

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A PARADIPLOMACIA GAÚCHA E A DIPLOMACIA DO ITAMARATY:
UM PARALELO NO PERÍODO 1987 – 2002**

Luiza Peruffo

**PORTO ALEGRE
Novembro / 2009**

LUIZA PERUFFO

A PARADIPLOMACIA GAÚCHA E A DIPLOMACIA DO ITAMARATY:
UM PARALELO NO PERÍODO 1987 – 2002

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para a obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da
Silva

PORTO ALEGRE

Novembro / 2009

Para minha mãe.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a ação internacional desenvolvida pelo Governo do Estado Rio Grande do Sul, estabelecendo um paralelo com a política externa do Itamaraty no período de 1987-2002. Nossa hipótese é que a paradiplomacia gaúcha privilegiou interesses políticos imediatos em detrimento de um planejamento de longo prazo que possibilitasse a continuidade de suas ações no exterior. A coordenação entre a ação externa do Rio Grande do Sul e a política externa brasileira que identificamos foi antes no sentido de reações do governo estadual face às reorientações da diplomacia do Itamaraty do que do estabelecimento *de facto* de um projeto estadual consistente que pudesse efetivamente ser comparado com o programa do governo federal.

Palavras-Chave: Paradiplomacia; Política Externa Brasileira; Relações Internacionais; Federalismo; Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This research analyzes the international action developed by the government of the State of Rio Grande do Sul, establishing a parallel with the Itamaraty's foreign policy during 1987-2002. Our hypothesis is that the gaúcho paradiplomacy favored immediate political interests in spite of a long-term planning to allow the continuity of their actions abroad. The coordination between the foreign action of the State of Rio Grande do Sul and the Brazilian foreign policy that we identified was rather in the sense of regional government reactions related to reorientations of Itamaraty's diplomacy than *de facto* establishment of a consistent regional project that could effectively be compared to a federal government program.

Key-Words: Paradiplomacy; Foreign Policy; International Relations; Federalism; Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO

Introdução.....	6
Capítulo 1: Embasamento Teórico.....	8
1.1. Teoria de Relações Internacionais e de Paradiplomacia.....	8
1.2. A Paradiplomacia no Brasil.....	14
Capítulo 2: A Paradiplomacia Gaúcha e a Diplomacia do Itamaraty.....	25
2.1. Pedro Simon e José Sarney (1987 – 1990).....	25
2.2. Alceu Collares e Fernando Collor/Itamar Franco (1991 – 1994).....	32
2.3. Antônio Britto e Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998).....	39
2.4. Olívio Dutra e Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002).....	47
Considerações finais.....	56
Referências Bibliográficas.....	61

INTRODUÇÃO

Ainda que a política externa seja monopólio do governo federal, verifica-se uma tendência ascendente de inserção das unidades subnacionais no sistema internacional por meio da celebração de acordos e parcerias com entes estrangeiros nas últimas décadas. Diante da atual fragilidade na separação entre assuntos internacionais e domésticos e da emergência de novos temas nas relações internacionais – como investimentos estrangeiros, comércio exterior, educação, meio ambiente, entre outros –, cada vez mais as capacidades de atuação dos Governos Não Centrais (GNC) se tornam decisivas para que os interesses regionais sejam alcançados e os impactos negativos das transformações, minimizados.

Com efeito, o aumento da participação dos entes subnacionais na esfera internacional não implica a abolição do Estado nacional. Não obstante a isso, tal fenômeno demanda uma revisão das competências de cada agente e a aceitação de que, no cenário atual, a ação internacional não se restringe mais apenas às atividades do Estado-Nação.

Diferentemente de outros Estados federais, como Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos e Suíça, no Brasil o estudo da participação das unidades subnacionais nas relações internacionais ainda desperta pouco interesse. Em tais países, alguns GNC atuam de maneira relevante nos assuntos internacionais, tanto participando em aspectos específicos da formulação da política externa, como promovendo diretamente seus interesses individuais (NUNES, 2005).

Uma das razões para o interesse acadêmico brasileiro reduzido no tema pode ser o fato de que o envolvimento dos GNC nacionais na esfera externa ainda é incipiente. Apenas nos anos 1980, durante a redemocratização do país, é que a paradiplomacia se inicia no Brasil, quando alguns governos estaduais começam a demonstrar interesse pela dimensão internacional. Os Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul foram pioneiros no país no estabelecimento de estruturas específicas para tratar dos assuntos internacionais. Nos anos 1990, o fenômeno começa a ganhar mais força, quando outros Estados, e inclusive Municípios, criam assessorias para as questões internacionais.

Nesse sentido, a escolha da problemática da paradiplomacia do Rio Grande do Sul como objeto da monografia resultou do interesse pelos benefícios que aparentemente podem ser obtidos por meio da atuação internacional local. Isto é, ao

defender os interesses específicos de determinada região, a paradiplomacia pode se constituir em ferramenta importante para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento do Estado, através da promoção do comércio, da atração de investimentos externos e da integração com outras regiões, de maneira relativamente mais independente da atuação do Estado nacional.

Sabe-se, contudo, que muitos ainda são os entraves à atividade internacional das unidades subnacionais, principalmente no que se refere à escassez de recursos e à vulnerabilidade dos projetos a cada troca de governo. O presente trabalho se propõe, portanto, a verificar se, no período de 1987-2002, o Estado do Rio Grande do Sul seguiu as diretrizes do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) ou se buscou definir seu próprio escopo de atuação de acordo com suas necessidades regionais.

Neste sentido, buscaremos responder a seguinte pergunta: houve coordenação entre a ação externa do Rio Grande do Sul e a política externa brasileira no período 1987-2002? Para tanto, analisaremos os governos do Rio Grande do Sul de Pedro Simon (1987-1990), de Alceu Collares (1991-1994), de Antônio Britto (1995-1998) e de Olívio Dutra (1999-2002) e, paralelamente, as políticas externas dos governos: José Sarney (1985-1989), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso I (1995-1998) e II (1999-2002).

Nosso objetivo principal neste estudo é comparar a ação internacional do Rio Grande do Sul com a política externa do Itamaraty no período de 1987-2002. A hipótese que levantamos é que a paradiplomacia do Rio Grande do Sul privilegiou interesses políticos imediatos em detrimento de um planejamento de longo prazo que possibilitasse a continuidade de suas ações no exterior.

Finalmente, espera-se, com esta pesquisa, contribuir para aumentar o interesse acadêmico sobre a atuação dos GNC brasileiros na esfera internacional e contribuir para a modesta, mas crescente literatura sobre o assunto, que busca descobrir um significado para o fenômeno da paradiplomacia.

CAPÍTULO 1

EMBASAMENTO TEÓRICO

1.1. Teoria de Relações Internacionais e de Paradiplomacia

Até meados do século XX, a maior parte dos teóricos das relações internacionais limitava suas análises às relações entre os Estados soberanos, os quais eram considerados os únicos atores no cenário internacional. Com efeito, a concepção “estatacêntrica” das relações internacionais, isto é, aquela que percebe os Estados-Nação como os atores principais, considera os assuntos internos dos Estados algo que deve ser tratado por eles mesmos, não se configurando como uma preocupação da política internacional (HOCKING, 2004¹). Não obstante, ao longo das últimas décadas, novos atores têm sido apontados - grandes corporações, organizações internacionais, organizações não-governamentais, opinião pública, entre outros -, agindo tanto para influenciar as ações dos Estados-Nação, como para alcançar seus próprios interesses, o que favoreceu o surgimento de outras abordagens das relações internacionais.

Neste trabalho, buscamos analisar justamente a ação internacional de um novo ator nas relações internacionais, qual seja, o *Governo Não-Central* (GNC). Este termo designa governos de coletividades territoriais subnacionais que pertencem a Estados unitários - como os Departamentos do Uruguai, as Regiões da Itália e as Províncias da China - ou de Estados federais - no caso dos Estados brasileiros, das Províncias argentinas e dos Cantões suíços (NUNES, 2005). Na verdade, conforme destaca Soldatos (1990), a participação dos GNC na arena internacional não é efetivamente uma novidade², mas a qualidade, a quantidade e a dimensão desta atuação certamente são.

A abordagem das ações das unidades federadas foi, até meados dos anos 1980, objeto de estudo principalmente dos juristas, os quais analisavam principalmente a possibilidade de celebração de tratados destes atores com validade internacional, isto é, de eles serem sujeitos de Direito Internacional Público, além da influência exercida pelos regimes federais no sistema jurídico internacional (HOCKING, 1994). Na verdade, verifica-se que todo modelo de celebração de tratados, baseado na capacidade exclusiva

¹ O texto de Brian Hocking foi originalmente publicado em: Keating, M e Loughlin, J. *The political economy of regionalism*. London, Frank Cass, 1997, pp. 90-111. Em nossa pesquisa utilizamos a tradução de Janice M. Louzada publicada no livro *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, indicado na bibliografia.

² A província canadense do Quebec, por exemplo, designou representantes em Paris, em Londres e em Bruxelas já no final do século XIX e no início do século XX.

dos entes dotados de personalidade jurídica internacional (Estados soberanos e organizações internacionais), foi levado a cabo e desenvolvido a partir de um modelo de federalismo tradicional e assimétrico, com a concentração de vários poderes e prerrogativas nas mãos de apenas um ente central. Este, por sua vez, normalmente não consegue atender de forma satisfatória às demandas das unidades subnacionais, o que é ainda mais acentuado diante da intensificação das relações internacionais, ocasionada pela rápida evolução tecnológica e pelo processo de globalização (CASTELO BRANCO, 2007).

Com efeito, a partir do final da década de 1980, estudiosos das relações internacionais também passaram a abordar o tema da paradiplomacia. Sendo assim, novas questões entraram na pauta de discussões, como o federalismo e as relações internacionais; a interdependência e a globalização; a atuação internacional como forma de afirmação de identidade em Estados multinacionais; a ascensão de regiões como pólos de vantagens competitivas; a atuação dos governos subnacionais em áreas de integração regional; e, mais contemporaneamente, ações de cooperação internacional descentralizada (NUNES, 2005).

Hocking (2004) analisa a globalização como uma força que ajuda a redefinir as relações entre as regiões e o papel de cada uma na esfera nacional, bem como os conceitos relativos à natureza fundamental da política externa e o modo como ela é administrada. Dito de outra forma, se por um lado os governos regionais colaboram em base regional para promover o comércio, por outro, entram em conflito para persuadir uma empresa estrangeira a se estabelecer em determinado local. Esta questão também é abordada por Pereira (2005), que aponta a tendência de conflito não apenas no campo privado de guerra fiscal, como também no federal, qual seja, de contratação de empréstimos externos com o aval da União, e seu posterior não pagamento.

Para Keating (2000), nos últimos anos os fatores econômicos indubitavelmente foram um dos principais responsáveis pelo fortalecimento da ação paradiplomática. De fato, como destaca o autor, haja vista os desafios da globalização enfrentados pelas economias nacionais, verifica-se um declínio das políticas de desenvolvimento regional centralizadas. Neste cenário, os GNC surgiram como um nível fundamental de transformação econômica e inovação, cada vez mais arrojados para a concorrência nos mercados globais. Para ele, as regiões são cada vez mais reconhecidas como unidades

de produção, cujo sucesso depende da capacidade de estabelecer um projeto coerente, aproveitando as energias dos setores público e privado.

Conforme a leitura de Castelo Branco (2007), o surgimento do fenômeno da paradiplomacia está interligado ao processo de intensificação das relações internacionais, o qual tem influenciado diretamente as tendências de integração e de interdependência internacionais. Assim, na chamada nova ordem internacional, as alterações nos conceitos de fronteiras, causados pela abertura dos mercados, os impactos regionais distintos resultantes dos tratados de livre comércio, bem como a descentralização e regionalização do Poder Público abriram um novo espaço nas relações internacionais. Diante da insuficiência das respostas dadas pela tradicional doutrina internacionalista, os partidários da paradiplomacia passaram defender a emergência de novos atores no cenário internacional, quais sejam, as unidades subnacionais.

De modo geral, podemos afirmar que a atuação dos GNC na esfera internacional é analisada basicamente sob duas perspectivas, quais sejam, a da escola realista e a da interdependência complexa, esta última desenvolvida por Keohane e Nye (2001). Para alguns realistas, a intervenção dos governos subnacionais na arena externa é vista como uma intromissão perigosa nas prerrogativas do Estado-Nação - com possível viés separatista - e, para outros, como uma ferramenta que deve ser utilizada e, por isso, estimulada, pelo governo central para atingir objetivos próprios. Sendo assim, sob este ponto de vista, os GNC não teriam um papel maior que o de coadjuvantes do Estado do qual fazem parte ou estariam empenhando esforços para se emanciparem do território nacional (NUNES, 2005). Hocking (2004) argumenta que o regionalismo interno assume grande importância para a compreensão do comportamento dos Estados-Nação, já que as políticas internacionais são resultado de complexas forças internas. Mais do que isso, combinado com outros elementos, como a distribuição funcional do poder no centro³, pode auxiliar a determinar a política externa dos Estados e, assim, o grau de conflito e cooperação na esfera internacional.

Com efeito, sob uma perspectiva realista, o pressuposto básico é a coerência na condução da política externa dos Estados, o que exige forte controle do governo central, pois, qualquer ameaça à coerência interna representaria uma vantagem para os adversários reais ou potenciais. Sendo assim, o interesse em atuar externamente dos

³ O autor cita como exemplo os Estados Unidos, entre o Congresso e a Casa Branca (p. 79).

Estados/provÍncias de sistemas federados é, em geral, visto como algo que deve ser controlado pelos formuladores da política (HOCKING, 2004).

Em contraponto à teoria realista, existe uma outra dimensão, que foca questões de interdependência econômica, de mudanças tecnológicas e de avanços na comunicação. Sob este ponto de vista, os governos centrais tendem a incentivar a atuação, ainda que controlada, em áreas específicas das relações internacionais. Com efeito, a abordagem pluralista da interdependência complexa fornece um referencial teórico que nos auxilia a compreender a entrada de novos atores na arena internacional⁴.

Keohane e Nye (2001) observam a existência de dois níveis no sistema internacional, quais sejam, o da *estrutura* e o do *processo*. O primeiro nível, a estrutura, refere-se à distribuição de capacidades e recursos entre unidades similares⁵. Com efeito, verifica-se uma tradição em categorizar o sistema interestatal de distribuição de poder conforme o número de atores principais (unipolar, bipolar, multipolar, etc.). O processo, por sua vez, se refere à dinâmica de interação entre os diversos atores (não se restringindo apenas aos Estados-Nação), compreendendo as relações de barganha e o desenvolvimento de redes de interação, por exemplo, dentro de determinada estrutura de poder.

A interdependência complexa apresenta três principais características. A primeira diz respeito aos múltiplos canais que conectam as sociedades, os quais podem ser *interestatais*, *transgovernamentais* ou, ainda, *transnacionais*. Os canais interestatais são personificados na imagem dos agentes oficiais do Estado, por exemplo os diplomatas, que interagem com agentes de outros Estados através de encontros, telefonemas, cartas, etc. representando o país a que pertencem. Os canais transgovernamentais, por sua vez, referem-se a diversas estruturas dos governos nacionais, as quais estabelecem relações tanto com estruturas semelhantes no exterior, quanto com organizações internacionais e atores não governamentais. O terceiro canal, transnacional, diz respeito às interações entre os atores não governamentais, no intuito de desenvolver uma agenda própria ou de influenciar a política mundial, por exemplo.

A segunda característica da interdependência complexa é a inexistência de uma hierarquia entre os diversos assuntos da agenda das relações interestatais. Isto significa, na prática, que a segurança militar não é necessariamente dominante dentre a gama de

⁴ É importante ressaltar que Keohane e Nye não chegaram a citar os governos subnacionais como atores ao desenvolver seu conceito de interdependência complexa.

⁵ No sistema político internacional, as unidades mais relevantes são os Estados (KEOHANE E NYE, 2001).

assuntos de política externa com os quais os governos se importam. Muitos temas são relevantes atualmente: problemas de energia, recursos, meio-ambiente, população, entre tantos outros, que normalmente provocam certa indistinção entre assuntos domésticos e internacionais. Destaca-se, neste sentido, que, sendo múltiplas as questões a serem tratadas, algumas ameaçarão os interesses específicos de determinados grupos domésticos, mas não a nação como um todo, o que certamente aumenta os problemas para formular uma política externa coerente e consistente.

Por fim, a terceira característica é que a força militar não é usada por um governo contra outros na mesma região quando prevalece a interdependência complexa. No entanto, ela pode ser importante nas relações com governos de outras regiões.

Em suma, Keohane e Nye avaliam que as relações internacionais podem envolver mais do que recursos de poder militar e econômico (ainda que os mesmos sejam relevantes) e que as possibilidades de negociação e de comunicação entre os atores alteram os resultados do jogo internacional. Deste modo, seria insuficiente uma abordagem que levasse em conta apenas a distribuição de capacidade e de recursos entre unidades similares para compreendermos a dinâmica das relações internacionais.

É válido ainda destacarmos a teorização sobre os canais transgovernamentais de Soldatos (1990), dentro da qual poderíamos incluir os GNC no contexto da interdependência complexa. De fato, Soldatos avança na tipologia de atores desenvolvida por Keohane e Nye, classificando-os como um tipo de canal governamental, isto é, como uma estrutura do governo responsável por estabelecer relações diretamente com representantes de estruturas similares em outros países, bem como com organismos internacionais e com atores não governamentais. Dito isto, verificamos que o autor percebe a política externa dividida entre uma *segmentação funcional*, qual seja, aquela que diz respeito aos vários órgãos do governo central que atuam internacionalmente, e uma *segmentação territorial*, a qual acrescenta os diferentes níveis de GNC na lista dos atores internacionais.

Assim, se sob uma perspectiva a localização da atuação internacional é vista como uma rejeição das relações internacionais “tradicionais”, ou estatocentristas, sob outra, estes desenvolvimentos são reflexos de ambientes nacionais e internacionais mais complexos. Neste cenário, as unidades subnacionais surgem como atores capazes de representar diversos papéis, ora conflitando com o poder central, ora agindo em conjunto com este na busca de objetivos comuns relacionados ao ambiente externo,

pois, de fato, os níveis subnacional, nacional e internacional estão entrelaçados, e os interesses podem divergir (HOCKING, 2004).

Para Fred Halliday (1999), a ação do Estado pode ser percebida em duas dimensões: a doméstica e a internacional. Isto é, ele compete internacionalmente com outros Estados para mobilizar recursos internamente e, paralelamente, faz uso de seu papel internacional para consolidar sua posição domesticamente. A conclusão do autor é que, apesar dos riscos envolvidos, esta perspectiva bidimensional sobre a política do Estado indica que para todos os atores de uma sociedade específica a esfera internacional é relevante para a condução de políticas e a promoção de conflitos. Em suas palavras, “muito nas relações internacionais pode ser percebido, portanto, como uma internacionalização dos conflitos domésticos, das relações entre o Estado e a sociedade” (HALLIDAY, 1999, p. 95). Ele aponta a necessidade de estudarmos como o funcionamento internacional do Estado afetou os mecanismos internos do próprio aparato estatal. Uma conclusão interessante a respeito deste movimento de transformações afirma que

[o] surgimento do Estado-Nação e da industrialização testemunharam uma crescente centralização, que, por sua vez, com o declínio das sociedades industriais, está sendo revertida: as sociedades informatizadas, assim como as agrícolas, tendem a ser descentralizadas. Em um nível, portanto, a economia internacional está se tornando cada vez mais integrada, ao passo que muitas sociedades politicamente organizadas estão se tornando cada vez mais fragmentadas. Nesse processo, as regiões e outras localidades estão percebendo que as tradicionais fronteiras nacionais e seus próprios pontos de interface com o sistema internacional não mais se conciliam (HOCKING, 2004, pp. 83-84).

Ademais, Hocking (2004) destaca que para compreendermos o processo político precisamos abstrair a linha divisória entre os assuntos domésticos e internacionais, dado que ambos estão cada vez mais entrelaçados. Paralelamente, verifica-se uma maior importância do regionalismo no mundo pós-Guerra Fria, já que a tendência do sistema tem sido de se configurar em torno de três regiões econômicas específicas: Europa, América do Norte e Ásia-Pacífico.

De fato, a relação do Estado com a sociedade é permanentemente influenciada pela esfera externa. Tanto o Estado como a sociedade buscam ganhar apoio para os seus conflitos internos em fontes internacionais. Conforme Halliday,

por toda a parte, a existência da relação Estado-sociedade permite meios alternativos de conduzir as relações internacionais: ela encoraja os Estados e as forças sociais a perseguir políticas internacionais que irão incrementar relativamente as suas posições domésticas (HALLIDAY, 1999, p. 100).

Uma distinção percebida pelo autor diz respeito ao Estado, em seu sentido sociológico, e a sociedade, englobando as diversas instituições, indivíduos e práticas existentes além do controle direto exercido pela entidade estatal. O autor descreve que a sociedade de cada Estado não é homogênea. Com efeito, ela abrange diferentes classes sociais, grupos étnicos e de interesse, cujo acesso ao Estado será determinado pelo seu poder, sua riqueza e sua habilidade política. Sendo assim, a relação Estado-sociedade é variável.

Outra distinção destacada é a existente entre o Estado e o governo, qual seja, aquela entre o conjunto do aparato administrativo e o pessoal executivo formal em posição de controle, como o Presidente, o Primeiro-Ministro, etc. De modo geral, o discurso político considera que estes são equivalentes, da mesma forma que admite que o par Estado-governo é a representação da sociedade como um todo. Nada obstante, a distinção Estado-governo pode ser relevante à medida que elementos dentro de um Estado resistam ou se oponham às políticas do governo.

A terceira distinção proposta refere-se ao termo “Estado-Nação”, que pressupõe uma homogeneidade étnica e representatividade política, o que seria inapropriado ao mundo moderno. Para ele, está em aberto a discussão sobre até que ponto o Estado representa a nação (HALLIDAY, 1999).

1.2. A Paradiplomacia no Brasil

Apesar de não haver um modelo institucionalizado de atuação dos GNC, verifica-se que o processo de redemocratização do Brasil, a partir 1982 com as eleições para governadores, deu início a uma certa “política externa federativa”. Com efeito, como lembra Pereira (2005), ao termo do regime militar, progressivamente as unidades subnacionais brasileiras passam a recuperar⁶ um papel de destaque no cenário político, o que se concretiza com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual

⁶ Guardando as especificidades de cada período histórico, é válido lembrar que durante a República Velha (1889-1930) e entre a queda de Getúlio Vargas e o golpe militar (1945-1964) os governos estaduais lograram papel relativamente importante e autônomo no cenário federal (PEREIRA, 2005).

estabeleceu as regras da democracia federalista. Os modelos americano e francês, que previam a necessidade do consentimento parlamentar como condição para a validade interna e internacional dos tratados, influenciaram fortemente o ordenamento jurídico interno brasileiro no que se refere à sistemática de incorporação dos tratados e do Direito Internacional (CASTELO BRANCO, 2007).

Para Rodrigues (2008), em relação às questões constitucionais, ou seja, até que ponto seria necessário constitucionalizar as relações internacionais federativas para que fosse garantido o reconhecimento de sua legitimidade e legalidade, ele afirma que o entendimento geral, inclusive de parte da literatura especializada no Brasil, é de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente na esfera de sua autonomia federativa, isto é, dentro de suas competências constitucionalmente expressas, desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam o núcleo da alta política (*high politics*) das relações internacionais do Estado. Por exemplo, um governo não-central não poderia estabelecer relações com um território estrangeiro não reconhecido como Estado (como Taiwan) ou com um governo que não tenha sido reconhecido como legítimo (no caso de um governo golpista). De outro modo, um governo subnacional poderia manter um escritório de representação em outro país e gozar de facilidades e privilégios do Estado hospedeiro (por exemplo a província canadense do Quebec, cuja missão permanente em Paris obteve *status* diplomático do governo francês).

Na relação entre as ordens jurídicas nacionais e internacional, percebe-se uma crescente lacuna entre o reconhecimento da legitimidade das ações internacionais de governos subnacionais de Estados federais e sua contrapartida no direito internacional, para o qual os governos subnacionais não existem como sujeitos (RODRIGUES, 2008, p. 1018).

Compreende-se, assim, porque os acordos internacionais celebrados entre governos não-centrais e entre estes e Estados estrangeiros não são tratados, mas acordos ou convênios. Destaca-se também o fato de que, apesar das relações internacionais federativas terem se multiplicado, seus instrumentos regulatórios permanecem em uma espécie de “limbo jurídico”. Conforme Castelo Branco (2007), atualmente, já se discute a criação de um “Direito Internacional Regional”, o qual estaria voltado para o alcance dos interesses específicos dos GNC, sem a necessidade de participação de um ente central na conclusão dos negócios. Para ele, verifica-se atualmente um processo irreversível de participação dos entes subnacionais no cenário internacional.

Nada obstante, o crescimento dessa participação não é acompanhado do necessário respaldo jurídico. De fato, salvo raras exceções, a inserção internacional dos entes não centrais na política exterior vem sendo levada a cabo sob uma aparente ilegalidade, haja vista a falta de previsão normativa para tanto, o que gera uma inegável insegurança jurídica (CASTELO BRANCO, 2007, p. 59).

Em relação ao direito constitucional brasileiro, podemos afirmar que a Constituição Federal de 1988 inovou em relação aos demais sistemas republicanos federativos ao conceber o federalismo como cláusula pétrea⁷, bem como ao tornar os municípios membros da federação e conferir a eles autonomia política, jurídica e administrativa em relação ao governo central (SARAIVA, 2004). Ainda assim, ela não prevê a possibilidade de que os Estados federados, o Distrito Federal e os municípios estabeleçam relações externas.

No entanto, mesmo sem previsão legal, muitos Estados e municípios brasileiros têm desenvolvido uma agenda paradiplomática, sem necessariamente afrontar o Estado de direito (RODRIGUES, 2008). Paralelamente, para Castelo Branco (2007), ainda que pela CF a política externa seja monopólio da União, o pacto federativo previsto na Carta Política criou algumas condições institucionais que permitem o engajamento de estados e municípios em ações paradiplomáticas. Mais do que isso, diante do avanço da paradiplomacia em países vizinhos, como na Argentina, os entes federativos brasileiros certamente não se permitirão ficar à margem deste processo.

Rodrigues (2008) discute sobre as tentativas de legalizar a paradiplomacia no Brasil e conclui que, ainda que não se tenha alcançado nenhum resultado concreto, as discussões oficiais para a criação de um marco legal que incorpore e fixe as barreiras de atuação dos governos subnacionais avançaram⁸. No entanto, para ele, a questão da constitucionalização da paradiplomacia brasileira é até que ponto seria útil e necessário fazê-lo e, sendo assim, a discussão permanece aberta ao debate.

Conforme sublinha Pereira (2005), no Brasil, o conflito entre o centro e a periferia do poder, isto é, entre o governo federal e os governos estaduais e municipais,

⁷ A saber, as cláusulas pétreas não podem ser objeto de proposta de emenda constitucional tendente a aboli-las.

⁸ O autor refere-se especificamente à Proposta de Emenda Constitucional (PEC 475/2005, a “PEC da Paradiplomacia”), apresentada pelo deputado federal André Costa, do PDT-RJ, cuja proposta era acrescentar o § 2º ao art. 23 da CF, com o seguinte teor: “Os Estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o art. 49, I, e na forma da lei”. A PEC recebeu parecer contrário do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (deputado Ney Lopes, PFL-RN) – que a considerou inconstitucional – e foi arquivada no início da legislatura seguinte do Congresso, em janeiro de 2007. Ele cita também o Projeto de Lei (PL-98/2006) do senador Antero Paes de Barros, do PSDB-MT, o qual propõe a instituição de uma moldura legal no processo de celebração de tratados.

constitui uma constante na história política do país. De fato, para Castelo Branco (2007), muitas das dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais brasileiros acabam influenciando o desenvolvimento da paradiplomacia, como o regime tributário e fiscal inadequado, fortemente centralizador de receitas, a chamada “guerra fiscal”, a qual lança em conflito os entes federados e, ainda que sob controvérsias, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que embora seja um importante instrumento de controle fiscal, restringe a autonomia financeira dos estados e municípios em relação à União. Na leitura de Saraiva (2004), este choque de recentralização, principalmente no que se refere a matérias de interesse estratégico, ocorre via reconcentração das responsabilidades da gerência do Estado nacional não obstante a propalada defesa do “pacto federativo”. Um exemplo deste comportamento seria justamente o tratamento economicista ortodoxo da dívida externa, acelerada a partir dos anos 1990 com o processo de liberalização comercial e financeira, que centralizou no Tesouro e no Banco Central o controle da estabilização monetária.

Apesar de tais restrições, os entes subnacionais brasileiros têm demonstrado certa capacidade para atuar internacionalmente. Não obstante, como não se trata de uma matéria institucionalizada, não existe homogeneidade na forma de condução do assuntos pelos estados federados. Assim, dependendo dos interesses da região, do seu perfil político e até mesmo do partido político que se encontra no poder, são verificadas diferentes estruturas e enfoques na sua atuação (CASTELO BRANCO, 2007).

De acordo com Rodrigues (2008), uma característica essencial da Federação é o elemento que permite o estabelecimento tanto de relações verticais entre os entes federados (União-Estados-Municípios) como de relações horizontais (Estados-Estados, Municípios-Municípios). Tal mecanismo é fundamental para a coordenação e para a cooperação federativas.

O autor aponta três áreas em que o Brasil têm importante experiência em relações intergovernamentais, quais sejam, federalismo fiscal, saúde e educação. Quanto a elas, ele identifica dois pontos em comum: (i) o fato de a União exercer um papel de coordenação, ainda que os Estados e os municípios resguardem certa autonomia para si no que diz respeito ao poder decisório sobre suas respectivas opções de políticas públicas; e (ii) a constatação do envolvimento de um alto grau de relacionamento técnico entre as partes envolvidas.

Analisando em uma perspectiva mais ampla, Rodrigues (2008) identifica certa informalidade nas relações intergovernamentais, as quais normalmente dependem de iniciativas de caráter político. Isto é, não há uma reunião permanente nem um conselho, à maneira do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, na esfera do federalismo fiscal.

Ademais, são enumerados diversos órgãos e mecanismos de relações intergovernamentais criados pela União, como a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e da Subchefia de Assuntos Federativos - SAF, o Comitê de Articulação Federativa - CAF, a Assessoria de Relações Federativas - ARF, posteriormente transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - Afepa, os escritórios regionais do Ministério das Relações Exteriores, entre outros.

Marco César Moura Daniel abordou justamente a relação entre o Itamaraty e os governos subnacionais no Seminário Internacional “*Entre o local e o global*”, realizado em 2002 na PUC/São Paulo em parceria com o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Nesta ocasião, quando pertencia à Assessoria de Relações Federativas, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, afirmou que a criação da Assessoria reflete a preocupação do MRE em desenvolver ferramentas institucionais que permitam o acompanhamento da evolução interna da sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, fazer frente aos novos desafios a serem enfrentados em um cenário internacional de profundas transformações. De fato, ainda que o Governo Federal reconheça que os estados e municípios têm desenvolvido crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, quando Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampréia (1995), em um discurso no Congresso Nacional, frisou que esta última é a responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país. Moura Daniel aponta também o papel de maior destaque que os governos subnacionais tem assumido nas relações externas e a habilidade com que têm atuado no espaço de mediação entre as demandas dos cidadãos e os fenômenos de caráter transnacional. Em suas palavras:

Apesar da determinação constitucional que reserva, com exclusividade, à União a competência de formular e implementar a política externa brasileira, há uma clara percepção, por parte do Itamaraty, da necessidade e da importância de integrar as iniciativas e prioridades de Estados e municípios ao processo de identificação dos

grandes interesses nacionais que exigem constante aprimoramento do diálogo entre o Ministério de Relações Exteriores, os diversos níveis da administração pública e a sociedade civil organizada (MOURA DANIEL, 2002, p.25).

No entendimento de Rodrigues (2008), o comportamento do governo federal é, simultaneamente, reativo e proativo. Com efeito, o desafio da administração central consiste em coordenar interesses de uma sociedade crescentemente heterogênea na arena internacional. Neste sentido, pode-se afirmar que a própria adoção pela Presidência da República e do MRE de uma agenda intergovernamental para ações internacionais federativas reflete o reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais. Para Castelo Branco (2007), a possibilidade de delegar capacidade de firmar atos internacionais às unidades federadas fortaleceria a federação brasileira, na medida em que fortaleceria a atuação dos governos não centrais voltados para políticas locais e regionais dirigidas à realização da competência material comum estabelecida na Constituição da República.

Na estrutura das prefeituras e dos governos estaduais, as relações intergovernamentais, via de regra, ficam a cargo da Secretaria de Governo ou da Casa Civil. No entanto, mais recentemente, nota-se um movimento de incorporação, em diferentes graus, de órgãos e estruturas específicas para o trato das relações intergovernamentais, bem como das internacionais. Mesmo assim, conforme a concepção de Rodrigues (2008), ainda que as relações intergovernamentais tenham avançado, não se pode afirmar que tal avanço levará, necessariamente, à concretização de estruturas formais.

Um ponto que devemos ressaltar nesta discussão sobre o problema formal, ou seja, o que se refere à criação de um órgão para tratar dos assuntos internacionais, é que ainda que seja relevante, provavelmente não é o fundamental. Observamos que o processo de formulação das políticas estaduais não leva em conta a centralidade das relações internacionais no mundo contemporâneo - o que engloba desde o discurso da globalização até os efeitos decorrentes da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Mercosul, etc. De fato, as questões internacionais sempre foram relevantes, mas atualmente são mais ainda em função da globalização. Acreditamos ser fundamental a implementação de políticas de longo prazo a serem seguidas pelos Estados. Outro problema levantado é a ausência de pessoal capacitado capaz de formular tais políticas de longo prazo, o que atualmente não ocorre, talvez devido justamente à abordagem de

curto prazo adotada pelos governos no tratamento desta questão. Com efeito, prefeitos e governadores se preocupam com a lógica eleitoral, isto é, a questão imediata é sempre prioritária em relação à estratégica. Tal fato não parece poder ser visto de maneira positiva já que, se fosse levado em conta processos de longo prazo, os benefícios e vantagens obtidas provavelmente seriam mais importantes do que aquelas eleitoreiras.

Para Hocking (2004), outro ponto importante na categorização dos entes subnacionais como atores externos refere-se ao fato de eles serem, ao mesmo tempo, arenas políticas plenamente constituídas, com poder para tomada de decisões, mas sem as responsabilidades de um país soberano. Mais do que isso, sua atuação pode ser feita no intuito de atingir interesses distintos, ou até mesmo contrários, aos do governo central. Nesse sentido, o autor conclui que os governos subnacionais dispõem de, basicamente, duas maneiras para atingir seus interesses internacionais, quais sejam, (i) através da influência sobre o governo central para se projetar no cenário internacional e (ii) por meio de seus próprios recursos para agir diretamente na esfera externa.

Diante disto, pode-se afirmar que as regiões atuam tanto de forma direta, ou seja, através de seus próprios meios para atingir seus propósitos, como de maneira indireta, pelos canais nacionais. Estas opções de atuação internacional, os padrões de relacionamento entre as esferas não-centrais e as de políticas nacionais, além dos interesses nacionais em suas várias formas refletem a condição das autoridades regionais serem “híbridas”, isto é, conjugarem características associadas ao Estado-Nação e de atores de fora do contexto estadual (HOCKING, 2004).

Uma das questões mais polêmicas na esfera das relações internacionais federativas contrapõe as relações externas, ou seja, “meras relações de um determinado ator com outros atores estrangeiros ou internacionais”, e política externa, mais especificamente, “ações formuladas e executadas visando à inserção internacional planejada” (RODRIGUES, 2008, p.1024). O debate se desenvolve sobre o fato de as entidades subnacionais terem, além de relações externas, uma política externa, dissociada ou convergente com a política exterior nacional.

De maneira geral, a posição da chancelaria é de recusar a existência de uma política externa local. Podemos observar isto pela própria denominação adotada pelo Itamaraty para tratar deste fenômeno que internacionalmente se denomina

paradiplomacia: *diplomacia federativa*⁹. Nada obstante, Rodrigues destaca que a terminologia empregada para designar a paradiplomacia varia, conforme cada qual que a emprega, o que reflete diferentes visões e compreensões dos atores acerca do fenômeno. Desta maneira, no Brasil temos a interpretação do Itamaraty e a da Presidência da República, que se referem à paradiplomacia como *diplomacia federativa e cooperação internacional descentralizada*, e, paralelamente, a dos entes subnacionais, que a consideram *relações internacionais federativas* e, inclusive, *política externa federativa*. Na verdade, o termo “paradiplomacia” já indica justamente o seu âmbito parcial e sua diferença de objetivos, metas e *modus operandi* dos tradicionais jogos diplomáticos (KEATING, 2000).

Com efeito, ao termo da Guerra Fria, o cenário que se desenhava era propício ao estabelecimento de relações internacionais diretas entre governos subnacionais. Nas palavras do autor, “democratização, integração e globalização são processos que, ao longo do período recente (desde os anos 1980), propiciaram experiências culminantes de política externa federativa no Brasil” (RODRIGUES, 2008, p. 1025 e 1026).

As próprias organizações internacionais, como a ONU e a OEA, passaram a incorporar em suas estruturas e planos de ação a participação direta das unidades subnacionais. Documentos como a Agenda 21 (1992), a Agenda Habitat (1996) e mesmo o painel da ONU sobre sociedade civil reconhecem e legitimam o poder subnacional.

De fato, existe uma esfera em que se verifica clara convergência entre a política externa nacional e as relações externa federativas: a projeção internacional comercial dos governos subnacionais. Já nos anos 1990, em um cenário doméstico de endividamento externo e de crise fiscal, que provocou o abalo do paradigma tradicional da voz unitária do Estado-nação, verificou-se a projeção internacional de alguns Estados e municípios brasileiros antes por necessidade do que por oportunidades geradas pela globalização e pelo chamado *Estado logístico*¹⁰ de Amado Cervo. Com efeito, este conceito de Estado logístico implica maior participação dos entes federativos, bem como uma ação mais concertada no plano interno dos Estados entre os membros da federação e o poder central (SARAIVA, 2004).

⁹ O chanceler Luiz Felipe Lampreia empregou tal expressão oficialmente em seu discurso realizado no Congresso Nacional em abril de 1995.

¹⁰ Na parte 2.3 deste trabalho, fazemos uma explanação conceitual mais detalhada sobre o conceito de *Estado logístico*.

Conforme Moura Daniel (2002), foi a esfera econômica comercial o principal determinante para que os governos subnacionais passassem a atribuir maior relevância à área internacional, na medida em que perceberam o quão importante era conhecer a realidade de seus vizinhos para, por exemplo, participar de programas e projetos comuns. Paralelamente, Rodrigues (2008) destaca o envolvimento dos entes subnacionais na esfera dos processos de integração regional, os quais, segundo o entendimento do autor, configuram-se como importantes espaços de ação subnacional. No âmbito do Mercosul, a instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul (na Cúpula do Mercosul em 2007) é visto como um avanço sem precedentes no reconhecimento da legitimidade destes atores na questão da integração.

As respostas às dúvidas sobre a existência, pertinência ou legalidade da política externa federativa no Brasil recebem insumos da compreensão dos princípios do federalismo cooperativo e participativo. Nenhum tema de política pública dos países federais deveria existir sem levá-los em consideração. Com a política externa, não deveria ser diferente (RODRIGUES, 2008, p. 1028).

A gama de temas que podem ser objeto da paradiplomacia é extensa e variada, englobando desde políticas sociais e direitos humanos até promoção da cultura, do idioma, do patrimônio tangível e intangível de determinada região. Embora existam limites, em regra geral o campo de atuação é amplo e não sofre restrições do governo central.

Moura Daniel (2002) afirma: “na medida em que Estados e municípios possam ter Secretarias de Relações Internacionais atuantes, melhor para a chancelaria” (MOURA DANIEL, 2002, p. 42). O trabalho do Governo Federal seria de coordenar as ações. Ele destaca que o trabalho do MRE é facilitado, e inclusive torna-se mais eficaz, quando conta com o auxílio de uma prefeitura ou governo interessado e informado acerca das condições e dos problemas da região do que quando trabalha sem conhecimento de causa e à distância. Hocking (2004) também destaca o fato de ser cada vez mais levada em consideração a dificuldade de o governo central atender aos interesses de todas as regiões do território nacional. Não raro, problemas complexos exigem o conhecimento das necessidades específicas de cada localidade, e é improvável que um plano idealizado em um único centro de poder, grande e burocrático, tenha flexibilidade para tanto e consiga atender a todos.

Paralelamente, é crescente a complexidade das políticas públicas, em que as esferas da política interna e externa estão cada vez mais interligadas. Deste modo, o entendimento tradicional relativo à natureza da política econômica externa aparenta ser ainda menos sustentável. Com efeito, é complicado para o órgão central executivo, sobrecarregado de trabalho e com carência de recursos, se preocupar com a microadministração de atividades de coordenação de investimentos locais e de intercâmbios culturais, por exemplo (HOCKING, 2004).

Mais do que isso, devemos considerar ainda, como aponta Saraiva (2004), que as possibilidades de expansão do comércio, por exemplo, podem ser ampliadas se o governo central for capaz de se articular com a diversidade operacional dos entes da federação. Ante este quadro, torna-se interessante envolver os governos subnacionais de forma cooperativa, mas lhes deixando claro sua “relativa autonomia”.

No que diz respeito à legitimidade/*accountability*, Rodrigues (2008) lembra que, no cenário atual, cada vez mais questões externas afetam questões domésticas e, na maioria das vezes, os governos subnacionais devem se adaptar às novas circunstâncias e parâmetros de conduta sem ter a oportunidade de influenciar e discutir as decisões internacionais. Um exemplo clássico são os tratados internacionais e as conferências que produzem documentos internacionais.

Conforme o autor, esta discussão, outrora incipiente, ganha relevância na medida em que se percebe a dimensão do condicionamento do local às relações internacionais e ao direito internacional. De fato, se os governos locais participarem ativamente do processo internacional, a própria eficácia dos tratados tende a ser maior, aos menos nas questões de jurisdição local, o que indubitavelmente deve ser visto como uma consequência positiva.

De acordo com a concepção de Rodrigues, portanto, na medida em que a Constituição Federal

(..) atribui competências aos entes federados, gerando obrigações e projetando responsabilidades exclusivas, concorrentes e comuns, seria natural e esperado que os assuntos da política externa, diretamente relacionados com as competências da esfera subnacional, fossem objeto de informação e de consultas de iniciativa do governo federal voltadas para os entes federados. Entretanto, não existe essa prática no Brasil, muito menos há mecanismos institucionais nesse campo (RODRIGUES, 2008, p. 1029).

Em suma, para Rodrigues (2008), a política externa do Itamaraty e as ações externas dos entes subnacionais brasileiros não tem sido rivais nem excludentes. Neste sentido, à medida que aumentam os compromissos internacionais firmados pelo Brasil e estes, por sua vez, o impacto nas esferas regionais, a legitimidade e a influência direta e indireta da paradiplomacia brasileira na política externa tende a crescer.

À luz deste debate sobre a atuação paradiplomática no Brasil, percebemos que, de fato, a diplomacia federativa representa um novo elemento no relacionamento entre o Itamaraty e a sociedade brasileira. Do lado do governo central, impera a preocupação em manter a sua centralidade como órgão decisor das relações internacionais do Brasil, de modo que as unidades subnacionais se adequem aos pressupostos e não descaracterizem a Política Externa. Ainda assim, verifica-se que o Itamaraty também valoriza o dinamismo das atuações conduzidas no âmbito regional. Neste sentido, a diplomacia federativa adquire importância na medida em que integra os GNC na cena internacional de forma harmonizada e cooperativa, sem, todavia, afetar o papel de primazia do Itamaraty na formulação da política externa nacional (PEREIRA, 2005).

Deste modo, conforme analisa Rodrigues (2001), no Brasil, o fenômeno da paradiplomacia é relativamente recente, tendo sido impulsionado pelos processos de redemocratização interna e de integração econômica regional, no âmbito da globalização. Com efeito, não obstante os mais diversos sentidos atribuídos a ela, a globalização facilitou o acesso à informação para as sociedades. Por si só, este fenômeno já permitiria explicar o aumento do interesse em matéria de relações internacionais tanto pela sociedade civil quanto pelas unidades subnacionais (PEREIRA, 2005).

De fato, Leonel Brizola, eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro em 1982 instituiu em 1983, com a assistência do politólogo Clóvis Brigagão, o primeiro órgão de articulação internacional de uma unidade subnacional no Brasil. Alguns anos mais tarde, sob a gestão de Pedro Simon, no Rio Grande do Sul foi criada a primeira Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, concebida e exercida pelo professor Ricardo Seitenfus. Para nosso objetivo de comparação da política externa brasileira com a ação externa desenvolvida pelo Estado gaúcho partiremos justamente da análise desta estrutura para tratar dos assuntos internacionais inaugurada no governo Simon, a SEAI.

CAPÍTULO 2

A PARADIPLOMACIA GAÚCHA E A DIPLOMACIA DO ITAMARATY

Nesta segunda etapa da pesquisa, nos propomos comparar aquilo que se permite denominar de a dimensão substancial da política externa brasileira e da paradiplomacia do Rio Grande do Sul, isto é, suas agendas e seus instrumentos. Não cabe, todavia, uma comparação da dimensão institucional, devido à própria natureza diversa entre os níveis federal e estadual em termos de ação externa.

2.1. Pedro Simon e José Sarney (1987 – 1990)

Conforme Amado Cervo (2002), o reordenamento das relações internacionais no Pós-Guerra Fria foi influenciado por três fatores, quais sejam, (i) a ideologia neoliberal, (ii) a supremacia do mercado e (iii) a superioridade militar dos Estados Unidos. Sendo assim, este período pode ser caracterizado pelo aumento verificado dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, bem como pela convergência de processos produtivos e de regulações nos Estados.

Deste modo, a administração de Sarney desenvolveu-se em um cenário de transformações, tanto no plano regional, quanto na macroestrutura internacional. Entre 1985 e 1990, consolida-se a redemocratização na América Latina (à exceção de Cuba), o que permitiu um maior grau de coordenação e de concertação entre os países do Continente. Paralelamente, o contexto regional também foi marcado pelos percalços econômicos e sociais da chamada “década perdida”, que acarretou involução dos indicadores sociais, queda do produto, obsolência do parque industrial, desinvestimento, inflação, altas taxas de juros, pressão da dívida externa, entre outros. Conseqüentemente, a América Latina, assim como boa parte dos países em desenvolvimento, reduziu intensamente sua participação nas correntes comerciais com o mundo e, inclusive, com o Brasil (CORRÊA, 2006).

Internacionalmente, no campo político-estratégico a nova relação entre Estados Unidos e União Soviética também gerou impactos importantes para a inserção internacional brasileira, já que muito de sua dinâmica externa era influenciada pelos incentivos positivos e negativos resultantes da disputa estratégica entre os dois blocos de poder. No campo econômico, verifica-se a aceleração de uma tendência iniciada no

final dos anos 1950, qual seja, a da polarização da economia desenvolvida entre América do Norte, Comunidade Econômica Européia (CEE) e Japão (CORRÊA, 2006). Segundo a leitura de Henrique Altemani de Oliveira (2005), as possibilidades e os rumos da política externa neste período foram moldados principalmente pelos constrangimentos externos, ou seja, a crise da dívida externa, a nova postura dos países industrializados, os quais ampliaram seus mecanismos protecionistas, além do crescimento da tendência de surgimento e instrumentalização de novos temas no relacionamento internacional. Mais do que isso, nos anos 1980, cresce a disjuntiva entre poder estratégico e poder econômico, isto é, altera-se a percepção da designação “superpotência”, a qual outrora se referia simultaneamente à capacidade militar, econômica e tecnológica (CORRÊA, 2006).

Sendo assim, na esfera federal, a aproximação entre Brasil e Argentina se iniciara durante os governos militares de ambos os países. Em um contexto de arrefecimento das relações com os EUA, bem como de crise da dívida e retorno à Guerra Fria, o chanceler Saraiva Guerreiro da gestão Figueiredo fixou como eixo prioritário a intensificação das relações com a América Latina, em especial com a Argentina. Vale destacar que, pela primeira vez no regime militar, a prioridade conferida à região Latina ultrapassa o plano do discurso e de iniciativas de alcance limitado. Sendo assim, não obstante a redemocratização, as diretrizes básicas da linha diplomática implementada ainda no governo Geisel foram mantidas¹¹ (VIZENTINI, 2004).

Em primeiro lugar, foi solucionado o contencioso de mais de dez anos das hidrelétricas do Prata com a assinatura do Acordo de Corpus-Itaipu em 1979. Paralelamente, a agenda de visitas bilaterais foi bastante intensa, tendo seu ápice na visita do general Figueiredo em 1980 à Argentina¹², quando se estabeleceram acordos de longo alcance que permitiram a solidificação das relações bilaterais. O Encontro de Cooperação Econômica Brasil-Argentina, que contou com a participação ativa do setor privado, bem como o apoio do Brasil à Argentina na questão das Malvinas também constituíram aspectos importantes na aproximação entre os dois países (VIZENTINI, 2004 e NUNES, 2005).

¹¹ Ainda assim, a conjuntura internacional adversa na segunda metade dos anos 1980 culminará na *crise do multilateralismo* a partir dos anos 1990.

¹² Desde 1935 um presidente brasileiro não visitava a Argentina.

Com efeito, as possibilidades de estreitamento das relações políticas e diplomáticas são ampliadas com a ascensão de presidentes civis nos dois países: em 1983, Raúl Alfonsín é eleito diretamente na Argentina e, em 1985, Tancredo Neves (PMDB) elege-se por vias indiretas no Brasil. Todavia, Tancredo falece antes de assumir, deixando o cargo para seu vice, José Sarney (PFL/PMDB) (NUNES, 2005). Nesse cenário, no que tange à política externa, pode-se dizer uma das principais contribuições da Nova República foi justamente o direcionamento conferido às relações com a América Latina, mais pragmaticamente com a Argentina. Com efeito, o encontro dos Presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, em 1985, em Foz de Iguaçu, marca o início de uma era de cooperação entre os dois países (SEITENFUS, 1994).

Entre 1986 e 1989, 24 protocolos de cooperação haviam sido assinados entre Brasil e Argentina (NUNES, 2005). Os acordos refletiam a vontade política de ambos governos, qual seja, o fortalecimento na esfera internacional. Mais do que isso, representava, de certa forma, a superação de uma rivalidade histórica, o que confere à iniciativa uma simbologia especial. Dentre os principais objetivos da cooperação, destacam-se o crescimento e a modernização econômica bem como a integração inter-setorial em detrimento da especialização (SEITENFUS, 1994).

De fato, para Nunes (2005), no governo Pedro Simon (PMDB), a principal motivação para as ações paradiplomáticas teria sido justamente a crescente integração regional no Cone Sul. Com efeito, a primeira fase de institucionalização e coordenação das ações externas do Estado tem início em 1987¹³ com a criação da SEAI - Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (Decreto Nº 32.515 de 15/3/1987) (SILVA, 2007).

Originalmente proposta como “Secretaria Extraordinária para a Integração Latino-Americana” por Ricardo Seitenfus ao governador Pedro Simon, o organismo teria como principal objetivo incluir o Rio Grande do Sul nos esforços de integração latino-americana a que se propunha a administração de Sarney. Contudo, no intuito de ampliar o escopo de atuação da nova estrutura, ela foi intitulada *Secretaria Especial para Assuntos Internacionais* (a SEAI) e seu criador foi também seu primeiro Secretário, Ricardo Seitenfus.

Além da Declaração de Iguaçu (1985), no ano seguinte é celebrada a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, a qual estabeleceu as bases do Programa de Integração

¹³ Vale destacar que no Brasil, até então, apenas o governo do Rio de Janeiro havia estabelecido uma estrutura similar, a Assessoria de Relações Internacionais, criada em 1983.

e Cooperação Econômica (PICE). Com efeito, nos primeiros momentos, a questão mais relevante para a SEAI era a integração regional, em especial o acompanhamento do PICE, cujo objetivo primordial era formar um espaço econômico comum por meio da liberalização gradual e seletiva dos mercados brasileiro e argentino (NUNES, 2005). Com o aumento do quadro de servidores¹⁴, a cooperação internacional, a atração de investimentos e o apoio às exportações também passaram a ser objeto de atenção da Secretaria (SALOMÓN e NUNES, 2007).

Primeiramente, no que concerne às atividades relacionadas à integração regional, foram tanto criados como também apoiados diversos seminários e estudos acerca do impacto da integração para o Estado e de seus reflexos no crescimento integrado nos limites com o Uruguai e com a Argentina. Com efeito, a criação da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Integrado da Fronteira (CEDIF) e do Fórum Permanente do Mercosul pode ser considerada a materialização da busca por uma maior participação institucionalizada da sociedade na definição dos interesses gaúchos. Paralelamente, foi instituída a Coordenadoria do Mercosul, que tinha como propósito coordenar as ações do governo estadual em relação ao Mercosul. Esta era dirigida pela SEAI e composta por grupos técnicos de diferentes órgãos que reproduziam os subgrupos de trabalho do Grupo Mercado Comum. As sugestões oriundas dos debates desenvolvidos nestes diversos grupos de discussão eram enviadas aos responsáveis pelas negociações dos termos do acordo. No entanto, como descreveremos mais adiante, tão logo a SEAI transformou-se em SEDAI, tais iniciativas foram abandonadas (SALOMÓN e NUNES, 2007).

O incentivo da SEAI à aproximação entre governos subnacionais brasileiros e argentinos merece destaque em nossa análise e refletiu-se na assinatura do Protocolo nº23¹⁵ entre os dois países em 1988. A partir deste ato criou-se um grupo de trabalho com representantes dos governos subnacionais e dos centrais no intuito de se discutir o desenvolvimento na região de fronteira e, além disso, instituíram-se os chamados Comitês de Fronteira, os quais se propunham a debater temas socioeconômicos e problemas operacionais de fronteira, sendo compostos por autoridades locais e

¹⁴ No final da gestão de Simon havia cerca de 30 servidores, média que foi mantida no governo seguinte de Alceu Collares. Eram principalmente técnicos cedidos por outros órgãos, com formação na área do direito, da administração, das ciências econômicas e da sociologia, além de pessoal administrativo.

¹⁵ O Protocolo de nº 23 “estabelece os objetivos para uma maior integração física, econômica e cultural entre os Estados brasileiros do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná e as Províncias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé, e cria Grupo de Trabalho Permanente para identificar ações a serem empreendidas por ambos os países, além de Comitês de Fronteira nas cidades de Foz de Iguazu e Puerto Iguazú, e Uruguaiana e Paso de Los Libres” (MRE, Divisão de Atos Internacionais).

presididos por representantes consulares (SALOMÓN e NUNES, 2007). Neste sentido, é relevante atentarmos para o real significado deste documento: ele representou um inédito reconhecimento jurídico sobre a possibilidade de atuação dos GNC no âmbito da política externa e, inclusive, atribui a eles um papel relevante para levar adiante uma efetiva integração entre os dois países, isto é, abre uma possibilidade real de participação no processo (SEITENFUS, 1994).

Além do movimento de natureza política para consolidar a legitimidade da Nova República¹⁶, a gestão de Sarney se empenhou em um grande esforço de ajuste econômico-financeiro, materializado primordialmente no Plano Cruzado, o qual teve significativo impacto internacional. Ainda que a moratória de fevereiro de 1987 tenha ocorrido antes por um constrangimento do que por uma decisão de política econômica, ficou evidenciada a necessidade de uma reforma na estrutura da economia brasileira e, neste intuito, diversos planos econômicos se seguiram na tentativa de lograr o ajuste durante todo o governo Sarney (CORRÊA, 2006).

É interessante observarmos que, se por um lado a estabilização só seria alcançada alguns anos mais tarde com o Plano Real, por outro, o imperativo da reforma econômica influenciou fortemente a diversificação das parcerias multilaterais e bilaterais do país. Conforme Seixas Corrêa (2006), o direcionamento a mecanismos de inserção e de cooperação faziam parte da estratégia brasileira de superar o esgotamento do processo de substituição de importações, a perda de competitividade e os riscos de marginalização do país diante das novas tendências da economia mundial.

Com efeito, os motivos primordiais para a criação da SEAI em 1987 foram não apenas a definição dos interesses do Estado como também a sua defesa ante o governo central e às instâncias negociadoras. Contudo, se por um lado se temiam os prejuízos que poderiam advir das semelhanças entre as economias gaúcha e platina e de uma possível preponderância dos interesses paulistas nas negociações, por outro, vislumbravam-se oportunidades de intensificação dos fluxos comerciais, de desenvolvimento fronteiriço e de cooperação com povos histórica e culturalmente semelhantes à sociedade gaúcha (SALOMÓN e NUNES, 2007).

Paralelamente, foram iniciadas conversações com vistas à abertura de novos mercados, especialmente com os países socialistas integrantes do COMECON (Mensagens à Assembléia Legislativa, 1988, pp. 201-202). O “Projeto de Comércio

¹⁶ Este processo teve seu ápice na promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988 e nas eleições presidenciais diretas em 1989.

Exterior", um dos cinco integrantes do Programa Gaúcho de Informações Comerciais (PROGIC) da SIC, tinha como objetivo justamente a diversificação de mercados para os produtos gaúchos. Dentre as atividades realizadas, podemos citar a montagem de um banco de dados estatísticos relativos às exportações do Estado; o cadastro dos exportadores gaúchos, seus produtos e oportunidades comerciais existentes no exterior; a inscrição em vinte e dois países, junto a órgãos que auxiliam as exportações de países em desenvolvimento; participação em diversos eventos que abordavam o intercâmbio do Rio Grande do Sul com o exterior; a assinatura do Protocolo Geral de Intenções entre a Secretaria e o MRE, gerando apreciável apoio aos empresários do Rio Grande do Sul; a participação em reuniões referentes ao Protocolo nº 14, o qual aborda a integração do sistema de transporte com a Argentina, entre outros (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1989, pp. 108-110).

Similarmente, no plano da administração federal, simultaneamente à permanente preocupação em solidificar e agilizar as relações do Brasil com os seus parceiros desenvolvidos, buscou-se a abertura de canais de cooperação inovadores com parceiros não tradicionais, tais como a União Soviética e a China. Sarney também reconhecia a relevância do reativamento dos fluxos de investimento e de cooperação econômico-financeira com os países europeus. O desenvolvimento de relações mais estreitas com o Japão também se tornou prioritário (CORRÊA, 2006).

Ainda que Sarney buscasse reconquistar a confiança da comunidade financeira internacional, bem como das instituições financeiras multilaterais, não logrou deter o processo inflacionário e a crise econômica, o que contribuiu para o arrefecimento das relações com os EUA. De acordo com Moniz Bandeira (2004), o tratamento aos produtos brasileiros no mercado estadunidense era menos favorável do que para outros países em desenvolvimento e as críticas com relação à legislação brasileira, em especial no que se refere à Lei da Informática e à Lei do Software, eram recorrentes.

De fato, a partir de 1985, verificava-se uma tendência de retração de investimentos no Brasil por parte de países que historicamente participavam ativamente no crescimento e na modernização do país. Para tanto, foi decisivo não apenas o cenário econômico internacional, como também as incertezas geradas no exterior pelos movimentos das reformas política e econômica, com o surgimento de tendências mais ostensivas em favor de procedimentos proteccionistas de vertente nacionalista, como na própria questão da indústria de informática.

Ainda que seja muito auspicioso pretender lograr uma ampla e completa comparação entre a diplomacia do Itamaraty e as ações externas gaúchas, considerando a subjetividade e as dificuldades inerentes de se comparar uma política externa nacional articulada e consolidada com uma política regional recente e carente de recursos, tentaremos verificar se as linhas gerais de atuação se interrelacionam. Sendo assim, em primeiro lugar, podemos destacar que a questão da integração regional era uma das principais preocupações em termos de política externa do governo federal e praticamente justificou a criação de uma estrutura estadual para tratar do assunto.

Na América Latina, a tendência mundial de integração econômica se refletia na configuração de uma nova conjuntura política no Cone Sul. Inicialmente, a integração mais efetiva entre Brasil e Argentina sugeria que São Paulo e Buenos Aires – os principais centros industriais dos respectivos países – poderiam relegar ao Rio Grande do Sul um papel de mero assistente no processo de integração.

Apesar disso, o Estado gaúcho, não raro restrito à periferia do contexto nacional, tornou-se o centro geográfico do processo de integração e soube fazer desta condição um privilégio. Em outras palavras, da mesma forma que o Brasil temia ficar à margem da reconfiguração do sistema internacional, o Rio Grande do Sul também considerava que poderia se resumir a um canal de passagem e que os interesses paulistas tendiam a prevalecer no processo de integração. Tanto a estrutura federal como a estadual tiveram políticas ativas na defesa de seus interesses, na preservação de seus mercados e na proteção de seus produtos.

Estreitamente relacionado a esta estratégia, encontramos outro ponto em comum entre as administrações de Sarney e de Simon, qual seja, a busca pela diversificação das parcerias e pela abertura de novos mercados bem como o direcionamento a mecanismos de inserção e de cooperação a fim de superar a perda de competitividade e os riscos de marginalização diante das novas tendências da economia mundial. No plano da administração federal, buscou-se a abertura de canais de cooperação inovadores com parceiros não tradicionais, tais como a União Soviética e a China e, no plano regional, através da SEAI, o Rio Grande do Sul procurou se aproximar dos países socialistas integrantes do COMECON.

Mais do que isso, as atividades desenvolvidas no âmbito estadual, principalmente pela SEAI, eram embasadas na orientação de que esta Secretaria era um organismo-meio, de concepção, desempenhando suas atribuições em coordenação com

as demais Secretarias de Estado, no intuito de maximizar seus resultados. Além disso, a SEAI constituía um órgão de ligação do Rio Grande do Sul com o Itamaraty e com os organismos internacionais, não pretendendo fazer diplomacia afeta à esfera federal, nem tampouco cuidar da segurança territorial, mas agilizar ações federais de interesse do Estado. Em suma, neste primeiro momento, concluímos que havia uma considerável sintonia entre as ações federal e estadual.

2.2. Alceu Collares e Fernando Collor/Itamar Franco (1991-1994)

Nos anos 1990, o multilateralismo e o desenvolvimentismo entram em crise aguda. Em 1989-90, em grande parte da América Latina elegeram-se presidentes da corrente de pensamento monetarista de matriz neoliberal, os quais implementaram tratamentos de choque em seus respectivos países, reduzindo ao Estado à funcionalidade de promover estabilidade econômica e deixando para o mercado o papel de indutor do desenvolvimento. Isto ocorreu no Chile, com Augusto Pinochet; na Argentina, com Carlos Saúl Menem; no Peru, com Alberto Fujimori; na Venezuela, com Carlos Andrés Pérez; no México, com Carlos Salinas de Gortari; e, mais precisamente, no Brasil, com Fernando Collor de Melo (CERVO, 2003).

Com efeito, o primeiro presidente eleito diretamente após o fim do regime militar, ex-governador do Estado de Alagoas e candidato do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), prometia a modernização do Brasil e sua inserção no Primeiro Mundo. Seu programa de governo incluía a privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia e a liberalização do comércio, em consonância com os princípios do Consenso de Washington e refletindo o esgotamento do dinamismo do modelo de substituição de importações inaugurado no primeiro governo de Getúlio Vargas.

Com relação às mudanças na política externa, verifica-se um arrefecimento das relações com os países em desenvolvimento, com exceção dos da América do Sul, e uma aproximação com os Estados Unidos. A abertura comercial foi promovida quase que unilateralmente, por meio de reduções tarifárias sem exigência de contrapartida dos outros Estados, além da extinção da reserva de mercado para informática e da elaboração de uma lei de proteção à propriedade intelectual.

Neste período, também cedendo às pressões estadunidenses, o Brasil assinou o Acordo Quadripartite com a Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e aderiu ao Tratado de Tlatelolco, retirando as ressalvas sobre explosões atômicas para fins pacíficos. Mesmo assim, as expectativas dos Estados Unidos de receber total apoio brasileiro foram frustradas com o início da Guerra do Golfo em 1990, já que o Brasil endossou as sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança da ONU, participando do embargo, ainda que não tenha tomado qualquer iniciativa militar contra o Iraque (BANDEIRA, 2004).

O acordo da dívida externa resumia a questão imediata entre a economia brasileira e a ordem econômica internacional. Em julho de 1992, foi firmado o acordo preliminar¹⁷ com o FMI e, no final do ano, o Senado aprovou os termos da reestruturação da dívida externa de médio e de longo prazos, além dos juros atrasados. Assim, logrou-se um alongamento no perfil da dívida e, paralelamente, as possibilidades de redução do estoque comprometido e do respectivo serviço se tornaram factíveis (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1993, pp. 11-18).

No que se refere à questão da integração, com a posse de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, temeu-se a interrupção do processo de aproximação inaugurado pela gestão anterior. O que se verificou, no entanto, foi o rompimento antes com o gradualismo do que com a aproximação, visto que os países aprofundaram, alargaram e aceleraram a integração. Reflexo de tal aprofundamento foi a formalização, em março de 1991, de um diploma legal comum, o Tratado de Assunção, a criar um Mercado Comum na região. O alargamento é constatado pela inclusão do Uruguai e do Paraguai e, por sua vez, a aceleração espelha-se nos prazos estipulados pelo Tratado¹⁸ (SEITENFUS, 1994).

Neste cenário, tanto a economia argentina quanto a brasileira conviviam experiências de alta instabilidade econômica. Ainda que tenha obtido resultados favoráveis no combate à inflação após o Plano Cavallo, na Argentina a âncora do peso no dólar inviabilizava a possibilidade de alcançar superávits na balança comercial. No Brasil, a taxa de inflação mantinha-se no nível de 20% ao mês e os sucessivos

¹⁷ Após o acordo preliminar, há mais quatro fases no acordo com os bancos: a elaboração do protocolo; a aprovação dos termos acordados pelo Senado; a adesão aos créditos; e, por fim, a assinatura do contrato definitivo.

¹⁸ Nas palavras de Albuquerque “enquanto os Atos de Iguazu estabeleciam o prazo de 10 anos para criação de uma ALC (Área de Livre Comércio), o Tratado de Assunção estabelecia 4 anos para a criação de um Mercado Comum, incluindo uma ALC e uma União Aduaneira” (2006, p. 519).

programas de estabilização lançados desde 1986, além de não produzirem os efeitos esperados, agravavam ainda mais a fragilidade da conjuntura econômica doméstica (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1993, pp. 11-18).

Assim, o desafio do Brasil consistia no modo de como se inserir no cenário internacional do pós-Guerra Fria, mais competitivo e contraditório. Neste, duas lógicas passam a operar numa dialética paradoxal, mas de mútua complementaridade, quais sejam, a da globalização (das finanças, da economia, dos valores, da informação, etc.) e a da fragmentação (das identidades, da secessão dos estados, dos fundamentalismos, da exclusão social, etc.), refletindo a própria assimetria do processo (LAFER, 2000). A redefinição da estratégia brasileira no contexto da globalização considerou, portanto, o desenho de novos cenários, a exemplo da própria regionalização (BANDEIRA, 2004).

Por outro lado, no âmbito estadual, a integração com o Cone Sul não desempenhou o mesmo papel de destaque conferido pela administração anterior. De um modo geral, no que diz respeito ao posicionamento do Rio Grande do Sul na Federação, as questões de maior destaque foram de caráter nacional, como por exemplo a crítica à distribuição assimétrica dos recursos fiscais entre os entes federados. Todavia, mesmo não constando na agenda política do governo, as atividades na área internacional não se reduziram e novas ações foram implementadas, contando mais com a participação da sociedade e de seus setores representativos (NUNES, 2005).

Sendo assim, no governo de Alceu Collares (PDT), diante do expressivo crescimento das exportações para o Mercosul¹⁹, se verificou um movimento de mudança nas prioridades da Secretaria, já que não havia mais o receio de que a integração poderia prejudicar a economia do Estado. Gradualmente, a promoção comercial, a geração de negócios e a atração de investimentos passaram a ser as principais motivações da paradiplomacia (NUNES, 2005). A administração Collares “descrevia a situação mundial como de tendência à globalização de mercados, que exigia do Estado maximizar as potencialidades econômicas, objetivando atingir níveis mais elevados de competitividade regional” (SILVA, 2007, p. 421).

De fato, no contexto da nova ordem internacional, diante da tendência mundial de globalização de mercados e, regionalmente, de concretização do Mercosul, a gestão Collares percebia o importante papel da SEAI na política de relacionamento do Estado e

¹⁹ Em 1993, a Argetina se torna o segundo maior parceiro comercial do Brasil, atrás apenas dos Estados Unidos, e, no período 1991-1994, o Rio Grande do Sul foi o estado brasileiro que apresentou o maior incremento das exportações para o Mercosul (NUNES, 2005).

de inserção externa do Rio Grande do Sul (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1993, pp. 34-39). Deste modo, face à crescente demanda de ações decorrentes de todo processo de integração, o trabalho da SEAI foi multiplicado. Em parceria com a classe empresarial, foi promovido o Seminário sobre Potencialidades Econômicas do Estado do Rio Grande do Sul frente ao processo de integração da América Latina, que reuniu representações diplomáticas de 22 países latinoamericanos com o objetivo de demonstrar o potencial econômico do RS (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1992, pp. 30 - 39).

Nesta etapa, a Secretaria atuava em três departamentos: Assuntos de Integração; Negócios Internacionais e Cooperação Internacional. O Departamento de Assuntos da Integração lança em 1991 o programa Disque-Mercosul, através do qual atendia consultas sobre o processo de integração, baseado em um banco de dados, a “Bolsa de Negócios”, sobre as empresas interessadas em realizar negócios dos quatro países. Outra ação relevante foi a criação de comitês setoriais em parceria com a FIERGS, os quais incorporavam membros de empresas, sindicatos e universidades. Paralelamente, o Departamento de Negócios Internacionais buscou instruir e assessorar as empresas gaúchas, desenvolveu uma cooperação com o Banrisul para capacitação dos funcionários para a área de comércio internacional e do Mercosul e ficou encarregado do acompanhamento de missões estrangeiras. Finalmente, o Departamento de Cooperação Internacional buscou a cooperação técnica com países do Primeiro Mundo, como Alemanha, Inglaterra e Japão, no âmbito da agricultura, do meio ambiente, do desenvolvimento urbano, da saúde, da educação, bem como da produtividade e da competitividade das pequenas e médias empresas (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1992, pp. 30 – 39 e SILVA, 2007).

Paralelamente, o esforço conjunto entre SEAI, Prefeitura da capital, entidades empresariais, bancos e universidades permitiu a instalação de um *Trade Point* em Porto Alegre – vale destacar, o segundo no país. Sinteticamente, os *Trade Points* agrupam fisicamente representantes de alfândegas, bancos, operadoras de transporte, seguros e câmaras de comércio no intuito de facilitar o acesso ao mercado internacional para pequenas e médias empresas²⁰ (SALOMÓN e NUNES, 2007).

²⁰ O *Trade Point Programme* é uma iniciativa da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (na sigla em inglês, UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development). No início dos anos 1990, quando foi criado, o programa era considerado extremamente inovador. Por um lado, ao dar significado prático aos termos *eficiência comercial* (“trade efficiency”) e *facilitação comercial* (“trade facilitation”) e, por outro, ao prever o lugar importante que as tecnologias de informação e de comunicação iriam ocupar no comércio internacional. (Fonte: www.unctad.org).

Neste governo também foram lançados o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (Qualidade RS) e o Programa de Modernização e Reconversão Industrial, ambos com vistas à obtenção de melhoria da produtividade e dos padrões de competitividade da economia gaúcha em relação tanto ao mercado doméstico quanto ao internacional, especialmente ao Mercosul. Sinteticamente, o primeiro tinha por objetivo melhorar a qualidade dos produtos e serviços produzidos no Rio Grande do Sul e, o segundo, visava a criação de instrumentos de ação voltados à modernização dos segmentos industriais, do complexo agroindustrial e dos setores de infra-estrutura pública do Estado (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1993, pp. 158-170).

Outras ações do governo incluíram o Programa de Desenvolvimento da Indústria Química e Petroquímica; o Programa de Desenvolvimento de Pólos Tecnológicos; o Programa Mercosul/Integração Mundial; e o Programa Estadual de Apoio ao Software Pólo Softsul (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1993, pp. 158-170). Ademais, passaram a ser divulgadas oportunidades de negócios internacionais obtidas por meio do MRE e da Comissão das Comunidades Européias (CCE) e a ser organizadas missões empresariais a feiras internacionais. É relevante ressaltar ainda que, pela primeira vez, as missões lideradas pelo governador também tiveram um foco comercial, já que até então eram praticamente apenas para cooperação técnica e financeira.

Na reestruturação administrativa empreendida pelo governo Collares, foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (SDES) (Lei nº 9433 de 24/11/1991). A nova estrutura, além das atribuições da extinta Secretaria da Indústria e do Comércio (SIC), passou a responder pela coordenação e pelo acompanhamento da execução e da avaliação das políticas de desenvolvimento econômico e social das regiões e do Estado, pelo desenvolvimento industrial, pelo registro do comércio, pela captação de recursos para fomento econômico e social, entre outros (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1994, pp. 133-149). Contudo, tendo em vista que a SEAI começou a promover o comércio internacional, principalmente com o Mercosul, as relações com a SDES se tornaram conflituosas (NUNES, 2005).

Paralelamente, as relações com os Estados Unidos e com a América Latina empreendidas no governo Collor eram vistas com restrições pelo governo gaúcho, inclusive no que se refere à Iniciativa das Américas, embrião da ALCA, e à possibilidade de formação de uma área de livre comércio do continente americano (SILVA, 2007). Todavia, com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco,

estabeleceu-se um ministério pluripartidário e o governo gaúcho passa a visualizar novas expectativas para os agentes econômicos. A abertura da economia passou a ser conduzida com mais cautela, assim como o processo de privatizações (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1993, pp. 11-18). Não obstante a isso, o programa de reformas econômicas iniciado por Collor não foi revertido e as diretrizes da política exterior²¹ também não sofreram modificações substanciais.

Com efeito, na década de 1990, com a adoção de políticas neoliberais, o país ficou mais dependente comercial e financeiramente do exterior, fazendo com que as oscilações da economia mundial e as expectativas dos investimentos externos o atingissem de modo mais intenso. Com a implementação do Plano Real a partir de 1994, a sobrevalorização da nova moeda causou enormes custos financeiros e perda de competitividade da produção nacional em relação ao exterior (SILVA, 2007). Por outro lado, a liberalização das importações foi fundamental para o sucesso do Plano Real, já que aumentou a oferta de bens no mercado e, ao equilibrá-la com o crescimento da demanda, ajudou a conter a alta dos preços e o controle da inflação, o que é verdade pelo menos no que diz respeito aos produtos da cesta básica²².

Na avaliação do governo do Estado, a crise econômica internacional do início dos anos 1990, no centro capitalista desenvolvido, repercutia nos países do Terceiro Mundo, restringindo suas pautas de exportações. Isto é, no contexto da Rodada Uruguai, manifestava-se o conflito entre a estrutura produtiva e o perfil de demanda dos países desenvolvidos. Na visão do Itamaraty, após quase uma década de tentativas de equacionamento dos conflitos comerciais, a conclusão da Rodada em 1994 significou a preservação e o fortalecimento do sistema multilateral regido pelo GATT²³, reduzindo a ameaça da fragmentação das trocas internacionais em blocos estanques (LAMPREIA, 1995). Desta forma, ainda que não se tenha obtido consenso nos serviços marítimos e nos interesses culturais, logrou-se a redução dos subsídios agrícolas e a abertura parcial do mercado estadunidense de alguns produtos primários (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1994, pp. 5-9).

Sendo assim, após a análise da gestão de Alceu Collares, percebemos que a preocupação principal do governo era a promoção comercial, a geração de negócios

²¹ O então senador Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro das Relações Exteriores e permaneceu no cargo até maio de 1993, quando se tornou Ministro da Fazenda.

²² Não obstante a isso, vale ressaltar que os preços de diversos produtos expurgados dos índices inflacionários continuavam subindo, principalmente os consumidos pela classe média (VIZENTINI, 2005).

²³ Vale lembrar que o acordo da Rodada Uruguai transformou o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (na sigla em inglês, GATT) na atual Organização Mundial do Comércio (OMC).

internacionais e a atração de investimentos externos que permitissem explorar o potencial econômico e que aproveitassem o capital humano gaúcho. As ações para fomentar parcerias empresariais e facilitar os negócios internacionais, ainda tímidas na gestão de Pedro Simon, foram ampliadas. Paralelamente, é recorrente a referência à valorização da interação e da compatibilização entre os setores público e privado no esforço para atingir maiores níveis de competitividade regional, bem como para evitar a duplicidade de esforços dos mecanismos de atuação governamental, possibilitando, conseqüentemente, a racionalização e o ordenamento das atividades voltadas para o desenvolvimento sócio-econômico do Estado (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1992, pp. 30 - 39).

De fato, o desempenho da economia do Rio Grande do Sul, condicionado em grande parte pela superação dos desequilíbrios macroeconômicos da economia nacional, era instável. Apesar disso, tanto em 1992 quanto em 1993, a economia gaúcha apresentou crescimento superior ao da brasileira. Em 1992, por exemplo, apesar da previsão de crescimento negativo de 1,5%²⁴ para o produto interno bruto nacional, as estimativas para o Estado eram de crescimento da ordem de 6%, ainda que este deva ser relativizado, já que tem por base a má performance apresentada no ano anterior. Tal resultado esteve fortemente influenciado pelo desempenho favorável do setor agrícola, o qual, após dois anos de resultados negativos, lograva um crescimento de 31,9%. Já em 1993, o setor industrial tornou-se o principal responsável pela expansão do PIB do Estado, com um crescimento estimado de 11,2%. Na visão do governo gaúcho, a ausência de um projeto nacional que garantisse a retomada do crescimento sustentado de longo prazo deixava margem somente para surtos episódicos de expansão do produto (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1993, pp. 11-18 e 1994, pp. 5-9).

Um ponto interessante a ser destacado é que, apesar do constante enfoque na questão de que a integração não se resumia apenas aos aspectos econômicos, mas também aos acadêmicos e culturais (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1992, pp. 30 - 39), percebe-se um direcionamento muito mais intenso nas questões relativas ao comércio neste governo. Conforme analisa Nunes (2005), houve menor ênfase na aproximação acadêmica, na integração física bem como na formulação de diagnósticos das economias e das complementaridades regionais, ganhando espaço a promoção de negócios, a divulgação de informações e a articulação com órgãos do governo estadual e

²⁴ Dados do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA).

com entidades representativas da sociedade a fim de se definir os interesses gaúchos na integração regional.

De certa forma, podemos afirmar que a administração estadual trabalhava no sentido de proteger, de alguma maneira, as empresas gaúchas da abertura comercial promovida no nível federal e, aparentemente, a solução encontrada passava pela incrementação da competitividade e da produtividade. Outro foco constante neste governo são os seminários, encontros e eventos para disseminar informações sobre o processo de exportação, sobre oportunidades de negócios com empresas estrangeiras, o que também reflete esta preocupação. Atenção especial em geral foi conferida às pequenas e médias empresas, característica igualmente marcante nas políticas do governo federal.

Assim sendo, no governo Collares, conforme destaca Nunes (2005), as relações com o Itamaraty foram marcadas pela cooperação. Portanto, ainda que não tenha obtido sucesso em se firmar entre os órgãos da administração estadual como o responsável pelos assuntos internacionais, a SEAI logrou consolidar-se como a interlocutora do MRE no Rio Grande do Sul e os dois órgãos desenvolveram um relacionamento de trabalho harmonioso.

2.3. Antônio Britto e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)

Em 1995, a posse de Fernando Henrique Cardoso (PMDB) e dos governadores ocorreu concomitantemente com o início da plena vigência do Mercosul como bloco econômico. Nesta ocasião, o governador gaúcho eleito, Antônio Britto (PMDB), saudou o Mercosul como uma importante oportunidade para o desenvolvimento do Estado, a qual, de forma alguma, poderia ser desperdiçada (SILVA, 2007).

Com efeito, em 1995, o Mercosul já havia se instituído e o Rio Grande do Sul apresentava um incremento de exportação para os países do bloco superior ao nacional, ao passo que as importações de produtos mercosulenhos eram inferiores, refutando a tese de que o Estado seria prejudicado pela integração (MACADAR, 1999). Paralelamente, o cenário macroeconômico também se alterara, com o fim da inflação inercial e o início de um período de relativa estabilidade. Neste contexto, surgiam propostas de investimentos estrangeiros no país, em especial no setor automobilístico, extremamente disputados entre os Estados da federação.

Assim, tendo como principal plataforma política o Plano Real, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente do Brasil em primeiro turno no ano de 1994, tendo sido reeleito em 1998 para um segundo mandato. No que diz respeito à política externa, as duas gestões de Cardoso marcam o apogeu e o declínio do que Silva (2008) denomina “matriz neoliberal de inserção internacional” do Brasil – a qual se tornara hegemônica a partir do governo Collor.

A crise mexicana em meados dos anos 1990, ainda que tenha abalado o NAFTA e enfraquecido a posição dos EUA, não impediu a continuidade na reforma da estrutura produtiva do Brasil, ou seja, da privatização das empresas públicas, da flexibilização do monopólio estatal da exploração de petróleo e da abertura do setor das telecomunicações aos investimentos privados estrangeiros. Paralelamente, cumprindo os compromissos assumidos com a OMC, foi intensificada a abertura do mercado brasileiro, o que contribuía para a estabilização macroeconômica, mas também para o déficit na balança comercial devido ao incremento das importações (BANDEIRA, 2004).

Desta forma, o novo Presidente, conforme destaca Vizentini (2005), ainda que de maneira mais articulada e cautelosa, retomou o projeto neoliberal de inserção internacional iniciado por Collor. Parte significativa das funções do MRE foi transferida para o Ministério da Economia e, paralelamente, FHC assumiu pessoalmente a dimensão política da esfera diplomática, com a introdução da chamada *diplomacia presidencial*. Por trás disto, estava o fato de que o Itamaraty representava um foco de resistência ao projeto nacional-desenvolvimentista de FHC.

Conforme Silva (2008), o neoliberalismo se traduz na implementação de três políticas específicas, quais sejam, a privatização das empresas públicas, a política de abertura ao capital internacional e a de desregulamentação, reduzindo o papel do Estado tanto nas atividades econômicas quanto nas relações de trabalho. O governo Cardoso assumiu destacadamente os dois primeiros pilares, já que, com relação ao terceiro, a Constituição de 1988 estabeleceu a universalização da proteção social, o que se pode afirmar que foi mantido, mesmo com a desqualificação de seus serviços.

Mais do que isso, um conjunto de resistências, inclusive dentro da própria base do governo e dos setores conservadores, implicou a lentidão na aplicação do projeto neoliberal. Pode soar trivial, mas ainda assim é verdade afirmar que cada setor subalterno da aliança conservadora apoiava apenas a execução dos aspectos do projeto

neoliberal que não afetassem ou correspondessem aos seus interesses (SILVA, 2008).

Devemos ressaltar também que, nos primeiros anos do governo FHC - apogeu da matriz -, “havia uma coincidência entre o ‘otimismo liberal’ na avaliação das relações internacionais (globalização como oportunidade) e a primeira fase das reformas neoliberais do governo Cardoso”, circunstância que determinou a “adaptação do Brasil ao *mainstream* internacional” (SILVA, 2008, p. 334). Sob esta estratégia, o Brasil buscava uma maior aproximação com os países desenvolvidos e uma postura de participação e aceitação das bases e regras do ordenamento internacional, além de um afastamento do discurso terceiro-mundista. O governo destacaria nos fóruns internacionais as transformações ocorridas no Brasil, assinalando a consolidação da democracia e a estabilização da economia como passos decisivos para a projeção do Brasil no mundo (CORRÊA, 2007).

Em outras palavras, o reordenamento das agendas interna e externa que caracterizou a política e a economia brasileira na década de 90 atrelou os interesses específicos do Brasil aos seus interesses gerais na dinâmica do funcionamento da ordem mundial. Neste sentido, a diplomacia do Itamaraty buscou o fortalecimento dos foros multilaterais no intuito de obter, no eixo assimétrico das relações internacionais, um papel na elaboração e na aplicação das normas e das pautas de conduta que regem o sistema internacional, tradicionalmente avocado pelas grandes potências e exercido por elas com exclusividade (LAFER, 2000).

Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, sendo apenas três deles diplomatas de carreira. Para tal indefinição, contribuíram tanto o processo que resultou no impeachment de Fernando Collor (1990-1992), como o hiato da gestão de Itamar Franco até 1994. Já no governo FHC (1995-2002) verificou-se, durante período considerável, a continuidade da gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), garantindo maior coerência à atuação internacional.

O professor Amado Cervo (2002) distingue três linhas de força da ação externa brasileira para esta época: o *Estado desenvolvimentista*, o *Estado normal* e o *Estado logístico*. Para ele, tais paradigmas têm a função metodológica de organizar a matéria e dar-lhe inteligibilidade orgânica, permitindo uma visão compreensiva dos fatos, podendo ocorrer que tais paradigmas coexistam em determinados casos. A saber, o Estado desenvolvimentista compreende o aspecto nacional e autônomo da política exterior, é o Estado empresário, que busca o desenvolvimento nacional através da

superação de dependências econômicas estruturais bem como a autonomia de segurança. O Estado normal envolve basicamente três parâmetros de conduta: submissão ao centro hegemônico; alienação do núcleo central da economia nacional e transferência de renda ao exterior; e reserva para a nação das funções da infância social²⁵. Finalmente, o Estado logístico é aquele que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior. O objetivo seria equilibrar os benefícios da interdependência através da inserção madura no cenário globalizado.

De acordo com Cervo (2002, p. 147), “a indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico”. Continuando com o autor, o paradigma do Estado normal impregnou as políticas públicas de FHC. No entanto, Cervo também destaca a presença de elementos de ação do chamado Estado logístico, o qual recuperou estratégias de desenvolvimento e conferiu à política exterior funções assertivas: reforço da capacidade empresarial do país, aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas, abertura dos mercados do Norte em contrapartida ao nacional, mecanismos de proteção diante de capitais especulativos e política de defesa nacional.

Dentre as linhas de atuação prioritárias no período, destaca-se o relacionamento com os países americanos. Sendo assim, o Brasil procurou fortalecer as relações regionais, destacadamente com o Mercosul, visto como a região de maior influência brasileira no exterior. De fato, ainda quando ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores²⁶, FHC iniciou a substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica de atuação da política regional. Segundo Vizentini (2005, p. 318), “essa diretriz teve uma dimensão prática muito importante na agenda diplomática sul-americana e o Mercosul passou a ser o núcleo desta estratégia”.

Ademais, verifica-se o adensamento das relações com os EUA, ainda que houvesse divergências com relação às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Com efeito, no âmbito da política internacional, o projeto da ALCA colocava em lados opostos as posições brasileiras e americanas: os primeiros desejavam resguardar a autonomia da América do Sul (tendo em vista sua posição nesta), enquanto

²⁵ O autor define como Estados normais aqueles que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e em outros países menores latino-americanos.

²⁶ A saber, de outubro de 1992 a maio do ano seguinte.

os segundos visavam à integração continental (em termos comerciais), com os EUA como centro hegemônico. Esta questão tornou o Mercosul ainda mais relevante para a diplomacia brasileira. Nas relações extra-continentais, o Brasil se aproximaria das potências regionais. Destacam-se, em especial, as relações com as potências européias²⁷, com o Japão e com a China, com a qual o Brasil fechou acordos na área espacial.

Sendo assim, Fernando Henrique Cardoso considerava necessário valorizar e solidificar a base regional do Brasil, percebendo as vantagens da contigüidade geográfica na formação de uma plataforma sul-americana, inclusive para aumentar seu poder de barganha (BANDEIRA, 2004). No entanto, devido à falta de dinamismo da economia gaúcha e à sua vulnerabilidade ante o processo de integração, o Governo Federal incluiu a parte Sul do estado entre as áreas prioritárias para a adoção de medidas de desenvolvimento regional no país (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1996, pp. 14-57).

Sob a estratégia do governo estadual, com o intuito de assegurar a integração do Rio Grande do Sul no mercado internacional, especialmente no que diz respeito ao Mercosul, e como parte do projeto de reordenação e de redistribuição das funções dos órgãos governamentais, houve a fusão da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social com a de Assuntos Internacionais, originando a atual Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1996, pp. 14-57). Na esfera do desenvolvimento, a nova estrutura tinha como objetivo incentivar a implantação e a expansão das atividades produtivas do Estado e, no campo dos assuntos internacionais, caberia a ela ações de incremento e de facilitação das relações do Estado com outros países. Nesse sentido, conforme destacam Salomón e Nunes (2007) diferentemente da SEAI, a SEDAI, em um sentido formal, não era mais uma instância para a coordenação da atividade externa do Rio Grande do Sul.

Não obstante a isso, haja vista que herdara o antigo quadro de funcionários da SEAI, a nova Secretaria passou a cumprir *de facto* as funções paradiplomáticas, ainda que com um alcance reduzido quando comparada a sua predecessora. Pode-se dizer que isto ocorreu principalmente pelo fato de que as demais secretarias de governo continuaram recorrendo à SEDAI quando necessitavam de orientação para suas próprias atividades internacionais. Paralelamente, a SEDAI configurou-se em uma referência

²⁷ Foram destinados grandes esforços diplomáticos para as negociações sobre uma possível área de livre comércio entre União Européia e Mercosul, a qual não logrou êxito principalmente por falta de flexibilidade na questão da Política Externa Comum (ALBUQUERQUE, 2006).

para temas políticos, mantendo sob seu escopo de atuação as relações com o Itamaraty, com outros governos subnacionais estrangeiros e com diplomatas (SALOMÓN e NUNES, 2007).

Até 1996, a SEDAI dividia-se em dois departamentos: o de Integração com a América Latina e o de Cooperação e Negócios Internacionais. No referido ano, eles foram reunidos no Departamento de Assuntos Internacionais e de Integração Latino-Americana (DIN), o qual era, por sua vez, composto por 5 divisões: Integração Latino-americana, Cooperação Internacional, Negócios Internacionais, Redes de Negócios Internacionais e Relações Consulares. A nova estrutura contava com um raio de atuação mais restrito e alguns projetos antigos, como o de cooperação com países em desenvolvimento e o de estudos sobre o impacto da integração regional no Estado, não tiveram continuidade. Por outro lado, o novo Departamento foi dotado de um caráter mais comercial, característica que aparentemente se manteve nos governos seguintes (SALOMÓN e NUNES, 2007).

De fato, no governo Britto a promoção econômica recebeu atenção especial, direcionando-se particularmente para atração de investimentos externos e para promoção das exportações. As negociações com as multinacionais eram feitas pelos secretários, pelos seus assessores diretos e pelo próprio governador. A promoção das exportações ficava a cargo dos técnicos da área internacional, responsáveis por organizar seminários regionais para aproximar as empresas do comércio internacional, bem como missões governamentais e empresariais ao exterior (SALOMÓN e NUNES, 2007).

A captação de recursos externos para investimentos ficou sob a coordenação da Secretaria da Coordenação e do Planejamento, sendo os principais eixos para a captação de recursos o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ademais, a instalação do Centro de Negócios Mercosul e a criação da Vitrine do Exportador/Internet também foram responsabilidade desta Secretaria. Paralelamente, ações conjuntas para a Fronteira Brasil-Uruguai, realizadas com o apoio de organismos internacionais, ficaram a cargo do Gabinete do Vice-Governador (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1996, pp. 14-57). Em 1997, foi a Secretaria da Cultura que se envolveu na promoção da I Bienal de Artes do Mercosul, bem como em outras mostras com artistas do Prata. O projeto de ensino de português e espanhol nas regiões de

fronteira, originalmente proposto no governo Simon pela SEAI, era desenvolvido pela Secretaria da Educação (NUNES, 2005).

Dentre as atividades realizadas pela nova estrutura para os assuntos internacionais cabe destacar a implantação de um escritório de representação do MRE, o Escritório de Representação no Rio Grande do Sul (Eresul), em um espaço cedido pela SEDAI; a organização e a co-promoção em diversas feiras internacionais; a elaboração de trabalhos sobre exportações/importações; a implantação da Zona de Processamento de Exportação – ZPE em Rio Grande; entre outros (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1996, pp. 14-57).

Neste sentido, na gestão de Antônio Britto verificamos que, não obstante a Secretaria tenha mantido atividades com o exterior, alguns projetos importantes passaram a ser atribuições de outras estruturas, como é o caso da captação de recursos internacionais realizada pela Secretaria do Planejamento e as ações de fronteira desenvolvidas pelo Gabinete do Vice-Governador. Paralelamente, mesmo tendo se tornado uma referência para os assuntos políticos, verifica-se que crescentemente as ações concretas da SEDAI passam a ser restringir ao campo econômico. Mais do que isso, conforme conclui Nunes (2005), a estratégia dos dois governos anteriores de concentrar a atuação internacional em uma única secretaria é abandonada e substituída por ações setoriais nos campos da ciência e tecnologia, turismo e cultura.

Paralelamente, é verificado um estreitamento das relações com o MRE a partir de 1995 com a inauguração do Eresul. Todavia, o advento do Escritório não significou que o governo central parasse de utilizar outros canais de comunicação com as distintas secretarias do governo regional (SALOMÓN e NUNES, 2007). Assim, o Eresul passou, por exemplo, a divulgar as oportunidades de treinamento no exterior, as quais outrora a SEAI recebia diretamente do Departamento de Cursos do MRE e então repassava para instituições públicas e privadas do Estado. Notadamente, o DIN ficou apenas com a divulgação dos cursos da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), devido ao importante relacionamento com a agência, a qual apoiava diversos projetos no Rio Grande do Sul (NUNES, 2005).

Ainda assim, o empenho em sediar uma representação do Itamaraty denunciava o interesse do governo gaúcho em desenvolver uma atuação internacional mais

qualificada²⁸, com o assessoramento de um diplomata, além de um acesso mais fluido e eficiente com o MRE. De fato, para esta gestão estadual, era essencial o resgate das condições para que o Rio Grande do Sul retomasse o seu processo de crescimento e, neste sentido, destacava-se que o desenvolvimento futuro dependia de novos empreendimentos, principalmente de setores motores da inovação tecnológica, os quais dinamizariam o resto da economia, promovendo um choque de modernidade nas atividades de produção e nas relações comerciais da economia mundial (SILVA, 2007). Portanto, conforme destaca Nunes (2005), haja vista a estreita vinculação entre o desenvolvimento do Estado e os investimentos estrangeiros pelo governo Britto, é compreensível a fusão das secretarias do desenvolvimento e dos assuntos internacionais em uma só.

Conforme o governador, a preocupação primordial era “transformar o ambiente regional de uma economia predominantemente de agribusiness em um parque industrial moderno e competitivo, exigências constantes da nova ordem econômica internacional” (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1998, p. 15). De fato, durante sua gestão foram desenvolvidas negociações com diversas montadoras de automóveis: Renault, Volvo, Mercedes Benz, Volkswagen, General Motors e Ford. Após a frustração com as decisões das quatro primeiras²⁹, em 1996, a GM anunciou a instalação em solo gaúcho uma unidade montadora de veículos e, no ano seguinte, a Ford também decidiu realizar investimentos no Rio Grande do Sul (NUNES, 2005). Sendo assim, foi exaltado o êxito das ações do Governo do Estado na busca de novos investimentos e, mais do que isso, o governo se refere ao ano de 1997 como um “ponto de inflexão entre um passado caracterizado pela ausência de perspectivas e um presente rico em novas oportunidades de investimentos” (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1998, p. 15).

Estes investimentos, segundo a visão do governo, foram possíveis “a partir da estabilidade monetária no âmbito nacional e da consolidação do Mercosul no contexto internacional” (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1998, p. 15). Da mesma forma, o Itamaraty percebia que a estabilidade econômica conquistada através do Plano Real abria novas e promissoras perspectivas para o desenvolvimento nacional, permitindo ao país participar dos benefícios da liberalização do comércio mundial e contar com o

²⁸ Sob outra perspectiva, a instalação do Escritório pode ser vista também como o reflexo do interesse do Itamaraty de criar canais diretos de contato com os Estados.

²⁹ A Renault e a Volvo se instalaram no Paraná, a Mercedes Benz ficou em Minas Gerais e a Volkswagen optou por investimentos no Rio de Janeiro e em São Paulo (NUNES, 2005).

capital privado para investimentos produtivos e para elevar os níveis de produção e de emprego (LAMPREIA, 1995).

Sendo assim, ao longo da análise deste governo, verificamos uma forte identificação entre os projetos federal e estadual³⁰. Enquanto FHC buscava inserir o Brasil no contexto internacional, abrindo o país ao capital estrangeiro, valorizando a base regional e reduzindo as responsabilidades do Estado através das privatizações das estatais, o governo Britto atuava no sentido de se adequar e de participar deste novo cenário de transformações. Conforme destaca Silva (2007), o governo Britto extinguiu a Cohab e a Caixa Econômica Estadual, privatizou a CRT e vendeu dois terços da CEEE. Além disso, a gestão estadual se empenhou na atração de investimentos estrangeiros e focou sua política de exportação para os países integrantes do Mercosul.

2.4. Olívio Dutra e Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)

O segundo mandato de FHC (PMDB), conforme destaca Vizentini (2005), se inicia em um cenário de crise e de necessidade de mudanças, o que se refletiu, inevitavelmente, na diplomacia brasileira. Para compreendermos este período, é interessante analisarmos brevemente o Plano Real, o qual costuma ser dividido em duas fases. A primeira, o “Plano Real I” (1994-1998), tinha como base a âncora cambial para instrumento de política econômica de controle da inflação. No entanto, o cambio apreciado ocasionava sucessivos déficits na balança comercial brasileira, deteriorando a conta corrente e obrigando o governo a atrair capitais externos por meio de uma alta taxa de juros. Paralelamente, as crises que ocorriam no cenário internacional - México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998) - conduziam a uma nova realidade nas relações financeiras internacionais e, para o Brasil, resultaram em ataques especulativos contra o Real. Neste contexto, a estratégia de uma política monetária restritiva não era mais suficiente para conter a fuga de capitais, além de agravar sobremaneira a situação fiscal do governo.

Assim, sob as crises financeira e cambial do início de 1999, diante da abrupta queda das reservas internacionais do país, o governo é impelido a deixar a moeda flutuar, acarretando uma expressiva desvalorização do Real em poucos dias. A partir de então, inicia a chamada segunda fase do Plano Real (o “Plano Real II”). Deste modo, a

³⁰ É interessante observar que neste período o Presidente e o Governador pertenciam ao mesmo partido político, o PMDB.

grande dependência que o país tinha de ingresso de capitais no Plano Real I é substituída pela necessidade de abertura de mercados, o que acarretou uma menor dependência do Brasil em relação aos países do Norte. Neste sentido, o país modifica sua estratégia externa e passa a utilizar o conceito de “globalização assimétrica”, lançando mão de uma retórica mais combativa frente aos países desenvolvidos e afirmando que estes não estavam fazendo a sua parte na globalização, a qual ocorria de forma “assimétrica e excludente”. Notadamente, a partir da percepção de que a globalização não tinha gerado os benefícios prometidos, verifica-se o início do declínio da “matriz neoliberal da política externa brasileira” (SILVA, 2007). É relevante percebermos que essas modificações ocorridas na conjuntura econômica interna neste período são importantes para entendermos a inflexão do discurso.

Da mesma forma, é válido destacar que, assim como o Brasil, até 1994 o Rio Grande do Sul mantinha saldos positivos na sua balança comercial. Posteriormente, com o advento da âncora cambial, verificou-se uma reversão neste resultado, tornando a BC deficitária e ocasionando uma série de dificuldades, as quais culminaram na alteração da política cambial em 1999. As medidas adotadas no cenário de crise cambial tiveram importante reflexo na economia gaúcha, já que, com a alteração da paridade cambial, parte da competitividade dos produtos do Estado foi recuperada. Deste modo, passada a turbulência momentânea decorrente das mudanças na política econômica, resultados positivos já podiam notados: inicialmente, na economia doméstica, produtos importados eram substituídos por equivalentes nacionais; e, posteriormente, em âmbito global, os produtos gaúchos tradicionais de exportação passaram novamente a ter colocação no mercado internacional, em especial no que se refere aos produtos agropecuários, com destaque para aves e suínos (Mensagem à Assembléia Legislativa, 2000, pp. 21-25).

Em um artigo publicado na *Revista Brasileira de Política Internacional*, o Presidente explicita claramente sua percepção do cenário internacional. Na visão de Cardoso (2001), um sistema multilateral de comércio forte não poderia ser discriminatório e deveria permitir aos países em desenvolvimento competir e acessar os mercados mais dinâmicos, inclusive os de produtos agrícolas. Paralelamente, a cooperação e a coordenação internacional seriam igualmente imperativas para assegurar uma estrutura financeira que favorecesse o investimento produtivo, ao invés da especulação desenfreada. Segundo ele, o Brasil e outros países emergentes poderiam auferir um melhor desempenho se a arquitetura financeira internacional fosse mais

estável e previsível. Assim, a participação e o diálogo entre as nações no plano internacional se fariam necessários e abrangeriam mais do que os sete ou oito países mais poderosos.

No que tange à questão da integração regional, no final dos anos 1990, se observava certo desequilíbrio entre Brasil e Argentina, o que certamente também afetava a relação com os demais países membros e associados. Com efeito, nesta época já se esgotara a etapa inicial dos ganhos fáceis e imediatos da integração, os quais se verificam com a expansão do fluxo comercial gerado pela redução tarifária automática. Diante disto, o ministro da Economia argentino, Domingos Cavallo, passou a investir a favor da integração hemisférica proposta pelos EUA, a ALCA, e contra o Mercosul – pois, aparentemente, os dois projetos eram vistos como opções excludentes (VIZENTINI, 2005).

Assim, podemos afirmar que, na metade final da última gestão de FHC, a diplomacia brasileira afastou-se de seu rumo inicial de abertura pouco cautelosa e de concessões unilaterais, abrindo espaço para uma agenda com ênfase na América do Sul, a qual articulava uma alternativa à crise do bloco e mantinha o processo de integração. Sob esta estratégia, em agosto de 2000, o presidente FHC convocou a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos em Brasília³¹. É interessante observar que, diferentemente do que se poderia esperar, a reação à crise do Mercosul focou-se na ampliação da integração para toda a América do Sul, sugerindo a possibilidade de realização da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) lançada em 1993. Sendo assim, neste primeiro encontro foram definidas uma série de medidas e de práticas consensuais, dentre as quais merece destaque a integração física da infraestrutura dos países sul-americanos (VIZENTINI, 2005).

Em 2002, foi realizada a segunda edição da Cúpula em Guayaquil, no Equador, dando seqüência ao processo, que previa a associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina, os dois grandes projetos de integração sul-americana. No debate, os países se dividiam entre aqueles que eram resistentes ao processo, como a Colômbia, e os que desejavam uma adesão plena, a exemplo da Venezuela. Ainda assim, diante do proteccionismo dos Estados Unidos e da ausência de auxílio à economia argentina, quando houve o colapso financeiro do país, acresce à instabilidade econômica

³¹ A outra resposta ao fim da estabilidade político-econômica da década de 1990, a estadunidense, traduziu-se no Plano Colômbia de ajuda no combate ao narcotráfico, lançado simultaneamente à Cúpula de Brasília. Na visão de Vizentini (2005), as iniciativas sinalizavam as duas tendências opostas e, paradoxalmente, associadas, que se desenvolviam na América do Sul.

internacional, o que conferiu um novo impulso ao projeto (VIZENTINI, 2005).

Na prática, logrou-se apenas um acordo de complementação econômica com a Comunidade Andina, além de se reafirmar o compromisso de dar continuidade à integração entre os dois blocos. No que tange ao Mercosul, firmou-se um acordo facilitando aos cidadãos a fixação de residência e a possibilidade de trabalhar nos demais países do bloco. No entanto, ainda que FHC não tenha concretizado todas suas ambições com relação ao Mercosul, porquanto as grandes pendências ficaram adiadas para 2003, reafirmou-se a meta de elevar o Mercosul a uma União Aduaneira, criando novas perspectivas para a integração regional e para as negociações da ALCA (VIZENTINI, 2005).

No âmbito estadual, uma nova tentativa de coordenar as ações do governo gaúcho na esfera da integração regional surge no governo Olívio Dutra (PT). Assim, em 1999, mais uma vez foi criada uma estrutura exclusiva para a integração do Cone Sul, qual seja, o Gabinete Extraordinário para Assuntos do Mercosul. Todavia, a experiência durou menos de um ano e, conforme observaram Salomón e Nunes (2007), esteve ligada antes à necessidade de satisfazer alguns partidos que ajudaram a eleger o governador do que a uma estratégia consciente do governo para o bloco econômico.

A justificativa para o novo órgão era que os assuntos referentes ao relacionamento do Rio Grande do Sul com o Mercosul estavam dispersas em várias estruturas do governo, ainda que com uma concentração maior na Sedai. Conseqüentemente, carecia-se de uma coordenação específica, o que acarretava perdas para a economia gaúcha e desperdício de oportunidades oferecidas pelo bloco econômico. Neste sentido, o Gabinete do Mercosul visava a implantação de um processo articulado e institucionalizado de relacionamento do Estado com o bloco, sendo responsável pelo encaminhamento de soluções de diversos problemas bem como promotor de oportunidades de negócios, em especial das micro, pequenas e médias empresas e do cidadão comum (Mensagem à Assembléia Legislativa, 2000, p. 39). Ainda assim, não obstante o entusiasmo com as possibilidades de participação do Rio Grande do Sul na questão da integração regional, o Gabinete foi extinto logo em 2000 e suas atribuições ficaram a cargo novamente do DIN, no qual foi instituído o setor Mercosul. Desta forma, a intensidade e o alcance das ações na esfera regional ficaram reduzidas (NUNES, 2005).

Esta gestão participou ainda da criação do Mercoprovíncias (Fórum dos

Governadores do Mercosul) em 2001, que deveria fomentar a recuperação do Mercosul. Como destaca Vizentini (2001), paradoxalmente, a proposição formulada pelo governo estadual de oposição consistia em um importante instrumento de apoio à iniciativa do governo federal, por meio do Itamaraty, de criação de uma Área de Comércio Sul-Americana, cujo projeto previa a associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Assim, o Fórum de Governadores do Mercosul garantia maior respaldo para os governos nacionais negociarem a reativação do Mercosul, bem como a reforma e o aprofundamento dos mecanismos de integração.

O referido Fórum reuniu em Porto Alegre representantes e governadores de diversos governos subnacionais dos países-membros e associados do Mercosul. Seu objetivo era semelhante ao de outras iniciativas dos governos anteriores, qual seja, de definir temas de consenso para defender ante aos governos centrais e de manter uma regularidade de encontros. No entanto, a iniciativa não passou da primeira edição (SALOMÓN e NUNES, 2007).

De fato, mais recentemente, podemos afirmar que os assuntos relativos ao Mercosul parecem ter conquistado pouca relevância na agenda da SEDAI. De maneira geral, ela busca apenas tomar conhecimento das negociações realizadas entre os governos centrais e atender a eventuais demandas, normalmente de municípios da faixa de fronteira ou do próprio Itamaraty. A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço, iniciada pelos governos brasileiro e uruguaio em 2002, pode ser vista como um exemplo deste comportamento. Isto é, a SEDAI inteira-se dos temas tratados (saúde, segurança, educação, meio ambiente, saneamento), mas não interfere no andamento dos projetos e nem busca ocupar um papel de coordenação do posicionamento do Estado nos debates (SALOMÓN e NUNES, 2007).

Assim, na gestão Olívio, as ações da SEDAI também ficaram mais restritas ao campo da promoção econômica, ainda que sob um novo enfoque. A partir de então, sua atuação foi direcionada ao aprimoramento do desempenho comercial no Brasil e ao do industrial no exterior. Privilegiou-se, portanto, a inserção internacional das empresas gaúchas³², o que ocorreu principalmente por meio do apoio financeiro e logístico à participação de empresas em feiras internacionais, de cursos de capacitação para empresários, de incentivos à formação de consórcios de exportação, da criação de escritórios do *Trade Point* no interior do Estado, de rodadas de negócios entre

³² Dando destaque aos setores Calçado, Moveleiro, Agroindustrial e Informática, com ênfase nas micro, pequenas e médias empresas.

representações comerciais de diversos países e empresários gaúchos e de missões governamentais e empresariais ao exterior³³ (Mensagem à Assembléia Legislativa, 2003, pp. 261-272).

Destacadamente, Olívio Dutra foi o primeiro governador brasileiro a liderar uma missão governamental e empresarial à China (SALOMÓN e NUNES, 2007). Ademais, sua gestão promoveu uma série de “Encontros de Embaixadores”, com o objetivo de ampliar o comércio internacional do Estado, fornecendo às empresas gaúchas um espaço de encontro com diferentes países e blocos econômicos. Ainda assim, uma das ações mais importantes deste governo foi o patrocínio ao Fórum Social Mundial, cuja primeira edição ocorreu em 2001, em Porto Alegre (SILVA, 2007).

Seguindo a linha de atuação de alguns governos subnacionais estrangeiros, a Sedai lançou projetos para abrir escritórios de representação do Estado em Miami (EUA) e em Hubei³⁴ (China) e para instalar um escritório da Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (na sigla em inglês, UNIDO – United Nations Industrial Development Organization). Todavia, apesar de terem sido feitas tratativas com os possíveis parceiros, os projetos não foram concluídos e as negociações tampouco tiveram continuidade nos governos seguintes (SALOMÓN e NUNES, 2007).

No entanto, a questão mais polêmica na gestão de Olívio foi a renegociação de contratos estabelecidos no governo anterior com três empresas multinacionais, quais sejam, a Dell Computers, a General Motors e a Ford. Apesar do sucesso nas negociações com as duas primeiras, a Ford encerrou suas atividades no Rio Grande do Sul e estabeleceu-se na Bahia³⁵ (SALOMÓN e NUNES, 2007). Com efeito, o discurso de Olívio era centrado na crítica ao neoliberalismo, propondo uma nova estratégia de desenvolvimento do Estado, baseada no apoio às pequenas e médias empresas, na desconcentração de renda e no desenvolvimento de sistemas locais de produção (SILVA, 2007).

Neste sentido, a partir da leitura das Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa, infere-se um tom crítico do governo do Estado às ações do governo federal. Em primeiro lugar, a questão do acordo com o FMI teria levado a cabo um processo de reconcentração de recursos e de desconcentração de atribuições, culminando em uma

³³ Na verdade, boa parte destas ações fazia parte do Programa de Promoção Comercial lançado pelo governo estadual em parceria com o SEBRAE-RS, a APEX-Brasil, além de universidades e de entidades empresariais.

³⁴ A saber, Hubei foi declarada província-irmã do estado em 2001.

³⁵ A renegociação com a Ford foi um ponto extremamente explorado pelos partidos da oposição nos debates e nas propagandas eleitorais de 2002, quando Olívio tentou se reeleger, mas perdeu.

guerra fiscal “predatória” entre os entes da federação. Com efeito, o Executivo Estadual defendia uma ampla reforma tributária nacional e uma adequação na matriz tributária estadual. Paralelamente, com relação à dívida dos Estados com a União, o governo Olívio atacava a gestão anterior, que teria comprometido recursos públicos fundamentais para a execução dos projetos sociais e de desenvolvimento. Ademais, a receita proveniente das privatizações teria sido aplicada antes em empreendimentos privados e na cobertura de parte do déficit corrente gerado no último ano de governo do que em áreas sociais (Mensagem à Assembléia Legislativa, 2003, pp. 16-20).

Com efeito, a crítica à abertura da economia brasileira centrava-se não apenas na forte concorrência de produtos externos, devido à valorização cambial e aos altos custos financeiros, mas também na ausência de planos e projetos setoriais compensatórios. Na visão do governo Olívio, a expressiva taxa de crescimento das exportações (15,6%) já no ano 2000 sinalizava a grande capacidade de resposta da matriz produtiva estadual e reforçava os projetos empreendidos no incentivo à produção gaúcha e à política de diversificação de mercados para exportação. Estas políticas teriam potencializado os efeitos da “tardia desvalorização cambial” (Mensagem à Assembléia Legislativa, 2001, p. 6).

O governo Olívio afirmava que o aprofundamento da persistente crise econômica dos anos 1980 e 1990 ocorreu com a adesão do Governo Federal ao “modelo neoliberal e à globalização subordinada”. Assim, se por um lado não havia solucionado as graves questões sociais existentes, como a péssima distribuição de renda, as desigualdades interregionais e a exclusão social, por outro, teria acrescentado novas dificuldades ao quadro brasileiro, o que inclui o aumento do desemprego e do endividamento público, o desequilíbrio das contas externas, a dependência do capital especulativo internacional, a desvalorização do capital brasileiro e a crise fiscal (Mensagem à Assembléia Legislativa, 2001, p. 9).

Sinteticamente, conclui-se que neste governo os negócios permaneceram como a principal motivação da área internacional. Todavia, duas alterações principais são percebidas com relação à gestão estadual anterior. Em primeiro lugar, passa-se a privilegiar a inserção das empresas gaúchas na economia internacional em detrimento da atração de investimentos estrangeiros, a qual passou a atuar no sentido de preencher as lacunas da matriz produtiva existente. Paralelamente, ao contrário da política até então adotada, de privilégio aos grandes empreendimentos, via incentivos de natureza

fiscal e financeira, opta-se por um modelo de desenvolvimento calcado no incentivo ao pequeno e médio empreendedor.

Mais do que isso, além dos temas tradicionais estabelecidos para a área internacional desde o governo Simon, a gestão Olívio incorporou também a participação em debates sobre o reordenamento do sistema mundial, principalmente no que diz respeito aos movimentos sociais internacionais, no intuito de promover ações na área de economia popular e solidária. A exemplo deste posicionamento, o governo estadual instituiu a Comissão Especial sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a qual realizou diversos encontros e seminários com entidades empresariais e de trabalhadores a fim de debater os impactos da ALCA para o Rio Grande do Sul (NUNES, 2005).

Os assuntos internacionais, como já vinha ocorrendo nas gestões anteriores, continuaram sendo tratados por outras Secretarias que não a Sedai. De modo geral, dado que as ações dos outros órgãos eram via de regra bastante específicas, voltadas às suas respectivas áreas de atuação, as relações entre as diferentes estruturas de governo eram relativamente pacíficas. Todavia, no que diz respeito à Secretaria da Coordenação e do Planejamento, o relacionamento foi mais conturbado, já que ela passou a realizar algumas ações na esfera internacional que eram de competência da Sedai, especialmente no âmbito do Mercosul (NUNES, 2005).

O relacionamento com o MRE também foi fluido, tanto em Brasília, quanto no exterior e com o Eresul. Como lembra Nunes (2005), o próprio Fórum de Governadores do Mercosul é um exemplo do nível desta cooperação. Para o Executivo Federal, a nova instância de debate sobre o Mercosul poderia se constituir em um instrumento de manifestação dos anseios das unidades subnacionais, conferindo legitimidade ao processo de integração regional.

Sendo assim, neste governo do PT percebemos a tentativa de construção de uma política internacional distinta das desempenhadas até então e independente daquela traçada pelo governo federal. Seu projeto consistia na defesa de um plano de desenvolvimento autônomo, cuja estratégia era o estabelecimento de relações políticas preferenciais com governos e partidos anti-neoliberais, participando dos debates internacionais sobre modelos de gestão, democracia e alternativas de desenvolvimento. De fato, o governo Olívio exerceu forte ativismo internacional, envolvendo-se nos debates sobre a dívida externa, a ALCA, entre outros (SILVA, 2007).

A estratégia de desenvolvimento do governo do PT compreendia o desenvolvimento endógeno, visando à distribuição de renda, ao alcance social e à sustentabilidade. Sob certo aspecto, como interpreta Nunes (2005), podemos identificar no governo Olívio os fundamentos do *Estado logístico* de Amado Cervo (2003). Deste modo, por meio dos instrumentos disponíveis para os entes federados, e principalmente através da Sedai, o governo se esforçou para integrar a economia regional nos fluxos internacionais de comércio bem como para fazer frente aos desafios da competição globalizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a atividade internacional desenvolvida pelo Rio Grande do Sul no período de 1987 a 2002, nossa pesquisa procurou verificar a existência de elementos de coordenação com as diretrizes desenvolvidas pelo Itamaraty. Esta comparação guiou-se essencialmente pela dimensão substancial da política externa brasileira e da paradiplomacia gaúcha, isto é, pelas suas agendas e pelos seus instrumentos. Ainda assim, é interessante observarmos que a organização do primeiro órgão de institucionalização e de coordenação das ações externas do Estado, a SEAI, seguia o modelo estrutural do Itamaraty, composto por coordenadorias e por divisões (SILVA, 2007).

No primeiro paralelo estabelecido, entre as gestões de Pedro Simon e de José Sarney, justamente uma das principais questões para o governo federal, qual seja, a integração com o Cone Sul, praticamente fundamentou a criação de uma estrutura estadual para tratar do assunto. Neste sentido, o Rio Grande do Sul desenvolveu políticas ativas na defesa de sua economia ante o processo de integração, pois temia que o eixo São Paulo – Buenos Aires prevalecesse e reduzisse o papel do Estado gaúcho a mero assistente neste cenário de aproximação mais efetiva entre Brasil e Argentina. Para o nosso objetivo de comparação entre as esferas estadual e federal, é relevante observar que as ações desenvolvidas no campo das relações internacionais pelo Rio Grande do Sul foram feitas em parceria com o MRE, tanto é que a SEAI logrou ser um órgão de ligação do governo do Estado com o Itamaraty bem como com organismos internacionais. Certamente, se a atuação da SEAI não estivesse de acordo com aquilo que o governo federal pretendia para sua política externa, este teria, de alguma forma, encontrado mecanismos para barrar ou ao menos restringir as ações gaúchas – o que, conforme desenvolvemos ao longo deste trabalho, não ocorreu.

O governo estadual subsequente, de Alceu Collares, conviveu com a turbulência dos acontecimentos políticos na esfera federal, especialmente no que tange ao processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor. Com relação ao Mercosul, Collor garantiu a continuidade do processo com a assinatura do Tratado de Assunção, mas, para o Rio Grande do Sul, a integração com o Cone Sul já não tinha o mesmo destaque conferido pelo governo anterior. De fato, não havia mais o sentimento de que a integração poderia prejudicar a economia gaúcha e, diante disso, gradualmente a

promoção comercial e a atração de investimentos passaram a guiar as ações da SEAI. Paralelamente, Collor promoveu a abertura comercial do país quase unilateralmente, reduzindo as tarifas alfandegárias sem exigir contrapartida dos parceiros econômicos do Brasil. Para Silva (2007), a maneira como o Presidente conduzia as relações com os Estados Unidos e com a América Latina era vista com restrições pela gestão estadual e, neste sentido, a saída de Collor e a posse de Itamar Franco conferiram novas expectativas para os agentes econômicos.

Não obstante a isso, o programa de reformas neoliberais iniciado por Collor não foi revertido, tampouco as diretrizes da política externa sofreram modificações substanciais. Neste cenário, percebemos que as ações da SEAI passaram a ser pautadas no sentido de proteger as empresas gaúchas da abertura econômica promovida no nível federal, através do incremento da competitividade e da produtividade. Pela leitura das Mensagens à Assembléia, inferimos uma crítica sutil do governo Collares, o qual afirmava que a ausência de um projeto nacional de longo prazo inviabilizava o crescimento sustentado. Mesmo assim, podemos dizer, e esta conclusão é compartilhada por Nunes (2005), que as relações com o Itamaraty na gestão Collares também foram marcadas pela cooperação.

Na gestão de Antônio Britto a Secretaria dos Assuntos Internacionais e a do Desenvolvimento foram reunidas em uma única instância, a atual Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). Com efeito, o novo governador atribuía uma estreita vinculação entre o desenvolvimento do Estado e os investimentos estrangeiros e, sendo assim, é compreensível a fusão das duas Secretarias. No entanto, diferentemente da SEAI, em um sentido formal a SEDAI não era mais uma instância para coordenação da atividade internacional do Rio Grande do Sul. Nada obstante, na prática, a SEDAI passou a cumprir as funções paradiplomáticas, principalmente pelo fato de que as demais secretarias de governo continuaram recorrendo a ela quando necessitavam de orientação para suas próprias atividades com o exterior. Mais do que isso, a SEDAI logrou se constituir em uma referência também para temas políticos, mantendo sob sua esfera de atuação as relações com o Itamaraty – especialmente com o advento do Eresul –, com outros governos subnacionais e com diplomatas (SALOMÓN e NUNES, 2007).

Relacionado ou não ao fato de pertencerem ao mesmo partido, os projetos de Antônio Britto e de Fernando Henrique Cardoso guardavam ampla similaridade. Neste

período, a atuação da SEDAI focou-se na atração de investimento externo e na promoção das exportações, especialmente para os países do Mercosul. Na visão de Britto, o êxito das ações de seu governo na busca de novos investimentos eram possíveis devido à estabilidade monetária garantida pelo governo federal bem como à consolidação do Mercosul no contexto internacional.

Na gestão de Olívio Dutra, as ações da SEDAI também ficaram mais restritas ao campo da promoção econômica, ainda que sob o novo enfoque de inserção internacional das empresas gaúchas – principalmente as micro, pequenas e médias – em detrimento da atração de novos investimentos. Paralelamente, este governo incorporou a participação em debates sobre a nova ordem mundial, o que inclui a ALCA, a promoção do Fórum Social Mundial, entre outras atividades. De fato, diferentemente dos governos anteriores, o discurso de Olívio é marcado por fortes e explícitas críticas ao desempenho do governo federal, principalmente com relação à reforma neoliberal que vinha sendo promovida por FHC. Com efeito, o ataque à abertura econômica centrava-se não apenas na forte concorrência dos produtos estrangeiros como também na ausência de um planejamento setorial compensatório. Para efeitos de nossa análise, no entanto, devemos abstrair o fato de que as concepções de mundo do Presidente e do Governador eram bastante divergentes, lembrar que eles personalizavam partidos e considerar que o constante ataque ao adversário faz parte do jogo político. Tanto é assim que, conforme destaca Nunes (2005), o relacionamento com o MRE neste período foi fluido, seja em Brasília, seja no Exterior ou com o Eresul. No entanto, conforme percebemos, este foi o único governo estadual que tentou efetivamente construir uma política internacional independente – não necessariamente contrária – daquela traçada pelo governo federal.

Ao longo de nossa pesquisa percebemos que a criação de uma Secretaria específica para tratar das relações internacionais é antes resultado do desejo de se intensificar e de se coordenar uma atuação já existente do que propriamente dar início a uma atividade internacional. Em outras palavras, após a criação da SEAI, não foi feito um remanejamento interno para que as atividades relacionadas ao exterior ficassem reunidas em uma única instância - o que seria não apenas lógico como também consoante com o princípio da eficiência da administração pública. Assim, por exemplo, o Departamento de Comércio Exterior permaneceu vinculado à Secretaria de Indústria e Comércio (SIC) e o Departamento de Relações Consulares (DRC), à Secretaria de Justiça (SJ). (SEITENFUS, 1994) Outro exemplo de superposição de funções é o setor

para negociar recursos financeiros e técnicos com agências internacionais, na Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), criado no mesmo período da SEAI (SALOMÓN e NUNES, 2007).

Paralelamente, verificamos que o Itamaraty freqüentemente remete suas iniciativas e demandas a outras Secretarias do Governo, não contatando a Secretaria responsável pelos assuntos internacionais, seja ela a SEAI ou a SEDAI. Diversas vezes, conforme relata Seitenfus (1994), quando o Itamaraty comunicava a vinda de alguma autoridade estrangeira ao Estado, o fazia diretamente ao DRC e este, por sua vez, retinha a informação, numa espécie de boicote à atuação da Secretaria. Conforme o entendimento do autor, este comportamento do governo federal refletia tanto o medo, quanto o fato de não saber como agir em relação ao novo organismo estadual, exceto através da indiferença. Mais do que isso, devemos considerar ainda a disputa de espaço entre as unidades administrativas de um governo, dado que todas, em maior ou menor grau, detêm interesses internacionais.

Certamente, estas dificuldades e contratemplos são apenas alguns dos que devem ter sido encontrados no caminho para a atuação internacional do Estado gaúcho. Sinteticamente, observamos que na medida em que o cenário doméstico se alterou e o Brasil estabeleceu novos acordos e convênios, a gestão estadual buscou se adaptar. Dito de outra forma, diante da integração regional, procuramos participar do processo, minimizando os malefícios e otimizando as oportunidades de uma aproximação com povos cultural e historicamente semelhantes ao Rio Grande do Sul; face à liberalização econômica e à globalização, preparamos nossos empresários para a concorrência dos produtos estrangeiros e buscamos fazer parte das opções de destino dos investimentos das multinacionais; finalmente, com a emergência de novos temas e de uma nova ordem nas relações internacionais, e, neste aspecto, restringimos nossa conclusão apenas para o governo Olívio Dutra, procurou-se integrar o debate, inclusive sugerindo opções alternativas de desenvolvimento.

Sendo assim, concluímos que a cada troca de governo novas ameaças para a economia regional são identificadas e novos programas para combatê-las são criados, o que implica a descontinuidade da maioria dos projetos. Diante disso, podemos considerar que nossa hipótese inicial de que a paradiplomacia gaúcha privilegiou interesses imediatos em detrimento de um planejamento de longo prazo foi corroborada. A coordenação entre a ação externa do Rio Grande do Sul e a política externa brasileira

que identificamos foi antes no sentido de reações do governo estadual face às reorientações da diplomacia do Itamaraty do que do estabelecimento *de facto* de um projeto estadual consistente que pudesse efetivamente ser comparado com o programa do governo federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A ALCA na Política Externa Brasileira. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon et al. (orgs.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª Ed., 2006.
- ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CANANI, Ney. *Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 44 (1), p 5-12, 2001.
- CASTELO BRANCO, Álvaro C. A Paradiplomacia como Forma de Inserção Internacional de Unidades Subnacionais *PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial*, Brasília, v.4, n, 1, p 48-67, jan/jul. 2007.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Ed. UnB, 2002.
- CORRÊA, Luis Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.
- CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. A Política Externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon et al. (orgs.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª Ed., 2006.
- 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.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Traduzido por Cristina Soreanu Pecequilo. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1999.

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.

KEATING, Michael. *Paradiplomacy and Regional Networking*. Forum of Federations: an International Federalism, Hanover, October, 2000.

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.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 3ª Ed. N. York: Longman, 2001.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002. 2v.

_____. *Brasil: dilemas e desafios da política externa*. In www.scielo.br jan/2000 - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2000.

LAMPRÉIA, Luiz Felipe. Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília, 1995.

MOURA DANIEL, Marco César. (2002), “O Itamaraty e os governos subnacionais”, in T. Vigevani e L. E. Wanderley, *Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional*, São Paulo, Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec, 71 (edição especial).

NUNES, Carmem. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais/ UFRGS, 2005.

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.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. *Rev. Cena Internacional*. Brasília, IREL e FUNAG/MRE, a. 6, n.2, p. 144-159, dez. 2005.

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.

RODRIGUES, Gilberto. Relações Internacionais Federativas no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 4, p. 1015-1034, 2008.

_____. 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

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

SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1994.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

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.

SILVA, André L. R. da. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso. (1995-2002)*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

_____. O “despertar internacionalista”: desenvolvimento e relações internacionais do Rio Grande do Sul (1983-2002). *Ciências e Letras*, Porto Alegre, n 41, p. 410-438, jan./jun. 2007.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Out 2006, vol.21, no.62, p.127-139.

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.

VIZENTINI, Paulo. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política

externa de FHC à Lula (1995-2004). *Ciências e Letras*. Porto Alegre, n. 37, p. 317-331, jan - jun 2005.

_____. Mercoprovíncias: as regiões e a integração sulamericana. Artigo em meio eletrônico. Terra: Relações Internacionais. Setembro de 2001. Acesso em 24 fev. 2005.

www.terra.com.br/vizentini

http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_41.htm

Fontes de pesquisa:

Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa (1987-2002).