquisa visava a verificar a possibilidade de produzir peças de cerâmica a partir da mistura de argila com uma fração de cinzas resultantes do processo de queima de carvão em Candiota. Conforme os resultados, pretendia-se apoiar a constituição de um pólo de indústria cerâmica na área, o que contribuiria para dinamizar a economia da metade sul do Estado. A outra pesquisa tinha por objetivo produzir zeólitas a partir dessas cinzas para uso na recuperação de águas poluídas pela atividade mineira. Zeólitas são materiais, naturais ou produzidos, com poros microscópicos que funcionam como filtros e retêm praticamente todos os metais tóxicos e até algumas substâncias orgânicas.

de Antofagasta para a viabilização de um corredor bioceânico, que teria no lado brasileiro o Porto de Rio Grande ou o de Porto Alegre ⁶⁸.

O outro convênio foi com a Província de Manitoba, no Canadá, que se comprometeu, juntamente com o Rio Grande do Sul, a apoiar seus respectivos governos federais nos esforços para fortalecer o comércio nas Américas e a realizar ações de cooperação nas áreas de comércio, cooperação técnica e cultura. Houve troca de missões governamentais e empresariais. O DIN organizou a mostra, *Canadá nos Pampas*, que contou com a presença de autoridades do governo de Manitoba, de artistas e de empresários ⁶⁹.

As relações do Rio Grande do Sul com esses GNC demonstravam o interesse em estabelecer parcerias que proporcionassem melhorias no desenvolvimento regional. As relações com Valparaíso e Corrientes eram importantes para a integração física e política no Mercosul; Manitoba era relevante em termos de comércio e das negociações sobre a ALCA; e Shiga, por sua vez, podia facilitar a transferência de tecnologias úteis para o desenvolvimento do Estado.

4.3.4.4 Missões internacionais

O DIN também preparou missões internacionais governamentais, técnicas e empresariais. Nas *Mensagens* constam as missões lideradas pelo governador a dez países: Argentina, Uruguai, Chile, Espanha, Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos, Canadá, Japão e Coréia ⁷⁰.

As missões à Argentina, ao Uruguai e ao Chile foram realizadas no primeiro ano da gestão com o objetivo de aproximar o Rio Grande do Sul desses governos nacionais e estimular relações com os setores de indústria, comércio, relações exteriores, energia, transportes, turismo, educação e cultura, bem como promover o comércio exterior e empreendimentos empresariais conjuntos. No Chile, havia o interesse de conhecer os programas de privatização e de concessão de serviços públicos implementados naquele país. O governador Britto liderou uma segunda

⁶⁸ Houve troca de governo na Quinta Região de Valparaíso logo após a assinatura do Convênio, e os contatos não foram retomados.

⁶⁹ Com a troca de governo no Rio Grande do Sul, em 1999, o intercâmbio não foi retomado.

⁷⁰ Estão disponíveis os programas das visitas realizadas à Argentina, ao Uruguai, ao Chile, ao Japão, à Coréia e uma das visitas aos Estados Unidos.

visita à Argentina, especificamente às Províncias de Córdoba e Misiones, com o objetivo de aproximar os governos e as classes empresariais.

O governador chefiou duas missões aos Estados Unidos, mas somente encontra-se disponível a programação da última, em 1998. Essa viagem tinha como objetivo conhecer a direção e as sedes da Ford e da Good Year, empresas que estavam negociando sua instalação no Estado. Na missão ao Japão e à Coréia, o governador visitou empresas multinacionais com o objetivo de atraí-las para investir no Estado. Também fez parte da agenda a cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento de grandes projetos. Nos dois países foi realizado o seminário “Rio Grande do Sul – Opção para Investir”. Os seminários foram organizados em coordenação com as embaixadas brasileiras e tinham como público-alvo empresários com interesse em investir no país.

Ao comparar-se a hierarquia dos interlocutores de governos nacionais que foram visitados pelo governador Britto nos países do Cone Sul e nos países asiáticos, percebe-se que áreas vinculadas por acordos de integração regional, como é o caso do Mercosul, são mais abertas à atuação internacional dos GNC, como afirma Keating (2000). O governador gaúcho pôde discutir assuntos de interesse do Estado com autoridades ministeriais da Argentina, do Uruguai e do Chile. Já nas visitas na Ásia, os encontros foram com vice-ministros ou com o corpo técnico.

Nas visitas a GNC, as audiências foram com as autoridades de nível mais elevado, como os governadores das Províncias argentinas de Buenos Aires, Misiones e Córdoba e da japonesa Shiga, o intendente municipal de Montevideú e o prefeito de Seul. Na área empresarial, o governador foi recebido por presidentes de empresas em suas visitas a países do Mercosul e, no Japão e na Coréia, por vice-presidentes e diretores.

4.3.5 As relações com outros órgãos estaduais e com o Itamaraty

O Art. 8º da Lei 10.356, de 10 de janeiro de 1995, também trata das competências na área internacional de três Secretarias de Estado.

XI - Secretaria de Ciência e Tecnologia:

.....
 f) cooperação científica, tecnológica e universitária com outros países, especialmente os signatários do Tratado de Assunção (MERCOSUL), e organismos internacionais;

XV - Secretaria do Turismo:

.....
 c) estímulo às atividades turísticas, especialmente com os países signatários do Tratado de Assunção (MERCOSUL);
 d) intercâmbio com entidades ligadas ao turismo, inclusive organismos internacionais.

XVIII - Secretaria da Cultura:

.....
 j) cooperação cultural e artística com outros países, especialmente os signatários do Tratado de Assunção (MERCOSUL), e organismos externos.

A tentativa de concentrar as ações na esfera internacional, vigente nos dois governos anteriores, foi abandonada e substituída por ações setoriais nos campos de ciência e tecnologia, turismo e cultura. Apesar de não constar no Decreto, a função de captar recursos técnicos e financeiros internacionais tornou-se competência da Secretaria da Coordenação e do Planejamento.

No que concerne ao relacionamento com o Itamaraty, foi instalado nas dependências da SEDAI um Escritório de Representação daquele Ministério, o ERESUL. O Escritório foi criado através de convênio celebrado entre o MRE e o governo gaúcho, em 9 de junho de 1995, que previa

O Ministério indicará um representante da carreira de diplomata, para apoiar as ações que, na esfera de suas atribuições, o Ministério desenvolve no Estado, para agilizar os contatos entre o Ministério e o empresariado local, bem como promover a colaboração institucional entre o Ministério e o Governo Estadual, articulando ações conjuntas no âmbito do processo de integração regional.

O Governo Estadual prestará o apoio logístico e administrativo necessário para o bom funcionamento da representação do Ministério no Estado (BRASIL, 1995).

Para o cargo de Chefe do Escritório foi nomeado o Embaixador Jorge Carlos Ribeiro, que já havia representado o Brasil em países como o Chile e o Uruguai. O governo gaúcho cedeu instalações, móveis, equipamentos e servidores para o funcionamento do ERESUL.

O empenho em sediar uma representação do Itamaraty revelava o interesse do governo estadual em desenvolver ações na área internacional com o assessoramento qualificado de um diplomata, bem como em ter acesso mais fluido e eficiente ao MRE.

Segundo Luiz Felipe Lampreia, então Ministro das Relações Exteriores, os fluxos comerciais do Rio Grande do Sul motivaram a abertura do Escritório:

[...] o Rio Grande do Sul tem uma vocação sobretudo exportadora. Uma boa parte da indústria gaúcha é voltada para o exterior. Portanto, abrem-se com o Mercosul oportunidades adicionais importantes para a colocação de produtos gaúchos no mercado internacional (LAMPREIA, 1995 B).

Excluídos o escritório do Rio de Janeiro, que existe desde a mudança do Itamaraty para Brasília, e outro instalado em São Paulo por um breve período, o ERESUL foi, provavelmente, o primeiro passo de uma política de maior aproximação do Itamaraty com os governos, empresariado e comunidade acadêmica regionais. Até o final dos anos 1990, mais seis escritórios foram instalados no país, pois “o Itamaraty precisa ter raízes plantadas em todos os Estados da federação, onde seja necessária esta ‘antena’” (LAMPREIA, 1995 B).

4.3.6 Uma avaliação da experiência

No governo Britto, o relacionamento internacional estava vinculado com o desenvolvimento, o que explica a incorporação da Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, originando a atual Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais.

Na SEDAI, o Departamento de Assuntos Internacionais (DIN), passou a ser responsável por atividades desenvolvidas pela antiga SEAI. Missões governamentais foram realizadas a dez países, com os objetivos de captar investimentos, promover a exportação de produtos gaúchos e firmar projetos de cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento estadual. Diversas autoridades estrangeiras vieram ao Rio Grande do Sul e a SEDAI iniciou novos relacionamentos com GNC, dos quais resultaram a assinatura de atos internacionais. Os contatos em nível subnacional entre o CODESUL e o CRECENEA Litoral foram intensificados com a criação do Fórum de Governadores. Foram feitas melhorias na infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, visando a promover a inserção do Estado nos fluxos internacionais de investimentos.

A *motivação* para a ação internacional nesse período era a atração de investimentos estrangeiros para renovar a matriz produtiva local, aproveitando o novo fluxo de capitais que ingressava no país. O DIN não acrescentou novos temas à agenda internacional estabelecida no governo Simon, mas os negócios tornaram-se prioritários. Mesmo as ações voltadas à cooperação internacional e à integração regional davam particular destaque à promoção de negócios.

Tendo em vista o estabelecimento da nova prioridade, foram abandonadas as reuniões da CEDIF e as do Fórum Permanente do Mercosul. Não houve continuidade no relacionamento com a Província de Jamtland, com a qual havia sido firmado Acordo de Irmanação durante o governo Collares; o Acordo de Irmanação com Valparaíso, firmado durante o governo Britto, também não prosperou.

A transformação da Secretaria em um Departamento implicou perda de autonomia e de importância dos assuntos internacionais, passando a predominar a agenda dos negócios. O número de funcionários diminuiu e não houve uma reciclagem dos técnicos para qualificá-los na área de comércio internacional.

Como ocorrera anteriormente, a SEDAI seguiu contando com o Itamaraty para apoiar a realização de missões internacionais e organizar seminários visando a atrair novos investidores estrangeiros. No âmbito regional, participou dos Fóruns de Governadores do CODESUL – CRECENEA Litoral, cujas resoluções eram encaminhadas ao MRE. A novidade desta gestão foi a utilização de atores não governamentais para atrair investimentos externos, como foi o caso da Pólo RS nas negociações que resultaram na instalação da Dell Computers no Estado.

O destaque atribuído aos negócios deu origem à intensificação e à diversificação de contatos com empresas multinacionais, principalmente montadoras de automóveis. Esses contatos resultaram na decisão da General Motors e da Ford de se instalarem no Estado.

Em 1999, Olívio Dutra (PT) assumiu o governo do Rio Grande do Sul, tendo início uma nova visão dos assuntos internacionais para o Estado.

4.4 O governo Olívio e a internacionalização da economia regional

4.4.1 Os temas estratégicos no governo Olívio

O programa de governo de Olívio Dutra apresentava-se como uma alternativa ao projeto de desenvolvimento regional anterior, que buscava atrair investimentos estrangeiros com vistas à modificação e à modernização tecnológica da matriz produtiva local, considerada insuficiente ou ineficaz para inserir-se nos fluxos nacionais e internacionais de comércio e investimentos.

Enquanto o governo Britto buscou realizar o desenvolvimento estadual por vias exógenas, o de Olívio o fez por vias endógenas⁷¹. José Luiz Vianna Moraes, titular da SEDAI de 1999 a 2002, destacava as experiências bem-sucedidas de regiões italianas, francesas, alemãs e estadunidenses, que demonstravam que

um governo regional pode atuar como articulador e indutor de processos locais de organização produtiva, cooperação, mobilização e qualificação dos agentes produtivos, organizador e provedor da infra-estrutura, do sistema de educação, de serviços básicos à população, da pesquisa e desenvolvimento de novos processos e tecnologias e, ainda, na sustentação da qualidade ambiental (VIANNA MORAES, 2001, p. 5).

Inspirado nesses casos, o governo gaúcho buscava

o fortalecimento da estrutura industrial existente no Estado, com ênfase para o apoio aos sistemas locais de produção⁷²; no fomento à implantação de segmentos estratégicos, através do fortalecimento do ambiente econômico, aliado à resolução de gargalos produtivos e tecnológicos; e no apoio às atividades associativas, apontando um

⁷¹ Em um estudo muito interessante, Schmidt e Herrlein Jr. (2001) buscam localizar, ao longo da história do Estado, as origens desses dois ideais de desenvolvimento. O desenvolvimento endógeno defendido pelo governo Olívio teria similaridades com as políticas na época da Primeira República, período em que o governo regional teve papel decisivo na trajetória econômica do Estado, que apresentava grau de desenvolvimento e de distribuição de renda elevado, uma economia diversificada, com alto grau de auto-suficiência e com superávits comerciais com o resto do país. A partir das políticas federais de integração do mercado nacional, a economia gaúcha enfrentou séria crise, principalmente nos anos 1950 e início dos 1960, pois não estava preparada para competir com produtos de outros Estados. A fronteira agrícola também dava sinais de esgotamento. Ainda mais, o projeto desenvolvimentista do governo federal privilegiava a região sudeste. A percepção da crise e a sensação de abandono pela União generalizaram-se, deixando marcas profundas na auto-imagem da economia regional. Muitas grupos passaram a acreditar que era necessário modificar a matriz produtiva, basicamente agro-exportadora, e seguir o caminho que dera certo – o da industrialização, trilhado por São Paulo. Seria mais nessa linha que se encaixa o projeto de desenvolvimento de Antônio Britto.

⁷² O fundamento de um Sistema Local de Produção (SLP) é a existência de uma aglomeração de empresas em torno de uma determinada cadeia produtiva. Quando essa aglomeração se desenvolve, atrai mais empresas, instituições de pesquisa e prestadores de serviços, transformando-se em um Arranjo Produtivo Local (APL). O APL, ao criar instituições de representação e de governança conjuntas para apoiar seu desenvolvimento, transforma-se em SLP.

novos rumos para a organização econômica, social e cultural da sociedade (SCP, 2003, p. 13).

Vianna Moraes (2001) destacava também a importância da “inserção econômica internacional não-subordinada” do Estado. Era necessário preparar-se para competir no sistema internacional através da capacitação dos recursos humanos, do apoio aos setores tradicionais da economia e do investimento na cooperação técnica e científica. O Estado precisava “recuperar a capacidade de atuar como indutor, regulador, articulador e defensor das prioridades sociais”, constituindo-se em um elo entre os diversos agentes sociais para a definição e a concretização de políticas indutoras do desenvolvimento.

No discurso de Vianna Moraes encontram-se os fundamentos do que Cerro (2003) denomina *Estado logístico*, no qual a função precípua do Estado, nas relações internacionais, é auxiliar a sociedade a inserir-se no mundo globalizado. Com os instrumentos disponíveis para entes federados, através da SEDAI, o governo buscou capacitar a economia regional a participar de fluxos internacionais de comércio e a fazer frente aos desafios da competição globalizada.

4.4.2 O Gabinete Extraordinário para Assuntos do Mercosul

O tema da integração do Cone Sul ganhou, novamente, uma estrutura exclusiva no início do governo Olívio. Em abril de 1999 entrou em operação o Gabinete Extraordinário para Assuntos do Mercosul, chefiado pelo secretário Renan Kurtz (PDT). A criação do Gabinete foi considerada necessária porque

as atribuições referentes ao relacionamento do Estado com o MERCOSUL estavam dispersas em diversos órgãos, com uma concentração maior na SEDAI. Em consequência, os assuntos referentes ao bloco não tinham uma coordenação específica, acarretando perdas para a economia gaúcha, pelo não aproveitamento de oportunidades oferecidas (SCP, 2000, p. 39).

A função principal do Gabinete era articular essas diversas instâncias. Em vista disso, em 1999, constituiu-se o Conselho de Coordenação das Ações do Estado (CoCAE) para estabelecer políticas estaduais relativas ao Mercosul, composto por diversos órgãos do governo. O Gabinete também buscava promover

oportunidades de negócios para empresas gaúchas⁷³. Outra de suas funções foi propiciar um maior envolvimento da sociedade no processo de integração, pois não se queria que o Mercosul fosse simplesmente “um fórum de negócios envolvendo grandes empresas”, mas sim “uma integração entre os povos”⁷⁴.

Para tanto, o Gabinete instituiu o Mercoprêmio, em parceria com a Associação de Universidades Grupo Montevideu e a FIERGS, para incentivar a elaboração de monografias sobre temas sociais e econômicos e “transformar a contribuição do cidadão em solução para os problemas do MERCOSUL” (SCP, 2000, p. 102). O prêmio teve uma edição em 2000. Também foram criados os programas MercoFÁCIL e UNIMERCO. O primeiro buscava otimizar procedimentos burocráticos entre os países do bloco, em particular nas zonas de fronteira. O UNIMERCO, por sua vez, tinha como objetivo promover pesquisas sobre alternativas de desenvolvimento do Estado no âmbito do Mercosul.

Com as ações realizadas, o secretário Kurtz previa que “o Rio Grande do Sul será a grande novidade no cenário nacional e internacional. Deixará de ser corredor de passagem para ser o formulador de propostas. É o Rio Grande dizendo: basta de centralização, estamos aqui para participar!”⁷⁵

Retomar a idéia do Rio Grande do Sul como “corredor de passagem”, em voga na gestão Simon, mas que perdera peso contestatório a partir da gestão Collares, parecia fora de contexto, já que, até 1999, o Estado vinha tendo um importante fluxo de comércio com o bloco. Essa nova referência ao antigo temor demonstra o quanto é profundo o sentimento de algumas forças regionais de achar-se periferia na Federação, confirmando a visão de Soldatos (1990) de que um dos principais motivadores domésticos para a paradiplomacia são as percepções das regiões sobre seu papel na realidade nacional.

Mesmo com todo o entusiasmo do secretário com o futuro protagonismo gaúcho, o Gabinete foi extinto em 2000 e as funções transferidas novamente para o DIN, onde foi formado o setor Mercosul.

⁷³ Para tal, o Secretário solicitou que os serviços do Disque Mercosul, criado no governo Collares e mantido no DIN durante o governo Britto, fossem repassados para o Gabinete. Após várias negociações, a SEDAI cedeu o Disque Mercosul e o DIN criou o programa de Redes de Negócios, incorporando o banco de dados de empresas da Bolsa de Negócios.

⁷⁴ <<http://www.mercosul.rs.gov.br/>>

⁷⁵ <<http://www.mercosul.rs.gov.br/>>

4.4.3 A estrutura e os eixos de atuação da área internacional na SEDAI

No início do governo Olívio, o Departamento de Assuntos Internacionais (DIN)⁷⁶ foi subdividido em duas áreas, a de Negócios Internacionais e a de Assuntos Internacionais. Na primeira estavam os setores de Comércio Exterior, Redes de Negócios e Feiras; na outra, os setores de Relações Consulares e Diplomáticas, Cooperação Internacional, Movimentos Sociais Internacionais e Mercosul, após a extinção do Gabinete.

Reduziu-se a estrutura do Departamento eliminando-se as divisões que, nos governos anteriores, eram chefiadas por coordenadores. No novo formato, o papel de chefia deveria ser exercido pelo próprio diretor. Tais mudanças, se, por um lado, reduziram as despesas com cargos de chefia, por outro, implicaram a centralização das decisões e, conseqüentemente, menor celeridade no andamento de projetos e programas, além de causar prejuízos à motivação dos servidores.

A missão do DIN era “contribuir para o desenvolvimento sustentável do Estado do Rio Grande do Sul, através do fortalecimento e da ampliação – no âmbito internacional – das relações políticas, econômicas, tecnológicas, sociais e culturais” (SEDAI, 1999).

Para cumprir tal objetivo, as ações na área dos Negócios Internacionais estavam voltadas a

- apoiar a participação no comércio internacional das empresas gaúchas;
- aumentar a participação no comércio internacional dos produtos gaúchos, através da conquista de novos mercados e do desenvolvimento de novos canais de comercialização; e
- apoiar as empresas gaúchas na internacionalização de suas operações (SEDAI, 2002 A).

Na esfera dos Assuntos Internacionais, buscou-se “gerenciar e expandir os relacionamentos com países e regiões e com organizações internacionais, de forma a identificar oportunidades de cooperação em esferas políticas, econômicas, tecnológicas, sociais e culturais” que fortalecessem o projeto de desenvolvimento regional (SEDAI, 1999).

A transformação do Gabinete do Mercosul em um setor do DIN reduziu a intensidade e o alcance das ações na esfera da integração regional. A decisão de

⁷⁶ O nome escolhido na gestão Britto era Departamento de Assuntos Internacionais e Integração Latino-Americana. Por ser tão extenso, o uso consagrou Departamento de Assuntos Internacionais.

extinguir o Gabinete estava, provavelmente, relacionada à crise enfrentada pelo bloco desde 1999, quando o Brasil mudou seu sistema de câmbio, e à mudança das estratégias da área internacional, que havia decidido diversificar mercados para além do Mercosul ⁷⁷.

4.4.3.1 Os dados mais animadores do comércio exterior

O principal projeto desenvolvido pela área internacional da SEDAI durante o governo Olívio foi o Programa Promoção Comercial. O apoio do governo gaúcho ao aumento do comércio externo foi favorecido pelo fato de o governo federal ter adotado o regime de câmbio flexível, em janeiro de 1999, que diminuiu a sobrevalorização do real com relação ao dólar, beneficiando as exportações. O governo federal também adotou novas medidas para promover as vendas externas, entre elas financiamentos, seguros, incentivos fiscais e a criação da Agência de Promoção das Exportações (APEX-Brasil).

As vendas brasileiras ao exterior começaram a apresentar aumentos contínuos de valor a partir de 2000 e o déficit comercial do país, existente desde 1994, foi superado em 2001. Essa lenta reação deveu-se, principalmente, ao comportamento dos preços externos das *commodities*, ainda afetadas pelas crises na Ásia e na Rússia, e ao fato de que importadores de produtos manufaturados brasileiros forçaram uma queda dos preços em dólares diante da desvalorização do real (BELLO, 2004 B). Assim, em 1999, as exportações brasileiras e gaúchas sofreram diminuição de valor. Em 2001 e 2002, houve nova retração das exportações, dessa vez relacionada à crise na Argentina.

⁷⁷ Bello (2004 A) considera que, após a conquista de mercados em desenvolvimento, as taxas de expansão podem se tornar vegetativas devido ao tamanho limitado de sua capacidade de absorver importações e porque, em geral, a sustentação de suas taxas de crescimento é mais incerta. Esse pode ser o caso com relação ao Mercosul: para a economista, é possível que os ganhos decorrentes da eliminação tarifária já tenham ocorrido em sua maior parte e o tamanho restrito desse mercado, juntamente com sua fragilidade cambial, podem limitar o potencial de crescimento das exportações gaúchas.

Tabela 5 - Variação das exportações totais, de 1999 a 2002, em %

	BR	RS
1999	-6,1	-11,2
2000	14,7	15,6
2001	5,6	9,8
2002	3,6	0,5

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice

Tabela 6 - Variação das exportações para o Mercosul, de 1999 a 2002, em %

	BR	RS
1999	-23,7	-21,2
2000	14,1	14,0
2001	-17,7	-16,0
2002	-48,9	-51,6

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice

As exportações do Rio Grande do Sul para a Argentina em 2002, no valor de US\$ 210 milhões, marcaram o pior resultado em dez anos. Para comparação, em 1998, antes da flexibilização cambial no Brasil, as vendas para aquele país haviam atingido US\$ 708 milhões.

A retração das vendas para o Mercosul foi compensada pelo aumento das exportações para a China que, em 2000 e 2001, foi o terceiro destino das exportações gaúchas e, em 2002, passou para a segunda posição ⁷⁸.

Segundo análise do governo sobre sua política de promoção das exportações,

deve-se ressaltar a considerável taxa de crescimento de 15,6% das exportações do Estado em 2000, o que evidencia a grande capacidade de resposta da matriz produtiva estadual e reforça as ações empreendidas no incentivo à produção gaúcha, bem como à política de diversificação de mercados para exportação. Tais políticas potencializaram os efeitos positivos da tardia desvalorização cambial (SCP, 2003, p. 6).

Não é possível mensurar se as ações desenvolvidas pelo governo estadual tiveram influência sobre os resultados do comércio externo no período, mas, em

⁷⁸ Em 1996 e 1997, a China já havia sido o terceiro destino das exportações gaúchas, mas, devido à crise asiática, caiu para quinto em 1998 e décimo-quarto em 1999. Em 2003, manteve-se em segundo lugar e, em 2004, muito em função da recuperação argentina, retornou à terceira posição.

2001 e 2002, o Estado ocupou novamente a posição de segundo exportador do país ⁷⁹.

4.4.4 Ações relevantes do DIN

De modo geral, permaneceram os temas da área internacional estabelecidos na gestão Simon – a *cooperação técnica*, a *integração regional* e os *negócios internacionais* –, com a adição dos *movimentos sociais internacionais*. Como vinha acontecendo desde a gestão Collares, a área dos negócios manteve a prioridade, principalmente a promoção das exportações. O Apêndice A traz uma lista das ações desenvolvidas classificadas conforme esses itens.

4.4.4.1 Negócios internacionais

As iniciativas na área de negócios internacionais subdividiram-se em: (1) *promoção comercial*, divulgação internacional de produtos gaúchos; (2) *facilitação de negócios*, ações voltadas à promoção da cooperação empresarial e à capacitação para as exportações; e (3) *atração de investimentos*, busca de investimentos produtivos que solucionassem gargalos na matriz existente e renegociação de contratos com empresas multinacionais assinados no governo anterior.

Quanto às exportações, o governo lançou o Programa Promoção Comercial, desenvolvido em articulação com universidades, entidades empresariais, o SEBRAE-RS e a APEX-Brasil. Dentre as principais ações, a que mais se sobressaiu foi o apoio à participação de micro, pequenas e médias empresas em feiras de perfil internacional ⁸⁰. “Com essa ação jamais realizada no Estado, o Rio Grande do Sul é apontado por outros Estados e até pelo governo federal, através de seus órgãos de promoção comercial, como um dos Estados mais eficientes do ponto de vista da promoção comercial e apoio às exportações” (VIANNA MORAES, p. 14, 2001).

Entre 2000 e 2002 foram realizadas 39 feiras internacionais, sendo 33 delas com participação de empresas e 6 institucionais, para promover o Rio Grande do Sul

⁷⁹ Essa posição ocorrera em 1993, pelos benefícios das vendas para o Mercosul. Repetiu-se em 2003 e, em 2004, o Estado ficou em terceiro, atrás de São Paulo e Minas Gerais.

⁸⁰ O apoio era amplo, envolvendo desde a sensibilização do setor para a participação no evento até a entrega do estande pronto para uso. O valor pago pelas empresas participantes variava conforme seu porte, sendo que o subsídio governamental podia atingir até 85% do valor final do projeto. O programa teve continuidade no governo Rigotto, com algumas alterações.

como local para investimentos. As institucionais ocorreram no Uruguai, na Itália, na Alemanha e na Espanha. Das 33 feiras com participação de empresas, 23 foram no Brasil, principalmente em São Paulo, e 10 no exterior, sendo uma em Hong Kong, duas na Itália, quatro na Alemanha, uma na Argentina e duas no México. Ao total, houve a participação de cerca de 850 expositores⁸¹, com uma expectativa de aproximadamente 9.500 negócios fechados (SEDAI, 2002 B).

Outra linha de ação do Programa Promoção Comercial foi a realização de cursos de capacitação para os negócios internacionais, de 40 ou 100 horas-aula, desenvolvidos em parceria com universidades ou centros de ensino superior regionais. Para aumentar o acesso a informações sobre negócios, foi iniciada a interiorização do *Trade Point*, instalado em Porto Alegre durante o governo Collares. Dos oito escritórios previstos, ao final de 2002 haviam sido inaugurados os de Caxias do Sul, Novo Hamburgo, Pelotas e um binacional, para atender Santana do Livramento e Rivera⁸².

O Programa Promoção Comercial incorporou parte do antigo serviço de atendimento ao público Disque Mercosul, criado à época do governo Collares para fornecer informações sobre o processo de integração do Cone Sul. No novo formato, chamado de Redes de Negócios, priorizou-se a divulgação para empresários gaúchos de oportunidades de parcerias empresariais e de vendas ao exterior pesquisadas nas redes internacionais e brasileiras a que o sistema propiciava acesso.

Ainda no âmbito deste Programa, procurou-se estimular a formação de consórcios de exportação para aumentar a escala da produção e permitir a participação de pequenas empresas no mercado externo. Um caso bem-sucedido foi o apoio à criação da Associação dos Fabricantes de Estofados e Móveis Complementares⁸³, formada por empresas da região de Bento Gonçalves.

O DIN também realizou quatro Encontros de Embaixadores, em parceria com a FEDERASUL, iniciativa considerada “um instrumento de inserção ativa no sistema de comércio internacional fornecendo às empresas gaúchas um espaço privilegiado de relação com diferentes países e blocos econômicos, através de

⁸¹ Isso não significa que o programa tenha abrangido 850 empresas, pois muitas delas participaram em mais de uma feira. Esse número se refere ao número de estandes ocupados nos eventos.

⁸² Durante o governo Rigotto, até 2004, foi inaugurado o escritório de Canela para atender a Serra.

⁸³ Hoje, a AFECOM mantém escritório de representação em Miami e 27% de seu faturamento anual está direcionado às exportações. A capacidade de produção mensal do grupo, formado por 21 empresas, é de 140.000 peças ou 460 containers (<<http://www.afecom.com.br>>).

rodadas de negócios com as representações comerciais desses países” (SEDAI, 2002 A). Em 1999, foram realizados os encontros com representantes da América Central e Caribe, totalizando 17 países, e com os 15 membros da União Européia. Em 2000, no encontro da Ásia, houve a participação de 12 países. O último, em 2001, reuniu representantes de 10 membros da ALADI.

Também visando a promover os negócios, o DIN buscou abrir Escritórios de Representação Comercial do Rio Grande do Sul no exterior. O primeiro deles, em Miami, abrigaria exposições itinerantes do setor coureiro-calçadista, mas o projeto foi cancelado. O segundo seria em Hubei, China, declarada Província-irmã do Estado em 2001. Para tanto, foram feitas tratativas com o governo provincial e foi assinado um protocolo de intenções com a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), por meio do qual a Universidade se comprometia a desenvolver um projeto para seus alunos de Comércio Exterior realizarem estágio no escritório gaúcho na China. Com a troca de governo no Rio Grande do Sul, o projeto não foi levado adiante.

O DIN também realizou tratativas para instalar um escritório da Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO) em Porto Alegre, com vistas a incentivar a expansão e a modernização da indústria gaúcha, atrair investimentos industriais e promover *joint-ventures* para suprir as lacunas nas cadeias produtivas ou impulsionar novos segmentos econômicos. As primeiras tratativas com a organização tiveram início durante a missão governamental gaúcha à Europa, em 2001. Ao final do governo Olívio, após várias negociações com a UNIDO e com o MRE, o escritório ainda não havia sido implantado.

Buscando atrair investimentos produtivos, o DIN participou de iniciativa coordenada pela Secretaria de Ciência e Tecnologia, envolvendo universidades, entidades empresariais e a empresa Motorola, para a criação do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), que será, quando o projeto estiver concluído, o mais moderno centro de prototipagem de circuitos integrados de alta complexidade na América Latina ⁸⁴.

Dentre as ações da área dos negócios na SEDA, a que gerou mais polêmica foi a renegociação de contratos com empresas multinacionais firmados na gestão anterior. Para o governo Olívio, a desproporção entre os benefícios

⁸⁴ Atualmente, estão sendo construídas as salas especiais necessárias para abrigar os equipamentos doados pela Motorola (<<http://www.sct.rs.gov.br/programas/ceitec/index.htm>>).

concedidos às empresas e as obrigações que essas assumiram era lesiva ao Estado e, caso os contratos não fossem modificados, inviabilizariam financeiramente a realização de projetos considerados prioritários (SCP, 2003). Houve novas tratativas com a General Motors, a Dell Computers e a Ford. Com as duas primeiras, chegou-se a um novo entendimento, mas a Ford optou por encerrar as negociações e instalar-se na Bahia.

4.4.4.2 Cooperação internacional

Na área de cooperação internacional, as ações desenvolvidas pelo DIN podem ser subdivididas em: (1) *cooperação com GNC*, gerenciamento do convênio com Shiga e aproximação com Québec, Vêneto e Hubei; (2) *cooperação com instituições internacionais*, negociação de projetos de cooperação com agências de governos centrais e outras instituições estrangeiras; (3) *promoção da cooperação*, identificação e divulgação de oportunidades de cooperação técnica; e (4) *articulação com movimentos sociais internacionais*, estabelecimento de relações com organizações não governamentais, principalmente na área de economia popular e solidária.

A província chinesa Hubei vinha, desde 1992, buscando assinar um Acordo de Irmanação com o Estado, o qual foi firmado durante a missão governamental e empresarial gaúcha à China, em 2001. Na oportunidade, foi realizado um seminário de cooperação econômica entre Hubei e o Rio Grande do Sul, onde foram delineadas propostas para o desenvolvimento da cooperação, principalmente envolvendo pesquisas em agropecuária, uma vez que ambas as regiões eram grandes produtoras de alimentos. Em 2002, Hubei enviou ao Rio Grande do Sul uma missão governamental e empresarial para conhecer as áreas de ciência e tecnologia, de cultura e de gestão governamental, além de prospectar oportunidades de comércio e parcerias empresariais ⁸⁵.

O Acordo de Irmanação com o Vêneto, na Itália, buscava estabelecer troca de informações sobre modelos alternativos de desenvolvimento, uma vez que aquela região era um exemplo de como as políticas desenvolvidas por GNC podem fortalecer a economia local. Outra motivação era o fato de que cerca de 75% dos

⁸⁵ Em 2003 e 2004, Hubei enviou mais três missões técnicas e governamentais ao Estado e a missão à China em 2004, chefiada pelo governador Rigotto, visitou a Província.

imigrantes italianos ao Rio Grande do Sul terem origem vêneta. Logo após a assinatura do acordo, em 2001, o Rio Grande do Sul recebeu visitas de representantes da região para iniciar a implantação de um organismo semelhante aos CONFIDIS italianos na serra gaúcha. Os CONFIDIS são uma espécie de cooperativa que, ao invés de conceder crédito, fornece aval, possibilitando a obtenção de empréstimos bancários com taxas mais razoáveis para empresas de micro, pequeno e médio porte ao reduzir os riscos de inadimplência. Além da Itália, há experiências semelhantes na Espanha e na Argentina ⁸⁶.

Com Shiga, o relacionamento manteve-se intenso, tendo ocorrido diversas missões técnicas, governamentais e de cidadãos. Em 2000, foram celebrados os vinte anos do acordo, com atos em ambas as regiões e visitas dos governadores. As pesquisas conjuntas iniciadas durante o governo Britto para o aproveitamento das cinzas oriundas da queima de carvão tiveram continuidade e, de uma delas, resultou o descobrimento de que a mistura de cinzas e argila da região de Candiota produzia cerâmica de alta qualidade. Em 2001, foi lançado o projeto Pólo Cerâmico de Candiota para atrair empresas interessadas na produção dessas peças.

Os Acordos de Irmanação vigentes com Manitoba, no Canadá, e com Valparaíso, no Chile, firmados durante o governo Britto não foram mantidos pelo governo Olívio porque “os termos acordados ou vão de encontro ao programa de governo da Frente Popular ou não representam interesses estratégicos imediatos” (SEDAI, 2002 A).

O governo do Estado também iniciou relacionamento com o Québec. Durante missão ao Canadá em 2001, o vice-governador Rossetto foi recebido pela ministra dos Assuntos Internacionais da Província e, a partir desse encontro, iniciaram-se ações para fortalecer o relacionamento. A ministra visitou o Estado em 2002, para participar do Fórum Social Mundial (FSM), quando foi assinado um Memorando de Entendimento entre as duas regiões no qual havia o compromisso de

⁸⁶ Durante o governo Olívio foram realizadas várias etapas para a consolidação do projeto. O governador Rigotto deu continuidade e, ao final de 2003, foi lançada a Sociedade de Garantia de Crédito na Serra Gaúcha, com início das operações em 2004. A sede da Sociedade é em Caxias do Sul e os parceiros são a SEDA, um consórcio de Municípios da região serrana, o SEBRAE-RS, entidades empresariais e empresários, além do BID, que presta assistência técnica e participa com recursos, e da Região do Vêneto, através da Associação Industrial da Província de Vicenza.

colaboração em campos como a economia popular e solidária, ciência e tecnologia e cultura ⁸⁷.

Questões relativas à economia popular e solidária deram origem a outros relacionamentos internacionais. A SEDAI assinou, em 2001, Carta de Intenções com a Secretaria de Estado da Economia Solidária do governo francês, visando a apoiar cooperativas de trabalhadores gaúchos e a desenvolver ações de comércio justo ⁸⁸. Tratativas ocorridas em 2001 levaram a assinatura de um acordo com a Região Ile-de-France, visando a realizar um programa de desenvolvimento da economia solidária no Rio Grande do Sul com duração de dois anos. Todavia, com a troca de governo na França, os contatos foram interrompidos.

O Rio Grande do Sul também firmou uma série de atos internacionais com entidades não governamentais, principalmente aquelas vinculadas às políticas de desenvolvimento regional do governo Olívio. Em 2000, realizou-se uma missão técnica à França, à Espanha e à Itália para prospectar oportunidades de cooperação nas áreas de economia popular e solidária e de apoio ao trabalhador. No ano seguinte, foi realizado um seminário internacional em Porto Alegre sobre esse tema que contou com a presença de diversas entidades estrangeiras. Nesse seminário, foram identificadas oportunidades de cooperação com “onze entidades internacionais para o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento” do Estado (SEDAI, 2002 A).

O relacionamento com essas entidades, no âmbito do DIN, era realizado pelo setor de Movimentos Sociais Internacionais, que também ajudou na realização dos FSM. O Fórum de 2002 foi o que contou com o maior apoio do governo gaúcho, envolvendo, praticamente, todas as Secretarias e órgãos vinculados ao Gabinete do Governador. O DIN empenhou-se em incorporar a economia popular e solidária no temário e prestou assistência às delegações governamentais presentes.

⁸⁷ Houve troca de governo no Rio Grande do Sul e em Québec, mas o relacionamento bilateral foi mantido, com mudanças no foco das ações.

⁸⁸ Uma das cláusulas da Carta informa que ela seria encaminhada às autoridades diplomáticas brasileiras “para fins de sua inclusão no âmbito do Acordo Brasil-França de Cooperação Técnica e Científica”. Caso o relacionamento tivesse continuado, o MRE poderia ter negociado um ajuste no Acordo, se fosse de interesse da União, e designado a SEDAI como órgão executor pelo lado brasileiro.

4.4.4.3 Integração regional

A atividade de maior repercussão co-organizada pelo setor de Mercosul após a extinção do Gabinete foi o Fórum de Governadores do Mercosul. O encontro, que ocorreu em setembro de 2001, reuniu em Porto Alegre 27 governadores ou representantes de Estados, Províncias e Departamentos de Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai, Chile e Venezuela, e sete enviaram manifestações de adesão ao Fórum. A convite do Governador Olívio, participou do evento o Presidente do Comitê das Regiões da União Européia, que proferiu palestra sobre a experiência das regiões na formação do bloco europeu.

Ao final das discussões, foram assinados a *Carta do Rio Grande do Sul* e o *Instrumento de Fundação e Constituição* do Fórum de Governadores do Mercosul. Na *Carta*, os governantes comprometiam-se a realizar esforços para consolidar e ampliar o Mercosul para abranger os demais países da América do Sul. Tal idéia ia ao encontro da proposição lançada pelo governo brasileiro no ano anterior, durante a Reunião de Cúpula Sul-Americana em Brasília: criar uma área de comércio sul-americana, associando o Mercosul ao Pacto Andino. Os signatários também propunham o aprofundamento de temas de interesse social, cultural e de meio ambiente, sem que as negociações se restringissem a questões econômicas; que novos atores políticos e sociais fossem incorporados aos processos de integração; que se procurasse diminuir as assimetrias de desenvolvimento regional; e, por fim, que os governos centrais adotassem políticas macroeconômicas coerentes e equitativas para todas as regiões do Mercosul (DUTRA et al., 2001 A).

No *Instrumento de Fundação e de Constituição*, os signatários reafirmavam as propostas da *Carta* e estabeleciam alguns objetivos concretos, como: identificar os potenciais impactos sócio-econômicos da integração e propor instrumentos de eliminação ou de redução de efeitos desfavoráveis; elaborar propostas de políticas sociais, econômicas e culturais para a redução e a eliminação de assimetrias regionais; e viabilizar a realização de debates sobre o processo de integração, compreendendo não somente os aspectos alfandegários e comerciais, mas também temas de interesse social, cultural e ambiental. Os governadores comprometeram-

se, também, a realizar mais duas reuniões antes da Cúpula do Mercosul, prevista para dezembro de 2001 ⁸⁹ (DUTRA et al., 2001 B).

O DIN participou da criação da Comissão Especial sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), coordenada pelo vice-governador Miguel Rossetto e tendo como membros o Secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, José Luiz Vianna Moraes; o Secretário da Agricultura e do Abastecimento, José Hermeto Hoffmann; o Presidente da Fundação de Economia e Estatística (FEE), José Antonio Fialho Alonso; o Presidente da Associação Brasileira de Estudos da Integração, Werter Faria; o especialista em Direito Internacional, Roberto Davis; e o Diretor do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA), Paulo Fagundes Vizentini.

A Comissão realizou encontros e seminários com entidades empresariais e de trabalhadores para discutir os efeitos da criação da ALCA para o Rio Grande do Sul. Por sua recomendação, o governador solicitou ao MRE a criação de uma instância de discussões sobre a ALCA envolvendo todos os Estados da Federação, pois a implantação de área de livre comércio teria repercussões em todas as economias regionais.

4.4.4.4 Missões internacionais

Durante o governo Olívio, foram organizadas missões chefiadas pelo governador a dez países. Em 2000, ocorreram duas missões governamentais, à Argentina e ao Uruguai e, outra, ao Japão. Em 2001, realizaram-se missões a diversos países: uma, governamental, a Espanha, Itália, França, Bélgica e Portugal, e outra, governamental e empresarial, à China. Em 2002, ocorreu uma missão governamental à Alemanha.

Essas missões internacionais visavam a captar recursos financeiros e técnicos para o desenvolvimento de grandes projetos no Estado, a divulgar eventos

⁸⁹ Devido ao agravamento da crise na Argentina, essa reunião foi cancelada. Na Cúpula realizada em dezembro de 2004, foi tomada a decisão de criar o *Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*, para “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados-membro”. O Fórum substitui a Reunião Especializada de Municípios e Intendências e será composto por dois comitês, um dos Municípios e outro dos Estados, Províncias e Departamentos, sendo os integrantes designados pelos Estados-parte. Os comitês poderão propor medidas para a coordenação de políticas para “promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, assim como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum” (MERCOSUL, 2004).

e a abrir novos mercados para a produção gaúcha. Em particular, a missão à Argentina e ao Uruguai procurou fortalecer a integração regional por meio da assinatura de acordos de cooperação; a missão à Europa, além do objetivo comercial, também buscou divulgar o FSM 2002; as missões ao Japão⁹⁰ e à Alemanha visavam a captar recursos financeiros e técnicos para grandes projetos (Corredores de Exportação, Pró-Guaíba e Mar de Dentro, entre outros); e a missão à China teve como objetivo principal estimular as relações econômicas entre os exportadores do Estado e o mercado chinês, aproximando as entidades empresariais e órgãos governamentais chineses dos empresários gaúchos⁹¹.

Nessas missões, em geral, não eram recebidos pelas máximas autoridades dos países visitados. O único país em que o presidente recebeu o governador do Rio Grande do Sul foi Portugal, onde o presidente não é o chefe de governo. Na Argentina, na França e em Portugal, houve encontros com ministros e, na Alemanha e na China, com vice-ministros. Outros encontros, em nível de governo nacional, foram com diretores e pessoas com cargos equivalentes e parlamentares.

Nas relações com GNC, os contatos foram com as autoridades máximas: presidentes regionais da Toscana e do Vêneto, governadores de Hubei e de Shiga e prefeito de Pontevedra, na Espanha.

As organizações internacionais intergovernamentais visitadas foram o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO). Os contatos foram com o Presidente da FIDA e com diretores na FAO e na UNIDO.

A missão à Europa teve como um de seus principais objetivos divulgar o FSM 2002 entre diversas ONG, partidos políticos, confederações sindicais, sindicatos e entidades de movimentos sociais. Nesses encontros, o governador foi recebido por presidentes e diretores. O governador também foi recebido em organismos da União Européia: na Comissão, teve diversas audiências e foi

⁹⁰ Pelos dados disponíveis, os governadores Amaral de Souza, Pedro Simon, Alceu Collares, Antônio Britto e Olívio Dutra e o vice-governador de Jair Soares, Cláudio Strasburger, lideraram missões governamentais ao Japão. O Acordo de Irmanação com Shiga teve grande influência nesse destino, assim como o interesse em negociar com empresas montadoras de automóveis japonesas para que se instalassem no Estado e o fato de que o Japão tem sido, nos últimos anos, o maior doador de cooperação técnica e financeira para o Brasil.

⁹¹ Segundo o governo, “o envio de missão governamental e empresarial à China se constituiu na primeira ação concreta de um estado brasileiro após a entrada da China na OMC, em busca de fortalecimento do intercâmbio com aquele país” (SCP, 2003, p. 264).

recebido por um dos ex-presidentes do órgão; no Parlamento, encontrou-se com o presidente e, também, com presidentes e parlamentares de diversos partidos; e, no Comitê das Regiões, teve audiência com o presidente.

Na área empresarial, houve encontros com presidentes de federações empresariais e de câmaras de indústria e comércio, além de vice-presidentes e diretores. Ocorreram, também, rodadas de negócios e apresentações sobre a economia do Rio Grande do Sul, sendo a parte logística organizada pelas embaixadas brasileiras em coordenação com o governo gaúcho.

4.4.5 As relações com outros órgãos estaduais e com o Itamaraty

Como havia ocorrido nos governos anteriores, as ações internacionais abrangeram a rotina de mais secretarias. Em geral, essa intensificação do interesse pela esfera internacional não causou conflitos com a SEDAI, pois as ações de cada órgão eram bastante específicas, voltadas a sua área de atuação. A relação entre a SEDAI e a Secretaria da Coordenação e do Planejamento, no entanto, teve momentos difíceis, visto que a última passou a realizar algumas ações na esfera internacional que eram de competência da SEDAI⁹².

Além de identificar e captar recursos financeiros e técnicos para a implementação de grandes projetos no Estado junto a bancos internacionais de fomento e a agências de cooperação de governos nacionais, a Secretaria da Coordenação e do Planejamento deu início a outras atividades de cooperação internacional, destacando-se: a assinatura de um protocolo de cooperação com o Programa Gestão Urbana da ONU visando a promover melhorias em gestões municipais; a participação no Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul para o desenvolvimento de zonas de fronteiras; a assinatura de protocolo de cooperação entre o Ministério de Tecnologia da Informação da Índia na área de desenvolvimento de processadores; a articulação com governos de regiões italianas e empresários para promover investimentos na Metade Sul do Estado; e a promoção internacional da experiência de Orçamento Participativo.

⁹² Houve mesmo um fato inusitado: o setor de Mercosul, cujos servidores ocupavam cargos em comissão, foram convidados a transferir-se para a SCP. Sem informar ninguém na SEDAI, os servidores transferiram-se, levando consigo diversos materiais de trabalho. No dia seguinte, após contatos entre a alta direção das duas secretarias, retornaram ao DIN.

A Secretaria da Ciência e da Tecnologia também teve forte atuação na área internacional. Entre suas principais ações estão: a ativação do Grupo de Integração Temático de Ciência e Tecnologia do CODESUL – CRECENEA Litoral; a assinatura de cartas de intenções com instituições de tecnologia do Uruguai com vistas a promover melhorias na produção vinícola gaúcha; o acordo de cooperação científica e tecnológica com a Baviera na área de proteção ambiental; a coordenação do projeto de instalação do CEITEC com a Motorola; e a articulação com a Sociedade Fraunhofer, da Alemanha, para a instalação do Centro de Excelência em Tecnologias Avançadas (CETA), visando a promover uma maior integração entre pesquisa e indústria.

A Secretaria de Minas e Energia manteve contatos com empresas estrangeiras para investir na melhoria do parque energético do Estado, principalmente energia eólica, e a Secretaria do Trabalho, da Cidadania e da Assistência Social buscou estabelecer relações de cooperação com diversas organizações não governamentais, principalmente européias, para desenvolver projetos de inclusão social.

Com o MRE, as relações sempre foram positivas, seja em Brasília, no exterior ou com o ERESUL (PAES LEME, 2002). A realização do Fórum de Governadores do Mercosul foi um exemplo do nível dessa cooperação entre o governo estadual e o MRE.

Em março de 2001, o chefe da ARF convidou o governador para participar de um seminário sobre a dimensão federal no Mercosul, promovido pela Província de Buenos Aires e pela Universidad del Salvador. Segundo o diplomata,

Este Seminário representa um esforço conjunto, dentro do atual marco do Mercosul, para que os Estados discutam suas responsabilidades como atores fundamentais na criação de uma estratégia que proporcione a base para um crescimento equitativo e um desenvolvimento econômico dirigido ao incremento do bem-estar social de suas populações (MELANTONIO NETO, 2001 B).

Na condição de “atores fundamentais”, os GNC discutiriam a integração e a sua relação com o desenvolvimento econômico, fronteiras, biodiversidade, infraestrutura e novos pólos produtivos. Esses temas, segundo o diplomata, representavam “as áreas temáticas mais relevantes no que se refere à maximização dos interesses comuns que existem entre os Estados [sic] argentinos, brasileiros, paraguaios e uruguayos” (MELANTONIO NETO, 2001 B).

Durante o Seminário, identificou-se “uma significativa receptividade à proposta de constituição do Fórum de Governadores do Mercosul” (DUTRA, 2001), o que levou o governo gaúcho a organizar e sediar o encontro. Em seu encerramento, o governador escreveu a Celso Lafer, então Ministro das Relações Exteriores, informando-o sobre os temas tratados. Enviou cópias dos documentos assinados pelos GNC participantes e convidou-o a comparecer à próxima reunião do grupo, que tinha por objetivo “organizar e preparar o protagonismo das regiões quando do encontro da cúpula do Mercosul” (DUTRA, 2001). Em sua resposta, o Ministro Lafer manifestou estar

seguro que a constituição dessa nova e importante instância de debates sobre temas do Mercosul poderá constituir-se em instrumento para vocalizar a vontade das unidades subnacionais de governo, no propósito de conferir legitimidade e fortaleza ao processo de integração regional (LAFER, 2001).

Na discussão da ALCA também houve cooperação entre o governo gaúcho e o MRE. Apesar de não haver sido criada a instância intergovernamental para discutir os termos da negociação, conforme solicitação do governador Olívio, o MRE apoiou a presença do vice-governador gaúcho como membro da delegação brasileira na Cúpula das Américas, realizada em 2001, no Canadá.

Em entrevista para a revista *Federations*, o diplomata Cesário Melantônio Neto trata do episódio:

Um dos governadores brasileiros informou o Itamaraty que não poderia participar da Cúpula, mas que gostaria muito que o vice-governador participasse como membro da delegação brasileira – esse é um estado de economia agrícola muito importante – para acompanhar as discussões em Québec. É claro que aceitamos o pedido desse governador. Foi muito útil porque agora o vice-governador desse Estado está muito interessado nas discussões da ALCA – e especialmente na discussão sobre subsídios e barreiras agrícolas, já que a maior parte da economia desse Estado se baseia na agricultura⁹³ (MELANTÔNIO NETO, 2001 A, p. 14).

Esses dois exemplos dão mostras do trabalho cooperativo entre as duas esferas de governo e reforçam, uma vez mais, que há interesse do MRE de

⁹³ No original: “We had a governor who informed our Minister of Foreign Affairs that he could not come to the Summit, but he would like very much to have his vice-governor participate as a member of the Brazilian delegation – this is an important agricultural state – to follow up on the discussions in Quebec City. Of course we accepted this governor’s demand. It was very useful because now we have the vice-governor of this state very interested in the discussion on the Free Trade Zone of the Americas – and particularly the discussion on subsidies and barriers concerning agriculture, since most of the economy of this state is based on agriculture.”

promover a ação dos GNC na esfera internacional, de forma harmônica com a política externa brasileira.

4.4.6 Uma avaliação da experiência

Na concepção do governo Olívio, um GNC poderia proporcionar meios para o fortalecimento e a inserção internacional da economia regional. Dessa forma, a principal *motivação* para a área internacional no período foi a capacitação e o apoio à inserção de micro, pequenas e médias empresas gaúchas no fluxo global de comércio.

O DIN continuou tratando dos mesmos *temas* estabelecidos para a área internacional na gestão Simon e acrescentou o relacionamento com movimentos sociais internacionais com vistas a promover projetos na área de economia popular e solidária. A promoção comercial tornou-se o tema prioritário e a atração de investimentos reduziu-se à busca de empreendimentos para solucionar lacunas da matriz produtiva existente. Os temas relativos à integração regional mereceram pouca atenção e foram prejudicados pela brevidade da experiência do Gabinete do Mercosul, extinto um ano após sua criação. O Disque Mercosul foi abandonado e os arquivos sobre as negociações intergovernamentais deixaram de ser atualizados. O Fórum de Governadores CODESUL – CRECENEA Litoral, que deveria reunir-se a cada seis meses, teve somente uma edição. Na esfera da cooperação com GNC, os relacionamentos com Manitoba e com Valparaíso não tiveram continuidade.

A área internacional utilizou vários mecanismos paradiplomáticos em suas ações internacionais. Organizou missões governamentais a dez países, visando desenvolver laços de cooperação técnica e financeira para projetos de desenvolvimento regional, promover a exportação de produtos gaúchos e divulgar eventos internacionais realizados no Estado. O DIN organizou uma missão técnica à Europa para conhecer experiências na área de economia popular e solidária. Diversas autoridades estrangeiras visitaram o Estado. A SEDAI iniciou novos relacionamentos com GNC e com organizações não governamentais, dos quais resultaram a assinatura de atos internacionais. Negociou-se a abertura de escritórios de representação comercial do Rio Grande do Sul nos Estados Unidos e na China. O Estado apoiou a realização do FSM. Empresas gaúchas receberam apoio para participar de feiras internacionais.

Como anteriormente, a SEDAI utilizou os meios diplomáticos do Itamaraty para organizar missões governamentais ao exterior. O governo gaúcho liderou a criação do Fórum de Governadores do Mercosul e instituiu uma comissão especial para acompanhar as negociações da ALCA. As resoluções e sugestões dessas duas instâncias de discussão foram encaminhadas ao MRE.

Também foram utilizados canais de atores não governamentais para o estabelecimento de relações com representantes de entidades estrangeiras do campo da economia popular e solidária, visando a promover a cooperação entre as experiências gaúchas e estrangeiras. A realização do FSM de Porto Alegre ampliou a visibilidade do Estado e aumentou o número de contatos com organizações não governamentais internacionais. Durante as missões internacionais, o governador teve audiências com representantes de governos nacionais, de GNC, de organizações intergovernamentais e supranacionais, de entidades de movimentos sociais, de partidos políticos, de entidades empresariais e com empresários.

O corpo técnico permaneceu com o mesmo perfil, contando com poucos servidores com experiência em assuntos internacionais. O governo extinguiu cargos de chefia no DIN, o que passou a exigir que todos os assuntos passassem pela direção do Departamento e, quando necessário, fossem levados à consideração do secretário, tornando lenta a tomada de decisões. O Projeto Promoção Comercial, prioritário para o governo, contou com recursos financeiros para a realização de suas ações, mas as demais áreas não tiveram o mesmo tratamento.

Em 2002, foi eleito governador Germano Rigotto (PMDB), tendo início uma nova visão dos assuntos internacionais e de suas implicações para o Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as oportunidades e os desafios apresentados pelo ambiente externo à gestão dos Estados federais, esta pesquisa procurou documentar as principais ações realizadas na área internacional do Estado do Rio Grande do Sul entre 1987 e 2002, identificar as motivações que guiaram a atuação externa desse Estado e avaliar os resultados de sua paradiplomacia no período. Buscou, igualmente, verificar como o governo brasileiro reage à participação de seus entes federados na esfera internacional.

Na Constituição de 1891, a mais liberal do período republicano, os Estados podiam criar impostos sobre importações e exportações e, até a reforma de 1926, obter empréstimos internacionais sem a autorização do Senado federal. A economia do país, fundamentalmente agrário-exportadora, possibilitava aos governos dos Estados exportadores exercer grande influência nos assuntos internacionais da Federação.

Durante a fase desenvolvimentista, quando a industrialização foi a principal meta do governo federal, a autonomia dos entes federados foi reduzida. Entre 1930 e 1985, o país passou por dois longos regimes ditatoriais, em que o federalismo manteve-se como cláusula constitucional, mas, praticamente, inexistiu. Nesse período, entre outras mudanças, foi eliminada a competência dos Estados de decretar impostos sobre exportações e importações.

Na década de 1980, culminando com a Constituição de 1988, iniciou-se um novo período de descentralização, em que os Estados voltaram a ter papel de relevância política e administrativa. Nessa década, alguns GNC brasileiros deram mostras de um interesse mais consistente e continuado pela esfera externa e criaram organismos governamentais para tratar de temas internacionais.

Atualmente, as ações internacionais dos governos estaduais buscam: atrair investimentos estrangeiros diretos; promover o turismo; apoiar a inserção das micro, pequenas e médias empresas locais na economia internacional; firmar parcerias de cooperação técnica e financeira para realizar projetos de desenvolvimento; manter relações políticas, econômicas ou culturais com outros atores internacionais; e defender os interesses regionais em assuntos de política externa junto ao Itamaraty.

Diferentemente do que ocorre no Canadá e na Espanha, por exemplo, onde distintividades e identidades sócio-culturais influenciam as ações paradiplomáticas, os Estados brasileiros não desenvolvem ações de difusão de valores ou de interesses de grupos regionais. Não há no país sentimentos nacionalistas locais que levem à realização de ações protodiplomáticas.

Os principais mecanismos paradiplomáticos que têm sido usados pelos Estados brasileiros são a criação de órgãos específicos para tratar dos assuntos internacionais; a organização de missões técnicas, empresariais e governamentais ao exterior; a recepção de autoridades estrangeiras; a assinatura de atos internacionais; as negociações com investidores estrangeiros; a realização e a participação em encontros internacionais de GNC; o estabelecimento de escritórios de representação no exterior; a organização de eventos internacionais; e a participação em feiras e eventos internacionais.

Desde 1983 – quando o governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, criou a primeira Assessoria de Assuntos Internacionais – até 2004 – quando a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, diretamente vinculada à Presidência da República, realizou as reuniões sobre a promoção das exportações e a cooperação internacional federativa com representantes de governos estaduais – a reação do governo federal face à paradiplomacia passou da atitude de desconforto e de indiferença à sua aceitação e valorização. Atualmente, o governo federal vem incentivando a atuação dos GNC nas áreas de comércio exterior, de cooperação técnica e de integração regional. Ao mesmo tempo, estimula as ações coordenadas dos GNC com o MRE, procurando evitar conflitos com a política externa do país e facilitar as ações paradiplomáticas por meio dos canais diplomáticos.

Tal valorização da paradiplomacia pelo governo federal não implica, todavia, promover a participação dos GNC no processo de formulação da política externa. Em alguns Estados federais, como a Austrália e a Alemanha, existem canais institucionais para que os Estados opinem sobre negociações internacionais relacionadas a suas competências constitucionais ou a seus interesses. No Brasil, ao contrário, os Estados podem buscar ser ouvidos na tomada de decisões no campo da política externa, mas não há mecanismos de concertação intergovernamental para tanto. Exceções são o Protocolo 23 – Regional Fronteiriço firmado entre Brasil e Argentina, em 1988, e o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado em 2004, mas

que ainda não está em atuação. Ambos os instrumentos têm o objetivo restrito de permitir aos entes federados a discussão e a sugestão de iniciativas destinadas a promover o desenvolvimento local no âmbito do Mercosul.

Políticos e governantes têm insistido na necessidade de realizar um novo pacto federativo no país, no qual houvesse melhor distribuição de tributos e representação na Câmara dos Deputados proporcional à população dos Estados. A concertação no campo das relações internacionais não faz parte das reivindicações, a não ser em ações pontuais como a solicitação encaminhada pelo governador Olívio Dutra ao Itamaraty visando a criar um grupo intergovernamental para discutir a ALCA. Todavia, como a agenda de negociações internacionais em que o Brasil participa tem, cada vez mais, envolvido temas da *baixa política* – mudanças climáticas, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, entre outros – é possível que os GNC brasileiros passem a reivindicar com mais frequência a criação de mecanismos de concertação intergovernamental para discutir tratados internacionais, principalmente se causarem impactos relevantes em seus Estados.

Uma negociação internacional que está ocorrendo desde 1999, e que afeta diretamente interesses no Rio Grande do Sul, é a que trata sobre o controle do tabaco. O Brasil é o segundo maior exportador de fumo em folha do mundo, atrás somente da China, e o Rio Grande do Sul produz cerca de 50% do fumo exportado pelo país. A Convenção-Quadro para Controle do Tabaco ainda não foi ratificada pelo Congresso. Caso seja adotada, o valor das exportações estaduais sofrerá redução, uma vez que o fumo é um dos principais produtos na pauta do comércio externo gaúcho, e será preciso promover formas alternativas de sustento para os fumicultores, bem como políticas para a reconversão econômica das regiões afetadas. Por outro lado, os efeitos benéficos na saúde da população são indiscutíveis.

Se, no Brasil, houvesse um mecanismo de concertação intergovernamental – de caráter consultivo – para discutir tratados internacionais relevantes para os Estados, os governos estaduais teriam a oportunidade de encaminhar suas demandas e preparar-se mais adequadamente para atender as necessidades criadas pela adoção de novos regimes internacionais pelo país. Ao mesmo tempo, isso os obrigaria a constituir equipes técnicas com qualificação em assuntos internacionais. Esse tipo de instrumento poderia fortalecer a democracia no país e promover melhorias nas gestões estaduais, pois comprometeria os governos com os

diversos temas da agenda internacional que têm conseqüências sobre seus territórios, não somente aqueles de interesse imediato.

Alguns Estados brasileiros já possuem assessorias internacionais, sendo a do Rio Grande do Sul a mais antiga. Ela foi criada em 1987, no governo Simon, com o nome de Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais (SEAI). Em 1995, no governo Britto, a área internacional foi incorporada ao desenvolvimento econômico, dando origem à Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI).

A principal *motivação* para as ações paradiplomáticas na gestão de Pedro Simon (1987-1990) foi a crescente integração regional no Cone Sul. Esse foi o período de maior mobilização no Estado face à integração, pois temiam-se suas conseqüências para a economia regional. A SEAI, principalmente em seus dois anos iniciais, buscou desenvolver ações que protegessem os interesses do Estado nas tratativas entre os países da região. Uma negociação importante realizada pela Secretaria foi a que resultou na assinatura do Protocolo Regional Fronteiriço entre Brasil e Argentina, que permitia aos Estados limítrofes opinarem sobre temas do desenvolvimento integrado das regiões de fronteira.

Durante o governo Collares (1991-1994), como as exportações gaúchas para o Mercosul haviam crescido muito, houve diminuição dos receios. Isso levou a uma mudança de prioridades da SEAI e a promoção comercial, a geração de negócios e a atração de investimentos, gradualmente, tornaram-se as principais *motivações* para a paradiplomacia. Essa reorientação não implicou o abandono dos assuntos do Mercosul. Ações importantes iniciadas no governo anterior tiveram continuidade e novas instâncias de discussão civil foram criadas. Exemplo disso foi a manutenção das reuniões da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF) e a criação do Fórum Permanente do Mercosul, composto por entidades representativas da sociedade gaúcha, e dos Subgrupos do Mercosul, que procuravam reproduzir em nível estadual as discussões realizadas pelos Subgrupos Temáticos entre os quatro países.

Durante o governo Britto (1995-1998), os assuntos internacionais deixaram de ser tratados em uma secretaria específica e a principal *motivação* para a paradiplomacia passou a ser a atração de investimentos externos diretos. O governo estabeleceu negociações com diversas empresas multinacionais e alguns investimentos de porte foram concretizados, como a instalação da General Motors e

da Dell Computers no Estado. O Mercosul tornou-se um tema secundário, uma vez que se acreditava que os interesses imediatos da economia gaúcha estavam garantidos com o ritmo adquirido pelo comércio regional. Não foram mais realizadas as reuniões da CEDIF, do Fórum Permanente do Mercosul e dos Subgrupos do Mercosul.

No governo Olívio (1999-2002), os negócios permaneceram como a principal *motivação* da área internacional – não mais a atração de investimentos produtivos estrangeiros, mas a inserção das empresas gaúchas na economia globalizada. Para tanto, foi criado o Programa Promoção Comercial, que realizou ações de capacitação empresarial para os negócios internacionais e apoiou a participação de micro, pequenas e médias empresas em feiras internacionais. O Mercosul permaneceu um tema secundário, que se limitou à criação, no primeiro ano do governo, de uma coordenação centralizada dos assuntos da integração, mas cuja atuação pouco contribuiu para aumentar a presença do Estado no cenário regional.

Uma das principais características da paradiplomacia no Rio Grande do Sul é a sua falta de *continuidade*. A SEAI foi criada para definir os interesses regionais face à integração no Cone Sul e defendê-los junto ao governo federal. Mas, como no início dos anos 1990 os negócios do Estado tiveram grande sucesso dada à abertura comercial entre os quatro países, o Mercosul deixou de ter relevância em nível de administração estadual.

Nas *Mensagens à Assembléia Legislativa* dos quatro governadores não há evidências de que houvesse uma noção clara, de longo prazo, do significado do novo bloco. O Mercosul era visto com base em perspectivas de ganhos e perdas comerciais e de atração de investimentos, revelando a ausência de uma estratégia de longo prazo que contemplasse os diversos aspectos da integração regional e suas conseqüências para a sociedade gaúcha.

Na esfera dos negócios, as iniciativas buscavam aproveitar oportunidades e reagir aos contextos, sem que houvesse uma estratégia de internacionalização de longo prazo. Na segunda metade dos anos 1990, quando o Brasil estava recebendo diversos investimentos estrangeiros diretos, a SEDAI buscou atraí-los para o Estado. A partir de 1999, quando as políticas do governo federal passaram a promover as exportações, o tema principal da área internacional passou a ser a promoção comercial, sendo praticamente abandonada a atração de novos investimentos.

A cooperação técnica internacional gerou diversas ações na SEAI e na SEDAI, principalmente em decorrência dos relacionamentos com GNC estrangeiros. Nos dezesseis anos analisados, o Rio Grande do Sul firmou Acordos de Irmanação com Jamtland, Valparaíso, Manitoba, Hubei e Vêneto, sendo que somente os dois últimos tiveram continuidade. Também houve a promessa de firmar Acordos de Irmanação com a Junta da Andaluzia e com o Estado de Indiana, o que não veio a acontecer. Protocolos de cooperação foram firmados com Toscana, Québec, Bavária, Île de France, Misiones, Mendoza e Corrientes.

O relacionamento mais antigo, com Shiga, foi o que mais gerou ações, principalmente em função dos acertos realizados durante o governo Simon. O Acordo com o Vêneto manteve-se ativo devido aos fortes laços das áreas de imigração italiana no Estado com aquela Região. O relacionamento com Hubei dependeu mais das ações da Província chinesa que, desde 1992, enviou missões técnicas e governamentais ao Estado para firmar um Acordo, o que veio a acontecer em 2001. As relações com Québec, Bavária e Toscana também foram mantidas, principalmente porque esses GNC propuseram ações conjuntas ao Estado. As demais iniciativas não avançaram, dado o desinteresse recíproco de garantir sua continuidade.

O Estado também participou da formação de duas redes internacionais de GNC. Em 1995, foi criado o Fórum de Governadores do CODESUL – CRECENEA Litoral, que previa a criação de diversos Grupos de Integração Temática (GIT), compostos por técnicos dos Estados e Províncias envolvidos. Entre 1995 e 1999 ocorreram oito encontros entre os governadores e diversas reuniões dos GIT. A crise econômica na Argentina impediu a realização do nono evento e contribuiu para esvaziar o interesse dos GNC pelo Fórum. Em 2001, por iniciativa do governo gaúcho, foi criado o Fórum de Governadores do Mercosul, mas a ação reduziu-se ao seu lançamento.

Para que houvesse *continuidade* das ações e programas internacionais teria sido necessário um planejamento estratégico e o estabelecimento de políticas de médio e de longo prazo, independentemente das mudanças de governos. Os resultados de tais políticas não são imediatos e, por isso, não são prontamente vinculados às gestões de cada governador. O tempo de negociação dos projetos de cooperação internacional, por exemplo, é longo e os frutos podem aparecer em governos seguintes. Uma experiência significativa nesse sentido é o programa Pró-

Guaíba: planejado durante o governo Simon, está em execução até hoje. Outra instância na esfera da cooperação é o relacionamento com GNC: para que as interações não se limitem à troca de visitas governamentais, necessita-se de um longo período de aproximação, quando os técnicos e os governantes avaliam as possibilidades de cooperação.

A ausência de uma política internacional gerou a descontinuidade de muitas ações e programas no Rio Grande do Sul. Essa é a maior diferença entre a paradiplomacia desse Estado e a de algumas regiões de países desenvolvidos. Québec, por exemplo, possui um órgão para tratar dos assuntos internacionais desde a década de 1960. Até 1984, as ações da Província ainda careciam de planejamento e de definições políticas de longo prazo. Nesse ano, o estudo *Le Québec dans le monde – État de la situation* traçou os principais objetivos e eixos de ação da área internacional do governo quebequense. Mesmo com as trocas de governo, são mantidas as diretrizes traçadas (BALHAZAR; BÉLANGER; MACE, 1993) e, atualmente, a Província elabora planos estratégicos para a área internacional para períodos de quatro anos.

As estruturas e os recursos humanos e financeiros da SEAI e da SEDAI nunca foram suficientes para possibilitar o desenvolvimento e a implementação de uma política internacional. A necessidade de contar com técnicos especializados foi explicitada somente no projeto de criação da SEAI:

[...] a profissionalização e o embasamento técnico são condições indispensáveis para toda e qualquer medida de caráter internacional. Somente nestas condições uma política do governo estadual poderá ser levada em consideração tanto em Brasília quanto junto aos governos estrangeiros (in: SEITENFUS, 1994, p. 77).

A maioria dos titulares das duas secretarias não tinha experiência em assuntos da área internacional. A equipe técnica contava com poucos especialistas, cuja formação para atuar na área ocorreu, principalmente, por meio da prática. A falta de especialização impediu a realização de estudos prospectivos e de análise de oportunidades. O desconhecimento de línguas estrangeiras também dificultou o trabalho.

Ao não ter orçamento próprio, a área internacional do governo gaúcho também não teve autonomia para decidir suas despesas. Os recursos financeiros reduzidos tornaram difícil seu trabalho que, ao não ser considerado prioritário, era, muitas vezes, visto como uma despesa supérflua ou excessiva.

Os governos analisados demonstraram saber utilizar as *estratégias diretas* e as de *mediação* em suas ações na esfera externa. As *estratégias diretas* foram usadas principalmente nos relacionamentos com outros GNC, com empresas multinacionais e com organizações não governamentais. As de *mediação* envolveram o recurso aos canais diplomáticos do país e a atores não governamentais.

A área internacional sempre trabalhou em harmonia com o MRE e utilizou muitos dos recursos diplomáticos do país para promover ações na esfera externa, principalmente as missões governamentais ao exterior. Também foram enviadas ao MRE sugestões relacionadas ao Mercosul e originadas em instâncias de concertação subnacional – o Fórum de Governadores CODESUL – CRECENEA Litoral e o Fórum de Governadores do Mercosul – e de nível estadual, recolhidas no âmbito da CEDIF, do Fórum Permanente do Mercosul e dos Subgrupos do Mercosul.

Nos governos Britto e Olívio, além dos canais diplomáticos do país, foram utilizados recursos de atores não governamentais para fortalecer as respectivas *estratégias de desenvolvimento*. A Pólo RS auxiliou o governo Britto nas negociações com empresas estrangeiras que tinham interesse em se instalar no Estado e organizações de movimentos sociais internacionais colaboraram com o governo Olívio no campo da economia popular e solidária.

Dentre os mecanismos de atuação internacional mencionados por Duchacek (1990), Soldatos (1993) e García Segura (1996) como características da paradiplomacia, o Rio Grande do Sul utilizou apenas aqueles que não demandavam planejamento de longo prazo e que não exigiam muitos recursos financeiros. Exemplo disso é o fato de nenhum dos governos abrir escritórios de representação no exterior ou pleitear junto ao Itamaraty a manutenção de adidos regionais nas embaixadas nacionais – o que teria exigido formular claramente os interesses do Estado a serem atendidos por tais iniciativas.

As principais ações paradiplomáticas utilizadas foram, assim, as missões governamentais ao exterior, a participação em feiras internacionais, a assinatura de atos internacionais, as negociações com empresas multinacionais e a participação em redes de GNC.

As missões governamentais ao exterior realizadas por esses governos tiveram reduzido impacto econômico, mas boa cobertura na mídia local. Em sua maioria, os locais visitados não foram escolhidos com base em estudos estratégicos

e os objetivos de muitas viagens eram genéricos: promoção do comércio exterior e atração de investimentos, sem definir claramente os produtos a serem divulgados ou os investimentos que o Estado necessitava. A decisão de viajar não era antecedida de uma discussão aprofundada de interesses e objetivos, nem eram feitos estudos prospectivos de mercado e de oportunidades de negócios nos países visitados. Com a exceção de assessores responsáveis por aspectos logísticos, poucas vezes fizeram parte das comitivas quadros técnicos do Estado.

Os governadores não eram recebidos pelos representantes máximos dos países visitados. Já nos encontros com outros GNC, as audiências eram sempre com suas maiores autoridades. Nas visitas realizadas a empresas, entidades empresariais, organizações não governamentais, parlamentos, partidos políticos e empresas, os governadores também eram recebidos, na maioria das vezes, pelas autoridades máximas. Nas organizações intergovernamentais, algumas audiências eram com presidentes e secretários-gerais, mas a maioria era com diretores.

Dentre os países visitados, ganha destaque o Japão, o maior doador de cooperação técnica e financeira para o Rio Grande do Sul. Os quatro governadores visitaram o país e foram bem-sucedidos em obter apoio para projetos importantes, como o Pró-Guaíba e o Mar de Dentro. Por falta de preparação adequada quando os objetivos das missões eram a promoção comercial e a atração de investimentos, os governos não tiveram sucesso em atrair grandes empresas japonesas para o Estado nem abriram novos mercados para produtos gaúchos nesse país, que, ao longo da década de 1990, perdeu posições entre os principais destinos das exportações gaúchas.

Nas visitas a países europeus, a atração de investimentos e a obtenção de cooperação técnica e financeira foram melhor sucedidas do que as ações de promoção comercial. Nos dezesseis anos analisados, houve duas visitas à Itália, duas à França, duas à Bélgica, uma ao Reino Unido, três à Espanha, duas à Alemanha e uma a Portugal. Alemanha, Itália, Reino Unido e Espanha já figuram há vários anos dentre os principais importadores de produtos gaúchos, e isso provavelmente independe das ações de promoção comercial realizadas pelos quatro governos durante suas missões. As exportações para a Bélgica diminuíram ao longo do período. Portugal e França não chegaram a constar entre os quinze principais destinos das exportações do Estado. Por outro lado, capitais espanhóis investiram

nas áreas de energia e de telecomunicações e o Estado obteve apoio técnico e financeiro alemão e espanhol para projetos de desenvolvimento regional.

Em 2001, foi realizada uma missão governamental e empresarial a um novo destino, a China, que, desde 1994, vinha ocupando posição de destaque nas exportações gaúchas. O objetivo era estimular as relações econômicas ao aproximar as entidades empresariais e órgãos governamentais chineses dos empresários gaúchos. Outros países que também galgaram posições entre os destinos das exportações gaúchas, como a África do Sul, o México, a Rússia, a Arábia Saudita e o Irã, não foram visitados. Também não foram realizados estudos para prospectar oportunidades em países para os quais o Estado pouco vende.

As missões técnicas ao exterior foram pouco freqüentes durante os dezesseis anos de paradiplomacia no Rio Grande do Sul. Por terem objetivos específicos, as poucas missões realizadas foram bem-sucedidas. Nas *Memórias* há registro de quatro, sendo três à Shiga e uma a países europeus. A primeira missão técnica à Shiga, durante o governo Simon, era composta por especialistas da UFRGS, da FEPAM e da CIENTEC e identificou novas áreas para a cooperação entre os dois GNC. No governo Collares, técnicos do Estado visitaram a Província japonesa para conhecer programas sobre a qualidade e a produtividade em órgãos de governo e em empresas, o que subsidiou posteriormente a criação do Programa Gaúcho da Qualidade e da Produtividade. Uma outra missão técnica esteve em Shiga, durante o governo Olívio, para conhecer o pólo cerâmico da Província; posteriormente, foi lançado o Pólo Cerâmico de Candiota no Estado. No governo Olívio, também houve uma missão à Itália, à França e à Espanha, em que foram identificadas oportunidades de cooperação com ONG relacionadas ao campo da economia popular e solidária.

Durante as missões ao exterior ou quando o Estado recebia visitas de autoridades estrangeiras, era comum a assinatura de atos internacionais, nos quais os governantes comprometiam-se a, na maioria das vezes, promover a cooperação em áreas de interesse mútuo, mas sem especificá-las. Esses atos não geravam direitos e obrigações legais, pois o direito constitucional brasileiro não reconhece a seus entes federados a faculdade de firmar tratados internacionais.

Como não há um sistema de arquivamento desses documentos, não foi possível saber quantos foram assinados e quais tiveram desenvolvimento. A SEDAI tem arquivos e elabora relatórios sobre os atos dos quais participa, principalmente

aqueles assinados com GNC estrangeiros, mas não é informada das ações internacionais sob a responsabilidade de outras secretarias.

A participação em feiras internacionais foi constante. Nos governos Collares e Britto, a participação era principalmente institucional e em conjunto com entidades da economia regional. No governo Olívio, teve início um programa para apoiar a participação de micro, pequenas e médias empresas como expositoras em feiras internacionais. Apesar de não ser possível avaliar os resultados desse programa nas exportações do Estado, ele tem o mérito de oportunizar às empresas a participação em eventos internacionais e qualificar os empresários para ações futuras.

O Estado, nesses dezesseis anos, revelou saber como utilizar práticas paradiplomáticas. O corpo técnico da área internacional soube realizar as ações decididas pelos governantes e, também, foi capaz de sugerir linhas de ações e programas, mesmo sem especialistas no tema. Entretanto, nenhum dos governos preocupou-se em estabelecer planejamentos estratégicos de longo prazo e uma política internacional. Dessa forma, muitas das ações paradiplomáticas realizadas foram oportunistas e experimentais e os interesses políticos imediatos foram os principais critérios para decidir sobre táticas e iniciativas.

Os governos não revelaram uma percepção clara da importância do impacto internacional sobre a sociedade e a economia gaúcha, então não procuraram estabelecer formas para coordenar os assuntos de vinculação externa ou reuni-los em uma única estrutura. Já no surgimento da SEAI, os interesses de outros órgãos impediram que muitos temas fossem tratados ou coordenados por aquela Secretaria.

O Estado, para formular e implementar uma política internacional, necessita centralizar a coordenação dos assuntos internacionais em uma única esfera administrativa, que conte com técnicos com as devidas competências para elaborar estudos e documentos que orientem as decisões dos governantes.

Cabe aos governos estaduais optar por uma maior ou menor inserção internacional, instituir ou não canais de interlocução com o governo federal, enfim, criar ou não órgãos especializados em assuntos internacionais. Como o Rio Grande do Sul ainda não tomou uma decisão nesse sentido, os assuntos internacionais na esfera estadual estão marcados por um certo oportunismo e experimentalismo. Cada governo, introduzindo modificações nos programas em andamento ou alterando as diretrizes da área internacional, rompe com as possibilidades de sucesso continuado da paradiplomacia gaúcha.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 185-209.
- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político brasileiro. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, Instituto de Relações Internacionais, n. 12, p. 53-69, jul.-dez. 1990.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil como sócio menor da globalização: insuficiente interdependência econômica e pequena participação comercial. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, São Paulo, Fundação Armando Alvares Penteado, vol. 1, n. 2, jan. 2003. Disponível em: <http://www.faap-mba.br/revista_faap/rel_internacionais/socio.htm>. Acesso em: nov. 2004.
- ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Traduzido por Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.
- AZEVEDO, André; MONTEIRO, Sérgio; PORTUGAL, Marcelo. Estagnação econômica, descontrole dos gastos públicos e deficiência de infra-estrutura: o caso do Rio Grande do Sul. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 24, n. 1, 1996, p. 97-130.
- BALTHAZAR, Louis; BÉLANGER, Louis; MACE, Gordon. *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*. Montreal: Septentrion, 1993.
- BARRETO, Maria Inês. *Gestão estratégica do poder executivo do estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul*. São Paulo: FGV, 2001. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*, 2. ed., v. 3, tomo I. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 119-23.
- BELLO, Teresinha. A questão externa: uma nova ordem internacional. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 18, n. 3, 1990, p. 59-72.
- BELLO, Teresinha. *As exportações do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, outubro de 2004 A. Entrevista concedida a Carmen Juçara da Silva Nunes.
- BELLO, Teresinha. Desempenho e inserção internacional das exportações do Rio Grande do Sul. *Documentos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, n. 46, 2001.

BELLO, Teresinha. O comércio externo brasileiro e o gaúcho e o Plano Real. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 32, n. 2, 2004 B, p. 295-330.

BELLO, Teresinha. O relacionamento do RS com o exterior. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 25, n. 1, 1997, p. 100-118.

BLINDENBACHER, Raoul; KOLLER, Arnold (eds.). *Federalism in a changing world, learning from each other: scientific background, proceedings and plenaries of the International Conference on Federalism 2002*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003.

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

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Assessoria de Cooperação Internacional Federativa. *Memória da reunião sobre cooperação internacional federativa, 12/02/2004*. Brasília: Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, Presidência da República, 2004 A.

BRASIL. *Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988*. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil.html>>. Acesso em: 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Governo do Estado do Rio Grande do Sul. *Convênio que celebram o Ministério das Relações Exteriores e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul*. ERESUL, Porto Alegre, jun. 1995.

BRASIL. Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. *I Seminário de Coordenação Federativa para Promoção de Exportações: Unido, o Brasil exporta mais*, 09/11/2004. Brasília: Presidência da República, 2004 B.

BRITTO, Antônio. *Discurso de posse*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1995. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/plen/SessoesPlenarias/49/1995/950101.htm>. Acesso em: out. 2004.

BRUMER, Sara. *A gestão dos assuntos internacionais no Rio Grande do Sul, de 1988 a 2002*. Porto Alegre, fevereiro de 2005. Entrevista concedida a Carmen Juçara da Silva Nunes.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica. Um estudo da ordem na política mundial*. Traduzido por Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *Diplomacia federativa: nova dimensão para a política externa brasileira*. In: II Simpósio Internacional – Estados americanos:

relações continentais e intercontinentais, Passo Fundo. *Anais*. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1997. p. 263-8.

CAMARGO, Aspásia. A reforma matter: os riscos (e os custos) de um federalismo incompleto. *Parcerias estratégicas*, Brasília, n. 6, p. 80-109, mar. 1999. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/rev06.htm>> Acesso em: jun. 2003.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Sérgio. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

CAMARGO, Aspásia. La federación sometida. Nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. In: CAMARGNANI, Marcello (org.). *Federalismos latino-americanos: México, Brasil, Argentina*. México: Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas e Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARVALHO, José Murilo. El federalismo Brasileño: perspectiva histórica. In: CHÁVEZ, Alicia (org.). *¿Hacia un nuevo Federalismo?* México: Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas e Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 34-64.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y Argumento. In: CAMARGNANI, Marcello (org.). *Federalismos latino-americanos: México, Brasil, Argentina*. México: Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas e Fondo de Cultura Económica, 1993.

CASTELO BRANCO, José Hugo. *Aviso-circular reservado nº 020/85*. José Hugo Castelo Branco a Jair de Oliveira Soares. Brasília: Gabinete Civil da Presidência da República, 09/10/1985, p. 1 e 2.

CENTRO Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata. *Cronologia do Mercosul*. Porto Alegre: CEDEP, UFRGS. Disponível em: <<http://www.cepdep.ifch.ufrgs.br/bibliotecacronol.htm>>. Acesso em: 2004.

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, p. 2-22, 2003.

CERVO, Amado. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestion internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Comité de Estudios sobre las Provincias en el Plano Internacional, 2004. Disponível em: <<http://www.cari1.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf>> Acesso em: set. 2004.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 40-57.

CORNAGO, Noé. Exploring the global dimensions of paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. In: Workshop on Constituent Units in International Affairs, 2000, Hanover, Alemanha. *Anais*. Disponível em: <<http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/docq.html>> Acesso em: set. 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Pedro. *Constituição e relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 1994.

DEHOUSSE, Renaud. Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral. *Études internationales*, Montréal, Université Laval, Centre Québécois de Relations Internationales, Vol XX, n. 2, p. 283-309, 1989.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.

DUTRA, Olívio. et al. Carta do Rio Grande do Sul. In: *Fórum de governadores do Mercosul*, 05/09/2001. Porto Alegre: SEDAI, 2001 A.

DUTRA, Olívio. et al. Instrumento de fundação e constituição. In: *Fórum de governadores do Mercosul*, 05/09/2001. Porto Alegre: SEDAI, 2001 B.

DUTRA, Olívio. *Ofício nº 137/GG*. Olívio Dutra a Celso Lafer. Porto Alegre: Gabinete do Governador, 13/09/2001.

DYMENT, David. *The reluctant traveler: understanding the international activities of a non-protodiplomatic component government: the case of the Ontario government from 1945 to 1995*. Montréal: Université de Montréal, 1996. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculté des Arts et des Sciences, Université de Montréal, 1996.

FARIAS, Deborah Barros Leal. *Federalismo e relações internacionais*. Brasília: UnB, 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, 2000.

FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. 10. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

FELDMAN, Elliot; FELDMAN, Lily. Canada. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 176-210.

FRY, Earl. *The expanding role of state and local governments in U.S. Foreign Affairs*. Nova Iorque: Council of Foreign Relations, 1998.

GARCIA SEGURA, Caterina. La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n. 91, p. 235-64, jan.-mar. 1996.

GUARAGNA, Paulo. Balança comercial interestadual dos contribuintes do ICMS e grau de abertura econômica do Rio Grande do Sul: 1997-2002. *Estudos econômico-fiscais*, Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, Receita Estadual, ano 10, n. 47, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Download/Balan%C3%A7aComercial1997a2002.doc>> Acesso em: nov. 2004.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Traduzido por Cristina Soreanu Pecequilo. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1999.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Traduzido por Vera Ribeira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HOCKING, Brian (ed.). *Foreign relations and federal states*. Leicester: Leicester University Press, 1993.

HOCKING, Brian. Les intérêts des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe? *Etudes Internationales*, Les politiques extérieures des états non souverains: convergences et divergences, Montréal, Université Laval, Centre Québécois de Relations Internationales, Vol XXV, n. 3, p. 409-20, 1994.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 17-39.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 77-107.

HOCKING, Brian; SMITH, Michael. *World Politics. An introduction to International Relations*. 2.ed. Hemel Hempstead: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1995.

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Radiografia das exportações brasileiras*, 2003. Disponível em <<http://www.iedi.org.br/admin/pdf/radiografia.pdf>>. Acesso em: jul. 2004.

KEATING, Michael. Paradiplomacy and regional networking. In: *Forum of Federations: an International Federalism*, out. 2000, Hanover, Alemanha. Disponível em: <<http://www.forumfed.org>> Acesso em: out. 2002.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades e estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 49-75.

KEATING, Michael; LOUGHLIN, John (eds.). *The political economy of regionalism*. Londres: Frank Cass & Co Ltd, 1997.

KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Traduzido por Cristina Pina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence: world politics in transition*. 3.ed. Boston: Little Brown & Co., 2001.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the nation state: conflict and co-operation. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 54-75.

KINCAID, John. Roles of constituent governments. In: *Foreign relations of constituent units*, maio 2001, Winnipeg, Canadá. Disponível em: <<http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/docq07.doc>> Acesso em: set. 2002.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa contemporânea: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. *Ofício nº 14 G/DAM/DMC-MRE – PREG MSUL*. Celso Lafer a Olívio Dutra. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 08/10/2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados*. Brasília, 1995A. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Entrevista. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 jan. 1995B.

LESSA, José Vicente S. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais*. Brasília: MRE, 2003. Tese, XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2003.

LOSS, Maire. *A gestão dos assuntos internacionais no Rio Grande do Sul, de 1991 a 1995*. Porto Alegre, novembro de 2004. Entrevista concedida a Carmen Juçara da Silva Nunes.

MACADAR, Beky. A influência do Mercosul na atração de investimentos diretos estrangeiros e na ampliação da infra-estrutura do RS – 1998. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 26, n. 4, 1999, p. 113-128.

MACADAR, Beky; BELLO, Teresinha. O Rio Grande do Sul e a integração latino-americana. In: *A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, tomo 3, 1990, p. 646-696.

MALBERG, R. Carre de. *Teoría General del Estado*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1948.

MANSBACH, Richard; FERGUSON, Yale; LAMPERT, Donald. *The web of world politics: non state actors in the global system*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1976.

MARIANO, Karina; MARIANO, Marcelo. Uma interpretação do conceito de estado subnacional à luz das teorias de Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo. et al. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, Pontifícia Universidade Católica, 2002. Relatório de pesquisa.

MATTOSO, Jorge. Relações internacionais e poder local: o caso de São Paulo. *Política Externa*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 113-121, 2001-2002.

MELANTONIO NETO, Cesário. *Convite para participar no Seminário La Dimensión Federal en el Mercosur*. Mensagem de fax de Cesario Melantonio Neto a Olívio Dutra. Brasília: Assessoria de Relações Federativas, Ministério das Relações Exteriores, 02/03/2001 B.

MELANTONIO NETO, Cesário. How to involve the states in foreign policy. *Federations*, Ottawa, v. 1, n. 5, 2001 A. Disponível em: <http://www.forumfed.org/publications/pdfs/vol1_no5_summer_2001.pdf> Acesso em: set. 2002.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. Decisão nº 41/04, de 16 de dezembro de 2004. Estabelece a criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. In: *XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum e Cúpula do MERCOSUL*, 15-17/12/2004. Belo Horizonte e Ouro Preto, 2004.

MERLE, Marcel. *Les acteurs dans les relations internationales*. Paris: Economica, 1986.

MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Traduzido por Ivonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MINIUCI, Geraldo. *Diplomacia federativa*. São Paulo: mimeo, 2004.

NELSON, Roy. *Dell's dilemma in Brazil: negotiating at the state level*. Arizona: Thunderbird, the American Graduate School of International Management, 2003. Disponível em: <http://www.thunderbird.edu/faculty_research/case_series/cases_2003/dell.htm>. Acesso em: dez. 2004.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-Nação*. Traduzido por Ivo Karytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OROZCO PEREIRA, Renato Aristides. A diplomacia dos Estados federados, províncias e cidades. *Fronteira*, Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica, Fundação Alexandre de Gusmão, v. 2, n. 3, p. 37-58, jun. 2003.

PAES LEME, Álvaro A. S. *A atuação internacional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do período 1999-2002*. Porto Alegre: mimeo, 2002.

PAIVA, Carlos Águeda. O que são Sistemas Locais de Produção (e porque eles são tão importantes na estratégia de desenvolvimento do governo democrático e popular no Rio Grande do Sul). In: 1º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da PUCRS, maio de 2002. *Anais*. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_2_paiva.pdf> Acesso em: nov. 2004.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*. Montreal: Les Presses de l'Université Laval, 2003.

PINTO, Nuno. O Mercosul e suas conseqüências: um guia elementar sobre a integração no Cone Sul. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 29, n. 1, 2001, p. 82-98.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Federalismo e relações internacionais: a atuação dos Estados brasileiros no âmbito externo*. São José: UNIVALI, 2000. Relatório de estágio (Bacharelado em Relações Internacionais), Centro de Educação Superior VII, Universidade do Vale do Itajaí, 2000.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 283-312.

RAMOS FILHO, Hélio Vitor. *O Itamaraty e as relações federativas*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1671> Acesso em: jun. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 32.515, de 15 de março de 1987. Dispõe sobre a Governadoria do Estado e dá outras providências. In: *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, p. 13, 1987. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Legis/>>. Acesso em: 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 35.915, de 13 de abril de 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. In: *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, p. 5, 1995. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Legis/>>. Acesso em: 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.356, de 10 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Estado. In: *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, p. 1, 1995. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Legis/>>. Acesso em: 2004.

RODRIGUES, Gilberto. Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil. In: *International Forum on Federalism*, nov. 2001, Veracruz, México. Disponível em <http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/MX-936_1_files/Papers/Rodrig.htm> Acesso em: set. 2002.

ROSA, Florence. *A gestão dos assuntos internacionais no Rio Grande do Sul, de 1988 a 1998*. Porto Alegre, outubro de 2004. Entrevista concedida a Carmen Juçara da Silva Nunes.

ROSENAU, James. *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Nova Jérsei: Princenton University Press, 1990.

SCHAFER, Sandra. *A gestão dos assuntos internacionais no Rio Grande do Sul, de 1987 a 2002*. Porto Alegre, outubro de 2004. Entrevista concedida a Carmen Juçara da Silva Nunes.

SCHIAVON, Jorge. La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado. (Texto em versão preliminar) In: *Encontro Federalismo y Relaciones Internacionales: experiencias comparadas Argentina, Brasil y México*. Buenos Aires, Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2004.

SCHIMIDT, Carlos; HERRLEIN Jr., Ronaldo. *Desenvolvimento do Rio Grande do Sul: dois projetos*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2001. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2001_09.pdf>. Acesso em: 2004.

SCHMIDT, Carlos. Raízes históricas, ideológicas e teóricas dos projetos contemporâneos de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul. In: *2º Encontro de Economia Gaúcha*, 20 e 21 de maio de 2004. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, SCP, FEE, PUCRS-FACE, 2004. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 2004.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Antônio Britto*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1999.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Antônio Britto*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1998.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Antônio Britto*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1997.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Antônio Britto*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1996.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Olívio Dutra*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2000.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Olívio Dutra*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2001.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Olívio Dutra*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2003.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Pedro Simon*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1991.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Pedro Simon*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1990.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Pedro Simon*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1989.

SCP. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Pedro Simon*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1988.

SEAI. *Estrutura da SEAI*. Porto Alegre: Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais, 1989.

SEDAI. *Balanço das ações do governo do Estado do RS na área internacional*. Porto Alegre: Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, 2002 A.

SEDAI. *Balanço do DIN – Feiras*. Porto Alegre: Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, 2002 B.

SEDAI. *Casa de Córdoba*. Porto Alegre: Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, 2004.

SEDAI. *Missão do DIN*. Porto Alegre: Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, 1999.

SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1994.

SIMIELLI, Maria Elena. *Geoatlas*. 31 ed. São Paulo: Editora Ática, 2002.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

SOLDATOS, Panayotis. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (eds.). *States and Provinces in the International Economy*. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993. p. 45-64.

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

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. Do federalismo centralista ao paradigma do federalismo cooperativo: as relações internacionais do Brasil e sua política de comércio exterior. (Texto em versão preliminar) In: Encontro *Federalismo y Relaciones Internacionales: experiencias comparadas de Argentina, Brasil y México*.

Buenos Aires, Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2004.

SPA. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Alceu Collares*. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e da Administração, 1995.

SPA. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Alceu Collares*. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e da Administração, 1994.

SPA. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Alceu Collares*. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e da Administração, 1993.

SPA. *Mensagem à Assembléia Legislativa – Governador Alceu Collares*. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e da Administração, 1992.

TERUCHKIN, Sônia. O intercâmbio internacional do RS com os países do Mercosul: 1992-abril/98. In: *FEE Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 26, n. 2, 1998, p. 64-82.

TERUCHKIN, Sônia. RS: mudanças no perfil exportador. In: *A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, tomo 3, 1990, 595-634.

VIANNA MORAES, José Luiz. *Desenvolvimento regional, papel do Estado e a estratégia de desenvolvimento do RS*. Porto Alegre: mimeo, 2001.

VIGEVANI, Tullo. [Sem título] (Texto em versão preliminar) In: *Encontro Federalismo y Relaciones Internacionales: experiencias comparadas Argentina, Brasil y México*. Buenos Aires, Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, Conselho Argentino para as Relações Internacionais, ago. 2004.

VIGEVANI, Tullo. et al. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. Relatório final de projeto. São Paulo: FUNDAP, CEDEC, PUC, 2002.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (coords.). *Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional*. São Paulo: Cadernos CEDEC, n. 71, 2002.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Traduzido por Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.

ZUBELZÚ, Graciela. *Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Segundo Documento de Trabajo / Segundo avance del diagnóstico*. Buenos Aires: CARI, 2004. Comité de Estudios sobre las Provincias en el Plano Internacional, 2004. Disponível em: <<http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>> Acesso em: set. 2004.

ZUBELZÚ, Graciela. *Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Primer documento de trabajo / Primer avance del diagnóstico*. Buenos Aires: CARI, 2004. Comité de Estudios sobre las Provincias en el Plano Internacional, 2004. Disponível em: <<http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>> Acesso em: set. 2004.

APÊNDICE A – A PARADIPLOMACIA NO RIO GRANDE DO SUL

1 PEDRO SIMON, Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, 1987-1990

Fonte: Mensagens à Assembléia Legislativa de 1988 a 1991.

1.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL

1.1.1 Articulação governamental para a integração

- Divulgação dos Protocolos entre Brasil e Argentina (entrevistas, palestras, reuniões e seminários).
- Elaboração do Protocolo nº 23 - Regional Fronteiriço
- Gestões para a inclusão do Estado nas comissões do MRE para as áreas de fronteira.
- Criação do Fórum Sul (ação coordenada dos estados sulinos com relação a Argentina e Uruguai).
- Realização da primeira reunião inter-regional entre o CRECENEA Litoral e o Fórum Sul.
- Elaboração do projeto para criação dos Comitês de Fronteira.
- Coordenação dos eventos estaduais relativos à assinatura do Protocolo Regional Fronteiriço.
- Gestões para a criação e o acompanhamento dos Comitês de Fronteira Uruguaiana-Paso de Los Libres, Santana do Livramento-Rivera, Jaguarão-Rio Branco, Chuí-Chuy e Quaraí-Artigas.
- Participação no I Seminário de Integração Sul-Americana.
- Promoção, juntamente com a UFRGS, do I Seminário Técnico de Integração do Cone Sul.

1.1.2 Integração e desenvolvimento fronteiriço

- Criação, instalação e coordenação da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF), com a participação da Assembléia Legislativa, Associação de Prefeitos e Câmaras de Comércio Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai.
- Representação do governo do Estado nas reuniões da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto das Zonas Fronteiriças Brasil-Uruguai.
- Representação do governo do Estado na III Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças (Brasil e Uruguai).
- Representação do governo do Estado no Grupo de Trabalho Permanente, no âmbito da Comissão de Execução do Programa de Integração e Cooperação Econômica com a Argentina.
- Criação da Comissão de Dinamização da Fronteira, no Primeiro Seminário de Integração Econômica.
- Proposição e participação na elaboração do projeto CRECENEA/CODESUL que, financiado pelo BID e realizado sob a coordenação do INTAL, desenvolve estudos que visam ao crescimento integrado do sul do Brasil e do nordeste argentino.
- Realização de seminário sobre a economia da região nordeste argentina e do sul do Brasil.
- Elaboração de projeto para o diagnóstico da economia das províncias do nordeste argentino, do sul do Brasil e da fronteira com o Uruguai, a ser financiado pelo BID.
- Realização de reuniões de trabalho com especialistas do IDES (Uruguai) e INTAL (Argentina), representantes do governo uruguaio e dos municípios de fronteira.

1.1.3 Integração e infra-estrutura

- Realização da XV Reunião de Ministros de Obras Públicas e Transportes dos Países do Cone Sul.
- Participação do I e II Seminários para Formação de Corredores de Exportação das Províncias do NEA Argentino.
- Participação no grupo executivo sobre a construção da Ponte Internacional São Borja-Santo Tomé.
- Coordenação dos estudos iniciais sobre a viabilidade da implantação do gasoduto Argentina-Brasil.
- Participação no grupo executivo que estuda a implementação dos corredores de exportação.
- Recepção de missões de províncias do nordeste argentino para tratar de corredores de exportação.
- Participação no projeto Corredor Bioceânico Antofagasta/Rio Grande.
- Participação no projeto Hidrovia Paraná-Paraguai.
- Gestões para a elaboração de um plano binacional de saneamento para municípios fronteiriços.

1.1.4 Integração e ensino

- Participação na criação da Associação de Integração Regional Universitária (ADIRU).
- Participação na elaboração de projeto para a criação de um Instituto binacional de ensino médio e superior em Santana do Livramento.
- Realização de seminários sobre o papel das instituições acadêmicas na integração fronteiriça.

- Acompanhamento da proposta de criação da Universidade de Desenvolvimento Integrado Brasil/Argentina/Uruguai.

1.2 NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

1.2.1 Integração e negócios

- Estudos para a instalação de um distrito industrial trinacional (Brasil, Argentina e Uruguai).
- Acompanhamento de delegações compostas de representantes oficiais e privados das províncias do nordeste argentino, com vistas a empreendimentos comerciais.
- Promoção da aproximação entre os produtores gaúchos de arroz e os do CRECENEA.
- Gestões junto a órgãos federais para a criação de empreendimentos binacionais.
- Participação em encontro que contou com mais de 40 empresas de Santa Fé, em Porto Alegre.
- Recepção de missão empresarial argentina durante a Expoiner e promoção de rodadas de negócios.
- Alteração do regulamento do ICMS, que corrigiu problemas de bitributação nos casos de internação de arroz plantado por brasileiros na Argentina.
- Representação do governo do Estado nas Exposições de Intercâmbio Bilateral Brasil-Argentina.
- Participação no Comitê Binacional de Ação Turística Integrada.

1.2.2 Facilitação de negócios

- Concepção do programa para atração de investimentos e tecnologia do exterior, envolvendo: desenvolvimento de software, constituição de banco de dados de empresas gaúchas, classificação e cadastramento de empresas estrangeiras interessadas em parcerias com empresas brasileiras, cruzamento de dados das empresas gaúchas e das estrangeiras para verificação de interesses comuns e posterior divulgação, envio das manifestações de interesses das empresas gaúchas para os setores comerciais das embaixadas brasileiras.
- Celebração de convênios com as câmaras de comércio francesa, holandesa, espanhola, alemã, italiana e argentina para a identificação de empresas estrangeiras com interesse em parcerias.
- Celebração de convênio com o MRE para captar investimentos externos e tecnologia para o RS.
- Participação na reunião promovida pelo MRE com representantes da Comissão da Comunidade Econômica Européia sobre o Projeto de Captação de Investimentos e Transferência de Tecnologia, com possibilidade de financiamento para joint-ventures com empresas européias.
- Solicitação à Comissão das Comunidades Européias de um terminal de computador da rede de cooperação de negócios entre pequenas e médias empresas européias para a SEAI.
- Elaboração de material de divulgação sobre o RS.
- Preparação e acompanhamento de visitas oficiais de missões estrangeiras ao Estado.
- Gestões para a abertura de novos mercados, especialmente os da área do COMECON.

1.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

1.3.1 Cooperação ofertada

- Envio de missão da CORSAN à Argentina, para estabelecer cooperação em saneamento.
- Oferta de cooperação para o Uruguai na área de transporte e planejamento urbano.
- Estudo de formas de cooperação entre o Estado e o Paraguai, principalmente nas áreas de planejamento urbano e assistência agropecuária.
- Oferta de cooperação técnica para a ABC nas áreas de petroquímica, energia eólica e pequenas quedas, pequenas e médias empresas, transportes urbanos e planejamento.
- Recebimento de técnicos da Tanzânia para conhecer programas na área de leite e derivados.
- Recebimento de técnicos de Angola nas áreas de formação de recursos humanos, transportes e projetos de implantação e reabilitação de indústrias.
- Recebimento de técnicos de Moçambique na área de apoio a micro e pequenas empresas.

1.3.2 Cooperação com GNC

- Recepção de missões de Shiga (agricultura, jornalismo, cultura, esportes, meio ambiente).
- Envio de missões a Shiga nas áreas de cultura e agricultura.
- Negociação do Programa 100 Dias de intercâmbio técnico, por meio do qual Shiga e RS comprometem-se a cobrir despesas com hospedagem, alimentação, transporte e interpretação dos técnicos recebidos, num total de 100 diárias por ano.
- Promoção de intercâmbio em informática entre o RS e as províncias do nordeste argentino.
- Desenvolvimento de projeto para a transformação do município de Nova Petrópolis em município-modelo em ecologia, em parceria com a ABC e com o Estado de Baden-Wurtemberg, Alemanha.

- Assinatura de carta de intenções com o Estado de Indiana, EUA.
- Encaminhamento de proposta de acordo de irmanamento com a Junta de Andaluzia, Espanha.

1.3.3 Cooperação com instituições internacionais

- Recebimento de peritos japoneses (Agência Japonesa de Cooperação - JICA), para projetos no Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais e na Companhia Estadual de Energia Elétrica.
- Renovação do convênio entre a Agência de Desenvolvimento Exterior do Reino Unido e o Instituto Desidério Finamor, para ampliação da cooperação recebida pelo instituto.
- Elaboração de programa de treinamento de estagiários franceses e brasileiros em empresas dos dois países, envolvendo a Universidade Joseph Fourier de Grenoble e a UFRGS.
- Estudos para implementar o programa Bandeira Azul, com fundação francesa, que prevê que balneários ou embarcações que respeitem o meio ambiente recebam uma bandeira azul.
- Encaminhamento de projetos de cooperação técnica e financeira para a Espanha.
- Ações junto à Secretaria da Educação e governos estrangeiros para a implantação do pluralismo de idiomas na rede pública estadual.

1.3.4 Promoção da cooperação

- Realização do seminário “O RS e os países da OCDE” para identificar oportunidades de cooperação.
- Organização de banco de informações sobre oportunidades acadêmicas no exterior.
- Divulgação de bolsas de treinamento no exterior para técnicos do Estado.
- Promoção de seminário entre a ABC e órgãos públicos da área do meio ambiente.
- Realização de censo entre os servidores para verificar necessidades de treinamento no exterior.
- Envio de projetos feitos por órgãos estaduais à ABC e outros órgãos de fomento.
- Assinatura de convênios com universidades e instituições de pesquisas para promoção da cooperação técnica internacional.
- Proposta de ação com a Embaixada Brasileira na Argentina para intercâmbio cultural e educacional.
- Articulação junto à ABC de acordo na área de gaseificação de carvão de lenha com o Uruguai.
- Articulação junto à ABC de proposta de trabalho conjunto de técnicos gaúchos e técnicos do Instituto Argentino de Siderurgia, para estudo do rio turblo para seu emprego tecnológico.

1.4 MISSÕES INTERNACIONAIS

- Planejamento e elaboração do dossiê informativo das missões governamentais a 3 países: ESTADOS UNIDOS e ESPANHA , 20/01 a 02/02/1990; JAPÃO, fev./mar. 1990.
- Elaboração e acompanhamento de missão ao Japão para retomar a cooperação com Shiga, com a participação de técnicos de CIENTEC, UFRGS e FEPAM.

2 ALCEU COLLARES, Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, 1991-1994

Fonte: Mensagens à Assembléia Legislativa de 1992 a 1995.

2.1 NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

2.1.1 Integração e negócios

- Criação do Disque-Mercosul, um banco de dados para prestar esclarecimentos sobre o processo de integração, por telefone ou pessoalmente.
- Criação da Bolsa de Negócios dentro do programa Disque-Mercosul, que cadastra empresas dos quatro países interessadas em negócios conjuntos.
- Assinatura de convênio com a Prefeitura de Curitiba, no Paraná, para instalação do Disque-Mercosul.
- Atualização permanente do banco de dados do Programa Disque-Mercosul.
- Orientação a empresários do Cone Sul que negociam a instalação de unidades industriais no RS.
- Assinatura de Protocolo de Cooperação com o BANRISUL, para possibilitar a aproximação dos agentes produtivos na área do Mercosul.

2.1.2 Facilitação de negócios internacionais

- Audiência junto à Comissão das Comunidades Européias, onde se obteve a autorização para o Estado participar da rede BRE (Gabinete de Aproximação de Empresas).
- Divulgação de oportunidades de parcerias entre empresas através do Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de Tecnologia para Empresas (SIPRI), do MRE.
- Assinatura de protocolo com a Associação de Dirigentes de Vendas do RS (ADVB/RS) para viabilizar a criação e a manutenção do Centro de Estudos de Negócios Internacionais ADVB/SEAI.

- Assinatura de Protocolo de Cooperação com o SEBRAE/RS para modernização empresarial.
- Assinatura de Protocolo de Cooperação com a UNISINOS para a formação de mão-de-obra especializada em comércio exterior.
- Elaboração de informativo sobre a formação de joint ventures, para pequenas e médias empresas.
- Divulgação de informações sobre comércio exterior do Brasil e do RS.
- Participação na criação do Trade Point Porto Alegre, junto com SEBRAE, FIERGS, BRDE, UFRGS, FEDERASUL e Prefeitura. O Trade Point é um centro de facilitação de comércio exterior, reunindo prestadores de serviços públicos ou privados. A SEAI entrou com o Disque-Mercosul.

2.2 INTEGRAÇÃO REGIONAL

2.2.1 Articulação governamental para a integração

- Acompanhamento das atividades dos Subgrupos criados pelo Tratado de Assunção.
- Criação da Coordenadoria do Mercosul para centralizar na SEAI ações do governo sobre o Mercosul.
- Coordenação do grupo CODESUL-MERCOSUL, realização de diversas reuniões e envio de pleitos ao MRE, culminando na assinatura de um protocolo entre o CODESUL e o MRE.
- Participação na reunião entre MRE, CRECENEA e CODESUL, com base no Protocolo 23.
- Acompanhamento dos trabalhos dos Comitês de Fronteira.
- Elaboração e encaminhamento ao MRE de proposta de reestruturação dos Comitês de Fronteira.
- Coordenação da visita do governador de Misiones a Porto Alegre.

2.2.2 Articulação com a sociedade para a integração

- Criação de Comitês Setoriais com FIERGS, representantes de secretarias, universidades e sindicatos empresariais, para propor diretrizes a setores da economia regional frente ao Mercosul. Foram instalados os Comitês de conservas de frutas e legumes, em Pelotas; de pescado, em Rio Grande; do vinho, em Bento Gonçalves; e da lã, em Bagé.
- Criação e coordenação do Fórum Permanente do Mercosul, reunindo o setor público e a iniciativa privada para subsidiar a política estadual com relação ao Mercosul. Foram realizadas 10 reuniões.
- Encaminhamento de proposições do Fórum Permanente do Mercosul para o MRE, entre elas a criação do Tribunal de Justiça do Mercosul em Porto Alegre e do Subgrupo de Educação e Cultura.
- Participação na Junta para o Mercosul, criada pela FEDERASUL.
- Apoio para a realização de seminários técnicos sobre os impactos do Tratado de Assunção em diversas instituições de ensino superior.
- Participação no Comitê Internacional do RS, sobre integração econômica, cultural, política e social, promovido pela FEDERASUL.
- Participação na Comissão para Assuntos do Mercosul (SULMERCOSUL), da FIERGS.
- Recebimento de duas comitivas de universitários argentinos, através de convênio com a UNISINOS.

2.2.3 Integração e desenvolvimento

- Participação na criação do Grupo CODESUL-MERCOSUL, para estabelecer políticas estratégicas de adaptação das economias dos Estados do CODESUL para a vigência do Mercosul.
- Participação na reativação do Grupo de Trabalho Permanente entre CODESUL e CRECENEA Litoral, sobre desenvolvimento integrado das fronteiras entre Brasil e Argentina, no âmbito do Protocolo 23.
- Coordenação dos trabalhos da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF), organismo canalizador das demandas de regiões fronteiriças junto ao MRE e aos demais órgãos da administração estadual. De 1991 a 1994, foram realizadas 33 reuniões em 15 municípios.
- Realização de Encontro com as Províncias do Nordeste Argentino no III Festival de Turismo de Gramado, para discutir o setor de turismo na integração.
- Acompanhamento do projeto INTAL/BID, que objetivava realizar um diagnóstico sócio-econômico da região sul do Brasil e do nordeste argentino.

2.2.4 Integração e infra-estrutura

- Coordenação da 2ª e da 5ª Reuniões da Comissão Mista Argentino-Brasileira sobre a ponte internacional São Borja-Santo Tomé.
- Participação na reunião de cooperação a respeito da instalação da comissão tripartite que deverá elaborar Projeto do Eixo-Viário Brasil/Argentina/Uruguai.

- Organização da missão do Secretário de Assuntos Internacionais a Washington, para elaboração do programa preliminar do Seminário Eixo Viário Atlântico Sul.
- Participação no Programa Sul Fronteiras, criado em 1991 pelo governo federal para realizar levantamento sócio-econômico, ambiental, de infra-estrutura, nas áreas fronteiriças brasileiras.
- Elaboração de Carta de Intenções solicitando a aceleração dos trâmites para a construção da ponte sobre o Rio Uruguai, em Itaqui-Alvear.
- Gestões de habilitação para importação e exportação e licença para transporte internacional dos Portos de Bagé-Aceguá, Jaguarão, Porto Xavier, Itaqui, Porto Biguá-Alecrim e Santa Rosa.

2.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

2.3.1 Cooperação com GNC

- Assinatura de Protocolos de Cooperação com as Províncias de Mendoza e Misiones, Argentina.
- Missão técnica à Shiga para negociação das ações do acordo.
- Missão técnica à Shiga para subsidiar a formação do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade.
- Envio de 35 técnicos para aperfeiçoamento em Shiga, nas áreas de qualidade, agricultura, meio ambiente, pesca, ensino técnico, cultura, engenharia de materiais, reflorestamento, mecânica de precisão, biotecnologia, calibragem de instrumentos e produtos de testagem eletro-eletrônica.
- Recebimento de 20 técnicos de Shiga nas áreas de agropecuária, biotecnologia, ciência dos materiais, qualidade, educação, indústria e meio ambiente.
- Recebimento de 65 agricultores de Shiga.
- Assinatura de Nota Conjunta entre Shiga e RS para incluir educação e meio ambiente.
- Assinatura de Convênio de Fraternidade entre o RS e a Província de Jamtland, na Suécia.
- Recebimento de missão de Jamtland sobre o bem-estar do menor no RS.
- Recebimento de missão de Jamtland na área de reflorestamento.
- Recebimento de 4 peritos de Jamtland, em saúde/AIDS, delinquência juvenil e direitos do menor.
- Assinatura de Protocolo de Intenções para futuras trocas na área de agricultura com a Província de Hubei, na China. A Província quer celebrar Protocolo de Fraternidade com o RS.

2.3.2 Cooperação com instituições internacionais

- Participação na negociação do Pró-Guaíba com a Agência de Cooperação do Japão (JICA).
- Reunião com FONPLATA, quando foram entregues projetos do RS com solicitação de financiamento.
- Articulação com a ABC e com a Organização de Comércio Exterior do Japão (JETRO) para obter financiamento para o curso de Formação de Especialistas em Mercado Japonês.
- Participação na IV Reunião da Comissão Mista Brasil/Finlândia, em Brasília, para apresentação das demandas de cooperação técnica, econômica e industrial do RS.
- Retomada do programa Pró-Renda, que é uma ação de cooperação técnica e financeira com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), iniciado no governo Simon, pela SCT.
- Aprovação do Contrato de Contribuição Financeira entre o RS e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), para o projeto Pró-Renda.

2.3.3 Cooperação ofertada

- Cadastramento de peritos e consultores de instituições gaúchas para oferta de cooperação técnica.
- Acompanhamento do trabalho realizado pela ABC que, em conjunto com o governo uruguaio, objetiva implantar projetos binacionais em setores produtivos na região da fronteira.
- Tratativas sobre cooperação em beneficiamento do leite, reciclagem do lixo urbano, Casas de Artesanato e geração de energia a partir da casca do arroz, envolvendo os Santana do Livramento-Rivera, Santa Vitória do Palmar-Rochas, Jaguarão-Rio Branco e Quarai-Artigas.
- Participação na reunião de trabalho entre a ABC e representantes de diversas entidades para a preparação de propostas de projetos de cooperação técnica no âmbito do Mercosul.

2.3.4 Promoção da cooperação

- Cadastramento de pontos focais de cooperação técnica nas instituições gaúchas.
- Divulgação de treinamentos no exterior para técnicos da administração direta e indireta.
- Envio de 23 técnicos para aperfeiçoamento no exterior.
- Recebimento de técnico australiano especialista em carvão.
- Articulação com a ABC para receber cooperação nas áreas de agricultura, meio ambiente, desenvolvimento urbano, desenvolvimento florestal, saúde, educação, produtividade e

competitividade para pequenas e médias empresas, vitivinicultura e aproveitamento de águas superficiais para o plantio de arroz.

- Participação no exercício de programação de cooperação técnica no setor agroalimentar entre países em desenvolvimento, em Buenos Aires, numa promoção do PNUD e da FAO.
- Apoio à Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.
- Tratativas com ABC para financiamento do curso Formação de Agentes para a Integração.
- Acompanhamento dos programas da Associação de Integração Regional Universitária (ADIRU).

2.4 MISSÕES INTERNACIONAIS

- Organização de duas missões governamentais, a primeira aos Estados Unidos, Itália, Bélgica, França e Israel, e a segunda a Estados Unidos, Japão, Hong Kong e Taiwan.
- Organização e coordenação de missão para o I Encontro Internacional de Negócios, realizado no Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU).
- Organização de missões empresariais a Buenos Aires e Córdoba; à Feira de Hannover, na Alemanha; à Feira de Turim, na Itália; à Feira de Milão, na Itália; à Feira de Bruxelas, na Bélgica.
- Organização de missão ao Japão para a prospecção de cooperação empresarial para pequenas e médias empresas, em parceria com o SEBRAE.
- Preparação e coordenação de missão empresarial CODESUL/CRECENEA.
- Organização de missão técnica ao Chile, na área de habitação popular, com SPO e SINDUSCON.
- Recebimento de missão empresarial chinesa ao Estado.
- Negociação de Exposição Industrial do RS na Província de Shiga, Japão, e de missão empresarial.

2.5 PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS

2.5.1 Encontros sobre desenvolvimento empresarial

- Divulgação de negócios: Seminário Mercosul e Negócios: Oportunidades Reais, SEBRAE-RS; Seminário Formação de Joint Ventures, UNISINOS.
- Participação: II Encontro Nacional do Sistema de Promoção e Transferência de Tecnologias entre Empresas (SIPRI), em Recife; Seminário Design Industrial, FENAC; Seminário sobre Incubadoras Empresariais, IETEC.
- Realização do I Seminário do Sistema de Promoção e Transferência de Tecnologias entre Empresas.

2.5.2 Feiras e encontros de negócios

- Apoio aos expositores estrangeiros na Expointer e divulgação de informações sobre o Mercosul.
- Divulgação de negócios na 14ª FIMEC, na 6ª FEMIPSUL, feira de pequenas e micro empresas em Rio Grande; na 8ª FISPAL, em São Paulo; na EXPOINTER, em Esteio; na Expovale, em Lajeado; na Feira da Alimentação e Tecnologia do Cone Sul, em Pelotas; na Feira da Moda Primavera-Verão; na Feira Internacional do Brasil – ITF e Argentina 92, em São Paulo; na MERCOPAR, em Caxias do Sul; no I Congresso e Feira de Informática do Mercosul – FENAMERCO 92; na 2ª Féria del Comércio Exterior, em Entrerrios, na Argentina; Feira Internacional do Mercosul, em Buenos Aires; na Feira Nacional do Calçado, FENAC; na I Exposição de Produtos e Serviços para Prefeituras do Mercosul; no Encontro AL Enterprise; e no Lançamento do Calendário Oficial de Feiras Argentinas
- Encontro de Negócios com o embaixador da Tunísia, na FIERGS.
- Organização e coordenação do I Encontro Empresarial de Entrerrios.
- Participação em Rodada de Negócios com empresários de Posadas, na FEDERASUL; com empresários uruguaios, na FIERGS; com empresários de Misiones, Argentina.

2.5.3 Eventos sobre a integração

- Organização: Seminário O Mercosul no contexto regional e internacional; Seminário sobre temas do Mercosul, em São Borja; Seminário Mercosul para diplomatas e estudantes de diplomacia das academias do Cone Sul.
- Palestras: 7º Seminário Nacional sobre Cointeinerização e Navegação, durante o I Seminário Latino-Americano sobre Containerização e Transporte Multimodal, em Porto Alegre; Encontro de Integração Latino-Americana, CREA/RS, em Porto Alegre; Festival Mundial de Publicidade, na presidência do painel “O Mercado Comum e os Admiráveis Exemplos da Publicidade Européia”, em Gramado; I Simpósio de Integração Hortifrutícola do Cone Sul, promovido pelo governo do Paraná; Painel sobre o Mercosul e o Setor de Couros e Calçados, em Novo Hamburgo; Seminário Ibero-Americano da Unisinos; Seminário Integração Latino-Americana do Livro, em Porto Alegre; Seminário Mercosul e a Integração Latino-Americana, em Santa Maria; Seminário Mercosul e o RS, em Ijuí; Seminário Mercosul: o Desafio, em Novo Hamburgo; Seminário Mercosul: o Desafio, em

Santana do Livramento; Seminário sobre a Política Cultural do RS e a Integração com o Cone Sul, em Santa Maria; Workshop técnico sobre o Pré-Projeto Mercosul, na USP, em São Paulo.

- Participação: I Seminário do Eixo Rodoferroviário Transcontinental; Seminário sobre o Eixo Rodoviário São Paulo/Buenos Aires; Seminário sobre o Programa de Gestão Compartilhada da Bacia do Rio Quaraí; I Congresso de Marketing do Cone Sul, em Florianópolis; projeto RBS Pró-Memória sobre Mercosul; programação da TVE sobre o Cone Sul; três programas da RBS, no Projeto Cone Sul; Congresso de Administradores do Mercosul; Curso de Especialização do Mercosul; Fórum sobre Integração Fronteiriça, em Pelotas; III Seminário Comunicação Anos 90, sobre a integração do Cone Sul; III Simpósio Regional da Integração, em Jaguarão; IV Seminário Internacional do Cone Sul, em Alegrete; Seminário Mercosul Internacional; Seminário sobre Mercosul, em Dom Pedrito; Seminário sobre o Mercosul e a Comunidade Européia; Seminário sobre Turismo na Fronteira; Seminário Estratégias de Marketing no Mercosul, ADVB/RS.

2.5.4 Eventos gerais

- Realização: I Seminário Latino-Americano de Alimentação Alternativa e da I Reunião sobre Aspectos Sócio-Político-Econômicos da Alimentação Infantil, em colaboração com o Conselho Mundial de Alimentação e a FAO; Seminário “A cooperação técnica e o RS”, com a participação da ABC e de diversas instituições municipais, estaduais e federais; Seminário sobre Potencialidades Econômicas do Estado do RS frente ao Processo de Integração da América Latina, reunindo representantes diplomáticos de 22 países latino-americanos, com o objetivo de demonstrar o potencial econômico do Estado nos setores coureiro-calçadista, metal-mecânico, moveleiro, agropecuário e de turismo.
- Palestras: Encontro Latino-Americano preparatório aos 500 anos de conquista da América, promovido pela Universidade de Passo Fundo; I Congresso da Associação Brasileira de Centrais de Abastecimento (ABRACEN), em Porto Alegre; Seminário A Indústria de Couros e Peles frente a Nova Ordem Mundial: ameaças e oportunidades, em Gramado; XIV Seminário das Indústrias de Curtume.
- Participação: I Encontro dos Assessores Internacionais Universitários do RS; II Encontro dos Assessores Internacionais Universitários do RS; Seminário Comercialização da Lã no Brasil, pela FECOLÃ; V Encontro do Arroz Parboilizado.

2.6 INSTITUCIONAL

- Participação no Programa Estadual da Qualidade e da Produtividade.
- Assessoramento nas atividades culturais internacionais das seguintes entidades: Grupo Dança, Coompor, Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore, Feira das Artes de Gramado, Câmara Rio-Grandense do Livro.
- Recebimento de 20 visitas diplomáticas em 1994, com a incorporação da Assessoria de Relações Consulares à SEAI.
- Participação na elaboração do informativo RS International News.
- Elaboração de publicação para a divulgação do Estado na Itália e junto às Câmaras italianas em São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Montevideu e Assunção.
- Elaboração de cartilha com resumo dos principais documentos da integração desde 1985.
- Elaboração de projeto “Quem é quem no Mercosul”, para inserção no Disque-Mercosul.

3 ANTÔNIO BRITTO, Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, 1995-1998

Fontes: Mensagens à Assembléia Legislativa de 1996 a 1999; BELLO (1996 e 1997); MACADAR (1998 e 1999).

3.1 NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

3.1.1 Atração de investimentos

- Negociações com empresas estrangeiras para sua instalação no Estado ou ampliação de suas plantas industriais: Renault, Volvo, Volkswagen, Mercedes Benz, General Motors, Ford, Navistar, Sumitomo, Goodyear, Pirelli, Sports Cars Brasil, Maxion Motores, AGCO do Brasil, Nestlé, Dell Computers, Philips Morris, Casa Blanca Forest, SLC/John Deere, Agrale/Navistar, Crown Cork, Coca-Cola/Vonpar, Livnika Kikinda, ATH Albarus, Dana Albarus, Universal Leaf Tabacos, Souza Cruz, Paramount e Parmalat.
- Participação na criação da Pólo RS, agência de caráter privado que atua como um centro de informações estratégicas para orientar investidores externos.
- Participação na criação do PROMOVER/RS, uma articulação com entidades do setor privado com vistas a atrair investimentos e a realizar a promoção comercial e turística do Estado (1996).

- Organização e coordenação de seminários internacionais para apresentação do RECONVERSUL, programa para revitalização econômica da Metade Sul do Estado (1998).
- Realização de seminário sobre rochas ornamentais gaúchas, durante missão governamental ao Chile, para atração de investidores (1997).

3.1.2 Facilitação de negócios

- Cadastramento constante de empresas na Bolsa de Negócios do Disque Mercosul.
- Divulgação das oportunidades de negócios do SIPRI.
- Convênio com a ALADI para a instalação de seu banco de dados no Disque Mercosul (1995).
- Abertura de licitação para a aquisição de novos equipamentos para o Disque Mercosul (1995).
- Convênio de cooperação entre o RS e a Confederação Geral das Indústrias da Argentina (1995).
- Promoção de convênio de cooperação entre o RS e a Câmara de Indústrias do Uruguai (1995).
- Assessoramento a empresários do RS, especialmente com respeito à integração internacional.
- Realização de Seminário Técnico da Borracha, na Argentina, durante missão governamental e empresarial, visando ao desenvolvimento de parcerias (1997).
- Divulgação de oportunidades de negócios e cooperação empresarial da rede BRE (1998).
- Realização do Encontro de Negócios entre empresas do RS e da Europa (1995).
- Convênio com a Brazil Trade Net, MRE, para divulgação de oportunidades no Estado (1998).

3.1.3 Promoção comercial

- Participação institucional em feiras de nível internacional, tais como BORITEC, FISA, FERINOVA, ANUGA, MERCOPAR, EXPOINTER, FEIRA K, FENAC e FIMEC (1995); Salão Internacional da Agricultura (1998).
- Elaboração de trabalhos sobre exportações e importações dos Países Árabes, Chile, Mercosul, Japão, Taiwan, Coreia do Sul e Hong Kong (1995).
- Organização de missões do setor moveleiro à Argentina e à Rússia (1997).
- Organização de missões comerciais de jovens empresários à Bolívia e ao Chile (1998).
- Apoio no programa Novos Pólos de Exportação, do governo federal. Foram selecionados no Estado 23 cidades para receber incentivo as suas exportações, abrangendo dezessete produtos.
- Promoção do “Jóia RS – Primeiro Concurso de Design da Jóia Gaúcha” (1997).
- Gestão junto aos produtores de jóias para a implantação de um consórcio de exportações, que lhes permita atender as demandas específicas da Walmart e Summers Club, que procuram fornecedores em larga escala de kits específicos de pedras preciosas (1998).
- Organização de Encontro em Brasília para a promoção comercial do Estado, reunindo Embaixadores e Conselheiros Comerciais da Ásia, Oceania e Oriente Médio (1998).
- Entrada em operação da Zona de Processamento de Exportações que dá tratamento diferenciado e subsidiado para as empresas que produzem bens exclusivamente destinados à exportação.
- Repasse de informações para subsidiar a comissão julgadora do Prêmio Exportação ADVB (1998).
- Coordenação na elaboração da Cartilha do Exportador (1998).
- Realização de seminários RS Exportação no interior do Estado, sensibilizando empresários para a entrada no comércio exterior e apresentando os instrumentos de auxílio ao exportador existentes.
- Promoção externa do setor de jóias de Guaporé, resultado do seminário RS Exportação (1998).
- Participação em negociações com o Centro de Epizootias francês, que coordenou o reconhecimento da pureza da carne gaúcha para comercialização no mercado europeu (1998).

3.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

3.2.1 Cooperação com GNC

- Assinatura de sete acordos de cooperação com a província argentina de Corrientes, sobre vigilância sanitária e epidemiológica, controle e combate de zoonoses, treinamento para o cultivo de arroz irrigado, capacitação de empresários e trabalhadores rurais (1995).
- Assinatura de Nota Conjunta com o governo de Shiga, sobre realização de pesquisa envolvendo a CIENTEC e a CRM, pelo lado gaúcho, e o Centro de Tecnologia Industrial e Instituto de Pesquisa Cerâmica de Shigaraki, como contrapartes em Shiga. O tema era a produção de cerâmica misturando argila e as cinzas oriundas da produção de carvão na região de Candiota (1996)
- Envio de 25 especialistas à Província de Shiga, para estágio técnico (1998).
- Recebimento de missões da Província-Irmã de Shiga, nas áreas de educação, prevenção a incêndios, auxílio a nipo-brasileiros, assistência social, agricultura, paisagismo, engenharia de controle e automação (1998).

- Promoção de pesquisa conjunta entre CIENTEC e o Centro de Tecnologia de Shiga (CITIS), para o desenvolvimento de zeólitas a partir de cinzas de carvão (1998).
- Recebimento de Missão do Estado de Indiana, Estados Unidos (1997).
- Assinatura de Carta de Intenções, para institucionalizar a cooperação entre o RS e Indiana (1997).
- Recebimento de Missão do Estado de Mississipi, Estados Unidos (1996)
- Assinatura do Acordo de Fraternidade com a Província de Manitoba, no Canadá (1997).
- Apoio institucional à organização do evento “Canadá nos Pampas” realizado por Manitoba (1998).
- Inauguração do Espaço Manitoba, na SEDAI (1998).
- Organização da missão governamental de Manitoba, durante EXPOINTER (1998).
- Assinatura de Adendo ao Acordo com Manitoba na área de fomento aos investimentos (1998).
- Assinatura do Acordo de Fraternidade com a Quinta Região de Valparaíso, no Chile (1996).

3.2.2 Cooperação com instituições internacionais

- Acompanhamento das reuniões com peritos japoneses, que vieram ao Estado através da JICA, para delinear o escopo final do Projeto Mar-de Dentro (1998).
- Divulgação de 21 oportunidades de cursos no Japão, oferecidos pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) (1998).
- Recebimento de missão de especialistas do setor de autopeças da Organização Japonesa de Comércio Exterior (JETRO) e da Organização Japonesa para o Desenvolvimento Externo (JODC), para encontros de negócios resultantes da missão governamental ao Japão (1998).
- Articulação para a assinatura de Acordo Executivo entre a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Argentina e a Secretaria de Ciência e Tecnologia do RS, no âmbito do relacionamento Brasil – Argentina, com o objetivo de realizar projetos conjuntos para resolver problemas de interesse regional; previa-se a realização de seminário geral em 1995 e seminários anuais a partir de 1996 (1995).

3.2.3 Promoção da cooperação

- Gestões junto ao MRE para aprovação do Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Patos-Mirim (Pró-Mar de Dentro), para receber cooperação técnica da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) (1997).
- Divulgação e orientação sobre cooperação técnica para diversas instituições do Estado (1998).

3.3 INTEGRAÇÃO REGIONAL

3.3.1 Articulação governamental para a integração

- Participação na criação do Fórum Permanente de Governadores do CODESUL – CRECENEA Litoral.
- Participação em sete reuniões do Fórum Permanente de Governadores do CODESUL – CRECENEA Litoral, realizadas entre 1995 e 1998.
- Apoio à organização e participação em reuniões institucionais do Mercosul: Subgrupo de Trabalho 3 – Regulamentos Técnicos, Comitê de Cooperação Técnica e Grupo Mercado Comum (1998).
- Co-organização do IV Encontro dos Municípios do Mercosul (1998).
- Participação na rearticulação do Grupo de Integração Temática: Aspectos Institucionais no VII Fórum dos Governadores do CODESUL/CRECENEA (1998).
- Co-fundação do Comitê ALCA-RS, juntamente com a classe produtiva (1998).
- Promoção do Encontro sobre Recursos Gemológicos do Mercosul (1997).
- Assinatura de um protocolo de intenções para a criação de uma empresa binacional, a ser instalada no Pólo de Triunfo, com investimentos privados (1995), que resultou na formação da Innova Petroquímica, uma joint-venture entre a Copesul e a empresa argentina Perez Company International. A empresa instalou-se no Pólo, mas a Copesul desistiu da parceria.
- Assinatura de convênio entre a SEDAI, a SCP e a Confederação Geral da Indústria Argentina, para favorecer a integração econômica e o desenvolvimento das PME no Mercosul (1995).

3.3.2 Integração e desenvolvimento fronteira

- Harmonização das gestões do Parque do Turvo e Parque Moconã, junto ao MRE (1998).
- Articulação da participação do Estado na Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteira Brasil-Argentina (1998).
- Participação no programa federal Sul Fronteiras, que objetiva realizar levantamento sócio-econômico, ambiental e de infra-estrutura nas áreas fronteiriças brasileiras (1995).

3.3.3 Integração e infra-estrutura

- Criação de comissão sobre o projeto hidrelétrico binacional Garabi, Santo Tomé e Itaqui (1995).

- Negociações com os Portos de Antofagasta e de Valparaíso para promoção do corredor bioceânico, ligando-os aos Portos de Rio Grande e de Porto Alegre via São Borja-Santo Tomé (1996).

3.4 MISSÕES

- Planejamento, elaboração do dossiê informativo, precursoria e acompanhamento das missões governamentais e empresariais a 10 países: ARGENTINA (1995 e 1996), URUGUAI (1995), CHILE (1996), JAPÃO e CORÉIA (1996), CANADÁ e ESTADOS UNIDOS (1997); ESPANHA, GRÁ-BRETANHA e ALEMANHA (1997); ESTADOS UNIDOS (1998).

3.5 INSTITUCIONAL

- Instalação, em dependências da SEDAI, do Escritório do MRE no RS (1995).
- Recepção a 39 representantes diplomáticos em visita oficial ao Estado (1998).
- Apoio na abertura do escritório comercial dos Estados Unidos (1998).
- Apoio na abertura do Consulado Chileno (1998).

4 OLÍVIO DUTRA, Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, 1999-2002

Fontes: Mensagens à Assembléia Legislativa de 2000 a 2003; SEDAI, Balanço do DIN – Feiras; SEDAI, Balanço das ações do governo do Estado do RS na área internacional.

4.1 NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

4.1.1 Promoção comercial

- Organização da participação de micro, pequenas e médias empresas em 34 feiras de perfil internacional, totalizando cerca de 900 expositores: coureiro-calçadista, 6 feiras em São Paulo; plástico, 4 feiras em São Paulo e 3 em Milão, Dusseldorf e Cidade do México; alimentos, 3 feiras São Paulo e 2 em Nurembergue e Colônia; têxtil, 3 feiras em São Paulo; informática, 3 feiras em São Paulo; máquinas e equipamentos, 4 em São Paulo, 2 no Rio de Janeiro, 2 em Hannover, 1 em Buenos Aires e 1 em Hong Kong; moveleiro, 3 feiras em São Paulo, Santa Catarina e Guadalajara; editorial e gráfico, 1 feira em São Paulo; pedras preciosas, 1 feira em Minas Gerais.
- Organização da participação institucional do governo do Estado em 6 feiras de perfil internacional, sendo 1 na área de ciência e tecnologia, em São Paulo; 3 na área agrícola, na Espanha, no Uruguai e na Itália; e 1 industrial e 1 multi-setorial na Alemanha.
- Tratativas para a abertura de um Escritório Comercial Internacional do RS em Hubei, na China, em parceria com a UNISINOS, propiciando estágio para alunos de comércio exterior.
- Tratativas para a abertura de um Escritório Comercial Internacional do RS em Miami, nos Estados Unidos, beneficiando, inicialmente, os setores calçadista e moveleiro.
- Assinatura de oito protocolos para a instalação de Trade Point no interior do Estado. Até 2002: Novo Hamburgo, Caxias e Pelotas e um binacional Santana do Livramento e Rivera.
- Preparação de programa e acompanhamento de missões empresariais estrangeiras ao Estado.
- Realização de 4 Encontro de Embaixadores, com a FEDERASUL: 17 países da América Central e Caribe, 15 países da União Européia, 12 países asiáticos e 10 países membros da ALADI.

4.1.2 Atração de investimentos

- Articulação entre o governo do Estado, o município de Porto Alegre, UFRGS, PUCRS, UNISINOS, FIERGS, FEDERASUL, ABINEE e a empresa Motorola para a criação do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), o mais moderno centro de prototipagem de circuitos integrados de alta complexidade na América Latina.
- Realização de missão à Alemanha para atrair uma fábrica de medium density fiberboard (MDF).

4.1.3 Facilitação de negócios

- Tratativas para o estabelecimento de um escritório da UNIDO no RS, com o objetivo de incentivar a expansão e a modernização do setor industrial gaúcho, bem como atrair investimentos industriais, promover joint-ventures com vistas a suprir as lacunas nas cadeias produtivas ou para impulsionar segmentos estratégicos e/ou em formação.
- Realização de cerca de 30 cursos gratuitos de capacitação em negócios internacionais, com 40 e 100 horas-aula, em parceria com universidades regionais.
- Organização e realização do seminário “A China e as Relações Comerciais com o RS” (29/mar/01), para a sensibilização do governo, universidades e empresários para as potencialidades e oportunidades de um maior intercâmbio com a China.
- Acesso a oportunidades de negócios internacionais, por meio de redes informatizadas.
- Apoio à formação de consórcios de exportação entre micro, pequenas e médias empresas.
- Realização de 4 Encontro de Embaixadores, com a FEDERASUL: 17 países da América Central e Caribe, 15 países da União Européia, 12 países asiáticos e 10 países membros da ALADI.

4.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

4.2.1 Cooperação com GNC

- Assinatura de Carta de Intenções entre o Governo do Estado e o Governo de Quebec, Canadá.
- Assinatura de Memorando de Entendimento entre RS e Québec visando à cooperação na área de Economia Popular Solidária e ao intercâmbio nas áreas de pesquisa, ciência e tecnologia e cultura.
- Assinatura de Protocolo de Cooperação entre a Secretaria do Trabalho, a CORAG e as instituições do Quebec Office Québec-Amériques pour la Jeunesse e Imprime-Emploi, para o intercâmbio de jovens (oriundos da CORAG e Imprime-Emploi), expostos à situação de vulnerabilidade pessoal e social, para formação complementar de curta duração em ambiente de trabalho em outro país.
- Articulação com o governo de Québec para a realização do projeto de Redes de Comércio Solidário entre a ONG canadense Alternatives e a Escola de Trabalhadores 8 de Março.
- Assinatura de Acordo de Fraternidade com a Região do Vêneto, na Itália, durante a Missão Europa. Implementação das primeiras ações no âmbito do Protocolo de Fraternidade firmado com a Região do Vêneto: estudo em conjunto para criação de uma Sociedade de Economia Solidária, organismo de garantia de crédito para as PME; apoio à vinda de especialista em espeleologia com vistas ao desenvolvimento do turismo ecológico no Estado; apoio à vinda de músicos da Região do Vêneto no Projeto “Resgatando Raízes”.
- Realização de curso de formação técnica para o setor coureiro-calçadista em parceria com o Consorzio Centro Veneto Calzaturiero.
- Assinatura de Acordo de Fraternidade com a Província chinesa de Hubei durante à missão governamental e empresarial à China. A Província já havia proposto o acordo em 1992.
- Planejamento e organização da agenda receptiva da Missão Governamental, Científica e Tecnológica, Cultural e Empresarial da China, chefiada pelo Vice-Governador de Hubei.
- Recebimento de 6 missões de Shiga nas áreas de: promoção de pequenas e médias empresas; gerenciamento de resíduos sólidos; estruturação de rede de laboratórios de saúde pública; cerâmica e design em cerâmica (participação no Seminário Internacional sobre o Pólo Cerâmico de Candiota); reciclagem de resíduos sólidos; tecnologia industrial (projeto zeólitas - purificador do meio ambiente a partir das cinzas do carvão); limnologia (cultivo de algas para alimentação de larvas de peixe, visando o repovoamento de lagoas); consumo e qualidade da água em lavouras de arroz; tecnologia agrícola; material orgânico e tecnologia industrial; paisagismo e esportes.
- Recebimento de 4 missões governamentais para a discussão do intercâmbio com Shiga.
- Organização e recepção de duas missões de cidadãos de Shiga.
- Envio de uma missão da Associação de Amigos de Shiga (AMISHI-RS).
- Recebimento de quatro estagiários administrativos de Shiga, que permaneceram no RS por 16 meses, desenvolvendo atividades junto à Divisão de Cooperação Técnica da SEDAI.
- Organização da Missão do Governador de Shiga ao Estado, para celebrar os 20 anos do acordo.
- Organização do envio a Shiga de oito técnicos gaúchos para estágio técnico por dez meses nas áreas de drenagem urbana (DEP/PMPA), gestão ambiental em empresas (UNIVATES), telemetria (UNISINOS), software comercial (PUC RS), toxicologia (FEPPS), inspeção sanitária de produtos de origem animal (SAA), imunoparasitologia (UFPEL) e microbiologia de alimentos (UNISC).
- Envio de sete técnicos para estágios de curto período nas áreas de cerâmica (Pólo Cerâmico), controle biológico de doenças em plantas, relações internacionais, tecnologias de gestão para o setor público, tecnologia industrial e reciclagem de plástico, náilon e isopores.
- Coordenação e elaboração do Projeto de Cooperação Técnica junto à Província de Shiga para aproveitamento das argilas e cinzas da queima de carvão das minas de Candiota para produção de objetos em cerâmica.
- Organização dos festejos do 20º aniversário do Convênio de Fraternidade com Shiga.

4.2.2 Cooperação com instituições internacionais

- Assinatura de Carta de Intenções com a Secretaria de Estado da Economia Solidária do Governo francês durante o FSM 2000.
- Planejamento da recepção da missão da Secretaria de Estado da Economia Solidária do Governo francês em setembro de 2001, para preparar missão empresarial antes do FSM 2002, incluindo rodada de negócios entre produtores gaúchos e franceses da economia solidária.
- Organização do Seminário com a JICA para fomento às atividades de cooperação técnica (2000).
- Oferecimento de 74 bolsas de treinamento técnico no Japão, pela JICA.
- Preparação da nova fase do PRORENDA junto à Agência de Cooperação Internacional alemã (GTZ), dentro do Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha.

- Tratativas com o BID e órgãos de financiamento nacionais para a realização do Programa de Microcrédito e a instalação de instituições comunitárias de crédito, em parceria com a STCAS.

4.2.3 Promoção da cooperação

- Organização da missão técnica à Europa (França, Espanha, Itália) para prospecção de possibilidades de cooperação técnica nas áreas da economia popular solidária e trabalho (2000).
- Articulação com a Embaixada da China para cooperação técnica no setor hoteleiro do Estado, visando a vinda de dois técnicos chineses nas áreas de acupuntura e shiatsu.
- Apoio na realização dos seminários internacionais “Trabalho e economia solidária: políticas públicas para o desenvolvimento” e “Economia Popular Solidária e Direito ao Trabalho”, onde foram identificadas 11 entidades internacionais para cooperação na área de desenvolvimento regional.

4.2.4 Articulação com movimentos sociais internacionais

- Realização de seminário sobre economia popular solidária durante o FSM 2002.
- Planejamento, organização e execução do Seminário Internacional Trabalho e Economia Solidária (nov2000), com posterior transcrição das palestras e publicação de um livro (CORAG).
- Articulação junto ao Comitê Brasileiro do FSM para que o tema economia solidária fosse uma das conferências do FSM 2002.
- Preparação da apresentação do Projeto de Desenvolvimento Econômico e Social para as Comunidades Remanescentes de Quilombos (CODENE) no Estado na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e a Intolerância, promovida pela ONU, na África do Sul, em 2001.
- Planejamento e apoio à missão de dez representantes brasileiros dos movimentos sindical e popular à Europa, de 9 a 24 de setembro de 2001, para participar do Encontro Internacional “Luta contra a globalização” e outras agendas.
- Apoio ao Comitê Brasileiro para a realização do FSM, principalmente em 2001.
- Divulgação do programa e da conferência da economia solidária durante o FSM 2002.

4.3 MISSÕES INTERNACIONAIS

- Planejamento, elaboração do dossiê informativo, precursoria e acompanhamento de missões governamentais a 10 países: ARGENTINA e URUGUAI, 25-27/04/2000; JAPÃO, 16-22/10/2000; ESPANHA, BÉLGICA, FRANÇA, ITÁLIA e PORTUGAL, 08-23/06/2001; ALEMANHA, 17-22/2002; e missão governamental e empresarial à CHINA, de 30/11 a 13/12/2001.

4.4 INTEGRAÇÃO REGIONAL

4.4.1 Integração e desenvolvimento fronteira

- Reuniões com o Escritório do MRE e com a Embaixada Brasileira em Montevideu para tratar assuntos de interesse na Integração fronteira.
- Participação na Primeira Reunião Uruguaio-Brasileira sobre a nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteira.
- Organização dos grupos de trabalho e preparação do Relatório de Fronteira RS-Uruguaio para a segunda reunião Uruguaio-Brasileira sobre Cooperação e Desenvolvimento Fronteira.
- Tratativas para a redução do tempo de entrega de correspondência nas zonas de fronteira.
- Tratativas para pequenas aeronaves brasileiras pousarem no Aeroporto de Rivera, no Uruguaio.
- Intensificação do controle ao abigeato, com sistema policial de controle em Livramento.

4.4.2 Articulação governamental para a integração

- Constituição do Conselho de Coordenação das Ações do Estado para estabelecer políticas sobre o Mercosul, composto por representantes de todos os órgãos do governo.
- Lançamento do Programa UNIMERCO, integrando o governo do Estado e 39 instituições de ensino superior do RS, para realizar pesquisas sobre o desenvolvimento do RS no âmbito do Mercosul.
- Planejamento do MercoPrêmio, um concurso de monografias sobre o Mercosul, com vistas a obter contribuições dos cidadãos para a solução de problemas da integração nas áreas de trabalho, saúde, legislação, educação e cultura e meio ambiente.
- Participação na Comissão Especial sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)
- Organização da missão do governo à Espanha para o Fórum CODESUL-CRECENEA-CRPM.
- Co-organização do Fórum de Governadores do MERCOSUL (set/01).

4.5 INSTITUCIONAL

- Apoio na elaboração de informativos para empresários estrangeiros sobre as potencialidades do Estado, a infra-estrutura, os programas de incentivos e demais informações para investimentos.
- Planejamento de visita de 250 autoridades diplomáticas ao RS, de mais de 50 países.