

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**NATÁLIA HEDLUND JARDIM**

**A QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA DOS ESTADOS FEDERADOS: O CASO  
DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre**

**2021**

**NATÁLIA HEDLUND JARDIM**

**A QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA DOS ESTADOS FEDERADOS: O CASO  
DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Verônica Korber Gonçalves

**Porto Alegre**

**2021**

### CIP - Catalogação na Publicação

Hedlund Jardim, Natália

A qualificação da paradiplomacia dos estados federados: o caso do Rio Grande do Sul / Natália Hedlund Jardim. -- 2021.

110 f.

Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Paradiplomacia. 2. Política externa subnacional. 3. Rio Grande do Sul. 4. Tarso Genro. 5. José Ivo Sartori. I. Korber Gonçalves, Verônica, orient. II. Título.

**NATÁLIA HEDLUND JARDIM**

**A QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA DOS ESTADOS FEDERADOS: O CASO  
DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora

UFRGS

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Mónica Salomón González

UFSC

---

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Estado e ao povo brasileiro pela oportunidade de realizar meu ensino superior em uma instituição pública, gratuita e de qualidade. Agradeço à UFRGS, à Faculdade de Ciências Econômicas e seus docentes e funcionários por me proporcionarem uma excelente formação. Agradeço também à Pró-Reitoria de Pesquisa e de Extensão e à Secretaria de Relações Internacionais da Universidade, que permitiram a minha participação em programas de iniciação científica e em projetos de extensão, assim como a realização de minha mobilidade acadêmica na Universidade Autônoma de Madri.

Agradeço à Assessoria Técnica e à Divisão de Inteligência de Mercado da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Estado do Rio Grande do Sul por me proporcionarem uma experiência de estágio enriquecedora ao longo de 2019 e por fornecerem alguns dos materiais utilizados nesta pesquisa. Ao acompanhar diariamente o trabalho da Secretaria no âmbito das relações internacionais, fui apresentada à paradiplomacia e inspirada a desenvolver este trabalho.

À Professora Verônica, que desde 2019 me orienta na iniciação científica com muito carinho e dedicação e que aceitou também o desafio de me orientar neste trabalho de conclusão. Muito obrigada por construir o trabalho junto comigo e por todas as sugestões, revisões e suporte ao longo dos últimos meses.

Agradeço também as amigas que estiveram ao meu lado durante minha graduação. À Dionéia, minha parceira de faculdade, muito obrigada pela companhia nos trabalhos, nos intervalos e nas muitas horas passadas no trem indo e voltando de Porto Alegre. Às “Rafas”, Rafaela Bender e Rafaela Laurentino, muito obrigada pelo apoio, pelas risadas, pelo ouvido e ombro amigo ao longo desses mais de dez anos de amizade.

Agradeço especialmente à minha mãe, Claci, e ao meu pai, Roberto, por todos os sacrifícios que fizeram para que eu pudesse ter uma educação de qualidade e por todo o suporte ao longo dos meus anos de estudo na UFRGS. Por fim, mas não menos importante, à minha irmã Marina, por ser minha companheira ao longo dos anos e, especialmente, nestes meses de quarentena.

## RESUMO

A atuação internacional dos entes subnacionais não é um fenômeno novo, mas o estudo da paradiplomacia – como é costumeiramente chamada – somente começou a ser desenvolvido há pouco mais de três décadas. Apesar de os aspectos conceituais da paradiplomacia estarem bem definidos pela literatura, ainda se questiona se tal fenômeno pode ser considerado como um caso de política externa ou se se trata apenas de relações exteriores de entes subnacionais. A observação desta lacuna na literatura motivou o desenvolvimento deste trabalho, que propõe a identificação de critérios que qualifiquem a paradiplomacia como um processo de política externa e a diferenciem de processos de relações externas. Para tal fim, é realizado um estudo teórico da literatura da temática e um estudo da atuação internacional do Estado do Rio Grande do Sul nas administrações de Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018). Utiliza-se uma metodologia qualitativa, pautada em análises bibliográfica e documental, de fontes primárias e secundárias, sob o viés da abordagem teórica de Análise de Política Externa. A partir do levantamento bibliográfico sistematizado de relevantes pesquisadores nacionais e internacionais da área, foi possível estipular oito critérios para qualificação da paradiplomacia, sendo eles: (1) planejamento de política externa; (2) definição de objetivos claros; (3) estrutura burocrática de paradiplomacia; (4) atividades de política externa estruturadas; (5) análise do cenário de implementação das estratégias; (6) participação da sociedade civil no processo; (7) implementação de atos normativos para regular a paradiplomacia; e (8) avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais. A partir dos Planos de Governo, dos Planos Plurianuais e seus Relatórios de Avaliação, das Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa, das Agendas dos Governadores, da legislação estadual e de relatórios técnicos desenvolvidos pelas gestões, foi possível identificar e aplicar satisfatoriamente os oito critérios de qualificação na atuação internacional dos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori. Com isso, constatou-se que se trata de casos de política externa subnacional. Entretanto, esta abordagem apresenta limites, pois ainda que os critérios se apliquem a casos de atuação internacional de entes subnacionais com natureza institucionalizada e permanente, não se aplicam de forma satisfatória em processos de atuação internacional com natureza *ad hoc*.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia. Política externa subnacional. Rio Grande do Sul. Tarso Genro. José Ivo Sartori.

## ABSTRACT

The involvement of subnational governments in international relations is not a new phenomenon. However, studies on paradiplomacy - as it is usually called - only began to be developed around three decades ago. Although the conceptual aspects of paradiplomacy are well defined by the literature, it is still questioned whether such a phenomenon can be considered as a case of foreign policy or whether it is only a case of foreign relations of subnational actors. The observation of this gap in the literature motivated the development of this paper, which proposes the identification of criteria that qualify paradiplomacy as a foreign policy process and differentiate it from foreign relations processes. For that purpose, a theoretical study of the paradiplomacy literature and a study of the involvement of the Brazilian state of Rio Grande do Sul in international relations during the administrations of Tarso Genro (2011-2014) and José Ivo Sartori (2015-2018) are carried out. This paper applies a qualitative methodology, based on bibliographical and documentary analyzes, from primary and secondary sources, under the bias of the theoretical approach of Foreign Policy Analysis. From the systematic bibliographic study of national and international researchers in the field, it was possible to stipulate eight criteria for qualifying paradiplomacy, namely: (1) foreign policy planning; (2) definition of clear objectives; (3) bureaucratic structure for paradiplomacy; (4) structured foreign policy activities; (5) analysis of scenarios for the implementation of strategies; (6) participation of civil society in the process; (7) implementation of normative acts to regulate paradiplomacy; and (8) evaluation of the results obtained in the international activities. Through the study of the Government Plans, the Multi-Annual Plans and their Evaluation Reports, the Governors' Messages to the Legislative Assembly, the Governors' Agendas, the state legislation and technical reports developed by the administrations, it was possible to identify and satisfactorily apply the eight criteria to the international involvement of the Tarso Genro and José Ivo Sartori's administrations. Therefore, it follows that these can be considered cases of subnational foreign policy. However, this approach has its limitations. Although the qualification criteria can be applied to cases of international involvement of subnational entities with an institutionalized and permanent nature, they do not apply satisfactorily to processes of international action with an *ad hoc* nature.

**Keywords:** Paradiplomacy. Subnational foreign policy. Rio Grande do Sul. Tarso Genro. José Ivo Sartori.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Ações internacionais do PPA da gestão de Tarso Genro .....	59
Quadro 2 – Ações internacionais do PPA da gestão de José Ivo Sartori .....	72

## **LISTA DE ORGANOGRAMAS**

Organograma 1 – Estrutura paradiplomática do governo Tarso Genro .....	62
Organograma 2 – Estrutura da Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais .....	75

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIF	Assessoria de Cooperação Internacional Federativa
ACRI	Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais
AGDI	Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
ARF	Assessoria de Relações Federativas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CCCN	Comitê Científico do Consórcio Nordeste
DRII	Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FECOMERCIO	Federação de Comércio de Bens e Serviços
FIERGS	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPA	Plano Plurianual
RS	Rio Grande do Sul
SDECT	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia
SEAI	Secretaria Especial para Assuntos Internacionais
SEDAI	Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais
SEPE	Secretaria de Estado de Programas Estratégicos
SDPI	Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>O QUE É, AFINAL, PARADIPLOMACIA?.....</b>	<b>23</b>
2.1	A ABORDAGEM DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA APLICADA À PARADIPLOMACIA.....	24
2.2	AS FERRAMENTAS PARADIPLOMÁTICAS .....	28
2.3	A PARADIPLOMACIA NO BRASIL.....	33
2.4	CRITÉRIOS PARA QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA .....	40
<b>3</b>	<b>A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO RIO GRANDE DO SUL NOS GOVERNOS DE TARSO GENRO E DE JOSÉ IVO SARTORI .....</b>	<b>46</b>
3.1	HISTÓRICO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS DO RIO GRANDE DO SUL .....	50
3.2	A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO DE TARSO GENRO.....	55
3.2.1	Planejamento de política externa .....	57
3.2.2	Objetivos paradiplomáticos .....	59
3.2.3	Estrutura burocrática de paradiplomacia .....	61
3.2.4	Atividades de política externa estruturadas .....	63
3.2.5	Análise do cenário de implementação das estratégias.....	66
3.2.6	Participação de atores governamentais e da sociedade civil.....	67
3.2.7	Implementação de atos normativos para regular a paradiplomacia.....	68
3.2.8	Avaliação dos resultados das atividades internacionais .....	69
3.3	A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO DE JOSÉ IVO SARTORI .....	70
3.3.1	Planejamento de política externa .....	71
3.3.2	Objetivos paradiplomáticos .....	72
3.3.3	Estrutura burocrática de paradiplomacia .....	74
3.3.4	Atividades de política externa estruturadas .....	76
3.3.5	Análise do cenário de implementação das estratégias.....	78
3.3.6	Participação de atores governamentais e da sociedade civil.....	79
3.3.7	Avaliação dos resultados das atividades internacionais .....	79

<b>4</b>	<b>LIMITES E DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA .....</b>	<b>81</b>
4.1	OS GOVERNOS DE TARSO GENRO E DE JOSÉ IVO SARTORI: CASOS DE POLÍTICA EXTERNA OU RELAÇÕES EXTERNAS? .....	81
4.2	OS LIMITES DA QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA: O CASO MARANHENSE.....	84
4.2.1	O caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão .....	86
4.2.2	O conflito entre o Governo do Maranhão e o Governo Federal .....	89
4.2.3	O limite dos critérios de qualificação da paradiplomacia.....	92
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação internacional de entes subnacionais, costumeiramente conhecida como “paradiplomacia” pela literatura especializada nacional e internacional, não é um fenômeno novo, mas seu estudo no âmbito das Relações Internacionais e da Ciência Política somente começou a ser desenvolvido há pouco mais de três décadas. Originalmente, a paradiplomacia foi definida por Soldatos (1993) como a atividade internacional direta de atores subnacionais, podendo ser estes estados federados, cidades, províncias e demais divisões territoriais em um país, os quais atuam complementando ou desafiando a diplomacia do Estado nacional ao qual pertencem. Posteriormente, esta definição foi adaptada e expandida por Cornago (1999), que desenvolveu a conceituação amplamente utilizada pela literatura da temática atualmente, definindo paradiplomacia como

[...] o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou ad hoc, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, visando a promoção de questões socioeconômicas, culturais ou políticas, bem como qualquer outra dimensão internacional de suas próprias competências constitucionais. (CORNAGO, 1999, p. 40, tradução nossa)<sup>1</sup>.

A reestruturação da economia global nos anos 1980 e 1990 é considerada o principal fator condicionante da atuação internacional contemporânea dos entes subnacionais (CORNAGO, 2010). A conseqüente aceleração do comércio internacional e expansão da mobilidade do capital contribuiu de três formas principais para a inserção dos atores regionais e locais nas relações internacionais. Em primeiro lugar, ao reduzir as barreiras nacionais ao comércio e ao investimento exterior, de modo que as fronteiras nacionais perdem a capacidade de proteger eficazmente as unidades subnacionais de influências externas e, assim, expõem os governos subnacionais ao mercado internacional. Em segundo lugar, ao intensificar a interdependência entre os atores nacionais e internacionais. Agora intrinsecamente conectados por fatores econômicos, financeiros, infraestruturais, de telecomunicações e meios de transporte, estes atores viram-se impelidos a atuar internacionalmente objetivando não só o desenvolvimento, como também a proteção de suas economias. Em terceiro lugar, ao transformar a divisão de responsabilidades entre governo nacional e governos subnacionais, reduzindo a capacidade de

---

<sup>1</sup> No idioma original: “[...] non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences”.

controle da economia pelo governo nacional e aumentando a autonomia de atuação dos governos regionais (KEATING, 1999; SOLDATOS, 1990). Essa “[...] internacionalização das responsabilidades internas [...]” (SALOMÓN, 2011, p. 51, tradução nossa)<sup>2</sup> fez com que os governos subnacionais passassem a enxergar a paradiplomacia como uma ferramenta para auxiliar na execução de suas políticas, dentro de suas esferas de competências.

Keating (1999) destaca três eixos principais que motivam os entes subnacionais a atuarem internacionalmente, os eixos econômico, político e cultural. Na esfera econômica, os estados e municípios têm como objetivos principais a captação de investimento externo, como forma de gerar emprego e renda na região, e a promoção da produção local, através do auxílio na inserção e permanência das pequenas e médias empresas no mercado exportador. A maior proximidade dos governos locais com a sua população faz com que estes sejam diretamente responsabilizados pelo desempenho econômico de suas regiões e, assim, estejam constantemente em busca de novas ferramentas e canais para auxiliar no desenvolvimento da economia local (MICHELMANN, 1990). Na esfera política, a paradiplomacia pode ser utilizada tanto para fortalecer a política interna – a partir da apresentação dos políticos locais no exterior e da atenção midiática gerada pela participação em agendas de cunho internacional –, como para buscar reconhecimento e legitimidade na arena internacional – no caso de regiões com aspirações separatistas. Por fim, na esfera cultural, os entes subnacionais objetivam estreitar sua conexão com atores nacionais ou subnacionais aos quais se sentem culturalmente ou historicamente próximos (KEATING, 1999).

Além destes três eixos, pode-se citar também a proximidade geográfica como um fator motivador da paradiplomacia. Uma fronteira comum favorece o contato entre entes subnacionais de diferentes Estados nacionais e a participação em blocos e organizações regionais nos quais sua região esteja inserida, tal qual a atuação dos governos locais no Mercado Comum do Sul (Mercosul) (TAVARES, 2016).

A paradiplomacia pode ocorrer em harmonia ou conflito com o governo nacional, gerando tanto interesse quanto preocupação para as autoridades nacionais. Desentendimentos entre as esferas de poder central e regionais quanto ao desenvolvimento da política externa nacional, assim como uma ineficiência do governo central em defender e promover os interesses de suas regiões internacionalmente podem levar os entes subnacionais a desenvolverem suas próprias relações internacionais (SOLDATOS, 1990). Entretanto, segundo Duchacek (1990), esta

---

<sup>2</sup> No idioma original: “[...] the internationalization of internal responsibilities [...]”.

segmentação da política exterior não significa uma fragmentação da unidade nacional, mas sim um processo natural dos sistemas federais democráticos. A descentralização beneficia as unidades subnacionais ao permitir que estas promovam seus interesses internacionalmente e compartilhem os custos e benefícios deste processo com o governo federal. Ao mesmo tempo, beneficia o Estado-nação ao aproximar as autoridades e a população local da execução da política exterior nacional (KINCAID, 1990; SOLDATOS, 1990).

A paradiplomacia diferencia-se da diplomacia convencional por ser mais restrita e oportunista. Os objetivos paradiplomáticos restringem-se à esfera de competências constitucionais dos entes subnacionais, são voltados às necessidades da população local e, muitas vezes, partem de interesses imediatos dos governantes (KEATING, 1999; TAVARES, 2016). Os entes subnacionais lidam com questões consideradas de “baixa política” – como economia local, saúde, educação, transporte, cultura, turismo, segurança pública e infraestrutura –, em detrimento de questões consideradas de “alta política” – questões monetárias, de defesa e comércio exterior –, as quais são de responsabilidade dos governos nacionais (MICHELMANN, 1990).

Entretanto, apesar de consideradas de baixa política, as questões da alçada de competência dos governos regionais afetam diretamente o bem-estar das populações locais. São o resultado final das ações dos entes nacionais e subnacionais na arena internacional e o ponto de contato da população com as ações externas de seus governos. Ademais, há temáticas internacionais que, ainda que sejam consideradas responsabilidade primária do nível nacional – como o enfrentamento de epidemias e a assistência a migrantes e refugiados –, são executadas no nível local e dependem consideravelmente do envolvimento das autoridades subnacionais (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1999).

Apesar da definição de paradiplomacia estar bem estabelecida na literatura, ainda se questiona se tal fenômeno pode ser considerado como um caso de política externa subnacional – aqui entendida como ações planejadas e desenvolvidas objetivando inserção internacional – ou se se trata apenas de relações externas de entes subnacionais – entendidas como relações com atores estrangeiros. Rodrigues (2010, p. 1024-1025), levanta este questionamento: “[...] pode-se afirmar que estados e municípios têm, além de relações externas, uma política externa subnacional/federativa, dissociada da política externa nacional ou com ela convergente?”. Segundo Ziring, Plano e Olton (1995), a política externa consiste em uma estratégia de governo no plano internacional para atingir objetivos de interesse nacional (ou subnacional). Esse

processo contempla etapas anteriores à implementação da estratégia, entre elas a análise dos fatores nacionais e internacionais determinantes ao alcance dos objetivos almejados, e uma etapa posterior, que consiste na avaliação dos avanços feitos.

Segundo Rodrigues (2010), para classificar-se como política externa, as relações exteriores devem possuir os componentes de planejamento e objetivos formulados. Para Soldatos (1990), a paradiplomacia possui estes elementos e, além disso, possui instrumentos de implementação da política externa muito semelhantes aos da diplomacia tradicional, como realização de missões ao exterior, desenvolvimento de acordos com atores internacionais e, até mesmo, representação externa. Observa-se, entretanto, uma lacuna na literatura da temática quanto à identificação da paradiplomacia na atuação prática dos entes subnacionais, de modo a diferenciar a política externa das relações externas destes atores.

Nas primeiras duas décadas de produção de estudos sobre paradiplomacia, nos anos 1980 e 1990, a literatura da temática era constituída, em sua maioria, por análises de casos da América do Norte e da Europa (BARRETO, 2005; JUNQUEIRA, 2017). Estes trabalhos eram predominantemente descritivos e objetivavam identificar as estratégias internacionais implementadas pelos entes subnacionais e analisar como a paradiplomacia transformou a noção de diplomacia convencional como um domínio exclusivo do Estado (CORNAGO, 2010). Tal prevalência de estudos descritivos evidencia a falta de uma abordagem analítica geral que possa orientar o estudo da paradiplomacia (LECOURS, 2002; BURSENS; DEFORCHE, 2010).

Além desta modalidade de trabalhos, podem ser identificados também mais dois eixos principais do estudo da paradiplomacia: os estudos comparativos, que, a partir de uma perspectiva da Ciência Política, ocupam-se da investigação da divisão de competências entre os governos central e regionais; e os estudos empíricos, que, a partir de uma perspectiva de Relações Internacionais, analisam as transformações na ordem mundial que levaram à aceleração da paradiplomacia nas últimas décadas. Entretanto, mesmo os estudos comparativos e empíricos limitam-se à investigação dos mecanismos e instrumentos formais da atuação paradiplomática e das formas de representação oficiais dos entes subnacionais internacionalmente (CRIEKEMANS, 2010; CORNAGO, 2010). Os aspectos práticos da paradiplomacia, por sua vez, ainda carecem de estudos aprofundados. Criekemans (2010) aponta esta fragilidade:

Mas e quanto às pessoas que efetivamente fazem as coisas funcionarem? Investigar a prática efetiva da diplomacia subestatal com maior profundidade poderia oferecer informações tangíveis para melhor avaliar a amplitude e o escopo da diplomacia

subestatal. Que escolhas são feitas pelos profissionais a partir dos diferentes instrumentos de política externa que estão atualmente à disposição das entidades subestatais? E quanto ao aspecto informal? (CRIEKEMANS, 2010, p. 4, tradução nossa)<sup>3</sup>.

A observação destas duas lacunas na literatura – a necessidade de uma diferenciação mais clara entre política externa e relações externas na paradiplomacia e a necessidade de um estudo mais aprofundado da prática paradiplomática e de como, efetivamente, ela ocorre nos entes subnacionais – motivou o desenvolvimento deste trabalho. Esta pesquisa se propõe a identificar critérios para qualificação da paradiplomacia, a partir da literatura de relevantes pesquisadores da temática e da análise da atuação internacional de um ente subnacional, em um esforço para contribuir no preenchimento destas lacunas e conferir maior materialidade à análise paradiplomática.

Para análise, selecionaram-se dois casos de paradiplomacia de um estado federado, pois estes atores possuem uma posição privilegiada na arena internacional, sendo considerados “[...] atores internacionais mistos [...]” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 140). Por um lado, assemelham-se ao governo central ao serem responsáveis por seu território e população e por estarem condicionados às disposições legais das Constituições nacional e estadual. Por outro lado, assemelham-se a atores não-Estatais na esfera internacional, por possuírem maior liberdade em suas ações paradiplomáticas e não estarem submetidos aos tradicionais limites e responsabilidades que regem a participação dos Estados nacionais no sistema internacional (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Além desta posição mista internacionalmente, os estados federados também podem ser considerados atores mistos nacionalmente, pois possuem estruturas e competências menores que a União, mas maiores que os municípios. Dessa forma, são atores paradiplomáticos privilegiados também no âmbito interno, pois estão mais próximos das necessidades e demandas das autoridades municipais do que os governos centrais e, ao mesmo tempo, possuem maior capacidade de agregar os interesses da sociedade civil e da economia local do que os governos municipais (CORNAGO, 2010; KINCAID, 1990).

---

<sup>3</sup> No idioma original: “But what about the people who actually make things work? Investigating the actual practice of sub-state diplomacy in more depth could offer tangible information by which to evaluate better the breadth and scope of sub-state diplomacy. What choices are made by practitioners among the different foreign-policy instruments that are presently at the disposal of sub-state entities? Furthermore, what about the informal aspect?”

Observada a preponderância de análises de casos paradiplomáticos da América do Norte e da Europa nos estudos da temática, optou-se por estudar um ente subnacional brasileiro neste trabalho. Para a análise, foram selecionadas as duas administrações completas mais recentes do Estado do Rio Grande do Sul, encabeçadas pelos governadores Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018). A escolha do Rio Grande do Sul se deu por se tratar de um ator subnacional pioneiro na paradiplomacia no Brasil e uma das principais referências nos estudos de atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros (SALOMÓN; NUNES, 2007; SILVA, 2010; NUNES, 2005; FERREIRA, 2010; NÚÑEZ, 2014).

Este trabalho buscará responder a seguinte questão: a partir do estudo da literatura da temática e da análise dos casos práticos de atuação internacional do Rio Grande do Sul nos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, quais critérios podem ser identificados para qualificar a paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa e diferenciá-la de processos de relações externas? Tem-se como hipótese que são critérios relevantes para esta qualificação, entre outros: um planejamento das gestões estaduais em prol da paradiplomacia; objetivos paradiplomáticos traçados ao longo das gestões; uma institucionalização da paradiplomacia dentro dos governos; e atividades de política externa estruturadas.

Objetiva-se, em caráter principal, identificar critérios que qualifiquem a paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa e a diferenciem de processos de relações externas, a partir do estudo da literatura de relevantes pesquisadores da temática e da análise dos casos práticos de atuação internacional do Rio Grande do Sul nos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori. Para tal fim, levantam-se três objetivos específicos: (1) identificar critérios relevantes para a qualificação da paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa a partir de uma perspectiva teórica, com base na literatura de relevantes pesquisadores da temática; (2) analisar a atuação internacional do Rio Grande do Sul nas gestões de Tarso Genro e de José Ivo Sartori a partir dos critérios para qualificação da paradiplomacia elencados; e (3) identificar se a atuação internacional das duas gestões se trata de um processo de política externa ou de relações externas.

No âmbito acadêmico, este trabalho se justifica pelo seu esforço em contribuir, ainda que de forma incipiente, no preenchimento de duas lacunas observadas na literatura de paradiplomacia. Ao realizar leituras iniciais sobre a temática para desenvolvimento de uma

pesquisa de iniciação científica em 2019, a autora teve dificuldades para levantar fontes bibliográficas sobre certos temas da paradiplomacia. Foram localizados trabalhos abordando o surgimento da paradiplomacia e o desenvolvimento da sua conceituação, estudos de caso da paradiplomacia de governos estaduais e municipais e análises sobre a divisão de competências entre governo central e governos subnacionais. Entretanto, foram localizados poucos trabalhos que aprofundassem o que qualifica a paradiplomacia de um ente subnacional e que explorassem os aspectos práticos do fenômeno.

Constatou-se ao longo dessa pesquisa de iniciação científica que o envolvimento dos entes subnacionais na esfera internacional é amplo – incluindo encontros com representantes e líderes internacionais, reuniões com empresas multinacionais, viagens ao exterior e captação de recursos financeiros em órgãos internacionais, entre outros –, mas que há uma dificuldade em diferenciar política externa subnacional de relações externas de atores subnacionais. Além disso, a bibliografia acadêmica ainda pouco explora um olhar prático sobre o fenômeno, sendo observada uma carência de estudos acerca da prática efetiva e cotidiana da paradiplomacia que possam instrumentalizar estudantes e profissionais que tenham interesse em atuar na área.

Há também uma motivação pessoal por trás deste trabalho. Em 2019, a autora realizou um período de estágio na Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Nesta experiência, teve a oportunidade de entrar em contato com a atuação internacional de um ente subnacional, ao auxiliar no desenvolvimento de estudos que embasaram os encontros e viagens internacionais de representantes do governo estadual. Com isso, foi possível compreender como as relações internacionais podem ser um importante instrumento para a realização de políticas locais. Assim, esse trabalho serve também como resposta para curiosidades pessoais, buscando contribuir para um maior conhecimento sobre o impacto das relações internacionais no âmbito local.

Para atingir os objetivos estipulados por este trabalho, optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa, pautada em análises bibliográfica e documental, de fontes primárias e secundárias. Para atingir o primeiro objetivo – identificar critérios relevantes para a qualificação da paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa a partir de uma perspectiva teórica –, realiza-se um levantamento bibliográfico sistematizado de relevantes pesquisadores internacionais da área, entre eles Cornago (2010); Crikemans (2010); Duchacek (1990); Hocking (1999); Kincaid (1990); Keating (1999); Michelmann (1990); e Soldatos (1990);

e de pesquisadores nacionais, entre eles Nunes (2005); Prado (2018); Rodrigues (2008); Salomón (2011); Salomón e Nunes (2007); Tavares (2016); e Vigevani (2006).

Para atingir o segundo e o terceiro objetivo – analisar a atuação internacional do Rio Grande do Sul nas gestões de Tarso Genro e de José Ivo Sartori e identificar se se tratam de processos de política externa ou de relações externas –, são utilizadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias utilizadas são documentos produzidos e disponibilizados pelo governo estadual do Rio Grande do Sul, os quais são apresentados a seguir.

Para identificação dos esforços de planejamento das gestões em prol da paradiplomacia, são utilizados os Planos de Governo das gestões de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, publicados em 2010 e 2014, respectivamente. Os Planos são documentos apresentados pelas candidaturas aos governos executivos no período eleitoral, expondo as políticas propostas e as diretrizes que orientarão a gestão caso eleita. Para análise dos objetivos paradiplomáticos traçados ao longo das gestões, são utilizados os Planos Plurianuais (PPA) dos quadriênios 2012-2015 e 2016-2020, os quais são instrumentos de planejamento público dos governos executivos federal, estaduais e municipais que apresentam os programas e as metas a serem executadas por cada gestão.

Para avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais dos governos, são utilizados os Relatórios de Avaliação dos PPAs, que são avaliações anuais do andamento dos PPAs, com as ações realizadas e as metas alcançadas ao longo de cada ano. Também são utilizadas as Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa, as quais são documentos de prestação de contas anual do governo executivo ao legislativo estadual. As Mensagens apresentam as ações realizadas ao longo do ano, os resultados obtidos e as metas para o próximo ano. Os Planos de Governo, os PPAs, os Relatórios de Avaliação dos PPAs e as Mensagens do Governador foram obtidos através do portal online da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul.

Para análise das atividades de política externa executadas pelos governos, são utilizadas as Agendas dos Governadores Tarso Genro e José Ivo Sartori, as quais eram divulgadas diariamente e apresentavam os compromissos oficiais dos governadores ao longo dos mandatos. As Agendas foram obtidas através do Portal da Transparência do governo estadual. Para avaliar a institucionalização da paradiplomacia dentro dos governos, utilizam-se Decretos, Ordens de Serviço e Leis Complementares da legislação estadual, obtidos através do portal online da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Para este fim, também são utilizados relatórios

técnicos elaborados pelos órgãos do governo para orientação e auxílio nos processos de tomada de decisão, obtidos através do portal online do governo estadual e diretamente nos arquivos do Centro Administrativo do governo. Por fim, foram utilizadas também entrevistas concedidas pelos governadores a veículos de imprensa e notícias divulgadas pelo próprio governo no Portal de Notícias do Estado do Rio Grande do Sul.

Os Planos de Governo, as Agendas dos Governadores, os Decretos, Ordens de Serviço e Leis Complementares pertinentes e os relatórios técnicos foram analisados integralmente, por se tratarem de documentos concisos. Os PPAs e seus Relatórios de Avaliação, assim como as Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa, por se tratarem de documentos extensos, foram analisados a partir de palavras-chaves, através das ferramentas de pesquisa dos próprios documentos. As palavras-chaves utilizadas foram: “Internacional”; “Internacionais”; “Exterior”; “Estrangeiro(a)”; “Mundo”; “Exportação”; e “Global”. A partir destes termos, foram localizadas as sessões que abordam as questões de cunho internacional em cada documento. Estas, por sua vez, foram analisadas integralmente.

No que tange à abordagem teórica utilizada por este trabalho, algumas observações devem ser feitas. Por ser um campo de estudo novo e ainda pouco explorado em comparação a temas mais tradicionais das relações internacionais e, além disso, por ser um fenômeno interconectado a outros eixos das Relações Internacionais e da Ciência Política – entre eles a globalização, a interdependência e a integração regional –, ainda não se logrou desenvolver uma abordagem teórica compreensiva para melhor compreender a paradiplomacia (CRIEKEMANS, 2010; AGUIRRE, 1999; BANZATTO, 2016).

Para Blatter *et al.* (2008), os estudos da área ou não possuem referencial teórico ou utilizam abordagens bastante diferentes, dificultando a identificação de uma teoria geral. Ciente desta dificuldade metodológica, este trabalho optou por utilizar a abordagem teórica da perspectiva de Análise de Política Externa (APE). Segundo Salomón (2011, p. 46, tradução nossa)<sup>4</sup>, “a APE é uma subárea das relações internacionais preocupada com o estudo dos determinantes, dos processos de tomada de decisão e da implementação da política externa”. Apesar de tradicionalmente utilizada para analisar a política externa dos Estados nacionais, esta

---

<sup>4</sup> No idioma original: “The FPA is the sub-field of International Relations concerned with the study of the determinants, decision-making processes and implementation of foreign policy”.

perspectiva também pode ser utilizada na análise de casos paradiplomáticos, pois seu foco está no agente da política externa, seja ele nacional ou subnacional (SALOMÓN, 2011; WHITE, 1999).

A fim de analisar as questões levantadas nesta introdução, o presente trabalho se organiza em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo capítulo fornece as bases necessárias para investigar a atuação internacional dos estados federados brasileiros. Inicialmente, são tratados os principais pontos da abordagem da Análise de Política Externa aplicada à paradiplomacia, com base nos trabalhos de Mercher e Pereira (2018); Salomón e Pinheiro (2013); Salomón (2011); e White (1999). Em seguida, são abordadas as principais ferramentas empregadas pelos entes subnacionais em sua atuação internacional, a partir de Cornago (2010); Crikemans (2010); Duchacek (1990); Michelmann (1990); Soldatos (1990); e Tavares (2016). São abordadas também as particularidades da paradiplomacia dos entes subnacionais brasileiros, com base em Nunes (2005); Prado (2018); Rodrigues (2008); Silva (2010); e Vigevani (2006). Por fim, são apresentados os critérios identificados como relevantes para a qualificação da paradiplomacia dos estados federados, com base nos autores abordados ao longo do capítulo e, principalmente, nos trabalhos de Hocking (1999); e Salomón e Nunes (2007).

O terceiro capítulo dá seguimento ao esforço de qualificação da paradiplomacia, a partir da análise da atuação internacional do Rio Grande do Sul nos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori. Inicialmente, faz-se um histórico da atuação internacional do Rio Grande do Sul, desde a criação da primeira estrutura de coordenação das relações externas do estado, em 1987, até o término do governo de Yeda Crusius, em 2010. Em seguida, são apresentadas as relações internacionais das administrações de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, estudadas a partir dos critérios de qualificação da paradiplomacia apresentados no segundo capítulo.

O quarto capítulo, por sua vez, retoma os principais aspectos do estudo da atuação internacional das gestões de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, com o objetivo de identificar, a partir dos critérios de qualificação aplicados no estudo, se se trata de casos de política externa ou de relações externas subnacionais. Em seguida, são apresentados os limites da abordagem empregada por este trabalho. Para tal, traz-se o exemplo do caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão para enfrentamento da pandemia da Covid-19, de modo a observar se os critérios de qualificação da paradiplomacia estipulados no primeiro capítulo também se sustentam quando aplicados a este caso. Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais e faz uma síntese das principais ideias expostas neste trabalho.

## 2 O QUE É, AFINAL, PARADIPLOMACIA?

Em 1988, foi publicado o primeiro trabalho reunindo estudos de diversos pesquisadores em torno da temática paradiplomática contemporânea. O livro “Soberanias perfuradas e relações internacionais: contatos trans-soberanos e governos subnacionais<sup>5</sup>”, editado por Ivo Duchacek, Daniel Latouche e Garth Stevenson (1988), tinha como objetivo compreender as novas e emergentes formas de diplomacia executadas por atores não-Estatais (CRIEKEMANS, 2010). Este trabalho pioneiro analisou os tradicionais e emblemáticos casos de relações internacionais dos estados federados estadunidenses, das províncias canadenses – em especial as relações da província de Quebec com a França – e das províncias belgas – com foco nas relações externas da província de Flandres (DUCHACEK; LATOUCHE; STEVENSON, 1988). O termo “paradiplomacia” – abreviação de “diplomacia paralela” – foi cunhado posteriormente, a partir do trabalho de Panayotis Soldatos (1990).

Apesar de ser conhecido atualmente como o termo-chave para definir a atuação internacional dos entes subnacionais, o conceito “paradiplomacia” não é consenso na literatura (CRIEKEMANS, 2010). Por um lado, questiona-se o uso de “diplomacia” em “paradiplomacia”, pois considera-se que a diplomacia seria um instrumento exclusivo do governo nacional (TAVARES, 2016). Por outro lado, questiona-se a utilização do sufixo “para”, abreviação de “paralela”, pois aparenta gerar uma depreciação da atividade internacional subnacional, ao inferir que ela ocorre à margem da diplomacia (BANZATTO, 2016).

Dessa forma, foram cunhados diversos outros termos para referir-se a este fenômeno, entre eles: “diplomacia constituinte” (KINCAID, 1990, p. 74, tradução nossa)<sup>6</sup>, “diplomacia multinível” (HOCKING, 1993, p. 46, tradução nossa)<sup>7</sup>, “diplomacia federativa” (LAMPREIA, 1995, p. 115), “política externa federativa” (RODRIGUES, 2006, p. 4), “pós-diplomacia” (AGUIRRE, 1999, p. 205, tradução nossa)<sup>8</sup> e “diplomacia subestatal” (CORNAGO, 2010, p. 17, tradução nossa)<sup>9</sup>. Entretanto, Duchacek (1990) defende a utilização do termo “paradiplomacia”, argumentando que o sufixo “para” não diz respeito a uma atividade marginal, mas a algo

---

<sup>5</sup> No idioma original: “Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts and subnational governments”.

<sup>6</sup> No idioma original: “constituent diplomacy”.

<sup>7</sup> No idioma original: “multilayered diplomacy”.

<sup>8</sup> No idioma original: “postdiplomatic”.

<sup>9</sup> No idioma original: “sub-state diplomacy”.

subsidiário ou auxiliar. Da mesma forma, Soldatos (1990) argumenta que a atuação internacional dos entes subnacionais possui os elementos constituintes de uma verdadeira política externa, podendo então ser considerada uma variante da diplomacia.

Este capítulo busca fornecer a base e os instrumentos necessários para investigar as relações internacionais dos estados federados brasileiros e responder ao primeiro objetivo deste trabalho, sendo ele: identificar critérios que qualifiquem a paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa e a diferenciem de processos de relações externas a partir de uma perspectiva teórica, com base na literatura de relevantes pesquisadores da temática. Para isso, este capítulo está dividido em quatro seções.

A primeira seção traz a abordagem de Análise de Política Externa aplicada à paradiplomacia, apresentando as principais características deste quadro analítico, as suas adaptações para abarcar a análise da política externa dos entes subnacionais e os pontos da abordagem que serão utilizados por este trabalho. A segunda seção, por sua vez, aborda as principais ferramentas empregadas pelos entes subnacionais em sua atuação internacional. A terceira seção foca nas particularidades da paradiplomacia dos entes subnacionais brasileiros. Aborda o surgimento da paradiplomacia no Brasil, o posicionamento do governo federal sobre a atuação internacional de seus entes subnacionais, as disposições constitucionais da paradiplomacia e os problemas identificados na política externa subnacional brasileira. Por fim, a quarta seção apresenta os critérios identificados como relevantes para a qualificação da paradiplomacia dos estados federados.

## 2.1 A ABORDAGEM DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA APLICADA À PARADIPLOMACIA

Apesar de ser considerada uma definição satisfatória de paradiplomacia, a conceituação desenvolvida por Cornago (1999) – apresentada na introdução deste trabalho – possui uma limitação. Ao definir paradiplomacia como a atuação internacional dos governos subnacionais a partir do estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc* com atores estrangeiros, o autor não distingue as atividades internacionais meramente reativas ou momentâneas – *ad hoc* – das atividades estruturadas, com objetivos definidos e parte de um planejamento de governo

(SALOMÓN, 2011; WHITE, 1999). Segundo Salomón (2011, p. 49, tradução nossa)<sup>10</sup>, “em outras palavras, não leva em consideração a distinção entre política externa (planejamento) e ação externa (mera prática)”. É importante reiterar essa distinção, pois grande parte da literatura da temática considera a paradiplomacia como uma política externa (SOLDATOS, 1990; RODRIGUES, 2008; SALOMÓN, 2011), já que possui componentes essenciais desse processo: planejamento, estabelecimento de objetivos claros, análise do cenário de implementação e avaliação dos resultados (ZIRING; PLANO; OLTON, 1995).

Reconhecer a dimensão de política externa da paradiplomacia abre diversas opções de abordagens metodológicas para auxiliar na compreensão desse fenômeno (MERCHER; PEREIRA, 2018). Considerando que o objetivo principal deste trabalho é identificar critérios que qualifiquem a paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa e a diferenciem da mera prática de relações externas, torna-se necessário então compreender a paradiplomacia a partir dos diferentes níveis que a compõem: subnacional, nacional e internacional. A abordagem de Análise de Política Externa se mostra adequada para esse esforço, já que possui como um de seus objetivos principais a compreensão dos agentes de política externa como atores compostos por várias camadas, cada uma com seus próprios interesses e motivações (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

As análises feitas com base na APE buscam identificar os determinantes, os objetivos, o processo de tomada de decisão e as ações efetivamente realizadas na política externa de um agente (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Segundo Figueira (2011, p. 19) a APE:

[...] busca a compreensão da política com base em seu processo de constituição, considerando uma diversidade de variáveis que influenciam diretamente a formação da agenda, o processo de escolha entre as alternativas decisórias e o próprio processo de implementação da política, superando, com isso, as análises que consideram o Estado um ator monolítico, em que o interesse nacional se confunde com o próprio interesse do Estado.

Dessa forma, esta abordagem parte da premissa de que a atuação internacional dos agentes inicia com um processo de tomada de decisão de política externa, que ocorre a partir da interação entre os diferentes atores internos e externos ao agente e é composto por regras, instituições, indivíduos e correlações de forças (HILL, 2003). Nesse âmbito da tomada de decisões, a APE questiona como é feita a política externa do agente analisado, como as decisões

---

<sup>10</sup> No idioma original: “In other words, it does not take into account the distinction between foreign policy (plan) and foreign action (mere practice)”.

são produzidas internamente, quais atores influenciam esta decisão, como o legislativo e o executivo interagem em decisões de natureza internacional, qual o papel das burocracias de política externa nesse processo e, até mesmo, como os aspectos cognitivos do líder do governo podem influir na tomada de decisão (FIGUEIRA, 2011).

A APE tem como foco a atuação internacional de governos específicos, os quais, tradicionalmente, eram governos nacionais (WHITE, 1999). Entretanto, nas últimas décadas, outros níveis de governo vêm desenvolvendo suas próprias políticas externas e passaram a ser considerados objetos de análise da APE. No âmbito supranacional, a abordagem tem se ocupado da análise dos agentes de processos de integração regional em desenvolvimento, com destaque para a União Europeia. No âmbito subnacional, os governos estaduais e municipais têm ganhando espaço na literatura da APE, ao descobrir-se que muitas das ferramentas utilizadas nos estudos dos atores Estatais podem ser adaptadas ao estudo dos atores subestatais (SALOMÓN, 2011; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Para adaptação das ferramentas analíticas da APE aos atores subnacionais, considera-se que, além dos dois cenários tradicionais de análise da abordagem, é necessário acrescentar também um terceiro cenário. Os dois cenários tradicionais são o interno ao ator analisado – no qual analisa-se o funcionamento interno do ator, suas instituições e a situação jurídica em que se encontra – e o internacional – no qual são analisados os fluxos financeiros, as redes e organizações internacionais, as oportunidades, os processos de cooperação e a competição por recursos. O terceiro cenário sugerido, por sua vez, é o do Estado nacional em que o ator subnacional analisado está inserido, de modo a compreender como as dinâmicas socioeconômicas, a relação com o governo central e a posição desse ator na legislação e na política nacional influem em sua política externa (MERCHER; PEREIRA, 2018).

No Brasil, o estudo da paradiplomacia a partir da APE ganhou destaque com o trabalho de Mónica Salomón (2011). A autora utilizou esta abordagem para examinar as principais questões levantadas nos estudos da atuação paradiplomática dos governos subnacionais brasileiros, entre elas as origens da paradiplomacia no Brasil e as suas características e particularidades. Em sua análise, Salomón considerou três níveis: o nível das unidades subnacionais, o nível de interação entre estas unidades e a política externa nacional e o nível de interação destas unidades com o processo de integração regional do Mercosul (SALOMÓN, 2011). Esta análise em camadas da paradiplomacia já havia sido empregada pela autora anteriormente, ainda que sem citar

diretamente a APE como abordagem principal. Em 2007, um estudo desenvolvido com Carmem Nunes comparou as dimensões institucional – estrutura paradiplomática – e substancial – agenda e instrumentos da política externa subnacional – da atuação externa do estado do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Apesar de ter como foco o agente Estatal – ou subnacional – da política externa, a APE tem como importante variável em suas análises todos os demais atores da sociedade civil que possam influenciar esse processo. As influências, os contextos em que o agente está inserido e as interações com outros atores são consideradas *inputs*, enquanto as ações efetivamente realizadas e os resultados obtidos após esse processo são considerados os *outputs* (CLARKE; WHITE, 1989). Ademais, ao utilizar a abordagem da APE, o estudo da política externa de um agente deve passar, necessariamente, pela compreensão da relação entre este agente e a sua estrutura burocrática, pois mesmo os diferentes departamentos de um governo nacional ou subnacional participam deste processo de barganha na tomada de decisão da política externa e procuram defender seus próprios objetivos (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Outra importante variável da APE é o aspecto individual dos envolvidos no processo de tomada de decisão. A abordagem considera que cada indivíduo envolvido possui seus próprios interesses e preferências, independentes da burocracia da qual fazem parte. Dessa forma, a política externa é considerada um processo de interação em busca de um equilíbrio entre os interesses e objetivos do agente estatal, da sociedade civil, da burocracia governamental e dos indivíduos envolvidos no processo (FIGUEIRA, 2011). É importante mencionar, também, que, ainda que o processo de tomada de decisão de política externa tenha um papel central na análise da APE, não é o único campo de estudo da abordagem. Todas as fases de uma política externa, como a formulação da agenda, o processo de barganha e tomada de decisão e a implementação da política externa, são levadas em consideração, assim como as influências, os contextos e as práticas sociais que nelas incidem (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Dada a variedade de escopos disponíveis para a análise da política externa de um ator subnacional mesmo dentro da abordagem da APE, alguns pontos específicos a serem abordados foram selecionados por este trabalho. White (1999), ao aplicar a APE à análise do contexto de integração dos países europeus no final da década de 1990, estabeleceu seis eixos de análise que constituem o sistema de política externa de um governo, sendo eles: (1) os atores governamentais e da sociedade civil envolvidos no processo de política externa; (2) a natureza do processo – aqui

entendida como as disposições jurídicas que autorizam a extensão e o escopo de atuação internacional do governo subnacional; (3) as questões abordadas por este governo na arena internacional; (4) as ferramentas para implementação disponíveis; (5) o contexto em que cada política é desenvolvida; e (6) os resultados desse processo – que podem ser tanto os resultados práticos da política desenvolvida, como as lições aprendidas pela burocracia ou pelos indivíduos envolvidos. Estes seis eixos serão utilizados para orientar a análise da paradiplomacia dos entes subnacionais brasileiros neste trabalho.

## 2.2 AS FERRAMENTAS PARADIPLOMÁTICAS

Apesar de aceita por muitos Estados, a atuação internacional dos entes subnacionais não deixa de ser fonte de preocupação para os governos centrais (SOLDATOS, 1990). Teme-se que os contatos de atores subestatais com atores internacionais possam interferir ou, até mesmo, levar a uma fragmentação da política externa nacional. Tem-se também a preocupação de que a atuação internacional de diversos entes subnacionais em um mesmo Estado possa gerar posições conflitantes no cenário internacional (DUCHACEK, 1990). Entretanto, Soldatos (1990) afirma que a paradiplomacia gera mais benefícios do que prejuízos aos governos nacionais, pois a descentralização das relações exteriores tem o potencial de aumentar a eficiência da política externa nacional ao combinar os esforços dos diferentes níveis de governo e, conseqüentemente, dividir os custos destas ações internacionais.

Ainda que as relações internacionais dos entes subnacionais possuam um formato semelhante às relações internacionais dos Estados nacionais, algumas características particulares da paradiplomacia a diferenciam da diplomacia convencional. Entre estas particularidades estão o seu caráter pragmático e o seu escopo restrito de atuação, pois a paradiplomacia é considerada um instrumento para auxiliar na implementação das políticas que são de competência dos entes subnacionais, e não um fim em si mesmo. Dessa forma, os entes subnacionais utilizam-se de ferramentas paradiplomáticas para defender seus interesses e objetivos na arena internacional (KEATING, 1999; TAVARES, 2016). No âmbito da abordagem da APE, as ferramentas disponíveis para implementação das estratégias dos agentes são um dos eixos de análise que constituem o sistema de política externa, de modo que é essencial conhecer as ferramentas empregadas pelos atores subnacionais em sua paradiplomacia (WHITE, 1999).

Uma das principais ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos entes subnacionais é a recepção de missões estrangeiras e a organização de missões ao exterior, as quais podem ser lideradas pelos governadores e prefeitos, por dirigentes de secretarias e departamentos ou por técnicos do governo subestatal (SOLDATOS, 1990). Neste último caso, normalmente trata-se de missões de curta-duração, com pouca ou nenhuma cobertura da mídia e com o objetivo de coletar informações ou preparar o terreno para as missões encabeçadas pelo governador ou prefeito. Estas missões, por sua vez, costumam ser planejadas com meses – e até anos – de antecedência e são intensamente divulgadas pela mídia local. Participam deste tipo de missão, além do governante, secretários, assessores, técnicos, deputados estaduais, vereadores, representantes da indústria local e jornalistas (DUCHACEK, 1990; MICHELMANN, 1990).

Entre as principais motivações para a realização destas missões internacionais estão a busca por financiamento externo em organismos internacionais e a captação de investimento direto estrangeiro no setor privado. Destacam-se também os objetivos de aprimoramento das relações com atores estrangeiros subnacionais ou nacionais de interesse e a cooperação técnica e tecnológica (NUNES, 2005; SILVA, 2010).

Outra importante ferramenta paradiplomática é a organização ou participação em feiras e eventos comerciais de temáticas específicas. Estes eventos promovem a indústria, a tecnologia e o turismo local e são importantes espaços para buscar novos mercados exportadores para as pequenas e médias empresas da região, prospectar investimentos externos e atrair turistas (DUCHACEK, 1990). Além da participação nas feiras, a organização destes eventos também contribui para o desenvolvimento local. Os estados e cidades que recebem estes eventos investem no aprimoramento de suas infraestruturas, telecomunicações e transporte para melhorar a imagem local e atrair empresas e investidores interessados em atuar na região (SOLDATOS, 1990).

No caso de muitos entes subnacionais, grande parte da paradiplomacia ocorre no âmbito transfronteiriço. O continente europeu é o principal exemplo deste caso, com um espaço geográfico reduzido e uma quantidade relativamente grande de países, a paradiplomacia entre fronteiras é essencial na região. Nesse tipo de paradiplomacia, as ferramentas mais empregadas são a cooperação em infraestrutura e recursos naturais compartilhados – entre eles, pontes, estradas e florestas –, o compartilhamento de serviços de fornecimento de energia, transporte e telecomunicações e o apoio aos trabalhadores que se deslocam diariamente de um país a outro (MICHELMANN, 1990). Na América do Sul, entretanto, exceto no que tange o

compartilhamento de recursos naturais, a paradiplomacia transfronteiriça não possui tanta relevância. Ao contrário do continente europeu, em que muitos dos grandes centros econômicos e populacionais encontram-se perto das fronteiras nacionais, as regiões de fronteira sul americanas possuem baixa densidade demográfica e econômica (VIGEVANI, 2006).

O desenvolvimento de parcerias para compartilhamento de conhecimento e tecnologia também é uma importante ferramenta paradiplomática. Os entes subnacionais enviam missões técnicas ao exterior para visitar projetos infraestruturais modelo, conhecer políticas públicas de seu interesse e sondar institutos desenvolvedores de tecnologia e conhecimento. Da mesma forma, recebem delegações de atores subestatais ou nacionais estrangeiros para apresentar as boas práticas implementadas em sua região (DUCHACEK, 1990). Este processo fortalece as cooperações bilaterais e multilaterais ao promover internacionalmente os programas, tecnologias e políticas regionais de sucesso e trazer conhecimento e boas práticas do exterior para implementação no âmbito local (CRIEKEMANS, 2010).

Outra ferramenta relevante e amplamente utilizada é a participação em redes multilaterais e organizações internacionais. Através de redes temáticas voltadas a estados e municípios, os entes subnacionais logram participar do desenvolvimento da agenda internacional e compartilhar conhecimento com regiões com experiências e problemas semelhantes. As redes também permitem que estes atores unam-se para alcançar objetivos específicos conjuntos, em temáticas como combate à poluição, proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais compartilhados e auxílio a migrantes e refugiados (CRIEKEMANS, 2010).

Além da participação em redes voltadas aos governos subnacionais, estes atores também buscam participação em organismos e mecanismos multilaterais reservados aos governos nacionais. Na maioria dos casos, os atores subestatais podem participar de conferências e sessões de organizações internacionais somente na capacidade de observadores. Em alguns organismos e blocos regionais, entretanto, tem-se a inclusão dos governos subnacionais em instâncias decisórias, como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul e o Comitê das Regiões da União Europeia (JUNQUEIRA, 2018; SOLDATOS, 1990; MICHELMANN, 1990).

Ademais, os atores subnacionais também têm acesso a instituições financeiras internacionais (TAVARES, 2016). O Banco Mundial é um importante parceiro dos governos estaduais e municipais, pois fornece empréstimos para a implementação de políticas públicas,

presta assistência técnica e desenvolve análises para melhorar as finanças dos atores que a ele recorrem (CORNAGO, 2010; SALOMÓN, 2011). Nesse aspecto, entretanto, existe uma diferenciação entre entes subnacionais de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento. Segundo Salomón (2011), os entes subestatais de países em desenvolvimento são, costumeiramente, receptores de auxílio financeiro e cooperação internacional, enquanto os entes subestatais de países desenvolvidos são doadores, evidenciado uma discrepância na forma como a paradiplomacia opera.

Outra ferramenta paradiplomática, de certa forma restrita aos entes subnacionais com maior estrutura paradiplomática e recursos econômicos, é o estabelecimento de representações no exterior. A instalação de escritórios de representação subnacional sinaliza a intenção de expansão e aprofundamento da cooperação com governos nacionais e setores privados internacionais (CRIEKEMANS, 2010). Para Duchacek (1990), os principais objetivos desta ferramenta são a captação de investimentos em instituições estrangeiras privadas e governamentais e a promoção das indústrias locais em busca de novos mercados exportadores. Objetiva-se também monitorar o ambiente político e econômico do local escolhido para estabelecimento da representação, de modo a reunir maior poder de lobbying com políticos e empresários locais e beneficiar os esforços de promoção comercial e atração de investimentos (MICHELMANN, 1990).

Assim como na diplomacia tradicional, a paradiplomacia também se utiliza de acordos e atos como ferramentas relevantes em sua atuação, ainda que com naturezas diferentes. Esta área da paradiplomacia é considerada uma zona jurídica cinzenta, visto que ainda não está claro se os governos federais podem ser responsabilizados por acordos internacionais celebrados por seus entes subnacionais em caso de não cumprimento. Segundo Rodrigues (2008), os acordos firmados entre governos subnacionais e atores internacionais não podem ser considerados tratados, mas sim acordos ou convênios, já que não são regidos pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Considera-se que, enquanto os tratados da diplomacia tradicional assinados por Estados são mandatórios e estão sujeitos a punições na arena internacional em caso de não cumprimento, os acordos firmados por entes subnacionais possuem uma natureza não-mandatária (MICHELMANN, 1990). A principal motivação por trás da utilização desta ferramenta é fazer um registro substancial e material das cooperações entre entes subnacionais e Estados nacionais, empresas ou outros atores subnacionais (CRIEKEMANS, 2010; SOLDATOS, 1990).

Tavares (2016) cita alguns exemplos de acordos firmados por entes subnacionais: os Acordos de Cooperação, que declaram os termos cooperativos de uma parceria entre dois atores; os Acordos de Empréstimo, contratos entre tomador de empréstimo e prestador – normalmente bancos e fundos internacionais – que definem os termos e condições do empréstimo, assim como os meios de pagamento; e os Protocolos de Intenção, que expressam o acordo mútuo entre duas ou mais partes em temáticas específicas de cooperação. Com formato mais informal, têm-se ainda as Declarações Políticas, as quais são documentos contendo declarações de líderes ou representantes do governo sobre objetivos conjuntos com atores internacionais, e o Envio de Cartas ou Notas entre representantes de dois governos, que indicam uma aproximação entre os dois atores e podem conter a estrutura inicial de uma possível cooperação (TAVARES, 2016).

Por fim, outra ferramenta paradiplomática importante, referente à estrutura burocrática dos entes subnacionais, é o estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais. Os atores subnacionais interessados em iniciar ou expandir sua atuação paradiplomática estabelecem assessorias, departamentos ou secretarias voltadas ao desenvolvimento das atividades internacionais. Para tanto, contratam ou alocam funcionários especializados em temáticas de relações exteriores, economia internacional ou ciência política, formulam legislações para facilitar o processo de atuação internacional e implementam políticas de atração de investimentos e promoção das exportações (SOLDATOS, 1990).

Segundo Salomón (2011), o estabelecimento de uma burocracia não é imprescindível para que um ente subnacional atue internacionalmente, mas a sua existência sinaliza a intenção de desenvolvimento de uma paradiplomacia estruturada, coerente e especializada. Entre os entes subnacionais de um mesmo país podem existir diversas variações em termos de tamanho das burocracias paradiplomáticas, do nível de experiência e especialização dos funcionários que nelas atuam e dos recursos financeiros disponíveis para atuar internacionalmente (MICHELMANN, 1990). No caso dos governos estaduais, a burocracia de paradiplomacia pode tomar algumas formas, entre elas: de uma secretaria específica para a pasta ou vinculada à temática econômica; de um departamento para relações internacionais dentro de alguma outra secretaria; de uma assessoria vinculada ao gabinete do governador; ou de uma agência estadual dedicada à atração de investimentos, ao comércio exterior ou à promoção do turismo local (NUNES, 2005).

Ainda no escopo dos governos estaduais, Cornago (2010) identifica três modelos de organização da burocracia de paradiplomacia. No primeiro modelo, com uma abordagem

horizontal, o setor dedicado à paradiplomacia é responsável apenas pela coordenação das atividades internacionais dos outros departamentos e secretarias do governo estadual. No segundo modelo, há uma estrutura organizacional vertical, em que o departamento ou secretaria dedicada à paradiplomacia é responsável pela execução das atividades internacionais de todo o governo, tanto no conteúdo das políticas, quanto na logística de implementação. Por fim, no terceiro modelo, é implementado um sistema misto, contendo elementos de uma coordenação horizontal da paradiplomacia, mas com uma integração vertical das ferramentas paradiplomáticas.

A principal preocupação quando se trata das burocracias paradiplomáticas dentro dos governos subnacionais é que a cada nova eleição e troca de gestão a estrutura existente pode ser modificada ou extinta. Isto dificulta o desenvolvimento de um planejamento e a formulação de objetivos paradiplomáticos de longo prazo, considerados componentes essenciais da política externa (RODRIGUES, 2008). Além de prejudicar, da mesma forma, a constituição de um quadro fixo de servidores experientes e especializados em relações internacionais, que acabam sendo realocados para outros departamentos ou desligados do funcionalismo público após a extinção das estruturas paradiplomáticas em que atuavam (NUNES, 2005).

Certas estruturas e programas, consideradas responsabilidades definidas constitucionalmente e essenciais à vida, não podem ser descontinuadas a cada novo governo, tais quais as políticas das áreas de saúde, educação, justiça e segurança. As estruturas e programas paradiplomáticos, por outro lado, não são obrigação constitucional dos governos estaduais e não são tidas como essenciais (NUNES, 2005). Esta constante desestruturação ou descontinuidade da estrutura burocrática paradiplomática é uma das principais características da paradiplomacia dos entes subestatais brasileiros, as quais serão aprofundadas na próxima seção deste capítulo.

### 2.3 A PARADIPLOMACIA NO BRASIL

No Brasil, a paradiplomacia contemporânea teve seu início a partir do processo de redemocratização ocorrido na década de 1980. A redemocratização do país foi acompanhada por um movimento de descentralização política, que devolveu aos estados e municípios parte da autonomia que lhes havia sido limitada durante o período ditatorial (SALOMÓN, 2011). Os primeiros passos da paradiplomacia no país foram dados com a implementação das primeiras estruturas subnacionais voltadas às relações internacionais, pelos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul – em 1983 e 1987, respectivamente (RODRIGUES, 2002). Foi a partir da

década de 1990, entretanto, que mais estados e municípios brasileiros iniciaram suas trajetórias paradiplomáticas. Motivados, sobretudo, pelo cenário de endividamento interno e de crise fiscal nacional e pelo início do processo de integração regional do Mercosul, os atores subnacionais viram na arena internacional uma saída para a crise instaurada no país (SARAIVA, 2006; RODRIGUES, 2008; BARBOSA, 2014).

A primeira reação do governo nacional à atuação internacional de seus entes subnacionais foi de inquietude. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) emitiu diversos relatórios questionando a legalidade dos acordos que os governos estaduais e municipais passaram a firmar com atores internacionais. Entretanto, mesmo com esta desconfiança, o MRE não chegou a obstruir de fato as cooperações internacionais estabelecidas (SALOMÓN, 2011; NUNES, 2005). A aceitação da paradiplomacia por parte do governo nacional e do MRE veio em 1995, quando o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, em seu discurso de apresentação na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, afirmou que auxiliar os estados e municípios brasileiros em suas atuações internacionais era uma das diretrizes do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Os estados e mesmo os municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país. Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. (LAMPREIA, 1995, p. 115).

O termo “paradiplomacia federativa”, utilizado pelo Ministro em seu pronunciamento, foi cunhado pelos diplomatas do MRE e faz referência à atuação internacional individual dos governos estaduais brasileiros e à participação destes no processo decisório da política externa do governo central (SALOMÓN, 2011; PEREIRA, 2004). Entretanto, segundo Salomón (2011), este canal de participação dos governos estaduais e municipais na formulação da política externa nacional não chegou a se concretizar.

Ainda em 1995, considerando o aumento da procura dos estados e municípios por assessoramento em assuntos de relações internacionais, o MRE instituiu escritórios de representação em alguns estados brasileiros. O primeiro foi instalado no Rio Grande do Sul e, em seguida, mais sete escritórios foram instalados, nos estados de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Amazonas, Espírito Santos, Rio de Janeiro e São Paulo (RODRIGUES, 2008). Para

gerir os escritórios, intermediar as relações do MRE com os entes subnacionais e assessorar os governos estaduais e municipais em suas tratativas internacionais, a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso criou, em 1997, a Assessoria de Relações Federativas (ARF), vinculada ao Gabinete do Ministro das Relações Exteriores (NUNES, 2005; MOURA, 2002).

Em 2003, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a ARF foi transformada na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares e teve seu escopo expandido, passando a ser responsável também pelas relações do MRE com o Congresso Nacional e com as Assembleias Legislativas estaduais (NUNES, 2005). Outra iniciativa do governo Lula foi o estabelecimento da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), dentro da Subchefia de Assuntos Federativos, ambas vinculadas ao Ministério da Casa Civil. A ACIF ficou responsável por promover e coordenar a paradiplomacia dos estados e municípios brasileiros, tendo destaque na criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)<sup>11</sup> (SALOMÓN, 2011; RODRIGUES, 2008).

Segundo Prado (2018), as ações internacionais dos governos subnacionais brasileiros tendem à cooperação e à complementaridade com o governo federal, ainda que em algumas ocasiões tenham gerado crises com o governo nacional. Exemplo disso foi a chamada “guerra fiscal” entre os estados do Rio Grande do Sul e da Bahia para atração de uma fábrica da multinacional Ford no final da década de 1990. Nesta ocasião, os dois governos estaduais foram criticados pelo governo federal, pois os termos fiscais ofertados pelos estados à empresa em troca da instalação da fábrica não receberam o aval do executivo nacional, levantando debates sobre os riscos das disputas entre estados por investimentos externos (VIGEVANI, 2006).

O escopo de atuação dos entes subnacionais na arena internacional está condicionado aos poderes constitucionais que lhes são atribuídos pelos governos nacionais (HOCKING, 1999). Para Tavares (2016), tais âmbitos de atuação são extensões das competências internas dos atores subnacionais. Ou seja, entende-se que estes atores podem atuar internacionalmente dentro das temáticas que lhes são atribuídas pelo governo federal – usualmente, as temáticas de desenvolvimento local, saúde, educação, transporte, cultura, turismo, segurança pública e infraestrutura. Assim, as relações internacionais não são consideradas uma competência dos

---

<sup>11</sup> O FCCR foi criado em 2004 para estimular o diálogo e a cooperação entre os entes subnacionais dos Estados-membros do Mercosul. É composto pelo Comitê dos Municípios e pelo Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos (MERCOSUL, 2016).

estados e municípios, mas sim um dos instrumentos disponíveis para auxiliar na implementação das políticas de responsabilidade destes atores (TAVARES, 2016; RODRIGUES, 2008).

No âmbito da APE, é importante identificar a natureza do agente subnacional investigado e a sua posição no governo central em que está inserido, de modo a identificar os limites de sua política externa (WHITE, 1999). Dessa forma, em relação às disposições jurídicas do Estado brasileiro para a paradiplomacia, Tavares (2014, p. 17) afirma que

[...] criou-se um consenso em torno da premissa que a lei fundamental brasileira não proíbe a atuação dos entes federados no exterior. As restrições jurídicas que existem confinam-se apenas à prática de alguns atos específicos, como a celebração de tratados. Aceita-se, deste modo, que os entes federados atuem externamente, desde que tratem de assuntos que digam respeito especificamente às suas competências constitucionais.

A Constituição de 1988 não autoriza de forma explícita a atuação internacional dos estados e municípios brasileiros (TAVARES, 2016). O Art. 21 declara que “compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II – declarar a guerra e celebrar a paz; III – assegurar a defesa nacional [...]” (BRASIL, 1988, p. 26). O Art. 84, por sua vez, estabelece que “compete privativamente ao Presidente da República: [...] VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional [...]” (BRASIL, 1988, p. 59). Por outro lado, o Art. 22, que lista as áreas de poder legislativo exclusivo da União, não menciona as relações internacionais.

No que tange às áreas de atuação dos entes subnacionais, o Art. 23 estabelece como competência comum do governo federal, dos estados e dos municípios as áreas da saúde, cultura, educação, meio-ambiente, infraestrutura, habitação e combate à pobreza, entre outras. Complementarmente, o Art. 25, Inciso I, define que “são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 30). Assim, na falta de uma definição constitucional mais clara, entende-se que os governos subnacionais brasileiros podem conduzir suas relações exteriores nestas áreas de jurisdição. Compreende-se também que não há nenhum tipo de proibição constitucional às atividades internacionais dos estados e municípios brasileiros (TAVARES, 2016).

Alguns esforços foram empreendidos no Congresso brasileiro para normatizar a paradiplomacia. Em 2005, André Costa, deputado federal pelo Partido Democrático Trabalhista e diplomata de carreira, apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 475/2005 à

Câmara Federal (RODRIGUES, 2008). A PEC propunha o acréscimo de um Inciso II ao Art. 23 da Constituição:

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, e na forma da lei (BRASIL, 2005, p. 2).

Ainda que seja um avanço para conferir legalidade à paradiplomacia, Rodrigues (2008) destaca três restrições contidas na PEC. Em primeiro lugar, os estados e municípios estariam autorizados a promover atos e celebrar acordos apenas com outros entes subnacionais estrangeiros, e não com Estados nacionais. Em segundo lugar, estes atos e acordos ainda necessitariam de autorização do governo federal. Por fim, deveriam também observar o Art. 49 da Constituição, o qual define que “é da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional [...]” (BRASIL, 1988, p. 46), necessitando então de aprovação também por parte do Congresso Nacional.

Mesmo com estas limitações à atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros, a PEC não foi aprovada, tendo sido considerada inconstitucional pelo relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (RODRIGUES, 2008). Este insucesso na Câmara não impediu a prática paradiplomática no Brasil. Nos anos posteriores, as relações internacionais tornaram-se ainda mais difundidas pelos estados e municípios brasileiros, que consideraram esta lentidão do governo nacional para legislar sobre paradiplomacia como um incentivo para o desenvolvimento de suas próprias estruturas paradiplomáticas locais (TAVARES, 2016).

Em pesquisa realizada por SILVA (2010) com estados brasileiros entre 2007 e 2008, constatou-se que, dos 17 estados que participaram da pesquisa, 12 possuíam um órgão administrativo dedicado à paradiplomacia. Destes, quatro possuíam um órgão com status de secretaria, sendo estas a Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais do Amazonas, a Secretaria de Energia e Assuntos Internacionais do Rio Grande do Norte, a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Articulação Internacional de Santa Catarina. Os demais estados, por sua vez, possuíam um órgão com status inferior ao de secretaria: o estado de Minas Gerais possuía uma Superintendência responsável pelas relações internacionais do governo no âmbito da Secretaria de

Desenvolvimento Econômico, enquanto os estados de Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo possuíam uma assessoria alocada no Gabinete do Governador.

Segundo Nunes (2005), os estados brasileiros que dispõem de estruturas dedicadas à paradiplomacia atuam, usualmente, em cinco áreas principais: articulação internacional, cooperação internacional, atração de investimentos, âmbito institucional e promoção comercial e turística. No âmbito da articulação internacional, são destacadas as atividades de contato e relações com atores estrangeiros; no âmbito da cooperação internacional, destacam-se as relações com governos estrangeiros e organizações internacionais para cooperação técnica e captação de recursos financeiros; no âmbito da atração de investimentos, tem-se a promoção da economia estadual em busca de investimentos diretos estrangeiros; na área institucional, destaca-se a defesa dos interesses internacionais do estado dentro dos processos de tomada de decisão da política externa nacional; e, por fim, no âmbito da promoção comercial e turística, são destacados o auxílio à inserção das pequenas e médias empresas locais no mercado internacional e no comércio exterior, além da divulgação do turismo regional.

Os órgãos dos governos estaduais responsáveis pela paradiplomacia desempenham uma variedade de funções. Em uma capacidade de assessoria, monitoram os assuntos internacionais de interesse do estado e assessoram o governo em matérias de relações internacionais. No plano legislativo, acompanham os tratados e acordos internacionais assinados pelo governo federal que possam interessar ou afetar o governo estadual, assim como auxiliam no processo de redação e assinatura dos atos internacionais firmados pelo próprio estado. No âmbito político, representam o governo estadual junto a governos estrangeiros nacionais e subnacionais e organizações internacionais. No âmbito comercial, organizam e participam de feiras e eventos internacionais, auxiliam na inserção das indústrias locais no comércio exterior e promovem o turismo e o agronegócio estadual no mercado externo (SILVA, 2010; NUNES, 2005).

Outra função importante dos órgãos paradiplomáticos estaduais brasileiros é a captação de financiamento em bancos e fundos internacionais para os projetos de infraestrutura e as políticas públicas locais, assim como a negociação e acompanhamento dos termos destes empréstimos (SALOMÓN, 2011). A partir do Art. 52 da Constituição de 1988, infere-se que os estados e municípios podem tomar empréstimos internacionais, desde que autorizados pelo Senado Federal: “Compete privativamente ao Senado Federal: [...] V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos

Municípios [...]” (BRASIL, 1988, p. 47-48). Estes processos de financiamento externo são a única atividade paradiplomática que necessita de aprovação do poder legislativo, pois a União é considerada fiadora dos estados e municípios perante os organismos internacionais emprestadores (SPADALE, 2014; TAVARES, 2014).

As estruturas paradiplomáticas estaduais têm se envolvido também em temáticas anteriormente consideradas de exclusividade do âmbito nacional, mas que passaram a ser preocupação também dos atores subnacionais, como a atenção e acolhimento a migrantes e refugiados e a cooperação internacional em questões ambientais. Outro relevante eixo da atuação dos órgãos estaduais de relações internacionais, neste caso em estados que compartilham fronteiras com Estados estrangeiros, é a cooperação em infraestruturas e recursos naturais comuns e a atuação conjunta em ações de fronteira (NUNES, 2005; SILVA, 2010).

Em termos gerais, os estados brasileiros que atuam internacionalmente desenvolvem ações de caráter pragmático, as quais são fortemente influenciadas pelos interesses comerciais e políticos imediatos dos líderes de cada gestão. Entretanto, apesar de possuírem paradiplomacias com estruturas e características semelhantes, os objetivos e o nível de envolvimento dos estados brasileiros na arena internacional variam entre as regiões (FARIAS, 2000; VIGEVANI, 2007).

Os estados da região Sudeste são, tradicionalmente, os mais ativos internacionalmente, destacando-se nas temáticas de atração de investimentos e promoção comercial. Grande destaque é dado também à paradiplomacia da região Sul, que tem forte atuação em temáticas de cooperação fronteiriça e de processos de integração, especialmente com os países do Mercosul e seus entes subnacionais. As regiões Centro-Oeste e Nordeste destacam-se pela promoção do comércio exterior, com destaque para a promoção do agronegócio no Centro-Oeste. A região Norte vem despontando na arena internacional recentemente, destacando-se em temáticas ambientais e de integração da região amazônica (PRADO, 2018; BRIGAGÃO, 2005).

Segundo Silva (2010), a paradiplomacia dos estados brasileiros enfrenta três problemas principais. Em primeiro lugar, há uma dificuldade de continuidade das estruturas e objetivos paradiplomáticos entre as gestões estaduais. Mesmo com o estabelecimento de estruturas dedicadas à atuação internacional do estado e de um corpo profissional especializado na temática, é comum que estas estruturas sejam modificadas, ou até extintas, após uma mudança de governo ou mesmo dentro de um mesmo mandato. Em segundo lugar, constata-se uma baixa cooperação com o governo federal na temática internacional, além de uma baixa capacidade de influência dos

governos estaduais no processo de tomada de decisão da política externa nacional (SALOMÓN, 2011). Por fim, há um baixo nível de prestação de contas das atividades paradiplomáticas desempenhadas pelos estados. Em grande parte, isto se deve pela falta de legislação nas constituições estaduais que oriente a atuação internacional dos governos e pelo baixo envolvimento das assembleias legislativas estaduais na paradiplomacia (SILVA, 2010).

#### 2.4 CRITÉRIOS PARA QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA

Na introdução deste trabalho, foram apresentadas algumas hipóteses de critérios relevantes para a qualificação da paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa e a sua diferenciação de processos de relações externas, sendo eles: um planejamento de política externa por parte das gestões estaduais; objetivos paradiplomáticos claros e definidos; uma estrutura burocrática de paradiplomacia dentro dos governos; e atividades de política externa estruturadas. Ao longo das três seções anteriores deste capítulo, foi possível confirmar estes quatro critérios a partir da literatura da APE aplicada à paradiplomacia, dos estudos contemporâneos da temática paradiplomática e dos estudos voltados à paradiplomacia dos entes subnacionais brasileiros. Esta última seção do capítulo, por sua vez, aprofunda estes critérios propostos inicialmente e identifica outros critérios relevantes para a qualificação da política externa dos entes federados na literatura da temática.

Em relação aos quatro critérios já propostos, tem-se que o desenvolvimento de um planejamento de política externa por parte das gestões estaduais e a formulação de objetivos paradiplomáticos de longo prazo claros e definidos são considerados componentes essenciais para as relações internacionais dos entes subnacionais (RODRIGUES, 2008). A existência de estruturas burocráticas de paradiplomacia dentro dos governos estaduais, compostas por profissionais capacitados e com experiência na temática, por sua vez, sinaliza a intenção de desenvolvimento de uma paradiplomacia estruturada, coerente e especializada (SALOMÓN, NUNES, 2007; SALOMÓN, 2011; SOLDATOS, 1990). Da mesma forma, a implementação de atividades de política externa estruturadas, a partir da utilização estratégica das ferramentas de política externa disponíveis por parte dos entes subnacionais, evidencia o amadurecimento do processo de política externa do governo analisado (SALOMÓN, 2011; WHITE, 1999).

Os estudos da paradiplomacia contemporânea nos fornecem algumas bases para identificar outros critérios relevantes. Para Hocking (1999), a análise de paradiplomacia precisa

[...] aplicar critérios de atuação internacional que não apenas vão além daqueles tradicionalmente associados ao Estado – soberania, território, população e reconhecimento – mas que também privilegiem a capacidade de perseguir uma “política externa” como dimensão-chave da atividade internacional (HOCKING, 1999, p. 21, tradução nossa)<sup>12</sup>.

Para tal, o autor sugere cinco critérios alternativos para análise da paradiplomacia, sendo eles: objetivos e motivação; extensão e direção do envolvimento; estruturas e recursos; níveis de participação; e estratégias. Na análise do primeiro critério, os objetivos e motivações que levam os entes subnacionais a atuarem na arena internacional, é necessário levar em consideração os fatores domésticos e internacionais que influenciam a paradiplomacia, além da interação entre estes dois âmbitos. Dessa forma, os objetivos e motivações devem ser considerados à luz das articulações e configurações de forças internas ao governo subnacional, da posição dos entes subnacionais no espaço nacional do qual fazem parte, da posição deste Estado nacional no sistema internacional e, por fim, da própria evolução do sistema internacional (HOCKING, 1999; LATOUCHE, 1988).

Muitos governos regionais se desenvolveram econômica e politicamente de tal maneira a passarem a necessitar de sua própria política externa. Esta política externa, entretanto, não tem como objetivo os elementos tradicionais da diplomacia – como o estabelecimento de embaixadas e a manutenção de exércitos, por exemplo –, mas sim objetivos de caráter pragmático, como a abertura de escritórios comerciais temporários em regiões de interesse do ente subnacional. Para o desenvolvimento e execução destes objetivos de política externa subnacional, são necessários um governante e uma assembleia legislativa estadual dispostos a utilizar a arena internacional como uma ferramenta para defender certos interesses estaduais de maneira independente do governo central (GOLDSBOROUGH, 1993).

O segundo critério de análise sugerido por Hocking (1999), por sua vez, é a extensão e direção do envolvimento dos entes subnacionais na arena internacional. Em relação à extensão do envolvimento – considerada como os elementos que condicionam ou limitam a paradiplomacia dos governos –, dois fatores podem ser destacados: os recursos burocráticos e a posição geográfica do ator subnacional. Os recursos e estruturas burocráticas implementadas pelos atores

---

<sup>12</sup> No idioma original: “[...] the need to apply criteria of international actorness which not only move beyond those traditionally associated with the state – sovereignty, territory, population and recognition – but also those which privilege the capacity to pursue a 'foreign policy' as the key dimension of international activity”.

regionais permitem a expressão de seus interesses e objetivos nas esferas nacional e internacional (NUNES, 2005).

O fator geográfico, por sua vez, pode ser compreendido em duas partes. Em primeiro lugar, as regiões fronteiriças possuem oportunidades de envolvimento paradiplomático que regiões geograficamente isoladas não possuem. Em segundo lugar, a localização dentro do espaço de blocos e arranjos regionais – tais quais o Mercosul, a União Europeia e o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio – oportunizam a inclusão dos atores subnacionais nas instâncias decisórias destes órgãos e a aproximação aos entes subestatais dos outros Estados-membros (HOCKING, 1999).

Em relação à direção do envolvimento – considerada como as temáticas e questões da política e da economia internacional com as quais os entes subnacionais lidam –, outros dois fatores se destacam: o grau de harmonia com o governo central e os poderes constitucionais que são atribuídos aos atores subnacionais. O âmbito de envolvimento destes atores depende tanto das demandas regionais que motivam a sua atuação na arena internacional – sejam elas questões econômicas, ambientais, migratórias ou sanitárias –, como o grau de reconhecimento da paradiplomacia pelo governo central e, conseqüentemente, os poderes constitucionais que lhes são atribuídos para tal atuação (HOCKING, 1999).

Outro relevante critério de análise da paradiplomacia são as características estruturais e os recursos que os entes subnacionais conseguem reunir para defender seus interesses internacionalmente. As estruturas paradiplomáticas estão relacionadas também ao fator anterior, pois são condicionantes da extensão do envolvimento subnacional no âmbito internacional. A criação de estruturas e legislações no governo regional para a realização da paradiplomacia favorece a sua continuidade ao longo das diferentes gestões, enquanto o emprego de profissionais qualificados para atuação nesta área garante a especialização dos recursos humanos paradiplomáticos (HOCKING, 1999; NUNES, 2005).

Para Hocking (1999), a principal vantagem competitiva dos entes subnacionais na arena internacional é a sua ambigüidade de status. Os governos subnacionais são atores “condicionados à soberania” (ROSENAU, 1990, p. 36, tradução nossa)<sup>13</sup> e, dessa forma, assemelham-se aos governos centrais por serem ambos responsáveis pela execução de políticas em múltiplas temáticas. Mas, ao mesmo tempo, são atores “livres de soberania” (ROSENAU, 1990, p. 36,

---

<sup>13</sup> No idioma original: “sovereignty-bound”.

tradução nossa)<sup>14</sup>, assemelhando-se à organismos internacionais, empresas multinacionais e organizações não-governamentais, que possuem maior liberdade para defender interesses e objetivos mais específicos e pragmáticos (SALOMÓN; NUNES, 2007). Dessa forma, os atores subnacionais possuem à sua disposição uma variedade de instrumentos para atuar internacionalmente, já que têm acesso aos canais formais da diplomacia estatal, mas também às ferramentas informais dos atores não-governamentais (NUNES, 2005).

Estes variados níveis de participação são o quarto critério para análise da paradiplomacia sugerido por Hocking (1999) e estão diretamente conectados ao status dos entes subnacionais como atores no sistema internacional. Dessa forma, o estudo da paradiplomacia requer a análise das interações dos entes subnacionais tanto com atores não-Estatais como com atores Estatais (RISSE-KAPPEN, 1995). Os atores subnacionais podem atuar em redes subnacionais<sup>15</sup>, governamentais<sup>16</sup>, supranacionais<sup>17</sup>, intergovernamentais<sup>18</sup>, transgovernamentais<sup>19</sup> e transnacionais<sup>20</sup>.

Hocking (1999) argumenta que quando os recursos de um ente subnacional são escassos e sua capacidade de influência no governo central é limitada, a utilização de canais governamentais e intergovernamentais pode ser a melhor solução para a defesa de seus interesses e objetivos. Por

---

<sup>14</sup> No idioma original: “sovereignty-free”.

<sup>15</sup> Exemplos de redes subnacionais são: a Rede Cidades e Governos Locais Unidos, uma rede global de governos regionais e locais, cujo propósito é criar canais de comunicação e contribuir na atuação paradiplomática de seus membros (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2021); e o Grupo das Grandes Cidades Líderes pelo Clima, uma rede internacional de cidades dedicada ao mitigamento das mudanças climáticas (C40 CITIES, 2021).

<sup>16</sup> Um exemplo de rede governamental a que os entes subnacionais têm acesso é a Agência Brasileira de Cooperação, parte integrante do MRE e responsável por negociar, implementar e acompanhar os programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros atores internacionais. Possui dois programas voltados à cooperação entre cidades brasileiras e internacionais: o Programa de Cooperação Trilateral Brasil-França e o Programa de Cooperação Sul-Sul (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2021).

<sup>17</sup> Um exemplo de rede supranacional a que os entes subnacionais têm acesso é o Comitê das Regiões da União Europeia, um órgão consultivo composto por representantes dos governos regionais e locais dos países-membros. Tem como objetivo proporcionar um espaço em que os governos subnacionais possam opinar sobre as legislações europeias que tenham impacto direto em suas regiões (EUROPEAN UNION, 2021).

<sup>18</sup> Um exemplo de rede intergovernamental a que os entes subnacionais têm acesso é o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, que promove o desenvolvimento de assentamentos humanos social e ambientalmente sustentáveis e a disponibilização de abrigo adequado (UN-HABITAT, 2021).

<sup>19</sup> Um exemplo de rede transgovernamental a que os entes subnacionais têm acesso é o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais, uma associação civil composta por secretários, coordenadores e assessores de relações internacionais de municípios brasileiros. Tem como objetivos representar os interesses e qualificar as ações dos municípios brasileiros em suas atuações internacionais e auxiliar na construção das estruturas locais de relações internacionais (FONARI, 2021).

<sup>20</sup> Um exemplo de rede transnacional a que os entes subnacionais têm acesso é a Via Campesina, uma articulação mundial de movimentos camponeses com o objetivo de construir um modelo de desenvolvimento da agricultura que garanta soberania alimentar, preservação do meio ambiente e proteção da biodiversidade (VIA CAMPESINA, 2021).

outro lado, quando as agendas são pragmáticas e objetiva-se um contato direto com atores privados, não-governamentais ou outros atores subnacionais, então as redes subnacionais, transnacionais ou transgovernamentais podem ser a melhor alternativa. Fica a cargo do gestor paradiplomático a identificação do nível mais adequado de atuação para cada caso.

Ainda dentro do quarto critério de análise sugerido por Hocking (1999), têm-se também as estratégias executadas pelos atores subnacionais em sua política externa. Os atores subnacionais dispõem de duas estratégias principais para defender seus interesses na arena internacional: podem adotar uma estratégia de mediação, utilizando os canais que possuem com os tomadores de decisão nacionais, os quais podem, então, direcioná-los às redes intergovernamentais de seu interesse; ou podem adotar uma estratégia direta, utilizando os seus próprios recursos e contatos com organizações intergovernamentais para acessar diretamente à arena internacional. Esta segunda estratégia é usualmente utilizada quando os governos subnacionais consideram que seus interesses não estão sendo devidamente representados por seu governo nacional (NUNES, 2005; GROEN, 1994).

Dessa forma, além dos quatro critérios propostos inicialmente, a análise da literatura de paradiplomacia nos permite identificar mais alguns critérios que podem auxiliar no esforço de qualificação da paradiplomacia dos estados federados. Destacam-se quatro critérios que serão utilizados por este trabalho: a análise do cenário de implementação das estratégias paradiplomáticas; a interação e participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil no processo de política externa; a existência (ou tentativa de implementação) de legislações ou atos normativos para regular a paradiplomacia; e, por fim, a evidência de esforços para avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais.

A evidência de esforços para análise do cenário de implementação das estratégias paradiplomáticas e de posterior avaliação dos resultados destas políticas são considerados componentes essenciais do processo de política externa (ZIRING; PLANO; OLTON, 1995). Da mesma forma, a implementação de legislações ou atos normativos para regular a paradiplomacia evidencia os esforços do executivo e da assembleia legislativa estadual para formalizar a paradiplomacia do governo e, assim, criar instrumentos para facilitar o processo de atuação internacional (SOLDATOS, 1990). Por fim, a interação e participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil no processo é considerado um dos elementos constituidores de um sistema de política externa. Para a APE, estas interações e influências de atores da

sociedade civil na política externa nacional – ou subnacional – são consideradas os *inputs* do processo (WHITE, 1999; CLARKE; WHITE, 1989).

Portanto, com base na literatura da temática, é possível estipular oito critérios para qualificação da paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa e sua diferenciação de processos de relações externas, sendo eles:

1. Um planejamento de política externa por parte das gestões estaduais;
2. Objetivos paradiplomáticos claros e definidos;
3. Uma estrutura burocrática de paradiplomacia dentro dos governos;
4. Atividades de política externa estruturadas;
5. Um processo de análise do cenário de implementação das estratégias paradiplomáticas;
6. A interação e participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil no processo de política externa;
7. A existência (ou tentativa de implementação) de legislações ou atos normativos para regular a paradiplomacia;
8. A evidência de esforços para avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais.

O próximo capítulo dá seguimento ao esforço de qualificação da paradiplomacia, a partir da aplicação dos oito critérios estipulados nesta seção na análise da atuação internacional de um ente federado brasileiro. O capítulo analisa a atuação internacional do Estado do Rio Grande do Sul em suas duas administrações completas mais recentes, nos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori. Busca-se identificar os oito critérios de qualificação nas duas gestões e, com isso, analisar se se trata de casos de política externa subnacional ou de meras relações externas.

### **3 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO RIO GRANDE DO SUL NOS GOVERNOS DE TARSO GENRO E DE JOSÉ IVO SARTORI**

O Rio Grande do Sul é um dos estados pioneiros da paradiplomacia no Brasil. Em 1987, foi o segundo estado brasileiro a estabelecer uma estrutura burocrática voltada às relações internacionais dentro do governo, com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais. Foi também o primeiro estado a receber a instalação de um escritório de representação e assessoramento local do MRE, o Eresul, em 1995. Inicialmente, o foco da atuação internacional do estado era a sua inserção nos processos de negociação que levaram ao estabelecimento do Mercosul. Nas décadas seguintes, o estado expandiu a sua paradiplomacia e passou a atuar também nos âmbitos de atração de investimentos, promoção de exportações e cooperação técnica. Com isso, a paradiplomacia tornou-se um instrumento cada vez mais relevante para o desenvolvimento estadual (RODRIGUES, 2002; SALOMÓN; NUNES, 2007).

Em termos gerais, a paradiplomacia do Rio Grande do Sul mostra-se complementar e cooperativa à política externa do governo federal (FERREIRA, 2015). As estruturas e procedimentos paradiplomáticos utilizados pelo estado assemelham-se àqueles utilizados pelo governo brasileiro. Entre as principais semelhanças, pode-se citar a estrutura burocrática desenvolvida nos moldes da estrutura do MRE, a priorização dos interesses econômicos no desenvolvimento das políticas paradiplomáticas e, até mesmo, a tentativa de abertura de escritórios de representação no exterior, ainda que sem sucesso (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Ao longo das diferentes gestões estaduais, a atração de investimentos e a promoção das exportações mantiveram-se como principais áreas da atuação internacional. Entretanto, apesar desta continuidade de temáticas-chave entre as gestões, Silva (2007) destaca que as relações internacionais do estado possuem um caráter pragmático e atendem principalmente às demandas e necessidades imediatas das políticas de cada governo. Dessa forma, podem ser consideradas como oportunistas e experimentais (NUNES, 2005; FERREIRA, 2015).

Neste capítulo, será analisada a atuação internacional do Rio Grande do Sul em suas duas administrações completas mais recentes, nos governos de Tarso Genro (2011-2014) e de José Ivo Sartori (2015-2018), a partir dos oito critérios para qualificação da paradiplomacia elencados no capítulo anterior, sendo eles: (1) um planejamento de política externa por parte das gestões estaduais; (2) objetivos paradiplomáticos claros e definidos; (3) uma estrutura burocrática de paradiplomacia dentro dos governos; (4) atividades de política externa estruturadas; (5) um

processo de análise do cenário de implementação das estratégias paradiplomáticas; (6) a interação e participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil no processo de política externa; (7) a existência (ou tentativa de implementação) de legislações ou atos normativos para regular a paradiplomacia; e (8) a evidência de esforços para avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais. Com base nesse estudo, pretende-se analisar se se tratam de casos de política externa subnacional ou de meros casos de relações externas.

Para isso, este capítulo está dividido em três seções. A primeira seção traz um breve histórico da atuação internacional do Rio Grande do Sul, a partir da criação da primeira estrutura de coordenação das relações externas do estado, em 1987. São abordadas as estruturas paradiplomáticas, os eixos temáticos priorizados e as principais ações internacionais dos governos de Pedro Simon (1987-1990), Alceu Collares (1991-1995), Antônio Britto (1995-1999), Olívio Dutra (1999-2002), Germano Rigotto (2003-2006) e Yeda Crusius (2007-2010). A segunda e a terceira seções deste capítulo, por sua vez, apresentam a atuação internacional dos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, analisadas a partir da aplicação dos oito critérios de qualificação da paradiplomacia. Neste capítulo, foram utilizadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias utilizadas são documentos produzidos e disponibilizados pelo governo do Rio Grande do Sul, os quais são apresentados a seguir.

Para identificação de um planejamento de política externa por parte das gestões, são utilizados os Planos de Governo das gestões de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, publicados em 2010 e 2014, respectivamente. Os Planos são documentos apresentados pelas candidaturas aos governos executivos no período eleitoral, expondo as diretrizes que orientarão a gestão caso eleita. De acordo com a Secretaria de Governo do Brasil:

A construção do Plano de Governo para quatro anos exige do candidato e de sua equipe de gestores que seja realizada a avaliação: a) dos programas de governo anterior; b) das condições operacionais da cada área de gestão; c) das condições socioeconômicas do estado; e d) das metas e objetivos a serem alcançados no decorrer do mandato (BRASIL, 2021, p. 1).

Além de ser um documento informativo ao eleitor, é também um instrumento que incentiva as candidaturas a elaborarem uma análise aprofundada das condições da região que pretendem governar e a construírem um planejamento para enfrentamento dos problemas identificados, explicitando as metas, estratégias e ferramentas a serem implementadas nesse esforço. Os Planos devem contemplar as linhas de ação de cada área do executivo, desde as áreas

meio – tais quais administração, finanças, procuradoria geral, planejamento urbano –, até as áreas fins – como saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2021).

Para identificação dos objetivos paradiplomáticos traçados ao longo das gestões, são utilizados os Planos Plurianuais (PPA) dos quadriênios 2012-2015 e 2016-2020, os quais são instrumentos de planejamento público dos governos executivos federal, estaduais e municipais que apresentam os programas e as metas a serem executados por cada gestão. Segundo o governo do estado, o PPA é a

[...] oportunidade em que o governo eleito deve transformar sua plataforma eleitoral vitoriosa em plano de ação, definindo os programas segundo suas propostas aprovadas pela sociedade. A elaboração do PPA é o momento em que as propostas ganham concretude, definindo-se quais são os programas, seus responsáveis, sua forma de financiamento, suas metas e indicadores (RIO GRANDE DO SUL, 2010b, p. 6).

Este instrumento está previsto na Constituição de 1988 e sua apresentação é obrigatória para os governos executivos federal, estaduais e municipais. O Art. 165 estabelece que “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988, p. 103), enquanto o Inciso I esclarece que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, p. 103).

Dessa forma, os governos executivos estaduais passaram a ter como obrigação submeter às suas assembleias legislativas os planos de médio e curto prazo da gestão (RIO GRANDE DO SUL - RS, 2010b). No Rio Grande do Sul, o PPA está estruturado em programa e ações, sendo que aos programas são atribuídos indicadores e às ações são atribuídas metas. Cada PPA tem a duração de quatro anos, do segundo ano de mandato de uma gestão até o primeiro ano da gestão seguinte, de modo a permitir que o primeiro ano de cada governo seja dedicado ao planejamento do PPA do quadriênio seguinte.

Para avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais dos governos, são utilizados os Relatórios de Avaliação dos PPAs e as Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa. Estes dois instrumentos são elaborados anualmente e divulgados no início de cada ano, apresentando as ações realizadas em cada setor do governo estadual ao longo do ano anterior, os resultados alcançados e os objetivos para o ano vigente. Os Relatórios de Avaliação

são pareceres anuais do andamento dos PPAs. As Mensagens, por sua vez, são documentos de prestação de contas do governo executivo ao legislativo estadual. Enquanto os Relatórios avaliam os resultados das políticas de forma quantitativa, apresentando as metas quantitativas previstas e os resultados alcançados ao longo do ano, as Mensagens apresentam uma análise qualitativa, expondo detalhadamente as ações realizadas e os resultados observados.

Para identificação das atividades de política externa executadas, são observadas as ferramentas paradiplomáticas utilizadas por cada gestão, pois o emprego estratégico destes instrumentos evidencia um amadurecimento do processo de política externa do governo (SALOMÓN, 2011; WHITE, 1999). Conforme apresentado no capítulo anterior, a literatura de paradiplomacia identifica oito ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos entes subnacionais em suas ações no âmbito internacional, sendo elas: (1) a recepção de missões estrangeiras e a organização de missões ao exterior; (2) a organização ou participação em feiras e eventos comerciais de temáticas específicas; (3) a cooperação em infraestrutura e recursos naturais compartilhados; (4) o desenvolvimento de parcerias para compartilhamento de conhecimento e tecnologia; (5) a participação em redes multilaterais e organizações internacionais; (6) o estabelecimento de representações no exterior; (7) a assinatura de acordos e atos; e (8) o estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais.

A identificação destas ferramentas foi feita a partir das Agendas dos Governadores Tarso Genro e José Ivo Sartori. Divulgadas diariamente, as Agendas apresentam os compromissos oficiais dos governadores ao longo dos mandatos. É importante ressaltar que as ações de relações internacionais dos entes subnacionais não são restritas ao líder do governo. Participam delas também qualquer membro ou funcionário do executivo que esteja envolvido no processo paradiplomático, seja a partir do desenvolvimento de programas de parceria cultural, técnica ou tecnológica com entes internacionais, da participação em eventos, da produção de estudos para preparação de ações, do contato com embaixadas e consulados ou da manutenção dos acordos de empréstimos com bancos internacionais, entre outros. Entretanto, dado o grande volume de ações internacionais do Rio Grande do Sul ao longo dos dois mandatos estudados, optou-se por analisar neste trabalho somente as agendas dos governadores.

Para avaliar a institucionalização da paradiplomacia dentro dos governos, são utilizados Decretos, Ordens de Serviço e Leis Complementares da legislação estadual. São utilizados também relatórios técnicos elaborados pelos órgãos dos governos, desenvolvidos para orientar e

auxiliar nos processos de tomada de decisão. Por fim, foram utilizadas também entrevistas concedidas pelos governadores a veículos de imprensa e notícias divulgadas pelo próprio governo no Portal de Notícias do Estado do Rio Grande do Sul.

Os Planos de Governo, as Agendas dos Governadores, os Decretos, Ordens de Serviço e Leis Complementares pertinentes e os relatórios técnicos foram analisados integralmente, por se tratarem de documentos concisos. Os PPAs e seus Relatórios de Avaliação, assim como as Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa, por se tratarem de documentos extensos, foram analisados a partir de palavras-chaves, através das ferramentas de pesquisa dos próprios documentos. As palavras-chaves utilizadas foram: “Internacional”; “Internacionais”; “Exterior”; “Estrangeiro(a)”; “Mundo”; “Exportação”; e “Global”. A partir destes termos, foram localizadas as sessões que abordam as questões de cunho internacional em cada documento. Estas, por sua vez, foram analisadas integralmente.

### 3.1 HISTÓRICO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS DO RIO GRANDE DO SUL

Em 1987, o governo de Pedro Simon (1987-1990) iniciou a estruturalização da paradiplomacia no Rio Grande do Sul com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI). O objetivo principal da secretaria era garantir a participação do estado nas negociações em andamento no âmbito do governo federal para estabelecimento do Mercosul. A gestão de Simon temia que o mercado agropecuário do estado fosse prejudicado pelo processo de integração, dadas as semelhanças entre a economia gaúcha e as economias do Uruguai e da Argentina. Temia-se, também, que os interesses gaúchos fossem desconsiderados no processo de negociação em detrimento dos interesses paulistas, relegando o estado a uma posição secundária (SILVA, 2010; FERREIRA, 2015).

A partir da SEAI, o governo pretendia defender os interesses estaduais perante o governo federal e assumir um papel de destaque nas negociações do Mercosul. Identificou-se uma importante oportunidade para o estado como mediador das negociações em curso, dada a localização central do Rio Grande do Sul dentro do bloco e a sua histórica relação com Argentina e Uruguai. Apesar dos temores, a gestão de Simon reconhecia também as oportunidades da integração, como a possibilidade de intensificação dos fluxos comerciais na região e de um maior desenvolvimento fronteiriço. A SEAI foi incumbida também de manter um canal de comunicação

com a sociedade civil gaúcha acerca da integração, buscando informar e orientar os setores interessados sobre as oportunidades e riscos do processo (SALOMÓN; NUNES, 2007).

No governo de Alceu Collares (1991-1995), os receios em relação ao Mercosul foram se dissipando diante do expressivo crescimento das exportações gaúchas para o bloco. A partir deste novo cenário, a SEAI passou a priorizar a atuação nos âmbitos de promoção comercial e atração de investimentos, visando melhorar a competitividade da região e inserir o estado em um mundo que tendia à globalização. O governo Collares manteve a estrutura da SEAI, que estava repartida em três coordenadorias, em um modelo inspirado na estrutura do MRE: Apoio a Investimentos Privados, Cooperação Internacional e Integração com a América Latina, esta subdividida na Divisão de Integração e na Divisão de Cooperação Cultural (NUNES, 2005; SILVA, 2010).

A Coordenadoria de Apoio a Investimentos Privados tinha como principal objetivo auxiliar as empresas gaúchas em sua inserção na economia internacional, principalmente no âmbito do Mercosul. Era responsável também pela organização das missões do governo estadual ao exterior, para participação em feiras e eventos comerciais e visitas a empresas interessadas em investir no estado. A Coordenadoria de Cooperação Internacional, por sua vez, era responsável por gerir as cooperações técnicas do estado com outros governos nacionais e subnacionais. Por fim, a Coordenadoria de Integração com a América Latina era responsável pelas questões referentes ao Mercosul. Entre os principais programas lançados pelo departamento estavam o Disque-Mercosul, que gerenciava um canal de atendimento à sociedade civil para consultas acerca do Mercosul, e a Bolsa de Negócios, que atendia e assessorava empresas interessadas em exportar ou importar produtos da Argentina, Uruguai e Paraguai (SILVA, 2010).

Em 1995, entretanto, a SEAI foi reestruturada pelo governo de Antônio Britto (1995-1999). Para a nova gestão, o desenvolvimento estadual estava diretamente atrelado aos investimentos estrangeiros. Segundo Nunes (2005), esta gestão objetivava modernizar a matriz produtiva local, considerada atrasada e insuficiente para inserir o estado nos novos fluxos financeiros e comerciais globais. Dessa forma, a SEAI foi agregada à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, formando a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). A nova secretaria tinha como função, por um lado, auxiliar na expansão das atividades produtivas do estado e, por outro, gerenciar a atividade internacional do governo, com foco nas tratativas com empresas multinacionais, na organização e participação em seminários empresariais e na organização de missões ao exterior (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Apesar do novo enfoque de desenvolvimento econômico, a SEDAI continuou a ser a referência das ações internacionais no estado. As demais secretarias ainda recorriam à SEDAI para orientação em questões paradiplomáticas e a nova estrutura manteve as funções de relacionamento com o MRE e com os atores internacionais. Inicialmente, a secretaria foi dividida em dois departamentos: Cooperação e Negócios Internacionais e Integração com a América Latina. Em 1996, os dois departamentos foram unificados no Departamento de Assuntos Internacionais e de Integração Latino-Americana, composto por cinco divisões: Integração Latino-americana, Cooperação Internacional, Negócios Internacionais, Redes de Negócios Internacionais e Relações Consulares (NUNES, 2005; SALOMÓN; NUNES, 2007).

No âmbito da SEDAI, foram desenvolvidas negociações com diversas multinacionais interessadas em investir no estado, entre elas as montadoras Ford, General Motors, Mercedes Benz e Volkswagen. Foram desenvolvidos também projetos para abrir escritórios de representação do estado no exterior, nas cidades de Miami (Estados Unidos) e Hubei (China). Além disso, o governo buscou a instalação de um escritório da Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas no estado. Entretanto, estes projetos de instalação não se concretizaram e foram abandonados ao final da gestão de Britto. A captação de recursos externos, que até então era responsabilidade da extinta SEAI, passou para o âmbito da Secretaria da Coordenação e do Planejamento, nova responsável pelas negociações em andamento com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Por fim, durante o governo Britto foi instalado o primeiro escritório de representação local do MRE, o Eresul, visando uma maior proximidade e acompanhamento do governo federal nas relações internacionais de seus estados (NUNES, 2005; SALOMÓN; NUNES, 2007).

O governo de Olívio Dutra (1999-2002) manteve a estrutura da SEDAI, mas modificou a estrutura do Departamento de Assuntos Internacionais e de Integração Latino-Americana, que passou a ser composto pelas áreas de Negócios Internacionais e de Assuntos Internacionais. A área de Negócios Internacionais tinha como objetivo principal apoiar as empresas gaúchas na internacionalização de suas operações, enquanto a área de Assuntos Internacionais era responsável por gerenciar os contatos e as cooperações com atores internacionais, visando o fortalecimento do projeto de desenvolvimento regional (SILVA, 2010). No início do governo, foi instituído o Gabinete Extraordinário para Assuntos do Mercosul, responsável pelas questões referentes à participação do estado no bloco (NUNES, 2005). O gabinete, entretanto, durou

apenas um ano e, de acordo com Salomón e Nunes (2007), não havia sido criado visando uma estratégia do governo para a integração, mas sim para atender aos interesses de partidos que apoiaram a candidatura de Dutra.

Ao contrário da gestão anterior, que buscou a modernização da matriz produtiva estadual a partir de investimentos estrangeiros, a gestão de Dutra defendia a modernização produtiva por vias internas, a partir do apoio aos sistemas locais de produção e da capacitação das empresas gaúchas para atuação no comércio internacional. Neste período, as principais diretrizes da inserção internacional do estado foram a integração latino-americana, a atração de investimentos, a captação de empréstimos internacionais e a cooperação bilateral com estados nacionais, atores subnacionais e organizações internacionais (SILVA, 2010; NUNES, 2005).

Dutra foi o primeiro governador brasileiro a participar de uma missão à China e ganhou destaque por ter maior envolvimento direto nas ações internacionais do estado que seus antecessores (SALOMÓN; NUNES, 2007). As críticas do governador às negociações em curso para estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) geraram um episódio de contradição com o governo nacional (SILVA, 2010; FERREIRA, 2015). A gestão defendia o fortalecimento do Mercosul em detrimento do estabelecimento da ALCA, pois considerava esta como uma estratégia de integração dos Estados Unidos que deveria ser vista com cautela. Temia-se que uma abertura abrupta da economia brasileira pudesse levar ao aumento da exportação de produtos pouco industrializados e da importação de produtos de alto valor agregado, prejudicando o setor produtivo nacional (DUTRA, 2002). Segundo Dutra:

Devemos discutir a ALCA não como algo inexorável, mas como uma opção que deve ser calmamente e adequadamente analisada em todos os seus aspectos. Devemos sim buscar integrar a economia nacional com outros países, não como um fim em si mesmo, mas como um meio de garantir o avanço tecnológico, o aumento do emprego e da renda do povo brasileiro (DUTRA, 2002, p. 1).

A gestão destacou-se também pela organização de encontros de empresas gaúchas com embaixadores e representantes de diversos países e organismos internacionais, para promoção do comércio internacional dos produtos locais (SILVA, 2010). Em 2001, o âmbito político das relações internacionais do estado foi priorizado, com o envolvimento ativo da gestão de Dutra no

Fórum Social Mundial<sup>21</sup>, que teve sua primeira edição em Porto Alegre. A participação nesta primeira e histórica edição do Fórum serviu para posicionar o estado internacionalmente como um ator relevante nas discussões dos países em desenvolvimento (NUNES, 2005).

O governo seguinte, de Germano Rigotto (2003-2006), foi caracterizado por uma redução das atividades externas do estado e pela priorização das pautas econômicas (SALOMÓN; NUNES, 2007). O principal foco do governo era a intensificação das exportações do estado, de modo que o âmbito comercial foi priorizado em todas as tratativas com governos e organismos estrangeiros. A gestão destacou-se pela intensificação das relações com a China e pela reaproximação com os vizinhos do Mercosul, especialmente com o Uruguai. Em algumas ocasiões, as tratativas entre o governo do estado e o governo uruguaio foram feitas diretamente entre o governador Rigotto e o presidente uruguaio Tabaré Vázquez e, posteriormente, o presidente Jorge Battle (FERREIRA, 2015).

O governo de Yeda Crusius (2007-2010) manteve a centralidade das questões econômicas na atuação internacional do estado, focando no desenvolvimento de políticas de promoção de exportações e de atração de investimentos externos. Na SEDAI, as áreas de Cooperação e Negócios Internacionais e de Integração Latino-Americana foram unificadas no recém-criado Departamento de Assuntos Internacionais. Com a perda do foco de integração e cooperação internacional da SEDAI, outras secretarias passaram a desenvolver atividades de cunho internacional. A Secretaria de Infraestrutura e Logística passou a ser responsável pela integração logística internacional do estado e pela articulação da cooperação técnica e financeira com organismos internacionais, enquanto a Secretarias de Turismo, Esporte e Lazer e a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Agronegócio passaram a participar diretamente das feiras e eventos de promoção internacional do estado (FERREIRA, 2015).

A paradiplomacia do governo Crusius se destacou pelo desenvolvimento de ações de cooperação técnica com o governo holandês para o aprimoramento do sistema portuário gaúcho. Foram realizadas duas missões à Holanda para visitar portos do país, uma delas com a participação da governadora, e, em seguida, foi recebida uma missão governamental e empresarial da Holanda no estado. Apesar disso, as missões ao exterior não foram foco do governo, que priorizou a participação em feiras de negócios em detrimento de eventos com

---

<sup>21</sup> O Fórum Social Mundial teve como objetivo reunir a sociedade civil internacional em busca de alternativas ao modelo socioeconômico neoliberal vigente, servindo como oposição ao Fórum Econômico Mundial (WORLD SOCIAL FORUM, 2021).

caráter mais político e cerimonial. O apoio à participação das empresas gaúchas em feiras e eventos internacionais foi enfatizado pela gestão, com destaque para a Expointer, que se tornou um importante evento para atração de investidores estrangeiros (FERREIRA, 2015).

Dessa forma, apesar das sucessivas trocas de governo no estado ao longo das décadas abordadas por este histórico, a paradiplomacia do Rio Grande do Sul manteve algumas constantes. Os âmbitos de promoção comercial e de atração de investimentos foram parte da atuação internacional de todos os governos, sendo prioridade nos governos de Alceu Collares, Antônio Britto, Olívio Dutra, Germano Rigotto e Yeda Crusius. A participação no Mercosul também esteve presente em todas as gestões, tendo sido prioridade no governo de Pedro Simon. Por fim, ainda que a estrutura do órgão principal da paradiplomacia estadual tenha sido modificada de alguma forma pelas seis gestões, todos os governos mantiveram as relações internacionais no âmbito de uma secretaria de estado, inicialmente a SEAI nos governos Simon e Collares e, posteriormente, a SEDAI nos governos Britto, Dutra, Rigotto e Crusius.

### 3.2 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO DE TARSO GENRO

A gestão de Tarso Genro governou o Rio Grande do Sul entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014. Em 2010, durante o período eleitoral, a candidatura de Tarso tinha como slogan “Rio Grande do Sul, do Brasil e do Mundo” (RS, 2010a, p. 1), já sinalizando a prioridade que as relações internacionais teriam no governo. Para a gestão, o estado necessitava de uma estratégia de ação externa, dada a importância das exportações na economia estadual e a sua condição de estado fronteiro, com uma localização geográfica privilegiada no centro do Mercosul (PEREIRA, 2004). Segundo Tarso Núñez, Coordenador da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do estado durante o governo Tarso:

Tem um espaço que pode ser ocupado pelo protagonismo do estado no cenário internacional que, na nossa avaliação, nunca foi potencializado. Os governos estaduais sempre foram muito voltados para dentro. Mal tinham uma relação no âmbito brasileiro, quanto mais no internacional. A gente tem convicção de que o desenvolvimento do Rio Grande do Sul passa por uma integração crescente com o mundo (NÚÑEZ, 2011, p. 1).

A paradiplomacia proposta pela gestão amparava-se em três eixos principais: as relações econômicas, as relações político-institucionais e as relações culturais. No eixo econômico, os objetivos principais eram a ampliação das exportações dos produtos gaúchos, a diversificação das parcerias comerciais do estado e a atração de investimentos. No eixo político-institucional, o

governo buscou estabelecer cooperações técnicas com atores internacionais para compartilhamento de experiências na formulação e implementação de políticas públicas. A gestão também considerava importante a atuação do estado na defesa dos direitos humanos, da democracia e da solidariedade internacional. Exemplos desta atuação foram o apoio do governo na realização do Fórum Social Mundial e do Fórum Social Palestina Livre<sup>22</sup>. Por fim, no eixo cultural, a gestão objetivou utilizar as relações internacionais como um instrumento de integração dos povos, buscando desenvolver ações culturais como forma de estabelecer laços de afinidade com seus parceiros internacionais (NÚÑEZ, 2014).

Em suas ações internacionais, o governo estadual buscou atuar em sintonia com o governo federal, mantendo contato direto com o MRE e seu escritório de representação no estado. Objetivava, assim, aproveitar o destaque que o Brasil vinha recebendo na arena internacional para desenvolver sua paradiplomacia. No âmbito econômico, muitas das ações foram construídas em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços e com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Nas questões fronteiriças, atuou junto ao Ministério da Integração Nacional no Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira e com o Ministério da Justiça na Estratégia de Fronteira (NÚÑEZ, 2011; 2014).

Um importante exemplo da coordenação que o governo Tarso buscou manter com o governo federal em sua atuação paradiplomática foi a missão governamental de sua gestão à Cuba, em 2012. Seguindo o exemplo do governo federal, que vinha intensificando suas relações com o país caribenho, o governo do Rio Grande do Sul foi à Cuba para desenvolver ações de cooperação com o país nas áreas de agricultura ecológica, sanidade vegetal e biossegurança (FERREIRA, 2015). Também a exemplo do governo federal, a gestão de Tarso buscou aprofundar as relações do estado com a Índia e com o continente africano. Nesses mercados, visualizava oportunidades de inserção das empresas gaúchas a partir do compartilhamento de capital, conhecimento e tecnologia (NÚÑEZ, 2014).

Entre as prioridades do governo na arena internacional estavam as ações no âmbito da integração latinoamericana e do Mercosul. A partir do desenvolvimento de redes de cooperação com os países e entes subnacionais vizinhos, a gestão objetivava ter maior escala e potencial

---

<sup>22</sup> Evento articulado a partir do Fórum Social Mundial e organizado por movimentos de solidariedade à Palestina. Reuniu organizações e personalidades internacionais com o objetivo de dar visibilidade à busca da paz no território da Palestina e à autodeterminação do povo palestino (RS, 2012d).

comercial para competir no mercado internacional. Manteve também as cooperações e contatos com os parceiros europeus, em especial com Portugal e Espanha, países com os quais o governo considerava que o estado possuía afinidade cultural e econômica. Somente nestes dois países, foram realizadas seis missões governamentais, nas quais o governador participou de encontros com representantes dos governos nacionais, de seminários empresariais e de reuniões com empresas locais, multinacionais e associações comerciais (NÚÑEZ, 2011; FERREIRA, 2015).

Com estas ações, a gestão Tarso buscou expandir o reconhecimento do estado internacionalmente, de modo que este não fosse apenas um ator prospectivo, mas também reconhecido a ponto de tornar-se alvo de ações internacionais de atores externos (NÚÑEZ, 2011). As oito subseções a seguir abordam de forma mais aprofundada a paradiplomacia do governo de Tarso Genro, apresentando um estudo da gestão a partir dos critérios para qualificação da paradiplomacia elencados anteriormente.

### **3.2.1 Planejamento de política externa**

Um importante instrumento para identificação de um planejamento de política externa por parte das gestões é o Plano de Governo. Apresentado pelas candidaturas aos governos executivos no período eleitoral, este documento expõe as diretrizes que orientarão o governo ao longo de seu mandato e os projetos propostos. Em seu Plano, divulgado no período eleitoral de 2010, a gestão Tarso confirma a intenção de alinhar e incorporar o Rio Grande do Sul ao projeto nacional e internacional do governo federal e se compromete a desenvolver ações com foco na integração regional, multilateralismo e cooperação solidária. No âmbito econômico, cita a necessidade de estimular a competitividade do setor produtivo gaúcho internacionalmente, a partir do incentivo à exportação e da aproximação do estado ao Mercosul, América Latina e países emergentes. A gestão considerava que o cenário global de tendência à integração regional poderia ser uma plataforma para o estímulo às relações econômicas e comerciais, ao intercâmbio educacional e à cooperação técnica e tecnológica entre os atores de uma mesma região (RS, 2010a).

No âmbito do Mercosul, destaca-se a proposta de cooperação com o Uruguai. Para o governo Tarso, as semelhanças entre os mercados uruguaio e gaúcho poderiam gerar tanto oportunidades como problemas. Nos setores produtores e exportadores de carne, leite, vinho e arroz, por exemplo, a economia uruguaia competia com o Rio Grande do Sul. O governo propunha transformar esta competição em cooperação para a conquista conjunta de novos

mercados. Enquanto o Uruguai possuía vantagens nos setores de carne, vinho e laticínios, dada a menor carga tributária do país nestes setores e melhor tecnologia de sanidade animal, o Rio Grande do Sul possuía o apoio do grande mercado brasileiro e o destaque do governo nacional no mercado internacional. Com a união destas características, pretendia-se desenvolver uma marca comum para os produtos da região, citando como exemplo a proposta da “Carne do Pampa” (NÚÑEZ, 2011).

Neste esforço de incentivo à cooperação, a gestão propunha também estudar possibilidades de cooperação técnica e econômica com os Estados Unidos e seus estados e reforçar os laços culturais, econômicos e políticos com a Europa, seus países e regiões. O destaque do plano, entretanto, está na criação de alianças solidárias e estratégicas para potencializar a cooperação Sul-Sul com a América Latina, África e Oriente Médio, enfatizando ainda as relações com os países do BRICS – Rússia, Índia, China e África do Sul. Para a gestão, o cenário de recessão na economia internacional desde a crise econômica de 2008 revelava o importante papel dos países emergentes no novo contexto global (RS, 2010a).

No âmbito comercial, menciona-se a intenção de elaborar políticas para a prospecção de novos mercados para os produtos regionais, a partir da participação em feiras e eventos internacionais. Ainda que de maneira geral, no âmbito social é proposta a promoção e execução de programas de cooperação com organismos internacionais, públicos e privados, voltados ao desenvolvimento de políticas para as mulheres. Enquanto no âmbito cultural, por sua vez, menciona-se a necessidade de reposicionar a cultura gaúcha no cenário internacional e a intenção de utilizar a cooperação cultural como um instrumento complementar às trocas econômicas e comerciais. Para tal, o governo pretendia apoiar a Agenda 21 da Cultura, uma iniciativa da rede de atores subnacionais Cidades e Governos Locais Unidos para o incentivo à implementação de políticas públicas culturais pelos governos subnacionais (RS, 2010a; CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS, 2015).

Para a implementação das políticas apresentadas no Plano de Governo, a gestão propunha a utilização dos canais tradicionais de financiamento do governo federal, dos recursos próprios do estado e de parcerias com a iniciativa privada. Pretendia, também, recorrer a organismos internacionais para buscar parte do financiamento necessário, citando o Banco Mundial, o BID, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata como possíveis fontes de crédito (RS, 2010a).

### 3.2.2 Objetivos paradiplomáticos

Para a identificação de objetivos paradiplomáticos claros e definidos nas gestões estaduais, um importante instrumento que pode ser utilizado é o Plano Plurianual, uma ferramenta de planejamento dos governos executivos que apresenta os programas a serem executados pelas gestões. O PPA desenvolvido pelo governo de Tarso Genro abrange os anos de 2012 a 2015 (RS, 2010b). Foram estabelecidos treze objetivos estratégicos que guiaram o desenvolvimento do PPA. Destes treze objetivos, um remete diretamente às relações internacionais: “Fomentar a cooperação e integração federativa e a cooperação internacional, em especial com o Mercosul” (RS, 2012a, p. 75). No PPA, foram localizadas sete ações relacionadas às relações internacionais do estado, organizadas no Quadro 1 abaixo, que apresenta, além da ação, o órgão responsável por ela, o programa em que está inserida, a descrição e a meta da ação:

**Quadro 1 – Ações internacionais do PPA da gestão de Tarso Genro**

Continua

Órgão responsável	Programa	Ação	Descrição	Meta
Secretaria do Turismo	Conheça o Rio Grande	Promoção e apoio à comercialização de destinos turísticos no Brasil e no exterior	Promover e fomentar a inserção dos destinos e produtos turísticos competitivos do RS nos principais mercados nacionais e internacionais	56 ações de promoção
Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa	Fomento às micro e pequenas empresas	Capacitação empresarial: gestão e comércio exterior	Orientar as micro e pequenas empresas quanto ao acesso a mercados, através de canais de comercialização, interligando produtores e empresários gaúchos com os mercados nacional e internacional	500 empreendedores capacitados em exportação e 500 empreendedores capacitados em importação
		Promoção à divulgação e comercialização de produtos das micro e pequenas empresas	Apoiar a participação em feiras comerciais e eventos similares no Brasil e exterior	50 empresas apoiadas na participação em feiras
Secretaria da Cultura	Mais cultura RS	Intercâmbio cultural	Realizar ações de produção, circulação e visibilidade das diversas manifestações do RS e promover o intercâmbio entre os diferentes territórios culturais do estado e com o Brasil e o mundo	110 artistas envolvidos e 110 intercâmbios realizados

<b>Órgão responsável</b>	<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Meta</b>
Secretaria da Fazenda	Programa Banrisul de crédito e fomento	Financiamento para exportação	Disponibilizar linha de crédito, visando atender a necessidade de apoio à produção e à comercialização	R\$ 6.095.778,469 em recursos liberados
Gabinete do Vice-Governador	Programa estadual estratégico de combate às desigualdades regionais	Articulação com os órgãos federais e organismos internacionais para captação de recursos	Realizar reuniões com órgãos do governo, instituições financeiras e organismos internacionais, bem como contratar consultoria para a obtenção de parecer e acompanhamento técnico visando à captação de recursos para financiamento de projetos	88 ações articuladas
Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã	Planejamento e gestão com participação cidadã	Captação de recursos	Identificar recursos financeiros e técnicos, de origem nacional ou internacional, elaborar cartas-consulta, preparar programas e projetos e negociar contratos para a viabilização de ações estratégicas do governo	2 contratos de financiamento negociados

Fonte: elaborado pela autora com base no Plano Plurianual 2012-2015 (RS, 2012a).

Além do PPA, são instrumentos relevantes nesse esforço de identificação dos objetivos paradiplomáticos os relatórios técnicos elaborados pelos órgãos estaduais ao longo da gestão. Nos relatórios elaborados para preparação das comitivas de missões ao exterior, eram expostas as motivações para as viagens e os principais objetivos. Como exemplo, tem-se o relatório elaborado para a missão à Coreia do Sul, realizada de 26 de maio a 4 de junho de 2011. Nesta missão, o objetivo geral era “conhecer mais detalhadamente o modelo de política industrial e tecnológica desenvolvida na República da Coreia, atrair investimentos, articular associações entre empresas e promover exportações de empresas gaúchas” (RS, 2011d, p. 8). Os objetivos específicos dividiam-se em cinco eixos: cooperação técnica, atração de investimentos, promoção comercial, cooperação educacional e cooperação governamental (RS, 2011d).

No eixo da cooperação técnica, objetivava-se visitar instituições governamentais, universidades e institutos tecnológicos responsáveis pela política industrial e tecnológica da Coreia do Sul. No eixo de atração de investimentos, o objetivo era atrair investimentos para o estado nas áreas de construção naval, semicondutores, setor eletrônico e automotivo. No eixo de promoção comercial, por sua vez, buscava-se articular associações entre empresas coreanas e gaúchas no setor de equipamentos para internet banda larga. No eixo de cooperação educacional,

tinha-se como objetivo conhecer o modelo de ensino fundamental praticado no país e estabelecer acordos institucionais para a troca permanente de informações sobre o tema. No eixo de cooperação governamental, pretendia-se estabelecer parcerias institucionais com o governo nacional sul-coreano para promover o desenvolvimento econômico conjunto (RS, 2011d).

### **3.2.3 Estrutura burocrática de paradiplomacia**

No início do mandato, a gestão de Tarso Genro extinguiu a SEDAI, órgão responsável pelas relações internacionais do estado até então. Ao contrário do que vinha sendo feito desde 1987, o governo não criou uma secretaria dedicada à pasta paradiplomática, mas sim uma assessoria vinculada ao Gabinete do Governador, a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI). À ACRI competia “[...] apoiar o governador em assuntos técnicos e políticos em temas referentes ao relacionamento de cooperação e de integração comunitária com outros países e organismos internacionais, em especial com os países do Mercosul, e em outras tarefas correlatas” (RS, 2011a, p. 4).

A estrutura da ACRI foi considerada inovadora no governo do Rio Grande do Sul, pois tratava as ações de relações internacionais como um trabalho transversal. A partir da coordenação da Assessoria, a paradiplomacia do estado contava com a participação de todas as secretarias de governo, agora responsáveis pela implementação das ações em seu âmbito de atuação. Dessa forma, a ACRI desenvolvia seu trabalho em conjunto com os demais órgãos do governo estadual, contribuindo para as ações destes no âmbito internacional (FERREIRA, 2015; NÚÑEZ, 2014).

Entre as funções da ACRI estava a administração da relação do governo estadual com representações de atores internacionais, desde os consulados e as câmaras de comércio instaladas no Rio Grande do Sul até as embaixadas em Brasília. Neste âmbito, as atividades eram tanto formais e cerimoniais – como a recepção de embaixadores e de comitivas que visitavam o estado –, quanto de cooperação – como o planejamento e implementação de ações conjuntas. A principal atribuição da ACRI, entretanto, era organizar as missões governamentais do estado e fornecer suporte às missões técnicas de cada secretaria (NÚÑEZ, 2014).

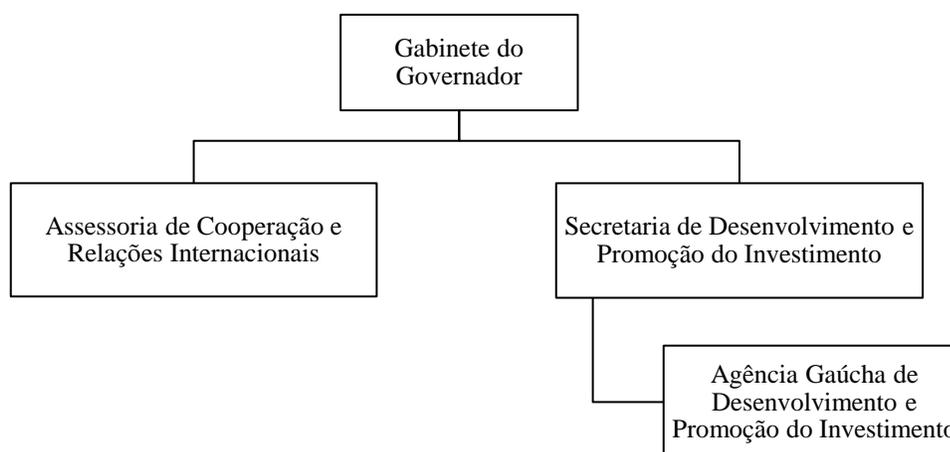
Era também função da ACRI a coordenação dos programas de cooperação técnica dos diferentes órgãos do estado com atores estrangeiros. Neste eixo, a Assessoria acompanhava as metas e cronogramas das ações, buscando manter os processos de cooperação ativos e atualizados. Por fim, coordenava também os trabalhos com atores intergovernamentais e

transnacionais, como as ações de promoção dos direitos humanos com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o apoio ao Fórum Social Mundial (NÚÑEZ, 2014).

A ACRI contava com uma equipe de 14 pessoas: um coordenador; sete técnicos das áreas de ciências sociais, direito e jornalismo; quatro estagiários estudantes de relações internacionais; e dois assistentes administrativos. A Assessoria pretendia contribuir para a formação de um quadro técnico de paradiplomacia permanente no estado, construindo uma cultura de relações internacionais que permanecesse mesmo após o término da gestão de Tarso (NÚÑEZ, 2014). Para isso, foi instituído o Fórum de Relações Internacionais, um espaço de articulação e qualificação que reunia mensalmente técnicos de todas as secretarias para discutir as políticas da área internacional do governo e realizar capacitações (RS, 2013b).

Além da ACRI, outros dois órgãos do governo estadual também tiveram um papel ativo nas relações internacionais da gestão Tarso, a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI) e a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI). O Organograma 1, abaixo, representa a estrutura paradiplomática da gestão:

**Organograma 1** – Estrutura paradiplomática do governo Tarso Genro



Fonte: elaborada pela autora com base na Lei 13.601, de 1 de janeiro de 2011 (RS, 2011a).

À SDPI competia a promoção das políticas de desenvolvimento produtivo do estado, ações de incentivo à competitividade da economia estadual e a captação de recursos para a realização destas ações. O foco da atuação da secretaria na esfera internacional eram os processos econômicos, a partir da participação em feiras e eventos comerciais e da atração de investimentos externos. A AGDI, por sua vez, era uma autarquia estadual vinculada à SDPI. Suas principais

funções eram apoiar a SDPI na formulação de projetos para o desenvolvimento socioeconômico do estado, executar políticas para melhorar as condições de competitividade dos negócios locais e apoiar os esforços de internacionalização das empresas. Estes três órgãos – ACRI, SDPI e AGDI – constituíam a estrutura burocrática de paradiplomacia do governo Tarso (RS, 2011a; 2011b).

### **3.2.4 Atividades de política externa estruturadas**

Para identificação das atividades de política externa, foram observadas as ferramentas paradiplomáticas utilizadas pela gestão, com base nas oito ferramentas apresentadas no capítulo anterior deste trabalho. As ferramentas foram identificadas a partir da Agenda do Governador, na qual constam todos os compromissos oficiais realizados pelo governador ao longo de seu mandato.

A ferramenta de estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais foi um importante eixo da paradiplomacia da gestão de Tarso Genro, conforme abordado na subseção anterior deste capítulo. A ferramenta de recepção de missões estrangeiras e organização de missões ao exterior, por sua vez, também foi amplamente utilizada. Constatou-se que, ao longo dos quatro anos de mandato, o governador participou de 17 missões governamentais e de uma missão como integrante da comitiva do governo federal (RS, 2019b).

Em 2011, foram realizadas missões ao Uruguai, Coreia do Sul, Argentina e Europa, passando por Espanha e Portugal. Em 2012, o governador integrou a comitiva da missão governamental da presidente Dilma Rousseff à Alemanha, além de realizar suas próprias missões ao Uruguai, Cuba, Argentina e duas missões à Europa, a primeira passando por Portugal e Espanha e a segunda visitando França e Portugal. Em 2013, foram realizadas missões a Portugal, Chile, China, Argentina, duas missões ao Uruguai e uma missão que passou pela Palestina, Israel e Portugal. Por fim, em 2014, foi realizada uma missão à Espanha (RS, 2019b).

Em relação à ferramenta de organização ou participação em feiras e eventos comerciais de temáticas específicas, foi identificada a participação do governador em duas feiras no exterior. Em 2011, participou da feira CEBIT, na Alemanha, considerada a maior exposição comercial do mundo no setor dos serviços de telecomunicação digital e tecnologia da informação. Em 2013, participou da Feira de Negócios e Investimentos de Hubei, durante a missão governamental à China. No estado, a Expointer é o principal exemplo de feira internacional organizada pelo governo. Além da participação de empresários internacionais do ramo do agronegócio, também

foram recepcionadas autoridades governamentais, como a Ministra de Estado das Relações Exteriores para Américas e Assuntos Consulares do Canadá, na edição de 2012, e o Vice-Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, nas edições de 2012 e 2013 (RS, 2019b).

Na ferramenta de cooperação em infraestrutura e recursos naturais compartilhados foram identificados projetos de cooperação com a Argentina e o Uruguai. Em 2011, estavam em desenvolvimento um projeto para reativação de linhas férreas entre o estado e o Uruguai, para melhor escoamento da produção agrícola entre as duas regiões, e uma cooperação no setor energético, para criação de centrais hidrelétricas no departamento uruguaio de Cerro Largo – região carente na geração de energia – com a utilização de tecnologia produzida no estado. Em 2013, foi assinado um projeto binacional de saneamento urbano integrado entre a cidade uruguaia de Aceguá e a cidade brasileira homônima, uma parceria entre a Companhia Riograndense de Saneamento e a companhia uruguaia Obras Sanitárias do Estado (RS, 2019b).

Ainda com o Uruguai, estavam em desenvolvimento a criação de uma agenda ambiental comum para a região de fronteira do Bioma Pampa e o estabelecimento do 1º Telecentro Binacional, na cidade de Santana do Livramento, para estender o acesso à internet banda larga até a região da fronteira. Destaca-se também a criação da Cadeia Binacional Solidária do PET, que tinha como objetivo consolidar a produção do setor de reciclagem de garrafas plásticas entre empreendimentos do Uruguai, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Com a Argentina, por sua vez, foi identificada uma cooperação infraestrutural para a construção de uma ponte ligando o município gaúcho de Porto Xavier e o município argentino de San Javier à usina hidrelétrica de Garabi (RS, 2019b).

No âmbito da ferramenta de desenvolvimento de parcerias para compartilhamento de conhecimento e tecnologia, foram localizados três projetos de cooperação da gestão Tarso. O primeiro projeto trata-se de uma parceria entre a Federação das Cooperativas Vinícolas do RS e a empresa Biolan Microbiosensores, localizada no País Basco, para aquisição de equipamentos e transferência de tecnologia visando o aprimoramento das uvas e vinhos produzidos no estado. O segundo projeto de cooperação, assinado durante a missão governamental a Israel, levou à criação do Polo de Tecnologia Aeroespacial do RS, em parceria com a empresa israelense Elbit Systems. Por fim, o governo desenvolveu também uma cooperação técnica e estratégica com a empresa chinesa Huawei, que levou à instalação do Centro Conjunto de Inovação no estado e a uma parceria entre a empresa e a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio

Grande do Sul para trabalho conjunto nos programas Cidades Digitais e Computação em Nuvem e Comunicações Unificadas (RS, 2019b).

A gestão Tarso também utilizou ativamente a ferramenta de participação em redes multilaterais e organizações internacionais. No âmbito das Nações Unidas, destacam-se as reuniões do governador com a Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos, visando a formação de um comitê especial de apoio aos refugiados que vivem no estado, e com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, para acompanhamento das políticas públicas de garantia dos direitos humanos no sistema carcerário estadual. Destaca-se também a participação do governo na reunião da Organização Internacional do Trabalho em Lisboa, em 2012, que debateu políticas para a inserção de jovens e pessoas com necessidades especiais no mercado de trabalho e para a promoção da igualdade de gênero (RS, 2019b).

No âmbito regional, por sua vez, o governo Tarso realizou encontros de trabalho com o Alto Representante-Geral do Mercosul e com o Secretário-Geral da Organização dos Estados Iberoamericanos. Por fim, no âmbito subnacional, destaca-se a participação do governo no Comitê de Estados do FCCR. O estado passou a coordenar o Comitê a partir de 2014 e foi responsável pela apresentação de um plano de ações para elevar e qualificar a participação dos estados e municípios integrantes do Mercosul no desenvolvimento do bloco (RS, 2014; 2019).

Na ferramenta paradiplomática de estabelecimento de representações no exterior, foi identificado apenas um projeto, o qual previa a instalação de um escritório do governo do Rio Grande do Sul na cidade uruguaia de Melo, visando uma melhor coordenação do escoamento da produção agrícola entre as duas regiões. Entretanto, o projeto não chegou a sair do papel. Por outro lado, no âmbito da ferramenta de assinatura de acordos e atos, foram identificados diversos compromissos firmados, com atores nacionais, subnacionais, privados e organizações internacionais. Para tal, foram utilizados os instrumentos de memorando de entendimento, protocolo de intenções, termo de compromisso, acordo de cooperação e contratos de financiamento, estes com o Banco Mundial, o BIRD, o BID e o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (RS, 2019b).

### 3.2.5 Análise do cenário de implementação das estratégias

Em relação ao processo de análise dos cenários de implementação das estratégias paradiplomáticas, observou-se nas Mensagens à Assembleia Legislativa do Governador Tarso Genro dos anos de 2012, 2013 e 2014 a apresentação de análises aprofundadas da conjuntura econômica internacional e regional. Estas análises foram instrumentos importantes para orientar as ações do governo do estado em cada ano de mandato, fornecendo informações e dados que auxiliaram no planejamento das políticas da área internacional.

Nos três anos, o destaque das análises são os desdobramentos da crise econômica do *subprime*<sup>23</sup> no mercado mundial e seus efeitos na economia gaúcha (RS, 2012b; 2013a; 2014a). Na Mensagem de 2012, é apresentada uma análise geral da economia global, com os principais índices econômicos pós-crise e as projeções dos organismos internacionais para os próximos anos (RS, 2012b). Com base na análise, a Mensagem finaliza a seção de conjuntura internacional com as possibilidades apresentadas pela crise às economias emergentes:

Essa transição de 2011 para 2012 está envolta em um clima de muita incerteza. Tendo em vista que as economias avançadas não tendem a mudar o cenário econômico no curto prazo, é preciso contar com a liderança das economias emergentes em termos de ritmo de atividade econômica e de geração de emprego para que a propagação da crise seja contida. (RS, 2012b, p. 17).

Na Mensagem de 2013, a análise da conjuntura global é seguida por uma análise da conjuntura da América do Sul, que destaca a queda dos índices econômicos da região, na esteira da continuidade da recessão mundial. O texto ressalta que um dos desdobramentos da recessão é a diminuição dos investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento e que “a saída possível para a crise, a retomada do investimento, da produção e do emprego, passa por nova direção do estado para se concretizar, diferente da hegemonia férrea da austeridade” (RS, 2013a, p. 9).

A Mensagem de 2014, por sua vez, desenvolve uma análise do cenário em cada região do mundo. Nos Estados Unidos e na Europa, o panorama econômico é considerado sombrio. Na Ásia e na África, a análise aponta uma melhora na conjuntura e o retorno do crescimento. Na América Latina, entretanto, a análise aponta para a necessidade de correções de rumo em sua

---

<sup>23</sup> Crise econômica e financeira iniciada a partir das perdas no mercado de financiamento de imóveis nos Estados Unidos. Ameaçou a saúde financeira de importantes bancos e fundos de investimento norte americanos e propagou-se pelo mercado mundial (JUNIOR; FILHO, 2008).

modalidade de crescimento. Segundo a Mensagem, os principais fatores de expansão das economias da região – as exportações de produtos primários, minerais e agropecuários e o consumo popular – perderam sua capacidade dinâmica, dada a redução dos ganhos nos termos de troca e da renda das classes populares (RS, 2014).

Outro instrumento que merece destaque no processo de análise dos cenários de implementação das estratégias paradiplomáticas da gestão Tarso são os relatórios técnicos elaborados pela ACRI. Estes relatórios apresentavam estudos aprofundados dos países, regiões e empresas com as quais o estado possuía interesse em se relacionar, com o objetivo de orientar o processo de tomada de decisão. Para as missões, eram elaborados relatórios com pré-agendas dos compromissos que poderiam ser do interesse da gestão nas viagens e perfis das empresas e autoridades governamentais com as quais a comitiva iria se encontrar, destacando os pontos de interesse em cada compromisso (RS, [entre 2011 e 2014]).

### **3.2.6 Participação de atores governamentais e da sociedade civil**

De acordo com Núñez (2014), a implementação das políticas de relações internacionais do governo Tarso Genro passava por um processo de construção participativa com atores da sociedade civil. A partir do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão de assessoramento ao governador instituído em 2011, 90 conselheiros de diferentes segmentos da sociedade analisavam, debatiam e propunham diretrizes para o desenvolvimento do estado. Compunham o Conselho representantes de universidades, entidades empresariais, cooperativas, sindicatos e organizações não-governamentais, entre outros (RS, 2011c).

As missões governamentais ao exterior também foram um relevante caso de participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil na paradiplomacia da gestão. Participavam das comitivas membros do executivo, deputados estaduais, prefeitos e secretários municipais, representantes de federações, sindicatos e associações, reitores de universidades, diretores de parques tecnológicos, empresas e jornalistas. Os membros da comitiva participaram de agendas conjuntas com o governador, mas também de agendas independentes, com empresas, institutos e associações de seu interesse (RS, 2011d; [entre 2011 e 2014]).

Como exemplo desta participação da sociedade civil, constatou-se que na missão à Coreia do Sul, em 2011, participaram, além do legislativo estadual e dos executivos estadual e municipais, a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Federação de

Comércio de Bens e Serviços (FECOMERCIO), o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico e Eletrônico, a Associação das Indústrias de Móveis, a Associação Brasileira das Empresas de Construção Naval e Offshore, a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), a Universidade do Vale do Rio dos Sinos, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade FEEVALE, a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, os parques tecnológicos TECNOPUC e TECNOSINOS, além de 15 empresas dos setores de energia, tecnologia e automotivo e cinco jornalistas da região (RS, 2011d; [entre 2011 e 2014]).

### **3.2.7 Implementação de atos normativos para regular a paradiplomacia**

Visando institucionalizar o processo de implementação das ações internacionais do governo, a gestão Tarso criou instrumentos para unificar os procedimentos e monitorar os resultados das atividades paradiplomáticas. O primeiro instrumento elaborado foi a Nota Técnica de Orientações Gerais para Elaboração de Instrumentos de Cooperação Internacional, criada para auxiliar os técnicos das secretarias estaduais na elaboração de instrumentos de cooperação. Neste documento, a ACRI recomendava que os instrumentos adotassem as nomenclaturas de Memorando de Entendimento, destinado a registrar princípios orientadores da cooperação quando já existissem tratativas anteriores entre as partes, e de Carta de Intenções, destinado ao estabelecimento de contatos com atores internacionais de interesse com os quais ainda não existissem tratativas anteriores. A Nota Técnica apresentava também um modelo de estrutura para os instrumentos e informava os procedimentos internos para a elaboração e tramitação dos documentos, os quais deveriam ser elaborados pelas secretarias, com o assessoramento da ACRI, e submetidos à Casa Civil do estado para aprovação (RS, 2012c).

Outro instrumento estabelecido foi a Ordem de Serviço nº 010/2012, que dispunha sobre os procedimentos para a realização de missões internacionais. A Ordem tinha como finalidade normatizar os procedimentos das missões, auxiliar no controle dos gastos e possibilitar um monitoramento mais objetivo dos resultados das viagens. Estabelecia quatro tipos de missões: missão técnica, missão prospectiva, missão precursora e missão governamental. As missões técnicas tinham como objetivo a identificação de boas práticas institucionais ou infraestruturais que pudessem ser de interesse do estado (ROSA, 2014). As missões prospectivas eram viagens de representantes do governo com natureza exploratória, visando avaliar possibilidades de cooperação entre o estado e atores internacionais, enquanto as missões precursoras objetivavam

investigar cooperações potenciais que pudessem envolver a participação do governador. Caso algum projeto de cooperação fosse considerado promissor, organizava-se então uma missão governamental. Estas, por sua vez, contavam com a participação do governador e eram motivadas por convites ou após recomendação das missões precursoras (RS, 2012e; NÚÑEZ, 2014).

A Ordem de Serviço apresentava também a composição dos participantes das comitivas em cada tipo de missão, as quais poderiam incluir a participação de deputados estaduais, prefeitos, entidades do setor privado, universidades e demais setores da sociedade civil interessados. Por fim, o documento estabelecia que a secretaria proponente da missão deveria comunicar à ACRI a composição da comitiva, os objetivos da viagem, o local e período de realização, os resultados esperados e a previsão de custos (NÚÑEZ, 2014; RS, 2012e; 2013a).

Outro instrumento estabelecido pela gestão com o objetivo de normatizar e institucionalizar as políticas de relações internacionais foi o Fórum de Relações Internacionais. O Fórum reunia-se mensalmente, com a coordenação da ACRI e a participação de um representante de cada secretaria, para debater e organizar as iniciativas internacionais do estado. Era um espaço de orientação e apoio técnico às ações das secretarias, com a realização de atividades formativas e palestras de especialistas acadêmicos e do MRE (NÚÑEZ, 2014; RS, 2013c).

### **3.2.8 Avaliação dos resultados das atividades internacionais**

Para identificação dos esforços de avaliação dos resultados da atuação internacional da gestão, os principais instrumentos que podem ser utilizados são as Mensagens à Assembleia Legislativa e os Relatórios de Avaliação dos PPAs. No âmbito das ações internacionais, estes documentos apresentavam as ações da ACRI, as missões realizadas e recepcionadas e seus resultados, as feiras internacionais que o governo participou ou organizou e os projetos de cooperação desenvolvidos (RS, 2012b; 2013a; 2013b; 2014a; 2014b; 2015b).

Além destes instrumentos, em 2013 a ACRI iniciou o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento de Missões Internacionais, visando estabelecer um processo mais objetivo de avaliação dos resultados das missões. Com o sistema, o governo buscou estabelecer indicadores que permitissem a sistematização, quantificação e mensuração dos resultados das ações internacionais. Entretanto, a ACRI esbarrou em dificuldades para construir os indicadores de análise, principalmente no âmbito das cooperações, em que a formulação de indicadores tende a ser mais complexa do que no âmbito econômico. Ainda que se possam quantificar os protocolos

de cooperação e memorandos de entendimento assinados, o acúmulo de experiência e aprendizado ao longo dos processos de cooperação são dimensões difíceis de quantificar. Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do Fórum de Relações Internacionais e contou com a participação das demais secretarias e órgãos do estado que também realizavam ou participavam das missões internacionais do governo (NÚÑEZ, 2014; RS, 2013c).

### 3.3 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO DE JOSÉ IVO SARTORI

A gestão de José Ivo Sartori governou o Rio Grande do Sul entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014. Durante o período eleitoral, a candidatura não chegou a propor políticas paradiplomáticas para seu governo. Entretanto, ao longo dos quatro anos de mandato, esse atraso foi superado e a gestão mostrou-se ativa na esfera internacional. Assim como na maior parte dos governos estaduais gaúchos, a paradiplomacia foi utilizada como um instrumento para a promoção comercial da indústria local e para a captação de financiamento para os projetos da gestão (RS, 2014c; 2015c; 2016b; 2017a; 2018).

O governo Sartori deu continuidade à tendência de alinhamento da paradiplomacia estadual com a política externa do governo nacional, mantendo contato com o MRE e seu escritório de representação no estado ao longo do mandato. Junto ao MRE, intensificou a cooperação do estado com a Argentina, visando a busca conjunta de novos mercados para os produtos da região. A gestão foi incluída pelo MRE nas políticas federais de integração com o Mercosul. Como exemplo, tem-se a inclusão do governador Sartori nas tratativas do governo federal com o presidente argentino Mauricio Macri, em sua visita ao Brasil. No Mercosul, o governo objetivava tornar o estado protagonista do processo de integração, assumindo um papel de liderança entre os estados brasileiros na reativação do bloco (RS, 2016d; 2016e).

No âmbito da estrutura paradiplomática do estado, o governo Sartori extinguiu a ACRI, criada pelo governo Tarso Genro, e retomou o modelo estrutural das gestões anteriores. Nesse período, o estado enfrentava um cenário crítico das finanças públicas, com fragilidade fiscal, problemas estruturais e escassez de recursos. Por essa razão, a gestão compreendia a paradiplomacia como um instrumento para auxiliar no esforço de recuperação financeira e econômica do estado. As relações internacionais do governo passaram a ser responsabilidade da recém criada Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT),

utilizando as políticas internacionais em prol do projeto de desenvolvimento estadual (RS, 2015a; 2016b).

As sete subseções a seguir abordam de forma mais aprofundada a paradiplomacia do governo de José Ivo Sartori, apresentando um estudo da gestão a partir dos critérios para qualificação da paradiplomacia elencados anteriormente. Dois oitenta e oito critérios, apenas não foram identificadas na gestão Sartori ações referentes ao critério de existência (ou tentativa de implementação) de legislações ou atos normativos para regular a paradiplomacia. Os demais critérios são apresentados a seguir.

### **3.3.1 Planejamento de política externa**

Assim como na gestão de Tarso Genro, o Plano de Governo da gestão de José Ivo Sartori é um importante instrumento para auxiliar no esforço de identificação de um planejamento de política externa por parte do governo. O Plano da gestão foi divulgado no período eleitoral de 2014 e apresentou os projetos que a candidatura pretendia realizar caso eleita. No documento, foram identificadas apenas duas menções à arena internacional. Em primeiro lugar, o Plano aborda o impacto negativo na base industrial gaúcha causado pela forte concorrência com os países asiáticos no setor calçadista. Afirma também que a concorrência internacional é um fator limitador do pleno florescimento da vitivinicultura do estado, prejudicada pela forte apreciação do Real. A segunda menção, por sua vez, enfatiza a necessidade de buscar novos financiamentos internacionais para atender às necessidades de logística, da malha rodoviária e para o melhor aproveitamento dos cursos de água para alternativas hidroviárias no estado (RS, 2014c).

Além do Plano de Governo, outro instrumento que pode ser utilizado para identificar um planejamento de política externa na gestão Sartori são os relatórios técnicos desenvolvidos pela Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais do governo. Nos relatórios elaborados antes das missões internacionais são exploradas as motivações para a realização da viagem, os principais objetivos, as agendas e um perfil do país, estado ou cidade visitada e das autoridades que participarão dos compromissos. Como exemplo, cita-se o relatório elaborado para a missão governamental à Argentina em 2016, no qual são apresentados os membros e a agenda da comitiva, a justificativa para a missão, os principais objetivos e os compromissos previstos. São apresentadas também análises da relevância das agendas previstas com as autoridades governamentais argentinas e dos temas a serem abordados nos encontros (RS, 2016e).

### 3.3.2 Objetivos paradiplomáticos

Da mesma forma que na análise da gestão Tarso, para a identificação de objetivos paradiplomáticos claros e definidos na gestão Sartori um importante instrumento que pode ser utilizado é o PPA. O Plano desenvolvido pelo governo de José Ivo Sartori abrange o quadriênio 2016-2019. Diferentemente do governo anterior, nesta gestão as relações internacionais não foram incluídas no mapa estratégico que guiou o desenvolvimento do PPA (RS, 2016a). Apesar disso, foram identificadas oito ações relacionadas à atuação internacional do estado, organizadas no Quadro 2 abaixo:

**Quadro 2** – Ações internacionais do PPA da gestão de José Ivo Sartori

Continua

Órgão responsável	Programa	Ação	Descrição	Meta
SDECT	Fomento ao desenvolvimento produtivo, empreendedorismo e inovação tecnológica	Internacionalização da pesquisa e desenvolvimento tecnológico com vistas a <i>startups</i> e <i>joint ventures</i>	Promover iniciativas para desenho e execução de políticas de desenvolvimento tecnológico e industrial em ações compartilhadas com instituições estrangeiras	4 iniciativas compartilhadas
	Promoção de um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico do estado	Articulação de negócios internacionais e inteligência estratégica competitiva	Coordenar políticas de promoção comercial e atração de investimento no âmbito internacional, através da definição de países, setores e feiras de interesse ao estado; da organização de missões institucionais; da elaboração de estudos de inteligência [...]; e da participação em <i>workshops</i> e treinamentos, alinhado às políticas nacionais de desenvolvimento	48 atividades realizadas, 1000 estudos realizados e 8 missões realizadas
		Fomento à promoção comercial	Ampliar o número de empresas gaúchas exportadoras, qualificar a pauta exportadora e diversificar os países de destino, através da criação de um instrumento institucional para integração das micro, pequenas e médias empresas na política de inovação tecnológica e industrial, visando facilitar o acesso ao mercado internacional; a promoção da cultura exportadora; e a organização de <i>workshops</i> e treinamentos; alinhado à política nacional de exportações	96 capacitações e treinamentos realizados, 720 empresas atendidas e 36 interiorizações realizadas

Órgão responsável	Programa	Ação	Descrição	Meta
AGDI		Implementação de políticas de promoção comercial	Organizar e apoiar as empresas gaúchas na participação em eventos, feiras e missões nacionais e internacionais; apoiar feiras realizadas no estado; e realizar estudos e atividades de apoio à promoção comercial, visando elevar a inserção internacional e a geração de receita das empresas gaúchas	440 empresas apoiadas, 53 feiras apoiadas e 20 missões realizadas
		Implementação de políticas para atração de investimentos	Organizar, apoiar e participar de eventos, feiras e missões nacionais e internacionais com foco na atração de investimentos produtivos e de infraestrutura para o estado, bem como realizar estudos e demais ações voltadas à atração de investimentos	21 atividades realizadas, 460 empresas contatadas, 115 empresas direcionadas [...], 115 estudos, 8 investimentos atraídos e 10 missões realizadas
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional	Planejamento para o desenvolvimento regional	Captação de recursos	Identificar recursos financeiros e técnicos, de origem nacional ou internacional; elaborar cartas-consulta; preparar programas e projetos multissetoriais; apoiar a preparação de programas e projetos setoriais; negociar contratos de financiamento; coordenar e avaliar a execução de programas e projetos financiados	3 contratos de financiamento, 3 coordenações de projetos e 50 relatórios de execução de programas

Fonte: elaborada pela autora com base no Plano Plurianual 2016-2019 (RS, 2016a).

Além dos objetivos apresentados no PPA, a gestão Sartori também divulgou alguns objetivos paradiplomáticos a partir de entrevistas conferidas pelos membros do executivo estadual, principalmente em coletivas de imprensa antecedendo a realização de missões internacionais. Na coletiva da missão à Argentina, realizada em agosto de 2016, o Secretário Adjunto da SDECT, Renato de Oliveira, afirmou que

O objetivo da missão não é intensificar um comércio ou intercâmbio que já existe entre os países do Mercosul, que obviamente tem seus problemas, mas que tem sua velocidade de cruzeiro, seu limite. O objetivo é ampliar o horizonte da cooperação no sentido de torná-la mais aberta para o mercado internacional. Dar maior competitividade às economias do RS e da Argentina, especialmente de algumas províncias que temos maior similaridade, através de uma política de iniciativas comuns (OLIVEIRA, 2016, p. 1).

Também em entrevista, o Governador Sartori afirmou que um dos objetivos da gestão era tornar o estado protagonista no processo de integração do Mercosul, assumindo um papel de liderança entre os estados brasileiros na reativação do bloco. O fortalecimento das relações com os países do Mercosul era visto como a única alternativa de curto prazo que poderia ser explorada para estimular o crescimento econômico estadual. Nesse sentido, a Argentina era considerada a principal parceira no bloco, tornando-se o alvo dos esforços de cooperação internacional do governo (SARTORI, 2016; RS, 2016e).

Na coletiva que antecedeu a missão ao Japão, em junho de 2017, o governador afirmou que “nosso objetivo é atrair investimentos e promover nossos produtos nesse mercado tão pujante, que é o Japão” (SARTORI, 2017a, p. 1), destacando a importância de mostrar as potencialidades econômicas do estado no exterior. Na mesma entrevista, o governador lembrou que a atração de investimentos foi o principal objetivo da visita à França, enquanto a promoção comercial dos produtos e serviços gaúchos, principalmente nas áreas de viticultura, turismo e design, foi o objetivo da visita à Itália (SARTORI, 2017a). Por fim, na coletiva de imprensa da missão à Alemanha, realizada em setembro de 2017, divulgou-se que o objetivo da missão era a atração de investimentos. A viagem concluiu os processos de negociação para ampliação dos investimentos de três empresas alemãs no estado: SAP, Stihl e Fraport (SARTORI, 2017b).

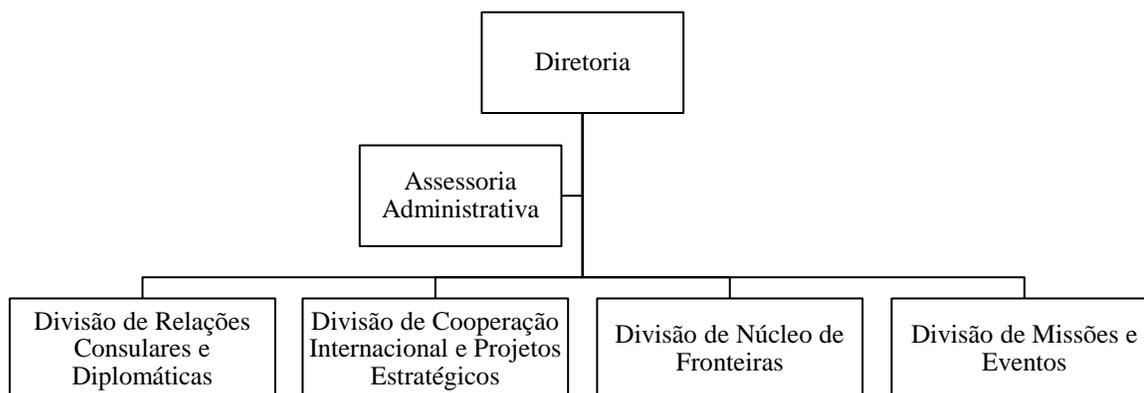
### **3.3.3 Estrutura burocrática de paradiplomacia**

O governo de José Ivo Sartori modificou a estrutura do executivo estadual e extinguiu a ACRI, criada pelo governo de Tarso Genro. O núcleo das relações internacionais do estado foi transferido para a recém criada SDECT, que unificou as estruturas da SDPI e da Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico. Entre as competências desta nova secretaria estavam a atuação nos processos de cooperação e relações internacionais e a captação de recursos com instituições financeiras públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, para o financiamento de projetos de desenvolvimento e infraestrutura do estado (RS, 2015a).

Para gerir o âmbito de relações internacionais da SDECT, foi criada a Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais (DRII). À DRII competia: coordenar as missões internacionais do governo; acompanhar as relações do governo com o corpo diplomático acreditado no estado; gerenciar as ações de cooperação internacional; auxiliar as empresas locais em seu processo de internacionalização; e captar recursos junto a órgãos nacionais e

internacionais, dando suporte aos projetos de desenvolvimento econômico do estado (RS, 2017b). A Diretoria contava com quatro divisões, apresentadas no Organograma 2, abaixo:

**Organograma 2** – Estrutura da Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais



Fonte: elaborada pela autora com base em RS (2017b).

Nesta estrutura, à Divisão de Relações Consulares e Diplomáticas competia a manutenção das relações do governo com os consulados e embaixadas de atores estrangeiros credenciados no estado e a recepção de missões diplomáticas estrangeiras. A Divisão de Cooperação Internacional e Projetos Estratégicos, por sua vez, era responsável pelo gerenciamento das cooperações com atores internacionais, pelo auxílio na captação de recursos financeiros no exterior e pelo desenvolvimento de pareceres técnicos e documentos informativos para auxílio na tomada de decisão das ações internacionais. À Divisão de Núcleo de Fronteiras competia a gestão do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira, um instrumento estadual instituído para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriça no âmbito da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira do governo federal. Por fim, a Divisão de Missões e Eventos era responsável pela organização das missões governamentais e empresariais da SDECT e das demais secretarias e órgãos do governo e pelo auxílio na recepção de missões governamentais e empresariais (RS, 2017b).

Assim como no governo Tarso, a estrutura de relações internacionais do governo Sartori contou com a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, que passou a ser vinculada à SDECT. As funções da AGDI continuaram a ser o apoio na formulação de projetos para o desenvolvimento estadual e na internacionalização das empresas locais. Entretanto, ao final do segundo ano de mandato da gestão, a AGDI foi extinta e substituída pelo

Escritório de Desenvolvimento de Projetos. O novo órgão passou a ser responsável por desenvolver e executar projetos de desenvolvimento e de infraestrutura, auxiliar na modernização e desburocratização da administração pública estadual e apoiar a captação de recursos financeiros em instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para viabilizar projetos de interesse do estado (RS, 2016a; 2016g).

### **3.3.4 Atividades de política externa estruturadas**

Assim como na análise da gestão de Tarso, para identificação de atividades de política externa estruturadas no governo Sartori foram observadas as ferramentas paradiplomáticas utilizadas pela gestão, a partir da Agenda do Governador. A ferramenta de estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais foi abordada na subseção anterior, a partir da Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais e suas quatro divisões.

A ferramenta de recepção de missões estrangeiras e organização de missões ao exterior, por sua vez, também foi utilizada pela gestão Sartori, tendo sido constatada a realização de sete missões governamentais ao longo dos quatro anos de mandato. Em 2015, foi realizada uma missão ao Uruguai, enquanto em 2016 foram realizadas duas missões, a primeira à Argentina e a segunda à Europa, passando por Alemanha, França e Itália. Por fim, em 2017 foram realizadas duas missões à Argentina, uma missão ao Japão e uma missão à Alemanha (RS, 2019a).

Em relação à ferramenta de organização ou participação em feiras e eventos comerciais de temáticas específicas, foi identificada a participação do governador em três eventos comerciais internacionais no exterior e um no Brasil. Durante a missão à Argentina em 2016, participou de dois seminários bilaterais de oportunidades comerciais, nas províncias de Misiones e Mendoza. Durante a missão ao Japão, por sua vez, o governador participou do VIII Seminário Econômico Brasileiro do Banco Iwata Shinkin, onde divulgou as empresas gaúchas com potencial exportador nos setores metalmeccânico e alimentício para empresários japoneses (RS, 2019a).

No Brasil, o governador participou do 35º Encontro Econômico Brasil-Alemanha, promovido pela Confederação Nacional da Indústria e pela Federação das Indústrias da Alemanha. No evento, participaram lideranças empresariais do setor industrial e autoridades governamentais dos dois países, que debateram os entraves à competitividade do setor produtivo. Em relação aos eventos internacionais organizados pelo governo estadual, o destaque novamente vai para a Expointer. Além da participação de empresários internacionais do ramo do

agronegócio, entre eles o Vice-Presidente da multinacional Toyota, também foram recepcionadas autoridades governamentais, como o Cônsul da República Tcheca e o Embaixador do Uruguai, na edição de 2016, e o Cônsul da Espanha, em 2017 (RS, 2019a).

Na ferramenta de cooperação em infraestrutura e recursos naturais compartilhados foram identificados projetos de cooperação do governo com Argentina, Uruguai e Paraguai. Com a Argentina, foram desenvolvidos projetos para a construção da terceira ponte internacional Brasil-Argentina e para unificação das regras dos serviços de migração e de vigilância sanitária na região de fronteira. Com o Uruguai, foram desenvolvidas parcerias para fortalecimento do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde e para desenvolvimento do projeto da hidrovia Brasil-Uruguai, que seria uma alternativa à circulação de mercadorias por vias rodoviárias entre as duas regiões. Por fim, com o Paraguai foi acordado o projeto do Circuito Internacional das Missões Jesuíticas na América do Sul, que previa a integração das regiões que compõem as Missões Jesuíticas para a formação de um circuito turístico internacional (RS, 2019a).

No âmbito da ferramenta de desenvolvimento de parcerias para compartilhamento de conhecimento e tecnologia, foram localizados quatro projetos principais de cooperação da gestão Sartori. Com a Alemanha, o estado retomou o Acordo de Cooperação Bilateral, que pretendia apresentar as experiências de sucesso das cooperativas agropecuárias alemãs às cooperativas gaúchas. Com o Chile, foi desenvolvido o projeto do Corredor Bioceânico Central, que previa a integração política, social, cultural, logística e econômica da região a partir da rota de ligação entre o oceano Pacífico e o Atlântico. Com o Japão, foram desenvolvidos dois projetos, para exploração sustentável do carvão mineral do estado com a utilização de tecnologia japonesa e para prevenção da degradação do Sistema Lagunar Norte gaúcho, a partir do intercâmbio científico com o Japão (RS, 2019a).

Na ferramenta de participação em redes multilaterais e organizações internacionais foram identificadas ações com organizações intergovernamentais, regionais e subnacionais. No âmbito intergovernamental, o governador participou de uma audiência com a Diretora da Organização Internacional do Trabalho. No âmbito regional, participou da assinatura da Carta de Porto Alegre, um compromisso para o avanço na integração sul americana e na reativação do Mercosul. No âmbito subnacional, reuniu-se com o Secretário-Geral da Organização das Regiões Unidas para

demonstrar o interesse do governo em ingressar no organismo. Posteriormente, participou do Congresso de Intendentes do Uruguai organizado pela rede (RS, 2019a).

No âmbito da ferramenta de estabelecimento de representações no exterior, foi identificado o projeto de instalação de um centro de promoção comercial do Rio Grande do Sul na Argentina. Entretanto, o projeto não chegou a sair do papel. Por fim, na ferramenta de assinatura de acordos e atos, foram identificados compromissos firmados com atores nacionais, subnacionais e privados. Para tal, foram utilizados os instrumentos de memorando de entendimento, protocolo de intenções, termo de cooperação e contratos de financiamento, estes com a Corporação Andina de Fomento, o BID, o BIRD, a Agência Francesa de Desenvolvimento e o Banco Europeu de Investimento (RS, 2019a).

### **3.3.5 Análise do cenário de implementação das estratégias**

Em relação ao processo de análise dos cenários de implementação das estratégias paradiplomáticas, assim como na gestão Tarso, observou-se que nas Mensagens do Governador Sartori à Assembleia Legislativa foram apresentadas análises da conjuntura econômica global. Na Mensagem de 2015, é apresentada uma breve análise do cenário global, com destaque para o crescimento dos índices econômicos dos Estados Unidos e da China e a redução no preço das commodities (RS, 2015c). Na mensagem de 2016, o destaque vai para a recuperação modesta das economias avançadas, especialmente na Zona do Euro, e para a redução na taxa de crescimento das economias emergentes, ainda que com otimismo na recuperação da economia argentina, a partir da eleição do novo governo nacional em 2015 (RS, 2016b).

Em 2017, a Mensagem abordou os impactos que a saída do Reino Unido da União Europeia e a eleição do Presidente Donald Trump nos Estados Unidos acarretariam na economia global, assim como a tendência de desaceleração da economia chinesa. Na América Latina, a Mensagem apontou a projeção de um cenário mais positivo, apesar do crescimento modesto da região. O governo buscou restabelecer a articulação com os países vizinhos, visando prospectar novos mercados para os produtos locais e tornar o estado mais propício para o investimento estrangeiro (RS, 2017a). Na Mensagem de 2018, as projeções para a região continuaram cautelosas, afirmando a necessidade de dinamizar o comércio exterior e o investimento, consideradas as tradicionais variáveis propulsoras das economias da região (RS, 2018).

Outro destaque do âmbito de análise de cenários da gestão são os estudos estratégicos elaborados pela DRII. Entre 2017 e 2018, foram elaborados 1071 relatórios de inteligência estratégica, que consistiam em estudos e listas de prospecção de empresas de interesse do estado, perfis dos países e atores subnacionais com os quais o governo teve contato, análises setoriais e estudos de oportunidades da balança comercial estadual. Estes relatórios tinham como objetivo identificar novas oportunidades e auxiliar o governo no processo de tomada das decisões de âmbito internacional (RS, 2017a; 2018).

### **3.3.6 Participação de atores governamentais e da sociedade civil**

O principal exemplo da participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil nas relações internacionais do governo Sartori são as missões governamentais ao exterior. Participavam das comitivas membros do executivo e do legislativo estadual, prefeitos e secretários municipais, empresas da região, representantes de federações, associações, universidades e parques tecnológicos. Estes atores participavam das agendas do governador, mas também de agendas independentes, com empresas, institutos e associações de seu interesse (RS, 2016e).

Como exemplo, constatou-se que na missão à Argentina, em agosto de 2016, participaram, além do legislativo estadual e dos executivos estadual e municipais, a FIERGS, a FECOMERCIO, o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa, a Associação Brasileira dos Transportes Internacionais, a FURG, o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas e a Rede Gaúcha de Incubadoras e Parques Tecnológicos. Ademais, participaram também as empresas Marcopolo, Oderich, Dana Incorporates e Stihl e um representante da Rede Bandeirantes (RS, 2016e).

### **3.3.7 Avaliação dos resultados das atividades internacionais**

Assim como na gestão de Tarso Genro, as Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa e os Relatórios de Avaliação do PPA são os principais instrumentos para identificação de esforços para avaliação dos resultados das atividades internacionais no governo de José Ivo Sartori. No âmbito das ações internacionais, as Mensagens apresentam, de forma qualitativa, as missões ao exterior realizadas pelo governo, os projetos de captação de financiamento externo, os

estudos estratégicos produzidos pela DRII e as cooperações desenvolvidas com atores internacionais (RS, 2016b; 2017a; 2018). Nos Relatórios de Avaliação do PPA, por sua vez, são apresentados, de forma quantitativa, os valores de financiamento captados, as missões empreendidas, os contatos com empresas e investidores externos realizados e os estudos desenvolvidos (RS, 2017c).

A partir dos Planos de Governo, dos PPAs e seus Relatórios de Avaliação, das Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa, das Agendas dos Governadores, da legislação estadual e de relatórios técnicos desenvolvidos pelas gestões, foi possível analisar a atuação internacional dos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori a partir dos critérios de qualificação da paradiplomacia sistematizados no capítulo anterior. Na gestão Tarso, foram identificados os oito critérios: planejamento, objetivos definidos; estrutura burocrática; atividades estruturadas; análise de cenário; participação da sociedade civil; implementação de atos normativos; e avaliação dos resultados. Na gestão Sartori, apenas o critério de implementação de atos normativos para regular a paradiplomacia não foi identificado.

O capítulo seguinte dá continuidade ao esforço de qualificação da paradiplomacia dos estados federados, a partir de duas etapas. Na primeira etapa, são retomados os principais aspectos do estudo da atuação internacional das gestões de Tarso Genro e de José Ivo Sartori apresentado neste capítulo, com o objetivo de identificar, a partir dos critérios elencados e aplicados no estudo, se se trata de casos de política externa ou de relações externas subnacionais. Na segunda etapa, são apresentados os limites da abordagem de qualificação da paradiplomacia empregada por este trabalho, a partir do estudo do caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

#### **4 LIMITES E DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA**

Dada a natureza experimental deste trabalho, que buscou não apenas analisar a atuação internacional de dois governos de um estado federado brasileiro, mas também identificar os critérios a serem utilizados nesta análise, a partir do levantamento bibliográfico de relevantes pesquisadores da paradiplomacia e da perspectiva da Análise de Política Externa, é interessante identificar também os limites dos critérios elencados. A partir do estudo dos limites da abordagem proposta nesta pesquisa, contribui-se para o aperfeiçoamento do método de qualificação da paradiplomacia em trabalhos futuros (VARGAS; MANCIA, 2019). Para tal fim, este capítulo está dividido em duas seções.

A primeira seção retoma os principais aspectos do estudo da atuação internacional dos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori desenvolvido no capítulo anterior, o qual permitiu a observação dos oito critérios para qualificação da paradiplomacia estipulados pelo trabalho em dois casos práticos de relações internacionais subnacionais. Nesta seção, são retomados os principais aspectos dos critérios observados em cada administração e os principais conceitos da abordagem teórica utilizada neste trabalho, de modo a observar se os critérios elencados aplicam-se satisfatoriamente na atuação internacional das duas gestões e se estas lograram desenvolver uma política externa subnacional em seus mandatos.

A segunda seção, por sua vez, apresenta os limites da abordagem de qualificação da paradiplomacia empregada por este trabalho. Para auxiliar neste esforço, é feito um estudo da atuação internacional de outro ente subnacional brasileiro, a partir do caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão para enfrentamento da pandemia da Covid-19. Além da apresentação do caso, a seção aborda o conflito entre o estado maranhense e o governo federal em torno do processo de importação e reflete sobre como os critérios de qualificação da paradiplomacia estipulados no primeiro capítulo não se aplicam de forma satisfatória neste processo de atuação internacional de caráter *ad hoc*, reativo e conflituoso com o governo federal.

##### **4.1 OS GOVERNOS DE TARSO GENRO E DE JOSÉ IVO SARTORI: CASOS DE POLÍTICA EXTERNA OU DE RELAÇÕES EXTERNAS?**

A partir do estudo das gestões de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, foi possível observar os critérios de qualificação da paradiplomacia em dois casos práticos de atuação internacional do

Rio Grande do Sul. Apesar de os critérios terem sido observados de maneira satisfatória em ambas as gestões, constataram-se certos contrastes entre os governos.

Em primeiro lugar, identificou-se um planejamento de política externa mais estruturado no governo Tarso do que no governo Sartori. Enquanto a gestão de Tarso apresentou diversas propostas para a atuação internacional do estado em seu Plano de Governo, a gestão de Sartori apenas mencionou brevemente o cenário internacional, ao abordar os riscos da concorrência no mercado internacional e a necessidade de prospectar investimentos externos para o estado. Essa lacuna, entretanto, foi superada durante o mandato de Sartori, já que se constatou que a gestão utilizou as principais ferramentas paradiplomáticas abordadas na literatura da temática e elencadas neste trabalho, sendo elas: a organização de missões ao exterior, a participação em eventos comerciais, a cooperação em infraestrutura e recursos naturais compartilhados, o compartilhamento de conhecimento e tecnologia, a participação em redes e organizações internacionais, o estabelecimento de representações no exterior, a assinatura de acordos e a institucionalização da paradiplomacia. A gestão Tarso, por sua vez, também fez uso das ferramentas elencadas, sendo possível identificar, então, atividades de política externa estruturadas em ambas as gestões.

Por outro lado, no âmbito do critério de objetivos paradiplomáticos claros e definidos, constatou-se no governo de Tarso Genro que, apesar de um dos objetivos norteadores do desenvolvimento do PPA 2012-2015 remeter à cooperação internacional e ao Mercosul, nenhuma das ações apresentadas no PPA está diretamente relacionada à paradiplomacia. Da mesma forma, ainda que outras secretarias do governo tenham estabelecido objetivos de cunho internacional, o Gabinete do Governador, órgão do executivo estadual ao qual pertence a ACRI, não estabeleceu nenhuma ação que remetesse às relações internacionais. Em contraste, no governo de José Ivo Sartori foram identificados objetivos claros e definidos de paradiplomacia, entre eles projetos de internacionalização da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico estadual e o desenvolvimento de estudos estratégicos acerca do mercado internacional.

A falta de objetivos paradiplomáticos mais diretos na gestão Tarso pode estar diretamente relacionada ao fato da paradiplomacia ter sido tratada como um instrumento do desenvolvimento estadual pela gestão, e não como um fim em si mesma. Dessa forma, o âmbito de relações internacionais não recebeu objetivos propriamente definidos porque a atuação internacional era

considerada uma ferramenta para realização das políticas públicas do governo, e não um objetivo por si só.

Em relação à estrutura burocrática de paradiplomacia dos governos, por sua vez, observou-se que o formato da estrutura da gestão de Tarso Genro vai ao encontro do primeiro modelo de organização da burocracia de paradiplomacia identificado por Cornago (2010) – apresentado no primeiro capítulo deste trabalho –, em que há uma abordagem horizontal das relações internacionais, na qual o setor dedicado à paradiplomacia é responsável apenas pela coordenação das atividades internacionais dos outros departamentos e secretarias do governo estadual.

Por outro lado, a estrutura da gestão de José Ivo Sartori vai ao encontro do segundo modelo de organização da burocracia de paradiplomacia identificado por Cornago (2010), em que há uma estrutura organizacional vertical das relações internacionais no estado. Neste modelo, a secretaria dedicada à paradiplomacia é responsável pela execução das atividades internacionais de todo o governo. A modificação na estrutura paradiplomática feita pela gestão Sartori representa um retorno à estrutura anterior ao governo Tarso, em que a nova SDECT retoma as funções das antigas SEAI e SEDAI. Neste formato, as ações internacionais apresentam um caráter mais isolado e tendem aos interesses da secretaria, que, na maioria das vezes, restringem-se à esfera da promoção comercial e atração de investimentos.

Foram identificados também processos de análise dos cenários de implementação das estratégias paradiplomáticas em ambas as gestões. Os dois governos desenvolveram análises da conjuntura econômica e financeira internacional e estudos técnicos sobre países, regiões ou empresas de interesse do estado, instrumentos que embasaram os processos de tomada de decisão dos governos.

Da mesma forma, ambas as gestões contaram com a interação e participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil no processo de política externa, sendo o principal exemplo dessa participação as missões internacionais empreendidas pelos governos. Também foram constatados esforços para avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais nos dois governos, a partir de uma apresentação qualitativa dos resultados nas Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa e uma apresentação quantitativa nos Relatórios de Avaliação dos PPAs.

A principal diferença entre a atuação internacional das duas gestões está no critério de implementação de normas e legislações para regular a paradiplomacia. O governo Tarso apresentou diversos esforços de normatização das relações internacionais, como o desenvolvimento de uma nota técnica para orientar a elaboração de instrumentos de cooperação internacional, a publicação de uma ordem de serviço para normatizar os procedimentos das missões internacionais e a instituição do Fórum de Relações Internacionais, um espaço de coordenação das ações internacionais do governo e de capacitação dos servidores para atuação em temáticas internacionais. No governo Sartori, por outro lado, não foram identificados esforços em prol desta normatização da paradiplomacia.

Apesar destes contrastes entre a atuação internacional dos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori e da identificação de algumas lacunas nos dois processos, dada a observação dos oito critérios na gestão Tarso e de sete critérios na gestão Sartori, constatou-se que as duas gestões apresentaram os principais componentes de uma política externa subnacional apresentados na literatura estudada por este trabalho e elencados neste estudo.

#### 4.2 OS LIMITES DA QUALIFICAÇÃO DA PARADIPLOMACIA: O CASO MARANHENSE

Os oito critérios para qualificação da paradiplomacia se aplicaram aos dois casos do Rio Grande do Sul, permitindo o estudo da atuação internacional das administrações de Tarso Genro e de José Ivo Sartori a partir de uma metodologia adaptada à análise da institucionalização da paradiplomacia no estado. Porém, conforme abordado na seção introdutória deste trabalho, a paradiplomacia se trata do envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais a partir de atividades permanentes ou *ad hoc* – reativas ou momentâneas (CORNAGO, 1999; SALOMÓN, 2011). Dessa forma, ainda que os critérios apliquem-se à análise da natureza permanente da paradiplomacia, observou-se que estes apresentam limites quando aplicados à sua natureza *ad hoc*.

Conforme nos aponta Cornago (1999; 2010), nem sempre a paradiplomacia ocorre de maneira permanente e institucionalizada, já que uma das suas principais características é o pragmatismo. Os atores subnacionais são motivados a atuar internacionalmente também por questões reativas, que não estavam em seu planejamento de governo, mas que, por afetarem

diretamente o bem-estar das populações locais, passam a depender consideravelmente do envolvimento das autoridades subnacionais (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1999).

Este comportamento paradiplomático reativo pode ocorrer quando há desentendimentos entre as esferas de poder de um país quanto ao desenvolvimento da política externa nacional ou quando o governo federal se mostra ineficiente para defender e promover os interesses de suas regiões (SOLDATOS, 1990). Conforme abordado no segundo capítulo deste trabalho, Hocking (1999) afirma que, quando os governos subnacionais consideram que seus interesses não são devidamente representados por seu governo nacional, tendem a adotar uma estratégia de inserção internacional mais direta, utilizando os seus próprios recursos e contatos com atores internacionais para acessar diretamente a arena internacional, sem a intermediação do governo federal.

Em um Estado nacional, alguns entes federados podem desfrutar de uma posição mais forte e privilegiada dentro do governo federal, de modo que a política externa nacional abrange os seus interesses e não há necessidade de uma atuação internacional independente que possa entrar em conflito com a diplomacia do governo central. Outros entes federados, entretanto, são impelidos a atuar internacionalmente para garantir o atendimento das demandas que são de sua competência quando o governo federal não é capaz ou não tem interesse em fazê-lo (SOLDATOS, 1990).

Dessa forma, para abordar os limites da abordagem de qualificação da paradiplomacia a partir dos critérios identificados por este trabalho, esta seção também utilizará o estudo de um caso de atuação internacional de um ente subnacional brasileiro. Mais especificamente, apresentará o caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão para enfrentamento da pandemia da Covid-19<sup>24</sup>. Ao contrário da paradiplomacia dos governos de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, o caso apresentado a seguir não se trata do envolvimento de um governo subnacional nas relações internacionais a partir de atividades permanentes, mas sim a partir de uma necessidade *ad hoc* e reativa. Também ao contrário dos casos do Rio Grande do Sul, o caso

---

<sup>24</sup> A Covid-19 é uma doença altamente contagiosa causada pelo coronavírus SRA-CoV-2. O primeiro caso da doença foi identificado na China em 12 novembro de 2019, tendo se disseminado pelo mundo rapidamente e alcançado o status de pandemia em 11 de março de 2020. No Brasil, um dos principais desafios governamentais causados pela Covid-19 é a necessidade de evitar o colapso do sistema de saúde público, dado o rápido crescimento do número de pacientes em estado grave. Como nos casos mais críticos da doença os pacientes desenvolvem síndrome respiratória aguda e precisam ser internados em unidades de tratamento intensivo com respiradores pulmonares, há uma alta demanda por estes equipamentos nos hospitais brasileiros (ROSSI; SILVA, 2020).

maranhense não se mostrou cooperativo e complementar ao governo central, mas sim abertamente conflituoso com as estratégias para enfrentamento da pandemia empregadas pelo governo federal.

Conforme nos indicam Soldatos (1993) e Cornago (1999) a partir de suas conceituações, a paradiplomacia pode ser tanto permanente e cooperativa, quanto *ad hoc* e conflituosa com o governo federal. Conforme será abordado nas subseções seguintes, ainda que a atuação internacional do Maranhão se encaixe nestas definições de paradiplomacia, os critérios de planejamento de política externa, objetivos paradiplomáticos definidos, estrutura burocrática de paradiplomacia, atividades de política externa estruturadas, análise do cenário de implementação das estratégias, participação da sociedade civil, implementação de atos normativos e esforços para avaliação dos resultados obtidos não se aplicam satisfatoriamente a este caso.

#### **4.2.1 O caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão**

O Estado do Maranhão não era considerado uma referência no âmbito da atuação internacional dos atores subnacionais. Em 2014, chegou a ser o único dentre os estados brasileiros a não possuir um setor dedicado às relações internacionais em seu governo (BARBOSA, 2014). Entretanto, em 2020, a paradiplomacia do Maranhão foi noticiada nos principais jornais nacionais e internacionais, quando um esforço empreendido pelo estado para importação de respiradores a serem utilizados no enfrentamento da pandemia da Covid-19 se tornou um caso emblemático da paradiplomacia dos entes subnacionais brasileiros (WILLIAM, 2021).

Com a chegada da pandemia da Covid-19 ao Brasil e o risco de colapso do sistema de saúde do estado, o governo do Maranhão empreendeu esforços para adquirir equipamentos médico-hospitalares necessários para o enfrentamento da pandemia. Entre estes equipamentos, a maior necessidade era adquirir respiradores pulmonares para os leitos hospitalares de cuidados intensivos (ALVARENGA *et al.*, 2020).

Nas duas primeiras tentativas de compra, o estado encomendou 218 respiradores com dois fornecedores brasileiros (WILLIAM, 2021). Entretanto, logo em seguida o governo federal brasileiro requisitou, através de um ofício distribuído pelo Ministério da Saúde aos principais fabricantes de respiradores do país, “[...] a totalidade dos bens já produzidos e disponíveis a pronta entrega, bem como, a totalidade dos bens cuja produção se encerre nos próximos 180 dias”

(BRASIL, 2020d, p. 1). Para tal, utilizou como base o Inciso VII do Art. 3 da Lei nº 13.979/20, de 6 de fevereiro de 2020, que autoriza a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas por parte do governo federal para enfrentamento da pandemia no país (BRASIL, 2020b). Para o governo maranhense, esta medida invadia uma competência dos estados federados brasileiros, ao bloquear uma compra que já estava em processo de pagamento, e os colocava concorrência com o governo federal pelos equipamentos (WILLIAM, 2021).

Apesar disso, além das duas compras nacionais, o governo maranhense ainda possuía mais um processo de compra ativo, com um fornecedor chinês. Esta compra foi realizada junto ao Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), um bloco de cooperação subnacional composto pelos governos estaduais do Maranhão, Pernambuco, Bahia, Ceará, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí. O Consórcio foi criado para incentivar a cooperação na execução de políticas públicas entre os estados da região nordeste e tem como um de seus principais objetivos a realização de compras coletivas para baratear os custos das operações (JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2020; ALVARENGA *et al.* 2020).

O Consórcio havia encomendado 600 respiradores – dos quais 80 seriam destinados ao Maranhão –, mas, novamente, a compra foi frustrada, desta vez quando já estava em transporte. Os equipamentos ficaram retidos no aeroporto da cidade de Miami, nos Estados Unidos, onde o avião que transportava os bens pousou para reabastecimento. A empresa fornecedora alegou razões técnicas para não concluir a compra, mas não deu maiores informações aos compradores (WILLIAM, 2021; ROSSI; SILVA, 2020).

Após as tentativas de compra no mercado brasileiro e de importação junto ao Consórcio Nordeste falharem, além da falta de previsão para a distribuição dos respiradores aos estados pelo governo federal, o governo do Maranhão decidiu empreender mais uma tentativa de importação dos equipamentos da China, desta vez por conta própria. Para a compra dos equipamentos, o governo conseguiu reunir cerca de cinco milhões de reais em doações de empresários maranhenses e, com o auxílio de empresários brasileiros que moravam na China, localizou uma fábrica capaz de vender 150 ventiladores ao estado. Entretanto, antes mesmo que o governo pudesse concluir o processo burocrático de compra, os ventiladores foram adquiridos por uma empresa alemã que ofereceu um valor superior pelos bens. Esta mesma situação repetiu-se em

uma nova tentativa de compra empreendida pelo estado, mas desta vez os equipamentos chineses foram vendidos a uma empresa estadunidense (WILLIAM, 2021).

Com o fracasso destas tentativas, dada a emergência da situação sanitária e a grande concorrência internacional pelos produtos, o governo maranhense compreendeu que o demorado processo burocrático para aquisição de bens por um ente público estava prejudicando o processo de compra dos ventiladores. Dessa forma, decidiu realizar a compra a partir do setor privado, estratégia utilizada pela Alemanha e pelos Estados Unidos na interceptação das compras maranhenses na China e que evitava os demorados processos burocráticos públicos para aquisição dos bens. Através dos contatos estabelecidos ao longo das diversas missões governamentais e empresariais à China – durante os dois mandatos da gestão do Governador Flávio Dino (2015-2022) foram realizadas sete missões ao país (MARANHÃO, 2015; 2017a; 2017b; 2017c; 2018; 2019a) –, o governo coordenou a compra de 187 respiradores a partir de duas empresas maranhenses com atuação na China, o Grupo Mateus e a Intrading Global. As doações prometidas pelos empresários para a compra dos equipamentos foram feitas diretamente ao Grupo Mateus, que utilizou o valor para adquirir os equipamentos junto ao fornecedor chinês (WILLIAM, 2021).

Os trâmites de importação foram feitos em nome do Grupo Mateus e a logística de transporte foi organizada pela Intrading Global. Para o transporte internacional, o governo do Maranhão inicialmente recorreu ao governo federal, na tentativa de conseguir um avião da Força Aérea Brasileira para trazer os respiradores. Porém, os representantes contatados pelo estado informaram que a União dificilmente cederia um avião para este processo, de modo que o governo maranhense teve de recorrer novamente ao setor privado. A pedido do Governador Flávio Dino, a mineradora Vale, que possui no Maranhão um ponto estratégico de suas operações de mineração e conta com experiência no transporte aéreo de bens entre o Brasil e a China, se disponibilizou a fretar o avião que traria os respiradores ao país (WILLIAM, 2021).

Buscando reduzir a possibilidade de os materiais serem apreendidos por outros países durante o transporte, o que já havia ocorrido na tentativa de importação do Consórcio Nordeste, os parceiros do governo elaboraram uma logística de transporte em que a parada técnica de abastecimento do avião fosse feita na Etiópia, fugindo das rotas tradicionais (ALVARENGA *et al.*, 2020). Ao chegar no Brasil, temia-se ainda que a mercadoria fosse confiscada pela Receita Federal, dada a excepcionalidade do processo empregado para importação dos respiradores.

Dessa forma, o governo maranhense contratou a companhia aérea Azul para levar os equipamentos de São Paulo à São Luís e solicitou uma Declaração de Trânsito Aduaneiro, um documento que permitiu que o desembaraço aduaneiro da mercadoria fosse feito apenas em São Luís, e não em São Paulo, cidade de chegada da mercadoria (WILLIAM, 2021).

Em 14 de abril de 2020, 107 respiradores chegaram ao Maranhão – os 80 restantes chegariam três semanas depois, a partir da mesma logística – e foram imediatamente encaminhados à Secretaria de Saúde do estado, que preparou os equipamentos e encaminhou aos hospitais que os necessitavam. Entretanto, o final do processo de importação marcou o início das desavenças do estado com o governo federal que, através da Receita Federal, acusou o governo maranhense de ultrapassar as suas competências constitucionais e requisitou a posse dos aparelhos importados (ALVARENGA *et al.*, 2020; WILLIAM, 2021).

#### **4.2.2 O conflito entre o Governo do Maranhão e o Governo Federal**

Até então, o governo federal não estava totalmente ciente do processo de importação empreendido pelo Maranhão. Como a chegada dos equipamentos ocorreu no turno da noite, não havia funcionários da Receita Federal no aeroporto de São Luís para autorizar a saída da mercadoria. Considerando a urgência que os hospitais da região tinham para receber os respiradores e a possibilidade de que a liberação da mercadoria fosse propositalmente atrasada, ou até barrada, pela Receita – dado o formato incomum da importação –, o governo maranhense optou por retirar os equipamentos do recinto alfandegário do aeroporto mesmo sem a autorização do órgão aduaneiro (WILLIAM, 2021). Segundo a nota de esclarecimento publicada posteriormente pela Receita Federal sobre a situação:

A retirada dos equipamentos do recinto aeroportuário não observou os requisitos legais para o regular desembaraço aduaneiro, tendo sido sua remoção realizada sem o prévio licenciamento da Anvisa e sem autorização da Inspeção da Receita Federal em São Luís, órgão legalmente responsável por fiscalizar a importação das mercadorias. [...] Diante da situação de flagrante descumprimento à legislação aduaneira, a Receita Federal tomará as providências legais cabíveis contra as pessoas físicas e jurídicas envolvidas, promovendo os competentes procedimentos fiscais, além de representação aos órgãos de persecução penal (BRASIL, 2020c, p. 1).

Em resposta, o governo do Maranhão afirmou que a operação de importação foi feita legalmente e que os equipamentos estavam sendo utilizados em um serviço inadiável (DINO, 2020a). Dessa forma, a Procuradoria Geral do Estado do Maranhão apresentou uma ação contra a

Secretaria da Fazenda do governo federal e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, pedindo a permanência dos equipamentos no Maranhão e a suspensão de qualquer tipo de sanção, multa ou apreensão dos respiradores. No final de julho de 2020, a Justiça Federal atendeu a ação do estado e suspendeu o pedido de apreensão dos equipamentos (MARANHÃO, 2020).

Dois meses antes, o Supremo Tribunal Federal havia determinado que 68 dos 218 respiradores encomendados pelo Maranhão em fornecedores brasileiros no início de 2020 e que haviam sido requisitados pelo governo federal através do ofício nº 45/2020 fossem entregues ao estado. Segundo a decisão do Ministro Celso de Mello, a requisição dos respiradores pelo governo federal representava uma transgressão à autonomia institucional do Maranhão, considerada “[...] pedra fundamental na estruturação do pacto federativo” (BRASIL, 2020a, p. 10). O Ministro frisou também que a requisição de bens pelo governo federal poderia incidir somente sobre propriedade privada, e não sobre bens estaduais ou municipais (BRASIL, 2020a).

Desde o início do conflito entre governo estadual e federal acerca dos respiradores, o governo do Maranhão baseava seus argumentos na determinação da Constituição de que o financiamento do Sistema Único de Saúde é responsabilidade conjunta dos governos nacional, estaduais e municipais (BRASIL, 1988). Dessa forma, mostrou-se crítico à desorganização do governo federal em relação às medidas empregadas para combate à pandemia (ALVARENGA *et al.*, 2020). Para Rossi e Silva (2020), a pandemia da Covid-19 explicitou tensões entre governo federal e governos estaduais que vinham se aprofundando nos últimos anos.

No âmbito do Consórcio Nordeste, do qual o Maranhão é membro ativo, os estados manifestaram críticas ao posicionamento do governo federal em relação à pandemia, principalmente sobre as declarações feitas pelo Presidente Jair Bolsonaro acerca do combate à Covid-19. Em carta conjunta, os governadores membros do Consórcio declararam que:

[...] 5 – Entendemos que cabe ao Governo Federal ação urgente voltada aos trabalhadores informais e autônomos. Agressões e brigas não salvarão o País. O Brasil precisa de responsabilidade e serenidade para encontrar soluções equilibradas;  
6 – Ao mesmo tempo, solicitamos a necessidade urgente de uma coordenação e cooperação nacional para proteger empregos e a sobrevivência dos mais pobres;  
7 - Ficamos frustrados com o posicionamento agressivo da Presidência da República, que deveria exercer o seu papel de liderança e coalizão em nome do Brasil. (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020a, p. 1).

Em uma segunda carta, divulgada posteriormente, os governadores criticaram novamente a falta de uma coordenação nacional para enfrentamento da pandemia e a ausência de articulação do governo federal com os governos estaduais e municipais (CONSÓRCIO NORDESTE,

2020b). Esta lacuna motivou a criação do Comitê Científico do Consórcio Nordeste (CCCN), com o objetivo de assessorar os governos integrantes do Consórcio nas tomadas de decisão sobre a pandemia. O CCCN é composto por cientistas indicados pelos estados que, com base nos estudos científicos produzidos pelos principais centros de pesquisa sobre a Covid-19 nacionais e internacionais, fornecem suporte técnico aos governadores no enfrentamento da pandemia (ROSSI; SILVA, 2020; ALVARENGA *et al.*, 2020).

O Consórcio condenou também alguns posicionamentos do governo nacional na esfera internacional. Em destaque, tem-se o desgaste na relação entre os governos brasileiro e chinês após comentários negativos sobre a China terem sido tecidos por membros do governo federal (ROSSI; SILVA, 2020; JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2020). Contrapondo estas declarações negativas, o Consórcio encaminhou um ofício à embaixada da China no Brasil elogiando a atuação do governo chinês no combate à pandemia e solicitando auxílio na aquisição de equipamentos e insumos médicos para a região nordeste (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020c).

Os governadores também desaprovaram a falta de posicionamento do governo federal sobre as apreensões por outros países de equipamentos importados pelo Consórcio e o posicionamento isolacionista e conflituoso adotado pelo governo nos fóruns internacionais de saúde (ALVARENGA *et al.*, 2020). O governador do Maranhão, Flávio Dino, criticou a política externa empreendida pelo governo brasileiro, afirmando haver uma ruptura nas relações internacionais do país, que antes apresentava um posicionamento externo independente, mas passou a ter um alinhamento quase que automático aos Estados Unidos. Para o governador, o país perdeu a capacidade de estabelecer relações de confiança com outras nações, além de ter secundarizado agendas essenciais ao desenvolvimento do país, como meio ambiente, saúde e direitos humanos. Criticou ainda a desvalorização do multilateralismo pelo projeto de política externa do governo em detrimento da priorização de cooperações bilaterais, dificultando o relacionamento no âmbito do Mercosul, da União Europeia e do BRICS (DINO, 2020b; 2021).

Os entraves gerados pelo governo federal ao processo de importação de respiradores empreendido pelo Maranhão e as críticas diretas do Governador Flávio Dino à política externa brasileira evidenciam que a falta de confiança no governo central pode ser um dos fatores motivadores da atuação internacional dos entes subnacionais, como ocorreu no caso maranhense (ALVARENGA *et al.*, 2020).

### **4.2.3 O limite dos critérios de qualificação da paradiplomacia**

Ao estudar a atuação internacional do Maranhão para importação dos respiradores, observa-se que a maioria dos critérios para qualificação da paradiplomacia elencados no primeiro capítulo deste trabalho não pode ser identificada de maneira satisfatória neste processo.

O primeiro critério, a observação de um planejamento de política externa por parte das gestões, não pôde ser observado. O desenvolvimento acelerado da pandemia e o seu caráter inicial de imprevisibilidade tornaram praticamente impossível qualquer planejamento para enfrentamento, visto que entre o surgimento dos primeiros casos da Covid-19 na China e a chegada da pandemia ao Maranhão passaram-se apenas dois meses. Da mesma forma, os critérios de identificação de objetivos paradiplomáticos claros e definidos e de atividades de política externa estruturadas também não puderam ser observados, dado que a atuação internacional do estado para importação dos equipamentos necessários ocorreu de maneira improvisada e em caráter emergencial, devido à falha do governo federal em articular o fornecimento destes bens aos estados e municípios.

Em relação ao critério de existência de uma estrutura burocrática de paradiplomacia dentro do governo, observou-se que não há uma estrutura dedicada exclusivamente à paradiplomacia no Maranhão. No estado, as atividades internacionais estão no âmbito da Secretaria de Estado de Programas Estratégicos (SEPE). Em cooperação com os demais órgãos do governo estadual, a SEPE auxilia na captação de investimentos internacionais, na participação do estado nas questões regionais e internacionais e na promoção comercial dos bens e serviços maranhenses no exterior. A Secretaria, entretanto, é responsável pela elaboração dos projetos estratégicos de todas as áreas do governo, não sendo um órgão exclusivo para as relações internacionais do estado (MARANHÃO, 2019b).

O critério do processo de análise do cenário de implementação das estratégias paradiplomáticas, por sua vez, pôde ser observado em parte. A elaboração da logística diferenciada de importação foi motivada após o governo maranhense reconhecer que o auxílio necessário não chegaria a tempo pelo governo federal e que não seria possível adquirir os equipamentos no tempo necessário a partir dos meios tradicionais de aquisição de bens por um ente público. A gestão reconheceu que, tanto o cenário nacional, como o cenário internacional de fornecimento de respiradores enfrentava uma competição nunca antes vista e que os governos brasileiro e estrangeiros estavam empregando métodos atípicos para aquisição dos bens.

Entretanto, ainda que tenha sido observada uma análise do cenário por parte do governo maranhense, esta ocorreu apenas após diversas tentativas de aquisição dos bens pelos meios tradicionais terem sido frustradas, não sendo então uma análise planejada, mas sim consequência da situação excepcional do mercado nacional e internacional devido à pandemia.

Por outro lado, em relação à interação e participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil no processo de política externa, um destaque deste processo foi a participação do setor privado na empreitada. O envolvimento do Grupo Mateus, da Intrading Global, da Vale e das diversas empresas maranhenses que doaram o valor para aquisição dos respiradores foi essencial para o sucesso da importação. Estes atores foram responsáveis pela localização de um fornecedor confiável na China, pela supervisão da produção da mercadoria, pelo financiamento da compra e do transporte internacional dos equipamentos e pelo planejamento e execução da logística de importação, além de auxiliarem o governo durante o processo de nacionalização dos bens.

Por fim, ainda que o governo maranhense tenha se envolvido em uma disputa judicial com o governo nacional em função dos respiradores, não caberia à gestão estadual, neste caso, a implementação de legislações ou atos normativos acerca do processo. Ademais, dada a natureza recente do caso e a urgência da pandemia, não se observou ainda um esforço para avaliação dos resultados obtidos nesta atuação internacional.

Dessa forma, a partir da observação dos critérios para qualificação da paradiplomacia em casos práticos de atuação internacional de entes subnacionais, é possível analisar se estes possuem os principais componentes da política externa subnacional apresentados na literatura estudada por este trabalho. Os componentes de planejamento, objetivos, burocracia, atividades estruturadas, legislações, participação da sociedade, análise de cenário e avaliação dos resultados evidenciam processos de atuação internacional subnacional estruturados, coerentes e especializados, além de demonstrar que há evidências de amadurecimento do processo de política externa no governo subnacional analisado, o que favorece a sua continuidade ao longo das diferentes gestões.

No caso do Maranhão, exemplo escolhido para auxiliar no esforço de identificação dos limites da abordagem, não foi possível observar a maioria dos critérios. Considerando que os oito critérios foram elencados com o objetivo de qualificar a paradiplomacia dos estados federados como um processo de política externa – associado a um planejamento de política externa – e a

diferenciar de processos de relações externas – associados à mera prática das relações internacionais –, deixa-se em aberto o questionamento se o caso maranhense e, conseqüentemente, outros casos com natureza reativa e *ad hoc*, podem ser considerados como casos de paradiplomacia. Para responder tal questão, é necessário aprofundar ainda mais os estudos dos aspectos teóricos e práticos das relações internacionais dos entes subnacionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reestruturação da economia global nas décadas de 1980 e 1990 e, conseqüentemente, a aceleração do comércio internacional e da mobilidade do capital impeliram muitos entes subnacionais a atuarem internacionalmente. Enquanto a redução das barreiras dos Estados nacionais ao comércio e ao investimento exterior expuseram os governos subnacionais ao mercado internacional, a transformação da divisão de responsabilidades entre governo nacional e governos subnacionais aumentou a autonomia e a extensão da atuação dos atores regionais. Motivados por estes fatores, os entes subnacionais passaram a enxergar a paradiplomacia como uma ferramenta para desenvolver suas economias e auxiliar na execução das políticas públicas dentro de suas esferas de competências.

A maior proximidade à população faz com que os governos locais sejam diretamente responsabilizados pelo desempenho econômico de suas regiões, motivando esforços constantes em busca de novas ferramentas e canais para auxiliar no desenvolvimento econômico regional. A captação de investimentos externos e a promoção da produção local são os principais fatores motivadores que levam os estados e municípios a atuarem internacionalmente. Especialmente nos países com economias emergentes, a paradiplomacia foi a solução encontrada por muitos entes subnacionais para captar investimentos de fundos e bancos internacionais para projetos de infraestrutura pública ou atrair a instalação de grandes fábricas multinacionais com o potencial de gerar empregos, elevar a renda e melhorar a qualidade de vida da população local.

Além de gerar benefícios aos entes subnacionais, a paradiplomacia também pode ser positiva ao Estado nacional destes atores. Ainda que muitos governos nacionais tenham receio da atuação internacional direta de seus estados e cidades, a descentralização das relações exteriores pode aumentar a eficiência da política externa nacional e dividir os custos destas ações internacionais. Como os entes subnacionais costumam lidar com questões consideradas de “baixa política”, as questões de “alta política” continuam como responsabilidade primária dos governos nacionais.

O estudo da paradiplomacia contemporânea teve relevantes avanços teóricos e metodológicos desde os primeiros trabalhos publicados na década de 1980. Nas primeiras duas décadas, a literatura da temática era constituída, em sua maioria, por estudos descritivos da atuação internacional de entes subnacionais da Europa e da América do Norte. Posteriormente, passaram a ser desenvolvidos trabalhos comparativos, que se ocupavam da investigação da

divisão de competências entre os governos centrais e regionais, e trabalhos empíricos, que focavam na análise das transformações na ordem mundial que levaram à aceleração da paradiplomacia nas últimas décadas.

Entretanto, a literatura da temática ainda carece de uma abordagem analítica geral que possa orientar o estudo das relações internacionais dos atores subnacionais. Apesar de sua conceituação estar bem estabelecida, a natureza da paradiplomacia ainda não é clara, pois se questiona se este fenômeno pode ser considerado como um caso de política externa ou se trata-se apenas de relações exteriores de entes subnacionais (RODRIGUES, 2010; LECOURS, 2002; BURSENS; DEFORCHE, 2010).

Motivado pela constatação desta lacuna na literatura, este trabalho se propôs a identificar critérios para qualificar a paradiplomacia como um processo de política externa e a diferenciar da mera prática de ações internacionais. Para apoiar o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se como perspectiva a abordagem de Análise de Política Externa. Apesar de ser tradicionalmente utilizada na análise da política externa dos Estados-nação, a APE foi de grande auxílio na observação dos casos paradiplomáticos, já que suas ferramentas para estudo dos atores estatais podem ser satisfatoriamente adaptadas ao estudo dos atores subnacionais.

A partir do levantamento bibliográfico sistematizado de relevantes pesquisadores nacionais e internacionais da área – com destaque para Cornago (2010); Crikemans (2010); Duchacek (1990); Hocking (1999); Keating (1999); Michelmann (1990); Nunes (2005); Rodrigues (2008); Salomón (2011); Salomón e Nunes (2007); e Soldatos (1990) –, foi possível elencar oito critérios para qualificação da paradiplomacia. Segundo a literatura da temática, a atuação internacional dos estados federados pode ser considerada como uma política externa subnacional quando foram observados os componentes de: (1) planejamento de política externa; (2) objetivos paradiplomáticos claros e definidos; (3) estrutura burocrática de paradiplomacia; (4) atividades de política externa estruturadas; (5) análise do cenário de implementação das estratégias; (6) participação de diferentes atores governamentais e da sociedade civil no processo; (7) implementação (ou tentativa) de atos normativos para regular a paradiplomacia; e (8) esforços para avaliação dos resultados obtidos nas atividades internacionais,

Para verificar se estes critérios podem ser observados em casos práticos de atuação internacional de entes subnacionais, os governos estaduais de Tarso Genro (2011-2014) e de José Ivo Sartori (2015-2018) no Rio Grande do Sul foram analisados a partir dos oito critérios

elencados. O Rio Grande do Sul é um ator subnacional pioneiro da paradiplomacia no Brasil e uma das principais referências nos estudos de atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros. O estado possui um processo de atuação internacional estruturado desde 1987, tendo sido o segundo ente subnacional brasileiro a criar uma estrutura para coordenação das relações externas do governo.

A partir da utilização dos Planos de Governo, dos Planos Plurianuais e seus Relatórios de Avaliação, das Mensagens dos Governadores à Assembleia Legislativa, das Agendas dos Governadores, da legislação estadual e de relatórios técnicos desenvolvidos pelas administrações de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, foi possível observar satisfatoriamente os critérios de qualificação da paradiplomacia na atuação internacional das duas gestões. Foram identificados alguns contrastes entre a atuação dos dois governos em termos do nível de planejamento de política externa, da utilização das ferramentas paradiplomáticas, do estabelecimento de objetivos claros, do formato das estruturas burocráticas de paradiplomacia e, especialmente, na implementação de normas e legislações para regular as ações internacionais. Apesar disso, as duas gestões apresentaram os componentes essenciais para o desenvolvimento de uma política externa subnacional.

A observação dos critérios teóricos em casos práticos de atuação internacional de entes subnacionais permitiu também a identificação de alguns limites desta abordagem de qualificação da paradiplomacia. Com o auxílio do caso de importação de respiradores pelo Estado do Maranhão para enfrentamento da pandemia da Covid-19, foi possível constatar que, apesar dos critérios aplicarem-se satisfatoriamente à análise de casos de atuação internacional com natureza permanente e institucionalizada – como foram os casos do Rio Grande do Sul –, eles apresentam limites quando aplicados a casos com natureza reativa ou momentânea, compreendidos como casos *ad hoc*.

O caso maranhense apresentado trata-se de uma atuação internacional com natureza distinta daquela dos casos gaúchos. Observou-se que, tanto a situação de emergência sanitária causada pela Covid-19, como o caráter conflituoso entre as ações internacionais para combate à pandemia do governo estadual e do governo federal fez com que este caso apresentasse características distintas daquelas que os oito critérios elencados são capazes de contemplar. Ao tentar observar os oito critérios neste caso, constatou-se que a maioria deles não pôde ser identificada neste processo de atuação internacional. Com isso, torna-se necessário aprofundar

mais os estudos dos aspectos teóricos e práticos das relações internacionais dos entes subnacionais em trabalhos futuros para compreender se o caso maranhense e, conseqüentemente, outros casos com natureza reativa e *ad hoc*, podem ser considerados como casos de paradiplomacia.

Os critérios de planejamento, objetivos, burocracia, atividades estruturadas, legislações, participação da sociedade, análise de cenário e avaliação dos resultados foram elencados com o objetivo de auxiliar na identificação de componentes de política externa em casos de atuação internacional de entes subnacionais. Com isso, buscou-se qualificar a paradiplomacia como um fenômeno não apenas da mera prática de relações exteriores, mas também de política externa, composto por processos estruturados, coerentes, especializados e com continuidade ao longo de diferentes gestões.

A partir do desenvolvimento deste trabalho, pretendeu-se conhecer melhor a natureza da paradiplomacia a partir da literatura de relevantes pesquisadores nacionais e internacionais da temática, mas também valorizar o trabalho prático desenvolvido pelos atores subnacionais na arena internacional. A identificação da paradiplomacia como um processo de política externa é uma forma de reconhecimento dos esforços empregados pelos profissionais estaduais e municipais no desenvolvimento das ações internacionais. Com isso, buscou-se auxiliar, ainda que de forma incipiente, no preenchimento de lacunas na literatura da temática e conferir maior materialidade à análise paradiplomática, além de desenvolver um estudo acerca da prática efetiva e cotidiana da paradiplomacia que possa instrumentalizar estudantes e profissionais que tenham interesse em atuar na área.

A paradiplomacia é um campo de estudo novo e ainda pouco explorado em comparação a temas mais tradicionais das relações internacionais. Esta particularidade proporciona tanto desafios como oportunidades aos pesquisadores da temática, pois apesar de carecer de uma abordagem teórica compreensiva para melhor compreender a sua natureza, a paradiplomacia oferece um universo de temas de estudo pertinentes a serem explorados.

## REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. *In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.** Nova York: Routledge, 1999, p. 185-209.*
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the cuban missile.** Nova York: Longman, 1999.
- ALVARENGA, Alexandre *et al.* Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, p. 1-15, dez. 2020.
- BANZATTO, Arthur. As interconexões entre o global e o local: governos subnacionais nas relações internacionais. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 7-25, nov. 2016.
- BARBOSA, Rubens. A diplomacia dos estados da federação. *In: DALLARI, Pedro; MARCOVITCH, Jacques (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil.** São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014, p. 10-11.*
- BARRETO, Maria Inês. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005. p. 1-14.
- BLATTER, Joachim *et al.* The foreign relations of European regions: competences and strategies. **West European Politics**, [S.l.] v. 31, n. 3, p. 464-490, maio 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Íntegra da Decisão ACO 3385.** Apelante: Estado do Maranhão. União. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 20 de abril de 2020. Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão. Brasília, 20 abr. 2020a. p. 1-22. Disponível em: [www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf). Acesso em 26 mar. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.979/20, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, 2020b. Disponível em: [www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735). Acesso em 23 mar. 2021.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Nota de esclarecimento sobre importação irregular de produtos médico-hospitalares no Aeroporto Marechal Cunha Machado no Estado do**

**Maranhão.** Receita Federal, abr. 2020c. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/abril/nota-de-esclarecimento-sobre-importacao-irregular-de-produtos-medico-hospitalares-no-aeroporto-marechal-cunha-machado-no-estado-do-maranhao>. Acesso em 24 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Ofício nº 45/2020/CGIES/DLOG/SE/MS**. Brasília, DF: Ministério da Saúde. 19 mar. 2020d. Assunto: Capacidade produtiva de ventiladores pulmonares.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Governo. **Plano de governo para 4 anos**. 2021. Disponível em: [www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/prefeito/conteudos-importantes/plano-de-governo-para-4-anos](http://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/prefeito/conteudos-importantes/plano-de-governo-para-4-anos). Acesso em 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Proposta de emenda à Constituição nº 475, de 3 de dezembro de 2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=BCE68AFC1C615DFF2D034418D51350F2.node2?codteor=356290&filename=Avulso+-PEC+475/2005](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BCE68AFC1C615DFF2D034418D51350F2.node2?codteor=356290&filename=Avulso+-PEC+475/2005). Acesso em 5 mar. 2021.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil: estados e municípios**. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2005.

BURSENS, Petrer; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. *In*: CRIEKEMANS, David (ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 151-172.

CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS. **Cultura 21: ações**. Bilbao: Comissão da Cultura da CGLU, 2015. Disponível em: [www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21\\_2015web\\_pt.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21_2015web_pt.pdf) . Acesso em 1 mar. 2021.

CLARKE, Michael; WHITE, Brian (ed.). **Understanding foreign policy: the foreign policy systems approach**. Aldershot: Elgar, 1989.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste**. Salvador, 25 mar. 2020a. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/governadores-do-nordeste-reforcam-medidas-para-conter-o-coronavirus-e-cobram-aco-es-do-governo-federal/25-03-carta-dos-governadores-do-nordeste-pdf.pdf>. Acesso em 24 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Carta dos Governadores do Nordeste**. Salvador, 27 mar. 2020b. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/joao-azevedo-e-governadores-do-nordeste-reforcam-integracao-regional-nas-aco-es-de-enfrentamento-do-coronavirus/27-03-carta-dos-governadores-do-nordeste-pdf.pdf>. Acesso em 24 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ofício CIDSNE/PR nº 06/2020**. Salvador, 18 mar. 2020c.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and cooperation. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999, p. 40-57.

\_\_\_\_\_. On the normalization of sub-state diplomacy. *In*: CRIEKEMANS, David (ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 11-36.

CRIEKEMANS, David. Introduction. *In*: CRIEKEMANS, David (ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 1-10.

C40 CITIES. **About C40**. 2021. Disponível em: [www.c40.org/about](http://www.c40.org/about). Acesso em 12 fev. 2021.

DINO, Flávio. Lamento que a lógica bolsonarista de criar confusão mais uma vez se manifesta, diz Flávio Dino sobre ação da Receita. [Entrevista concedida a] Mariana Carneiro e Guilherme Seto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2020a. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/lamento-que-a-logica-bolsonarista-de-criar-confusao-mais-uma-vez-se-manifesta-diz-flavio-dino-sobre-acao-da-receita.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/lamento-que-a-logica-bolsonarista-de-criar-confusao-mais-uma-vez-se-manifesta-diz-flavio-dino-sobre-acao-da-receita.shtml). Acesso em 24 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o mundo**. Agência de Notícias do Governo do Maranhão, 28 jun. 2020b. Disponível em: [www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=279564](http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=279564). Acesso em 24 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Oito perguntas para Flávio Dino. [Entrevista concedida a] Johanns Eller. **Época**, São Paulo, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/oito-perguntas-para-flavio-dino-24860289>. Acesso em 25 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **FONARI**. 2021. Disponível em: [www.internacional.df.gov.br/ri-27/#:~:text=%E2%80%9CO%20F%C3%B3rum%20Nacional%20de%20Secret%C3%A1rios,pa trimonial.%E2%80%9D%20Acesse%20o%20site](http://www.internacional.df.gov.br/ri-27/#:~:text=%E2%80%9CO%20F%C3%B3rum%20Nacional%20de%20Secret%C3%A1rios,pa trimonial.%E2%80%9D%20Acesse%20o%20site). Acesso em 12 fev. 2021.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (ed.). **Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts and subnational governments**. Westport: Greenwood Press, 1988.

DUTRA, Olívio. A formação da Área de Livre Comércio das Américas. *In*: CICLO DE ESTUDOS DO CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS DA UNISINOS, 2002, São Leopoldo. **Governador fala sobre a Alca na Unisinos...** Porto Alegre: Portal do Estado do Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/governador-fala-sobre-a-alca-na-unisinos>. Acesso em 21 fev. 2021.

EUROPEAN UNION. **European Committee of the Regions**. 2021. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_en). Acesso em 12 fev. 2021.

FARIAS, Déborah. **Federalismo e Relações Internacionais**. 2000. 108f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

FERREIRA, Bruno. **Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: a paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007-2014)**. 2015. 165f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Instituições e Redes Internacionais**. 2021. Disponível em: [www.fnp.org.br/internacional/instituicoes-e-redes-internacionais](http://www.fnp.org.br/internacional/instituicoes-e-redes-internacionais). Acesso em 12 fev. 2021.

GOLDSBOROUGH, James. California's foreign policy. **Foreign Affairs**, Nova York, v. 72, p. 1-88, 1983.

GROEN, James. British Columbia's international relations: consolidating a coalition-building strategy. **BC Studies**, Vancouver, n. 102, p. 54-81, abr. 1994.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. London: Macmillan y St. Martin's Press, 1993.

\_\_\_\_\_. Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actress' of non-central governments. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999, p. 17-39.

JUNIOR, Gilberto; FILHO, Ernani. Analisando a crise do subprime. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 20, p. 129-159, 2008.

JUNQUEIRA, Cairo; ARAÚJO, Ian; SILVA, Jaqueline. O Consórcio Nordeste e a internacionalização dos governos estaduais em meio a pandemia de COVID-19. **IDeF - Internacionalização Descentralizada em Foco**, João Pessoa, 13 de jun. de 2020. Disponível em: [www.idef-ufpb.com/artigo-consorcio-nordeste-covid19](http://www.idef-ufpb.com/artigo-consorcio-nordeste-covid19). Acesso em 18 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, fev. 2018.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999, p. 1-16.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the Nation-state: conflict and cooperation. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 54-76.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Apresentação do Chanceler Luiz Felipe Lampreia na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, v. 21, n. 76, p. 113-131, 1995.

LATOUCHE, Daniel. State building and foreign policy at the subnational level. *In*: DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (ed.). **Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts and subnational governments**. Westport: Greenwood Press, 1988.

LECOURS, André. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. **International Negotiation**, Leiden, v. 7, n. 1, p. 91-114, jan. 2002.

MARANHÃO. Governo do Maranhão lidera maior missão empresarial brasileira à China. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 11 out. 2019a. Disponível em: [www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=262014](http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=262014). Acesso em 17 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Governo e Fiema lançam Missão Maranhense à China 2018. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 30 jan. 2018. Disponível em: [www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=213521](http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=213521). Acesso em 17 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Governo propõe parceria com empresa Huawei para inclusão digital no Maranhão. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 23 set. 2015. Disponível em: [www3.ma.gov.br/governo-propoe-parceria-com-empresa-huawei-para-inclusao-digital-no-maranhao](http://www3.ma.gov.br/governo-propoe-parceria-com-empresa-huawei-para-inclusao-digital-no-maranhao). Acesso em 17 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Justiça suspende pena contra 107 respiradores comprados na China em articulação da Seinc. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 29 jul. 2020. Disponível em: [www.seinc.ma.gov.br/2020/07/justica-suspende-pena-contras-107-respiradores-comprados-na-china-em-articulacao-da-seinc](http://www.seinc.ma.gov.br/2020/07/justica-suspende-pena-contras-107-respiradores-comprados-na-china-em-articulacao-da-seinc). Acesso em 25 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministro das Relações Exteriores da China recebe comitiva do Governo do Maranhão. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 5 set. 2017a. Disponível em: [www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=194755](http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=194755). Acesso em 17 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Potencialidades do Maranhão serão apresentadas durante a Feira de Importação e Exportação da China. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 9 ago. 2017b. Disponível em: [www3.ma.gov.br/potencialidades-do-maranhao-serao-apresentadas-durante-a-feira-de-importacao-e-exportacao-da-china](http://www3.ma.gov.br/potencialidades-do-maranhao-serao-apresentadas-durante-a-feira-de-importacao-e-exportacao-da-china). Acesso em 17 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Programas Estratégicos e Relações Internacionais são destaques em reunião com o governador em exercício. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 5 abr. 2019b. Disponível em: [www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=245775](http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=245775). Acesso em 25 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Vice-governador Carlos Brandão comanda missão maranhense à China. **Agência de Notícias do Governo do Maranhão**, São Luís, 28 jun. 2017c. Disponível em: [www3.ma.gov.br/vice-governador-carlos-brandao-comanda-missao-maranhense-a-china](http://www3.ma.gov.br/vice-governador-carlos-brandao-comanda-missao-maranhense-a-china). Acesso em 17 mar. 2021.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro. Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 195-222, 2018.

MERCOSUL. **Aprovado o Plano de Ação 2016-2017 do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL**. 2016. Disponível em: [www.mercosur.int/pt-br/aprovado-o-plano-de-acao-2016-2017-do-foro-consultivo-de-municipios-estados-federados-provincias-e-departamentos-do-mercosul](http://www.mercosur.int/pt-br/aprovado-o-plano-de-acao-2016-2017-do-foro-consultivo-de-municipios-estados-federados-provincias-e-departamentos-do-mercosul). Acesso em 10 fev. 2021.

MICHELMANN, Hans. Conclusion. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 299-315.

MOURA, Marco. O Itamaraty e os governos subnacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz (org.). **Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional**. São Paulo: Cedec/PUC-SP, 2002, p. 45-46.

NUNES, Carmen. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 2005. 163 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

NÚÑEZ, Tarso. A experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. *In*: MARCOVITCH, Jacque; DALLARI, Pedro (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014, p. 48-56.

\_\_\_\_\_. Núñez assume a política externa do governo do estado. [Entrevista concedida a] Samir Oliveira. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 12 jan. 2011. Disponível em: [www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=51783](http://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=51783). Acesso em 24 fev. 2021.

OLIVEIRA, Renato. Missão de Sartori à Argentina consolida alinhamento com política externa de Serra. [Entrevista concedida a] Gabriel Jacobsen. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 18 ago. 2016. Disponível em: [www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/miss%C3%A3o-de-sartori-%C3%A0-argentina-consolida-alinhamento-com-pol%C3%ADtica-externa-de-serra-1.209423](http://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/miss%C3%A3o-de-sartori-%C3%A0-argentina-consolida-alinhamento-com-pol%C3%ADtica-externa-de-serra-1.209423). Acesso em 8 mar. 2021.

PEREIRA, João. O federalismo na diplomacia brasileira: os interesses do Itamaraty na ação exterior de governos subnacionais. **Cena Internacional**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 144-159, dez. 2004.

PRADO, Débora. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete do Governador. **Agenda do Governador José Ivo Sartori (2015-2018)**. Porto Alegre: Serviço de Informação ao Cidadão, 2019a.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. **Agenda do Governador Tarso Genro (2011-2014)**. Porto Alegre: Serviço de Informação ao Cidadão, 2019b.

\_\_\_\_\_. Confira quem são os 90 integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Portal do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 15 mar. 2011c. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/confira-quem-sao-os-90-integrantes-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social>. Acesso em 4 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais**. Porto Alegre, Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, 2017b.

\_\_\_\_\_. Fórum debate sistematização das missões internacionais do governo. **Portal do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 6 jul. 2013c. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/porto-alegre-sedia-forum-social-mundial-palestina-livre-em-novembro>. Acesso em 5 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.601, de 01 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 2011a. Disponível em: [www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/13.601.pdf](http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/13.601.pdf). Acesso em 2 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.657, de 07 de janeiro de 2011**. Cria a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 2011b. Disponível em: [www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2013.657.pdf](http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2013.657.pdf). Acesso em 2 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.672, de 01 de janeiro de 2015**. Altera a Lei nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 2015a. Disponível em: [www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/lei%2014.672.pdf](http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/lei%2014.672.pdf). Acesso em 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Marco metodológico para elaboração do PPA 2012-2015**. 2010b, Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134056-20150302165847marco-metodologico-ppa-2012-2015.pdf>. Acesso em 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2012b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082218-mensagem2012.pdf>. Acesso em 2 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013a. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082220-mensagem2013.pdf>. Acesso em 2 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082223-mensagem2014.pdf>. Acesso em 3 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2015c. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201604/26170314-mensagem-do-governador-2015.pdf>. Acesso em 7 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2016b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201602/12093252-mensagem-do-governador-2016.pdf>. Acesso em 7 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017a. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202002/05102528-mensagem-governador-2017.pdf>. Acesso em 7 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202002/05102636-mensagem-governador-2018.pdf>. Acesso em 7 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Modelo de organização de missões internacionais.** Porto Alegre, Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, [entre 2011 e 2014].

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica:** orientações gerais para elaboração de instrumentos de cooperação internacional. Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais: 2012c.

\_\_\_\_\_. **Ordem de Serviço n. 010/2012, de 15 de outubro de 2012.** Dispõe sobre os procedimentos para a realização de missões internacionais. Diário Oficial do Estado, 2012e. Disponível em: [www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=58467&hTexto=&Hid\\_IDNorma=58467](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=58467&hTexto=&Hid_IDNorma=58467). Acesso em 22 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Plano de Governo de José Ivo Sartori.** 2014c. Disponível em: [https://issuu.com/redesartori/docs/plano\\_de\\_governo\\_sartori\\_2014\\_2](https://issuu.com/redesartori/docs/plano_de_governo_sartori_2014_2). Acesso em 7 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Plano de Governo de Tarso Genro. 2010a.** Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>. Acesso em 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015.** 2012a. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134006-20130401151900ppa2012-2015-para-site-concluido.pdf>. Acesso em 1 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019.** 2016a. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/10105846-ppa-2016-2019.pdf>. Acesso em 8 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Porto Alegre sedia Fórum Social Mundial Palestina Livre em novembro. **Portal do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2 out. 2012d. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/porto-alegre-sedia-forum-social-mundial-palestina-livre-em-novembro>. Acesso em 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 249/2016, de 24 de novembro de 2016.** Introduce alterações na Lei 13.657 de 07 de janeiro de 2011, que cria a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento e dá outras providências, na Lei nº 13.701 de 06 de abril de 2011, que institui o Quadro de Pessoal da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, e dá outras providências, e na Lei nº 13.345, de 04 de janeiro de 2010, que fixa a remuneração dos Dirigentes de Autarquias e de Fundações Autárquicas do Estado, e dá outras providências. Diário Oficial da Assembleia Legislativa, 2016g. Disponível em: <http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20161201-01-094924/EX20161201-01-094924-PL-249-2016.pdf>. Acesso em 9 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015:** exercício 2012. 2013b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134029-20130520090106relatorio-de-avaliacao-2012.pdf>. Acesso em 5 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015:** exercício 2013. 2014b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134053-20140815150821ppa-2012-2015-relatorio-de-avaliacao-exercicio-2013.pdf>. Acesso em 5 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015:** exercício 2014. 2015b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134101-20150615162000relatorio-completo-al-avaliacao-2014.pdf>. Acesso em 5 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019:** exercício 2016. 2017c. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/15115153-relatorio-de-avaliacao-ppa-2016-2019.pdf>. Acesso em 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório missão do Rio Grande do Sul à Argentina**. Porto Alegre: Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, 2016e.

\_\_\_\_\_. **Relatório missão governamental, institucional e empresarial do Rio Grande do Sul à República da Coreia**. Porto Alegre: Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, 2011d.

\_\_\_\_\_. RS preconiza reativação do Mercosul. **Portal do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 19 jul. 2016d. Disponível em: <https://sedetur.rs.gov.br/rs-preconiza-reativacao-do-mercosul>. Acesso em 10 mar. 2021.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Structures of governance and transnational relations: what have we learned? *In*: RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.). **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 280-313.

RODRIGUES, Gilberto. Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil. **Vetas: Revista de El Colegio de San Luis**, San Luis Potosí, v. 4, n. 11, p. 47-66, maio 2002.

\_\_\_\_\_. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: CEBRI-Tese, 2006.

\_\_\_\_\_. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROSA, Leonardo. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo. *In*: MARCOVITCH, Jacque; DALLARI, Pedro (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014, p. 57-72.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics: a theory of change and continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSSI, Rinaldo; SILVA, Simone. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia**, [online], v. 9, n. 18, p. 1-16, abr. 2020.

SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil. *In*: AMEN, Mark *et al.* (ed.). **Cities and global governance: new sites for international relations**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011, p. 45-68.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan. 2007.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [online], v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, José Flávio. Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, v. 2, p. 429-455.

SARTORI, José Ivo. Missões internacionais erguem o Rio Grande a novas fronteiras. [Entrevista concedida a] Programa Governo e Comunidade. **Rádio Web Piratini**, Porto Alegre, 22 mai. 2017a. Disponível em: <https://comunicacao.rs.gov.br/missoes-internacionais-erguem-o-rio-grande-a-novas-fronteiras>. Acesso em 9 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Sartori busca apoio do Itamaraty para missões internacionais. [Entrevista concedida a] Silvana Pires. **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 18 jul. 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/07/sartori-busca-apoio-do-itamaraty-para-missoes-internacionais-cj5wdso251n5wxbj0iilzybhi.html>. Acesso em 9 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Sartori inicia missão de negócios e de relacionamento na Alemanha. [Entrevista concedida a] Guilherme Daroit. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 6 set. 2017b. Disponível em: [www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/2017/09/economia/584150-sartori-inicia-missao-de-negocios-e-de-relacionamento-na-alemanha.html](http://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/09/economia/584150-sartori-inicia-missao-de-negocios-e-de-relacionamento-na-alemanha.html). Acesso em 9 mar. 2021.

SILVA, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA**. 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

\_\_\_\_\_. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. *In*: BROWN, Douglas; FRY, Earl (ed.). **States and Provinces in the International Economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993, p. 45-64.

SPADALE, Pedro. Relações inter(sub)nacionais: o caso do Estado do Rio de Janeiro. *In*: MARCOVITCH, Jacque; DALLARI, Pedro (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014, p. 28-39.

TAVARES, Rodrigo. As relações internacionais do Estado de São Paulo. *In*: MARCOVITCH, Jacque; DALLARI, Pedro (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014, p. 12-27.

\_\_\_\_\_. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. Nova York: Oxford University Press, 2016.

UN-HABITAT. **About us**. 2021. Disponível em: <https://unhabitat.org/about-us>. Acesso em 12 fev. 2021.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Who we are**. 2021. Disponível em: [www.uclg.org/en/organisation/about](http://www.uclg.org/en/organisation/about). Acesso em 12 fev. 2021.

VARGAS, Mara; MANCIA, Joel. A importância e seriedade do pesquisador ao apontar as limitações do estudo. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 72, n. 4, p. 832-833, ago. 2019.

VIA CAMPESINA. **What is La Via Campesina?** The international peasant's voice. 2021. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice>. Acesso em 12 fev. 2021.

VIGEVANI, Tullo. **Gestão pública e inserção internacional das cidades** [Relatório Científico de Pesquisa, v. 2], São Paulo: CEDEC, PUC-SP, FGV-SP, UNESP, 2007.

\_\_\_\_\_. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 62, p. 127-169, out. 2006.

WHITE, Brian. The European challenge to foreign policy analysis. **European Journal of International Relations**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 37–66, mar. 1999.

WILLIAM, Wagner. **A operação secreta Etiópia-Maranhão**: a guerra dos respiradores no ano da pandemia. São Paulo, Vestígio, 2021.

WORLD SOCIAL FORUM. **Charter of principles**. 2021. Disponível em: <https://wsf2021.net/fsm2021/340-2>. Acesso em 10 mar. 2021.

ZIRING, Lawrence; PLANO, Jack; OLTON, Roy. **International relations**: a political dictionary. Kalamazoo: ABC-CLIO, 1995.