



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE DOUTORADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**PARADIPLOMACIA CONTEMPORÂNEA:**  
TRAJETÓRIAS E TENDÊNCIAS DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS  
GOVERNOS ESTADUAIS DO BRASIL E EUA

IRONILDES BUENO DA SILVA

Brasília, 2010

IRONILDES BUENO DA SILVA

**PARADIPLOMACIA CONTEMPORÂNEA:**  
TRAJETÓRIAS E TENDÊNCIAS DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS  
GOVERNOS ESTADUAIS DO BRASIL E EUA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

**Área de concentração:** Política Internacional e Comparada

**Orientador:** Prof. Dr. Eduardo J. Viola

**Orientador estrangeiro:** Prof. Dr. Arturo Valenzuela

Brasília, 2010

BUENO, Ironildes

M8271 Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos / Ironildes Bueno.

Brasília, 2010.

330 f.: enc.

Bibliografia.

Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília – UnB,  
Instituto de Relações Internacionais, 2010.

Política Internacional e Comparada. 2. Relações Internacionais.  
3. Diplomacia 4. Brasil e Estados Unidos. Título

CDU: 911:502.3

**IRONILDES BUENO DA SILVA**

**PARADIPLOMACIA CONTEMPORÂNEA:**

**TRAJETÓRIAS E TENDÊNCIAS DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS  
GOVERNOS ESTADUAIS DO BRASIL E EUA**

Tese de doutorado defendida e aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, pela  
Banca Examinadora constituída pelos professores:

---

Prof. Dr. Eduardo Viola, IREL/UnB (Presidente)

---

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva , IREL/UnB

---

Profa. Dra. Cristina Inoue, IREL/UnB

---

Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida , UNICEUB (externo)

---

Prof. Dr. Héctor Ricardo Leis, UFSC (externo)

---

Prof. Dr. Fulvio Eduardo Fonseca, IREL/UnB (suplente)

A memória de meus avós, verdadeiros agentes do desenvolvimento.

## AGRADECIMENTOS

A Deus.

Ao Prof. Dr. Eduardo Viola, pela seriedade, eficiência e entusiasmo com que exerceu seu papel de orientador da presente da tese.

Ao Prof. Dr. Arturo Valenzuela, orientador estrangeiro dessa tese e que, mesmo depois de nomeado pelo presidente Obama para o cargo de subsecretário do Departamento de Estado dos EUA, ainda encontrou tempo para meus interesses de pesquisa.

Ào Prof. Dr. John Kline, da Georgetown University, pioneiro no estudo da paradiplomacia econômica dos governos estaduais americanos e que, com sua clássica obra sobre o tema e suas pacientes orientações, em muito contribuiu para o andamento da pesquisa que levou à escrita do *Capítulo III* da presente tese.

Ao Prof. Dr. Aldo Musacchio, da *Harvard Business School*, pela gentileza de intercambiar e-mails e idéias a respeito da relação entre o mercado financeiro internacional e os estados brasileiros durante a Primeira República.

Ao Prof. Dr. Bryan McCain, diretor do *Brazilian Studies Program* da Georgetown University, pela oportunidade de apresentar o workshop *Brazilian States Go Global*, o que foi determinante para exposição dos argumentos centrais e primeiros achados da pesquisa à comunidade acadêmica e aos organismos internacionais sediados em Washington, DC.

À Adreene Edisis, da *Elliot School of International Affairs* da *George Washington University*, por gentilmente ter cedido o questionário original e o relatório do *2003 Survey of U.S. State Governments's International Activity*. A agradeço ainda pelas entrevistas concedidas ao longo do frio inverno de Washington.

A Jacob Bethani, aluno do mestrado em relações internacionais da *Georgetown University*, e Lehninger Mota, aluno da graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás. Ambos prestaram excelente trabalho, assistindo no contato com os governos dos estados americanos e brasileiros, respectivamente.

À Profa. Dra. Norma Breda dos Santos, minha orientadora de mestrado, que teve um papel fundamental na minha carreira acadêmica e na minha iniciação à pesquisa em Relações Internacionais..

Ao Prof. Dr. Carlos Pio e ao Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho, pelas valiosas contribuições dadas à esta pesquisa quando do Exame de Qualificação.

À CAPES, que prestou assistência financeira e aval institucional à esta pesquisa, através de concessão de bolsa do Programa de Doutorado com Estágio no Exterior – PDEE.

Ao *Council of State Governments* e à *State International Development Organizations*, pelo apoio e aval explícito que essas duas organizações interestaduais americanas deram à realização do *2009 Georgetown University/University of Brasilia Survey of U.S. States' Global Activity*.

A todos os servidores e lideranças políticas dos governos estaduais de 42 estados americanos e de 24 estados brasileiros que enviaram os questionários dos surveys respondidos e/ou concederam entrevistas e esclarecimentos sobre os dados colhidos.

À Odalva, Gustavo, Vanderlei, Celí e Telma, servidores do Instituto de Relações Internacionais da UnB, pela presteza e prontidão com que atenderam às demandas administrativas e burocráticas que circunscreveram minha passagem como aluno do doutorado naquele Instituto.

A Julie Walsh, Paula Uribe, Daniel Rico e Valéria Buffo, funcionários do *Center for Latin American Studies* da *Georgetown University*, pela assistência dada em meu período como visiting scholar naquela universidade.

À minha família.

À minha esposa.

A meus amigos Rogério Lustosa Victor, Frederico Seixas Dias, Joel Dornelas da Costa e Lindolpho Cademartori.

Ao Grupo Olimpo, pela licença de 12 meses concedida para que fosse possível meu deslocamento do país, com vistas a desenvolver parte da pesquisa nos EUA.

## RESUMO

A presente tese aborda o tema da paradiplomacia, particularmente a atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos. O estudo está dividido em quatro partes, cada uma dedicada a uma das dimensões a seguir: teórica, histórica, operacional e prescritiva. A primeira parte aprofunda a imersão do estudo da paradiplomacia dentro do debate teórico sobre globalização e, adicionalmente, apresenta uma visão panorâmica da situação atual da paradiplomacia nos países desenvolvidos e em alguns dos mais dinâmicos países emergentes. A segunda desenvolve uma narrativa histórica e comparativa da trajetória do engajamento internacional dos estados brasileiros e americanos. A terceira parte mapeia e compara as tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira e americana, através da análise de dados coletados pelo autor via questionário enviado aos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos (o *2009 Georgetown University/University of Brasília Survey of Brazilian and U.S. States Global Activit*). A última parte apresenta as conclusões finais do estudo e, a partir delas, enumera um conjunto de recomendações de políticas públicas atinentes à atuação internacional dos governos estaduais do brasileiros.

São quatro os argumentos centrais aqui desenvolvidos. Primeiro: a rigor, a paradiplomacia não é um fenômeno a parte, mas parte de um fenômeno — ou seja, o processo mais amplo da globalização. Segundo: a dependência em relação ao caminho seguido (*path dependence*), somado a outros fatores, fizeram com que, ao final da trajetória, governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos apresentassem um ativismo internacional expressivo, porém fortemente diferenciado em termos de infraestrutura institucional. Terceiro: a principal semelhança entre os mapas das tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira e americana diz respeito ao seu quadro de *ecletismo com prevalência da área econômica*. Quarto, as principais diferenças entre as tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira e americana consistem em um conjunto de quatro elementos, aqui reunidos sobre o acrônimo *fator HVTC* — usado para referir-se respectivamente aos distintos níveis de *cooperação horizontal* (H), *cooperação vertical* (V), *transparência/accontability* (T) e, finalmente, *continuidade* (C).

**Palavras-chaves:** Paradiplomacia, globalização, relações transnacionais, atores subnacionais, política comercial, investimentos externos diretos, promoção das exportações, diplomacia.

## ABSTRACT

This Ph.D. dissertation focuses on the so called paradiplomacy, particularly on the activities developed by U.S. and Brazil state governments. It is divided into four parts, related to the following dimensions: theoretical, historical, operational, and prescriptive. The first part deepens the dialogue between the paradiplomacy studies and the globalization debate. Furthermore, it conveys an overview of today's situation of paradiplomacy in the developed world and in some of the most dynamic emergent countries. The second part develops a historical and comparative narrative on the trajectory of U.S. and Brazilian states' international engagement. The third part identifies and compares the contemporary trends of U.S. and Brazilian state governments' paradiplomacy through the analysis of the *2009 Georgetown University/University of Brasília Survey of Brazilian and U.S. States Global Activity*. Finally, the fourth part presents the main findings of this study and lists a set of policy prescriptions related to the international profile of the Brazilian states.

This study approaches four key arguments. First: In the strict sense, paradiplomacy is not a phenomenon aside but a side of a phenomenon, i.e., the bigger phenomenon of globalization. Second: path dependence and other forces have pushed U.S. and Brazilian states onto two different institutional frameworks in which their paradiplomacies are put in action. Third: An eclectic paradiplomacy driven mainly by economic reasons stands out as the most prominent similarity between U.S. and Brazilian states' global activity. Fourth: the most important differences between American and Brazilian state paradiplomacy are expressed by the *HVAC Factor* notion, which summarizes, respectively: their dissimilar levels of horizontal interstate cooperation (*H*), vertical cooperation (*V*), accountability (*A*) and continuity (*C*).

**Key-words:** paradiplomacy, globalization, transnational relations, subnational actors, trade and investment promotion, diplomacy.

## **SIGLAS E ABREVIACÕES**

AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

APEX – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

ARF – Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CODESUL – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul

CONAGO – Conerencia Nacional de Gobernadores

CRECENEA – Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino

CSG – Council of State Governments

FCCR - Forum Consultivo de Municípios, Estados Fedarados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

GSR – Governos Subnacionais Regionais

IED – Investimentos Externos Diretos

NCSL – National Conference of State Legislators

NGA – National Governors Association

NASAA – National Association of State Art Agencies

NASDA – National Association of State Development Agencies

PEAI – Programas Estaduais de Promoção das Exportações e Atração de Investimentos

SAI – Secretaria ou Assessoria de Assuntos Internacionais

SIDO – State International Development Organizations

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	1
I.1. Conceitos-chaves.....	2
I.2. Revisão bibliográfica.....	5
I.3. Argumentos centrais.....	9
I.4. Quanto aos métodos.....	11
I.5. Estrutura da tese.....	14

### PARTE I: A DIMENSÃO TEÓRICA

<b>Cap. I: Paradiplomacia e Globalização: em Busca de uma Teoria</b> .....	17
1.1. A paradiplomacia e as três principais abordagens da globalização.....	18
1.1.1. A abordagem hiperglobalista.....	18
1.1.2. A abordagem cética.....	19
1.1.3. A abordagem transformacionalista.....	20
1.2. Paradiplomacia e cinco eixos centrais do debate sobre a globalização.....	22
1.2.1. Conceituação.....	22
1.2.2. Causas.....	24
1.2.3. Periodização.....	24
1.2.4. Impactos.....	34
1.2.5. Trajetória.....	40
1.3. Conclusões parciais.....	41
<b>Cap. II: Introdução ao Mapa da Paradiplomacia no Mundo</b> .....	46
2.1. A paradiplomacia nos países desenvolvidos.....	47
2.1.1. Japão.....	49
2.1.2. Alemanha.....	51
2.1.3. Reino Unido.....	55
2.1.4. França.....	56
2.1.5. Itália.....	58
2.1.6. Espanha.....	59
2.1.7. Bélgica.....	60
2.1.8. Canadá.....	62
2.1.9. Austrália.....	64
2.2. A paradiplomacia nos países emergentes.....	66
2.2.1. China.....	69
2.2.2. Índia.....	75
2.2.3. Rússia.....	77
2.2.4. México.....	79
2.2.5. Argentina.....	80
2.2.6. África do Sul.....	82
2.3. Conclusões parciais.....	85

## PARTE II: A DIMENSÃO HISTÓRICA

<b>Cap. III: Trajetória do Envolvimento Internacional dos Estados Americanos.....</b>	<b>88</b>
3.1. Antes da Guerra Civil.....	89
3.2. A fase do não-envolvimento (1908-1939).....	92
3.3. A fase da agenda securitizada (1939-1970).....	93
3.3.1. Depressão e guerra: as origens do envolvimento.....	94
3.3.2. Os governos estaduais americanos e a Guerra Fria.....	99
3.4. A nova agenda internacional dos governos estaduais (1970-1989).....	110
3.4.1. A dimensão nacional do aumento da interdependência.....	111
3.4.2. A dimensão subnacional do aumento da interdependência.....	113
3.5. A paradiplomacia dos estados americanos no pós-Guerra Fria.....	123
3.5.1. A intensificação do engajamento internacional do Executivo estadual.....	124
3.5.2. Os assuntos internacionais e o papel dos legisladores estaduais americanos.....	125
3.6. conclusões parciais.....	131
<b>Cap. IV: Trajetória do Envolvimento Internacional dos Estados Brasileiros.....</b>	<b>139</b>
4.1. A paradiplomacia estadual da Primeira República (1889-1930).....	140
4.1.1. Elos da interdependência: a dimensão fiscal.....	143
4.1.2. Elos da interdependência: a dimensão financeira.....	146
4.2. 1926-1983: A ‘dark age’ do envolvimento internacional dos governos estaduais brasileiros.....	151
4.2.1. Paradiplomacia e mudança de regime.....	152
4.2.2. Paradiplomacia e populismo.....	153
4.3. Nova República: a paradiplomacia e o ‘novo federalismo’ brasileiro.....	157
4.3.1. A nova política dos governadores.....	158
4.3.2. O reequilíbrio e as inovações.....	159
4.4. Conclusões parciais.....	164
<b>Cap. V: Comparando as Trajetórias .....</b>	<b>167</b>
5.1. Os sentidos das trajetórias.....	168
5.2. Engajados, mas diferentes.....	172
5.2.1. O grau de cooperação horizontal (interestadual) nas interações com o exterior.....	173
5.2.2. A capacidade de <i>lobby</i> junto ao Governo nacional.....	184
5.2.3. O papel do legislativo estadual.....	185
5.3. Conclusões parciais.....	186

## PARTE III: A DIMENSÃO OPERACIONAL

<b>Cap. VI: Mapa das Tendências Contemporâneas da Paradiplomacia Estadual Americana.....</b>	<b>189</b>
6.1. As missões internacionais de governadores e vice-governadores.....	190

6.2. As relações internacionais na estrutura administrativa dos governos estaduais.....	194
6.3. Programas estaduais de promoção dos negócios internacionais.....	195
6.3.1. Serviços oferecidos.....	196
6.3.2. Mecanismos de avaliação de desempenho.....	207
6.3.3. Principais usuários.....	208
6.3.4. Região de onde procede a maior parte dos investimentos assistidos....	210
6.3.5. Modos de financiamento.....	211
6.3.6. Orçamento.....	211
6.4. As parcerias internacionais dos governos estaduais.....	213
6.5. A geografia da paradiplomacia estadual americana.....	215
6.6. Grupos de interesse mais ativos em matéria de assuntos internacionais.....	216
6.7. O governo Obama e a paradiplomacia estadual.....	217
6.8. Conclusões parciais.....	218

**Cap. VII: Mapa das Tendências Contemporâneas da Paradiplomacia Estadual Brasileira.....**

7.1. Missões internacionais de governadores e vice-governadores.....	223
7.1.1. Extensão da prática e principais destinos das missões.....	223
7.1.2. As motivações.....	226
7.1.3. Missões recebidas.....	228
7.1.4. Missões internacionais e <i>accountability</i> .....	229
7.2. Aspectos institucionais: as relações internacionais na estrutura organizacional dos governos estaduais brasileiros.....	230
7.2.1. Atividades/funções internacionais dos órgãos dos governos estaduais.....	230
7.2.2. Quem responde pela área internacional dos estados.....	231
7.2.3. Paradiplomacia e partidos políticos.....	235
7.2.4. O impacto institucional da existência de um órgão específico para os assuntos internacionais.....	235
7.2.5. A institucionalização e o problema da continuidade.....	238
7.3. Os programas estaduais de promoção dos negócios internacionais.....	239
7.3.1. Serviços oferecidos.....	239
7.3.2. Mecanismos de avaliação de desempenho.....	240
7.3.3. Principais usuários.....	242
7.3.4. Atração de investimentos externos: empresas alvejadas.....	243
7.3.5. Despesas estaduais com assuntos internacionais.....	244
7.3.6. A concessão de incentivos fiscais: prática e percepção.....	245
7.3.7. A paradiplomacia econômica e o baixo nível de coordenação horizontal.....	246
7.4. As parcerias e alianças internacionais.....	247
7.5. Atores sociais e grupos de interesse mais ativos e influentes.....	249
7.6. Interação com o Governo Federal.....	250
7.6.1. A interação difusa.....	250
7.6.2. APEX, CAMEX e os estados federados: o baixo nível de coordenação vertical.....	251
7.7. Fontes internacionais de financiamento.....	252
7.8. Conclusões parciais.....	254

<b>Cap. VIII: Comparando as Tendências.....</b>	<b>257</b>
8.1. A agenda internacional dos governadores.....	258
8.2. Os aspectos institucionais.....	260
8.3. As parcerias internacionais.....	264
8.4. A geografia da paradiplomacia estadual.....	265
8.4.1. Regiões prioritárias.....	265
8.4.2. Origem dos investimentos.....	266
8.5. A paradiplomacia econômica.....	268
8.5.1. Comparando os serviços oferecidos.....	268
8.5.2. Comparando os principais clientes.....	270
8.5.3. Comparando os mecanismos de avaliação de desempenho.....	272
8.5.4. Comparando os modelos de gestão e financiamento .....	274
8.6. Grupos de interesse mais ativos em matéria de assuntos internacionais.....	274
8.7. Conclusões parciais.....	276

## A DIMENSÃO PRESCRITIVA

<b>Cap. Conclusões Finais e Recomendações de Políticas Públicas.....</b>	<b>280</b>
C.1. Conclusões Finais.....	280
C.1.1. Quanto à dimensão teórica.....	280
C.1.2. Quanto à dimensão histórica.....	286
C.1.3. Quanto à dimensão operacional.....	290
C.2. A dimensão prescritiva: recomendações de políticas públicas.....	296
C.2.1. Recomendações ao Executivo estadual.....	297
C.2.2. Recomendações às Assembleias Legislativas Estaduais.....	303
C.2.3. Recomendações ao Governo Federal.....	305
<b>Referências.....</b>	<b>306</b>

## FIGURAS

<b>Figura 1.1.</b> Formas históricas de paradiplomacia.....	26
<b>Figura 1.2.</b> Historical forms of globalization: key dimensions.....	27
<b>Figura 1.3.</b> A paradiplomacia contemporânea e as principais abordagens da globalização.....	42
<b>Figura 1.4 -</b> Impactos da globalização e a paradiplomacia contemporânea.....	43
<b>Figura 2.1.</b> As regiões da Bélgica.....	60
<b>Figura 2.2.</b> China: o peso das províncias no PCC.....	72
<b>Figura 2.3.</b> Os estados federados indianos.....	76
<b>Figura 2.4.</b> RSA: período em que foram estabelecidas as parcerias internacionais dos governos provinciais.....	83
<b>Figura 2.5.</b> RSA: principais parceiros internacionais das províncias.....	84
<b>Figura 3.2.</b> U.S. state offices abroad (1977).....	115
<b>Figura 3.3.</b> EUA: compêndio da pauta internacional dos encontros anuais da NGA (1942-1969).....	135
<b>Figura 3.4.</b> EUA: autoridades ligadas aos assuntos internacionais presentes nos encontros anuais da NGA (1942-1969).....	137
<b>Figura 4.1.</b> Brasil: distribuição do agregado da dívida pública estadual em moedas estrangeiras (1889-1931).....	147
<b>Figura 4.2.</b> Brasil: o peso do endividamento externo na dívida pública estadual.....	148
<b>Figura 4.3.</b> Uses of foreign debt by Brazilian states (1889-1931).....	150
<b>Figura 4.4.</b> Brasil: percentage do imposto de exportação na arrecadação total dos estados.....	154
<b>Figura 5.1.</b> As trajetórias do engajamento internacional dos estados brasileiros e americanos.....	168
<b>Figura 5.2.</b> Sentido das trajetórias: recolhimento ao norte e engajamento ao sul.....	169
<b>Figura 5.3.</b> Brasil e EUA: a inversão dos sentidos da trajetória de envolvimento internacional dos estados federados ((1915-1945).....	170
<b>Figura 5.4.</b> Paradiplomacia e Guerra Fria (1945-1970).....	171
<b>Figura 5.5.</b> Sentidos da trajetória: aceleração e emergência (1970-2010).....	172
<b>Figura 5.6.</b> NGA: cem anos de cooperação interestadual.....	174
<b>Figura 5.7.</b> A estrutura institucional da paradiplomacia no Brasil e nos EUA.....	183

<b>Figura 6.1.</b> EUA: missões internacionais dos governadores e vice-governadores – destinos mais frequentes.....	191
<b>Figura 6.2.</b> EUA: a emergência da China, do Chile e do Brasil na paradiplomacia estadual.....	192
<b>Figura 6.3.</b> EUA: principal responsável pelos assuntos internacionais.....	195
<b>Figura 6.4.</b> EUA: órgãos da administração pública estadual internacionalmente ativos.....	195
<b>Figura 6.5.</b> EUA: serviços de promoção dos negócios internacionais prestados pelos governos estaduais.....	197
<b>Figura 6.6.</b> EUA: escritórios estaduais no exterior (2008).....	199
<b>Figura 6.7.</b> EUA: escritórios estaduais na América do Sul (2008).....	200
<b>Figura 6.8.</b> EUA: escritórios estaduais no BRIC (2008).....	201
<b>Figura 6.9:</b> EUA: escritórios estaduais no Brasil (2008).....	202
<b>Figura 6.10.</b> EUA: Fundos de promoção das exportações.....	202
<b>Figura 6.11.</b> EUA: recrutamento de estudantes estrangeiros.....	203
<b>Figura 6.12.</b> EUA: mecanismos de avaliação de desempenho dos programas estaduais de promoção dos negócios internacionais.....	208
<b>Figura 6.13,</b> EUA: principais clientes dos programas estaduais de promoção das exportações.....	209
<b>Figura 6.14.</b> EUA: principais clientes dos programas estaduais de atração de investimentos estrangeiros.....	210
<b>Figura 6.15.</b> EUA: modelos de agência de negócios internacionais.....	211
<b>Figura 6.16.</b> EUA: parceiras internacionais dos estados federados.....	214
<b>Figura 6.17.</b> EUA: regiões/países prioritários para a paradiplomacia estadual.....	215
<b>Figura 6.18.</b> EUA: grupos/atores sociais mais ativos em assuntos internacionais.....	216
<b>Figura 6.19.</b> EUA: relação entre as missões internacionais e a existência de escritórios estaduais.....	220
<b>Figura 7.1.</b> Brasil: missões internacionais de governadores e vice-governadores – número de países visitados.....	224
<b>Figura 7.2.</b> Brasil: missões internacionais de governadores e vice-governadores – principais destinos.....	225
<b>Figura 7.3.</b> Brasil: a América Latina e agenda internacional dos governadores.....	226
<b>Figura 7.4.</b> Brasil: primeira motivação das missões internacionais.....	226

<b>Figura 7.5.</b> Brasil: outras motivações para as missões internacionais dos governadores e vice-governadores.....	227
<b>Figura 7.6.</b> Brasil: visitas oficiais de chefes de estado estrangeiros a estados federados brasileiros.....	228
<b>Figura 7.7.</b> Brasil: os assuntos internacionais e a máquina administrativa estadual.....	232
<b>Figura 7.8.</b> Brasil: mais alta autoridade responsável pelos assuntos internacionais depois do governador e do vice-governador.....	234
<b>Figura 7.9.</b> Brasil: órgãos estaduais internacionalmente ativos.....	234
<b>Figura 7.10.</b> Brasil: percentual de estados que realizam avaliação de desempenho ...	241
<b>Figura 7.11.</b> Brasil: mecanismos de avaliação de desempenho.....	241
<b>Figura 7.12.</b> Brasil: empresas alvejadas pelos programas estaduais de promoção das exportações.....	243
<b>Figura 7.13.</b> Brasil: gastos estaduais com assuntos internacionais.....	244
<b>Figura 7.14.</b> Brasil: concessão de incentivos fiscais a novos investimentos estrangeiros.....	245
<b>Figura 7.15.</b> Brasil: percepção dos estados sobre eventual estratégia agressiva dos investidores estrangeiros.....	246
<b>Figura 7.16.</b> Brasil: estados brasileiros e parcerias internacionais.....	247
<b>Figura 7.17.</b> Brasil: grupos de interesse mais ativos/influentes.....	249
<b>Figura 7.18.</b> Brasil: principais veículos de interação com o Governo Federal.....	251
<b>Figura 7.19.</b> Brasil: operações internacionais de crédito dos estados.....	252
<b>Figura 7.20.</b> Brasil: fontes de financiamento internacional: percentual das operações de crédito.....	253
<b>Figura 7.21.</b> Brasil: fontes de financiamento internacional – percentual do valor total.....	253
<b>Figura 7.22.</b> Dificuldades operacionais da paradiplomacia estadual brasileira.....	254
<b>Figura 8.1.</b> Quadro comparativo: principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores.....	259
<b>Figura 8.2.</b> Quadro comparativo: primeira motivação das missões internacionais de governadores e vice-governadores.....	259
<b>Figura 8.3.</b> Quadro comparativo: outros órgãos internacionalmente ativos.....	263
<b>Figura 8.4.</b> Quadro comparativo: parcerias internacionais dos governos estaduais...	265
<b>Figura 8.5.</b> Quadro comparativo: regiões/países prioritários.....	266

<b>Figura 8.6.</b> Quadro comparativo: paradiplomacia econômica –serviços prestados.....	269
<b>Figura 8.7.</b> Quadro comparativo: mecanismos de avaliação de desempenho.....	273
<b>Figura 8.8.</b> Quadro comparativo: atores sociais mais ativos e influentes.....	275
<b>Figura 8.8.</b> Evidências do envolvimento dos governos estaduais com a economia interancional.....	277
<b>Figura 9.1.</b> O Fator HVTC: quatro dificuldades operacional-institucionais da paradiplomacia estadual brasileira.....	292

## TABELAS

<b>Tabela 2.1.</b> Offices abroad – economic activities.....	52
<b>Tabela 2.2.</b> Partnerships – cultural activities.....	53
<b>Tabela 2.3.</b> Personnel in Brussels – political activities.....	54
<b>Tabela 2.4.</b> Envolvimento internacional das regiões francesas.....	57
<b>Tabela 2.5.</b> Australian state international trade offices.....	65
<b>Tabela 2.6.</b> Coastal provinces (CP) and their internationalization .....	70
<b>Tabela 2.7.</b> Índice de vinculación provincial con el MERCOSUR.....	82
<b>Tabela 3.1.</b> Ratio of U.S. exports and imports to GNP and final sales of goods.....	112
<b>Tabela 3.2.</b> EUA: o fluxo de IED e as taxas de crescimento de emprego e lucro.....	112
<b>Tabela 3.3.</b> EUA: leis estaduais sobre assuntos internacionais.....	126
<b>Tabela 3.4.</b> EUA: principais motivações das missões internacionais dos legisladores estaduais (2001-2002).....	129
<b>Tabela 4.1.</b> States distribution of bounds issued in Brazil (1889-1930).....	145
<b>Tabela 4.2.</b> Ad valorem tax rates on commodity by states (percentage points) circa 1912.....	146
<b>Tabela 4.3.</b> Brasil: dívida pública dos estados brasileiros (1922, em mil reis).....	149
<b>Tabela 6.1.</b> EUA: principal motivação das missões internacionais – evolução recente (2002-2009).....	193
<b>Tabela 6.2.</b> EUA: role of state trade agencies in trade policy.....	206
<b>Tabela 6.3.</b> EUA: region providing the most investment clients.....	210
<b>Tabela 6.4.</b> Selected state trade & investment budgets in 2008.....	212
<b>Tabela 7.1.</b> Brasil: Funções/atividades exercidas pelas Secretarias ou Assessorias de Assuntos Internacionais (SAI).....	237

<b>Tabela 7.2.</b> Brasil: promoção comercial e atração de investimentos estrangeiros: percentual de estados promovendo determinados serviços.....	240
<b>Tabela 7.3.</b> Brasil: prioridade no. 1 dos programas estaduais de promoção das exportações.....	242
<b>Tabela 8.1.</b> Quadro comparativo: coordenação intra-estadual dos assuntos internacionais.....	261
<b>Tabela 8.2.</b> quadro comparativo: região/país provendo maior parte dos investidores.....	267
<b>Tabela 8.3.</b> Quadro comparativo: prioridade número 1 dos programas estaduais de promoção das exportações.....	270
<b>Tabela 8.4.</b> Quadro comparativo: empresas prioritárias para os programas estaduais de atração de investimentos.....	271
<b>Tabela 8.5.</b> Quadro comparativo: modelos de financiamento das agências estaduais de negócios internacionais.....	274

## INTRODUÇÃO

*States do not have a foreign policy, but they do have a foreign profile.*

Chris Whatley

No mundo das quatro últimas décadas, a interdependência tem se tornado cada vez mais complexa. Ainda que os estados nacionais continuem de fato exercendo um papel incisivo na configuração e condução da política mundial, eles, mais do que nunca, não estão sozinhos. Uma miríade de novos atores e novos canais de comunicação tem povoado a cena global (RISSEN-KAPEN, 1995). A agenda internacional desses novos atores é pautada por diferentes escalas de preferência, não estando circunscrita a uma rígida hierarquia de tópicos e assuntos (KEOHANE; NYE, 1977). Ao mesmo tempo, a extensão e a intensidade com que governos e sociedades afetam e são afetados pelas forças e condições globais têm aumentado (HELD; MCCREW, 2003), fazendo com que em muitas áreas haja uma fusão entre os assuntos internacionais e os domésticos, de maneira que a penetração dessas forças externas dentro de um determinado estado nacional tenha distintos impactos sobre suas diferentes regiões internas (ROSENAU, 1990). O globo encolheu-se de tal modo que se transformou em uma janela — uma janela de oportunidades e desafios para indivíduos, firmas, organizações não-governamentais, diversos níveis de governo e redes de crime e de terror (HELD et al, 1999). É nesse mundo incrivelmente globalizado e complexo que se situa a chamada paradiplomacia, que é o tema da presente tese.

O estudo adiante representa uma imersão mais profunda do tema da paradiplomacia dentro de duas distintas — mas não antagônicas — correntes de interpretação das relações internacionais: a teoria e a história. Ainda que alguns títulos de capítulos possam direcionar mais para uma dessas duas correntes, seu conteúdo deixa evidente que elas não aparecem nesta tese de forma seccionada. Ao contrário, eles estão profundamente intrincadas e interligadas. Consequentemente, ao mergulhar o estudo da paradiplomacia na teoria da globalização (*Parte I*), não se dispensa em momento algum o recurso à tradicional e cara *empíria*, típica do ofício de historiador. Do mesmo modo, no fundo mergulho na história, para identificarem-se as minúcias e nuances da trajetória do engajamento internacional dos governos estaduais americanos e brasileiros (*Parte*

II), não se perde de vista o emprego de um *modelo analítico* — pitoresco e valioso recurso dos politólogos.

O objetivo geral da tese é comparar a atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos e, ao fazê-lo, extrair evidências e inferências que possam elucidar eventuais semelhanças e diferenças entre a paradiplomacia conduzida por atores subnacionais de um país desenvolvido e aquela levada a cabo por seus pares de um país emergente.

### **I.1. Conceitos-chaves**

São quatro os elementos norteadores do presente estudo, a saber: (a) globalização; (b) relações transnacionais; (c) atores subnacionais e (d) paradiplomacia. O modo como, neste trabalho, esses elementos relacionam-se entre si encontra-se descrito nos parágrafos a seguir.

**Globalização e relações transnacionais.** Aos olhos do senso comum, o aumento da interdependência e interconexão econômica é a face mais visível da etapa mais recente do fenômeno da globalização. Mas a economia é apenas uma das dimensões desse fenômeno. As transformações que definem a globalização — e são afetadas por ela — são sensivelmente marcadas por outras dimensões igualmente incisivas e fortemente interconectadas: política, militar, ecológica, social e cultural (HELD; MCGREW, 2003). No que tange à dimensão política, um dos fatores relevantes é o crescente envolvimento de novos atores na cena internacional, resultando em uma intensificação das relações transnacionais. Assim, além dos tradicionais estados nacionais, a arena internacional cada vez mais hospeda um número crescente de “non-state agents”. Em 1995, havia mais de 5.000 organizações não-governamentais internacionais (ONGIs) e aproximadamente 7.000 corporações multinacionais com subsidiárias em outros países<sup>1</sup>. E esses números ampliaram-se significativamente na década transcorrida. No entanto, as relações transnacionais não são marcadas apenas por agentes não-estatais, delas também fazem parte — e de forma cada vez mais relevante — atores vinculados às subunidades dos governos nacionais, isto é, os chamados atores subnacionais (estados, províncias, *Länder*, *Oblasts*, cantões, municípios, condados, etc.). Esse vasto e diverso conjunto de atores frequentemente persegue uma agenda

---

<sup>1</sup> Dados quando da edição da obra de Rissen-Kappen (1995, p.3).

própria, independente e, às vezes, até mesmo contrária às políticas oficiais de seus governos nacionais (RISSEN-KAPEN, 1995, pp.3-7).

Uma teia multidimensional e complexa de relações: essa parece ser a expressão mais clara do fenômeno da globalização, dentro da qual a dimensão política ganha um significado mais claro, como sintetizado por Viola e Leis:

Certamente, as transformações globais da política são mais difíceis de observar que as da economia. Porém (...), no mundo atual, a política está quase tão globalizada como a economia, possuindo todo tipo de ramificações, no interior e exterior das fronteiras nacionais. (...) Esse fenômeno de “mistura” entre atores de várias dimensões não deve ser entendido apenas como um efeito da globalização no campo da política, mas como uma das características principais da globalização (VIOLA; LEIS, 2002, p. 2).

No intuito de levar-se em consideração a natureza multidimensional dos fluxos globais contemporâneos, nesta tese a noção de globalização empregada é aquela como definida por Held et al:

Processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais — avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto —, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais (HELD et al, 2003, p. 68).

**Relações transnacionais e atores subnacionais.** A multifacetada e dinâmica ordem mundial da globalização originou novas demandas e novas oportunidades que apontam para uma ampliação do foco de atuação dos governos subnacionais. Eles têm assumido papel cada vez mais ativo na cena internacional. Entre os seus objetivos estão buscarem no exterior instrumentos que elevem sua capacidade de darem respostas às questões locais, bem como aproveitarem as oportunidades externas de cooperação e intercâmbio nos setores comercial, econômico, financeiro, científico-tecnológico, saúde, educação, esporte, turismo, proteção do meio ambiente e saneamento. Destarte, não só indivíduos, em um extremo, e estados nacionais, em outro, são afetados pela globalização. Os governos subnacionais são igualmente “buffeted by international competition and confronted by policy challenges that require international insight — whether they act proactively to engage the world or not” (WHATLEY, 2003, p.i).

De fato, muitos dos atores subnacionais estão comprometidos com seu lugar no mundo globalizado. Nos Estados Unidos, um dos principais centros econômicos e

políticos do sistema internacional, não só a administração federal está preocupada em dar respostas aos desafios que lhe são propostos pela “nova ordem mundial”. As estatísticas denotam que o engajamento internacional dos estados norte-americanos cresceu substancialmente nos últimos 20 anos. Em 2002, os gastos do conjunto dos estados com programas internacionais foram de U\$ 190 milhões, contra apenas U\$ 20 milhões gastos em 1982. O número de escritórios de representação dos estados norte-americanos no exterior saltou de apenas 4 (em 1982) para 240 (em 2002). Do mesmo modo, entre 2001-2002, 270 projetos de lei ou resoluções em assuntos de relações internacionais foram aprovados pelos legislativos estaduais, contra somente 72 do período 1991-1992.<sup>2</sup>

**Atores subnacionais e paradiplomacia.** Entretanto, por mais significativa e crescente que seja a ação externa dos agentes subnacionais, ela não se confunde com o conceito de política externa ou com o de diplomacia, os quais, seguindo a tradição realista, são tributários da noção vestifaliana de estado e são atributos exclusivos dos atores soberanos, ou seja, dos estados nacionais. Dessa forma, a fim de designar as ações externas dos governos subnacionais, cunhou-se o conceito de “paradiplomacia”, uma abreviação do termo “parallel diplomacy” (SOLDATOS, 1990). E a expressão “relações exteriores” é utilizada para distinguir as iniciativas dos atores subnacionais daquelas englobadas pelo conceito de “política externa”, de domínio exclusivo dos governos soberanos (FRY, 1993).

Nesta tese, empregar-se-á o conceito de paradiplomacia como definido por Noé Cornago:

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

Além desses quatro conceitos-chaves, há outros frequentemente utilizados pelos estudos sobre paradiplomacia e utilizados nesta tese, tais como: atores mistos, cooperação descentralizada, diplomacia, diplomacia federativa, diplomacia de múltiplas camadas, governos não-centrais, interdependência complexa, “interméstico”, paradiplomacia global, paradiplomacia regional, protodiplomacia e regionalização. As

---

<sup>2</sup> Ibidem, p.9.

definições desses conceitos serão apresentadas no decorrer do texto à medida que forem empregados. E, para facilitar o acesso às definições dos conceitos-chaves e dos demais, é disponibilizado um “Glossário de termos da paradiplomacia” (encontrado na parte pós-textual da presente tese, após a seção de Referências).

## **I.2. Revisão bibliográfica**

As primeiras definições sobre o que eram as chamadas relações transnacionais cristalizaram-se em fins dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, com os textos *Transnationale Politik*, de Karl Kaiser (1969), e *Transnational Relation and World politics*, de Robert Keohane e Joseph Ney (1971). Contudo, em meados dos anos de 1990 — embalada pelo contexto internacional pós- Guerra Fria — é que surgiu uma definição mais consensual, apresentada por Thomas Rissen-Kappen, que entende por relações transnacionais as “interações regulares para além das fronteiras nacionais nas quais pelo menos um ator é um agente não-estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental” (RISSEN-KAPEN, 1995, p.3). Como apresentada por Rissen-Kappen, a nova definição é mais abrangente e abarca em um só conceito as noções de relações trans-sociais e de relações transgovernamentais. A noção de relações transnacionais passou a ser decisiva para o enquadramento das relações exteriores dos governos subnacionais.

Mas foi Panayotis Soldatos o primeiro “scholar” a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais (SOLDATOS, 1990).<sup>3</sup> Posteriormente, o conceito foi disseminado na literatura acadêmica por via dos escritos de Ivo Duchacek (1990), o qual anteriormente preferia o termo “microdiplomacia” (DUCHACEK et al, 1988). O emprego do novo conceito, todavia, não se deu sem receber críticas. Para alguns autores, o termo, ao ser a abreviatura de “diplomacia paralela”, sugere que necessariamente haja conflito entre os níveis político, nacional e subnacional e presume implicitamente a ocorrência de interesses incompatíveis. Brian Hocking, por exemplo, alega que a diplomacia não deveria ser abordada como um processo segmentado e conduzido por diferentes atores dentro de um estado, mas como um sistema no qual os diferentes atores dentro de um estado estão envolvidos com uma diversidade de interesses tanto dentro quanto fora de

---

<sup>3</sup> Sabidamente, os clássicos estudos de Jerves (1969) e Putman (1988) lidam com os atores subnacionais, no entanto, o foco central desses trabalhos são os modelos de análise do processo decisório e de formulação e implementação do tradicional conceito de política externa.

suas fronteiras nacionais: uma “multi-layered diplomacy” (HOCKING,1993, pp.3-4). Há também aqueles que sublinham que a paradiplomacia não é um fenômeno tão novo quanto apresentado por seus postuladores. A maioria dos atores, porém, concorda que a globalização abre novos espaços e estimula os governos não-centrais a atuarem no cenário internacional (CORNAGO, 2000; PAQUIN, 2003).

Embora não tratando diretamente da paradiplomacia, há ainda duas obras que tiveram impacto especial sobre o estudo do tema. A primeira delas foi *Power and Interdependence*, de Robert Keohane e Joseph Nye (1977). O conceito de “interdependência complexa” apresentado pelos autores influenciaria a maior parte dos estudos sobre o contexto dentro do qual se dava o ativismo internacional dos governos subnacionais, sobretudo em relação aos países desenvolvidos. A outra é *Turbulence in world politics: A theory of change and continuity*, de James Rosenau (1990). A distinção apresentada pelo autor entre três tipos de atores internacionais (*sovereignty-bound actors*, *soverignty-free actors* e *mixed actors*) viria a ser comumente utilizada pelos estudos sobre a paradiplomacia como forma de enquadrar os governos subnacionais na última das categorias, atribuindo-lhes o status de ator internacional misto.<sup>4</sup>

Especificamente sobre as relações exteriores dos governos estaduais dos Estados Unidos destacam-se três trabalhos, entre outros. Um dos textos mais antigos é o livro *When Governors Convene*, de Glenn Brooks (1961). Principalmente pela sua capacidade de antecipar o curso do envolvimento internacional dos estados americanos, a obra de Brooks veio a ser referência para muitos estudos posteriores. A segunda obra seminal — e que também se transformou em um clássico da literatura americana sobre federalismo e política externa — foi produzida por John M. Kline (1982), com o título *State Government Influence in U.S. International Economic Policy*. O trabalho de Kline já espelhava a influência do conceito de interdependência complexa, então recentemente lançado por Robert Keohane e Joseph Nye (1977), e tinha como tese central o argumento de que os governos estaduais americanos haviam emergido como “atores relevantes na formulação e implementação da política econômica internacional dos EUA” (KLINE, 1982, p.1). Ainda hoje muito frequentemente citado pelas obras que o sucederam, o livro de Kline notabilizou-se por ser ricamente documentado,

---

<sup>4</sup> Ver Glossário de termos da paradiplomacia.

compendiando vários surveys e outras fontes primárias e, adicionalmente, por levar em consideração a dimensão histórica do federalismo americano. Por fim, bem mais recente, destaca-se a obra *Has Globalization Changed U.S. Federalism? The Increasing Role of U.S. States in Foreign Affairs: Texas-Mexico Relations*, de Julie Blase (2003). Como indicado pelo próprio título, a análise de Blasse leva em conta o impacto da globalização sobre o federalismo americano e, por via de um denso estudo de caso, faz um longa incursão pelas várias dimensões do engajamento internacional dos governos estaduais dos Estados Unidos.

No Brasil, os dois trabalhos de maior amplitude sobre a paradiplomacia são de natureza multidisciplinar. Trata-se de *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana* e de *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. O primeiro estudo, organizado por Tullo Vigevani (2002), foi produto de longa e extensa pesquisa, contendo textos de exame da dimensão internacional no processo decisório dos governos subnacionais do Brasil, enfocando particularmente o estado de São Paulo. No outro, também organizado por Vigevani (2004), os diversos autores discutem aspectos conceituais, jurídicos e também procuram demonstrar como atores subnacionais de diferentes estruturas sociais e políticas estão engajados internacionalmente.

Outra trabalho relevante é o texto *Federalismo e relações internacionais do Brasil*, de José Flávio Sombra Saraiva (2006). O autor atenta para a dimensão histórica do federalismo brasileiro e para os impactos contemporâneos da ação combinada das forças da redemocratização e da globalização sobre os diferentes níveis de governo dentro do estado nacional brasileiro. Adicionalmente, o trabalho de Sombra Saraiva apresenta algumas recomendações de políticas públicas relacionadas à dimensão subnacional e a condução da política exterior e do comércio exterior do Brasil.

Duas teses já abordaram diretamente o tema da paradiplomacia: *Gestão pública do poder Executivo do estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do MERCOSUL*, defendida na Fundação Getúlio Vargas por Maria Inês Barreto (2001), analisando as relações exteriores do estado de São Paulo ao longo da década de 1990, e *Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros*, apresentada por Gilberto Rodrigues (2004) junto a Pontífice Universidade Católica de São Paulo, na qual o autor atribui o status de política externa às relações

exteriores dos governos subnacionais brasileiros. Somadas às teses, três dissertações de mestrado igualmente trataram do tema. A primeira delas, *Federalismo e relações internacionais*, defendida na Universidade de Brasília e de autoria Déborah Farias (2000), avalia os custos e benefícios intergovernamentais das relações exteriores de entes federados. A segunda, *Federalismo e relações internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo*, é de autoria de Tatiana Prazeres (2000) e foi defendida na Universidade do Vale do Itajaí. A terceira, *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*, foi defendida junto a Universidade Federal do Rio Grande do Sul por autoria de Carmen Nunes (2005). Em sua dissertação, Nunes realiza um estudo de caso, focado na atuação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) do governo do Rio Grande do Sul.<sup>5</sup>

No Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores já foram outrossim defendidas duas teses sobre a paradiplomacia, uma em 2001 e a outra em 2003. A primeira, *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais*, de autoria de Antenor Bogéa,<sup>6</sup> realiza uma investigação exploratória das ações internacionais de entes federados brasileiros e das posições assumidas pela estado nacional brasileiro. A segunda, *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais*, de José Vicente S. Lessa,<sup>7</sup> perscruta a relação entre paradiplomacia e as eventuais circunstâncias em que essa pode levar ao enfraquecimento do estado nacional.

A presente tese dá continuidade a esses estudos e busca trazer cinco contribuições básicas. Primeiro, realizar um exame da paradiplomacia, que seja, ao mesmo tempo, panorâmico (uma vez que aborda não um estado individual, mas as principais tendências do conjunto de estados da federação) e comparado (já que contrapõe as as trajetórias e as tendências da federação brasileira às de seus congêneres da federação americana). Segundo, proceder a uma imersão mais profunda do tema

---

<sup>5</sup> É válido mencionar outro meritório estudo de caso: **Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização do Brasil subnacional**: o caso do Ceará, de Nelson Bessa e Déborah Leal (2005).

<sup>6</sup> Antenor Bogéa. **A diplomacia federativa**: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais. Brasília: MRE, 2001, Tese, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001.

<sup>7</sup> José Vicente S. Lessa. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2003, Tese, XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2003.

dentro do estado da arte do debate sobre a globalização, com vistas a propor um *modelo analítico* robusto o suficiente para conferir ganhos de densidade teórica aos estudos sobre paradiplomacia. Terceiro, atualizar o *tour por le monde* da paradiplomacia realizado pelo basco Noé Cornago (2000), apresentando um quadro mais atual da paradiplomacia no globo. Nesse sentido, especial atenção é dada aos países emergentes, particularmente aqueles do BRIC. Quarto, documentar — via realização de survey junto aos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos — os números, atores e tendências da paradiplomacia estadual brasileira e atualizar os dados sobre a paradiplomacia estadual americana. Quinto, perseguir uma abordagem mais nitidamente *histórica* da análise da trajetória do envolvimento internacional dos governos estaduais tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos. Especial ênfase é dada à paradiplomacia dos estados americanos durante a Guerra Fria e à paradiplomacia estadual do Brasil da Primeira República (1889-1930). Desse modo, nesta tese, a história aparece não apenas como prelúdio à abordagem de fatos contemporâneos; ao contrário, ela é parte essencial da análise e elemento fundamental das conclusões e explicações.

### **I.3. Argumentos centrais**

Grosso modo, a presente tese desenvolve quatro argumentos centrais. O primeiro, e mais geral deles, alude à *dimensão teórica* e consiste na afirmação de que, a rigor, a paradiplomacia não é um fenômeno a parte, mas parte de um fenômeno maior: o da globalização. Assevera-se também que, como a própria globalização, a paradiplomacia possui formas históricas. À face disso, o engajamento internacional de atores subnacionais a que assistimos hoje é a fase mais recente de um longo processo. Assim, a paradiplomacia não é algo totalmente novo. O que é novo é a extensão global dos fluxos paradiplomáticos, a sua intensidade e velocidade, a maior propensão dos governos subnacionais a sofrerem distintos impactos da ação das forças globais, a sofisticada infraestrutura física e institucional dentro da qual ela é operacionalizada, a singular estratificação de poder caracterizada pelo fim da Guerra Fria e, finalmente, o modo cooperativo-competitivo de interação das forças e fluxos globais que condicionam a atividade paradiplomática. Ao produto de todos esses fatores juntos aqui, denominamos “paradiplomacia contemporânea”.

O segundo dos argumentos-chaves, vinculado à *dimensão histórica* da tese, é o de que a situação contemporânea da paradiplomacia dos estados americanos e

brasileiros é o resultado de suas duas distintas trajetórias de envolvimento internacional. A dependência em relação ao caminho seguido (*path dependence*) fez com que, ao final da trajetória, apresentassem um expressivo ativismo internacional, porém diferenciados em termos de infraestrutura institucional. De um lado, os estados da federação americana entraram no terceiro milênio com um engajamento internacional amparado por uma complexa rede de organizações estaduais, interestaduais e intergovernamentais, que servem como um guarda-chuva institucional, capaz de prover-lhes ganhos relativamente maiores em suas interações paradiplomáticas. Por outro, no Brasil do início do terceiro milênio, há ativismo e até mesmo proativismo paradiplomático, mas institucionalmente deficitários.

O terceiro argumento, concernente à *dimensão operacional* do presente estudo, é o de que a principal semelhança operacional entre os mapas das tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira e americana diz respeito ao seu quadro de *ecletismo com prevalência da área econômica*. Tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, quando ranqueadas as principais motivações para as relações exteriores dos governos estaduais, desponta-se um amplo e variado leque de forças impulsionadoras da paradiplomacia: desde a promoção das exportações e atração de investimentos, passando pelo fortalecimento de relações políticas e assuntos do meio ambiente, até o intercâmbio cultural e educacional, os temas humanitários, assuntos de segurança pública e agendas pontuais (tais como os esforços de Illinois e Rio de Janeiro para que suas capitais estaduais vencessem a acirrada disputa para sediar as Olimpíadas de 2016). Contudo, malgrado semelhante ecletismo, em ambos os países pesquisados há evidências de prevalência de uma paradiplomacia econômica.

Por fim, o quarto argumento central, alusivo tanto à dimensão histórica quanto operacional, é o de que as principais diferenças entre as tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira e americana consistem em um conjunto de quatro elementos, aqui reunidos sobre o acrônimo de *fator HVTC* — usado para referir-se respectivamente aos distintos níveis de *cooperação horizontal* (H)<sup>8</sup>, *cooperação vertical* (V)<sup>9</sup>, *transparência/accontability* (T) e *continuidade* (C).

---

<sup>8</sup> Os termos *cooperação horizontal*, nesta tese, referem-se à cooperação entre governos subnacionais regionais (GSR) de um mesmo estado nacional, ou seja, no caso aqui estudado, entre os governos estaduais do Brasil ou dos Estados Unidos.

<sup>9</sup> Os termos *cooperação vertical*, nesta tese, referem-se à cooperação entre os GSR e o seu respectivo governo central.

#### I.4. Quanto aos métodos

Com respeito à metodologia, em sua abordagem mais geral, este trabalho usará predominantemente o método comparado. Ainda que a principal motivação da pesquisa seja compreender a realidade dos atores subnacionais federativamente vinculados ao Brasil, isso se fará mediante a contraposição desses àqueles federativamente vinculados aos Estados Unidos da América. Sabe-se que um *estudo de caso*, que analisasse as iniciativas transnacionais dos estados brasileiros isoladamente, não deixaria de ser uma genuína pesquisa de Relações Internacionais. Ainda assim, entretanto, prefere-se o método comparado, em uma parcial concordância com a proposição de Sartori (1994, p.14) de que “who knows one country only knows none”.

A escolha dos Estados Unidos como contraparte ao Brasil deve-se especialmente ao fato de que, por um lado, os atores subnacionais norte-americanos estão entre os mais internacionalmente ativos do globo e, por outro, a academia norte-americana é uma das mais produtivas na análise do tema da paradiplomacia, o que disponibiliza uma massa crítica mais significativa do que a existente em outras eventuais contrapartes. Adicionalmente, como dito inicialmente, buscou-se atender ao objetivo de comparar a paradiplomacia de atores subnacionais de um país emergente com atores de um país desenvolvido. Acrescenta-se ainda o fato de que, a julgar pelo princípio da parcialidade,<sup>10</sup> os dois países são “comparáveis”, na medida em que se constituem em “duas entidades cujos atributos são em parte compartilhados (similares) e em parte não compartilhados”.<sup>11</sup> Por um lado, são dois estados federativos, democráticos, inseridos na economia de mercado e partícipes de arranjos regionais de comércio, por outro, essas semelhanças não escondem a realidade de que se diferem tanto no grau de federativismo e de democracia, quanto no de abertura de suas economias e dos blocos econômicos regionais dos quais participam.<sup>12</sup>

No que diz respeito às particularidades do método comparado, usa-se aqui a modalidade voltada para um pequeno número de casos, o chamado *Small N*, que, dentre suas propriedades, potencializa o “controle” de um maior número de fatores a serem

---

<sup>10</sup> Como explicitado pela literatura e facilmente deduzido, não faria sentido comparar entidades totalmente similares. Assim, a comparação justifica-se quando seus objetos são parcialmente semelhantes e parcialmente diferentes: este é o princípio da parcialidade.

<sup>11</sup> *Ibidm*, p. 17.

<sup>12</sup> Obviamente, quando pensados em um escopo global, Brasil e Estados Unidos também se diferem grandemente em termos de peso e de parcela de poder que ocupam na economia, na política e na segurança do sistema internacional como um todo.

analisados (Sartori, 1994, p. 16). Sobre tal ponto, é necessário salientar que os estados brasileiros serão abordados como elementos constitutivos de uma única unidade política soberana, isto é, a República Federativa do Brasil. O mesmo se aplica aos estados americanos. Desse modo, os 27 entes federados regionais brasileiros e os seus 50 pares americanos não serão aqui tratados como unidades individuais de análise. O que se buscará serão as tendências do conjunto de governos estaduais do Brasil, como uma unidade de investigação, e as tendências do conjunto dos governos estaduais dos Estados Unidos, como unidade de contraparte. No entanto, quando o objetivo era identificar as tendências dentre os estados de uma mesma federação, foram adotados procedimentos estatísticos, tanto para o tratamento quanto para a apresentação dos dados coletados.

Houve predomínio e preferência pelas fontes primárias. Os arquivos da *National Governors Association* (NGA), disponíveis na Biblioteca do Congresso em Washington, D.C., foram categóricos para a reconstrução da trajetória do envolvimento internacional dos estados americanos. Neles foram consultadas mais de 130 atas dos Encontros Anuais e dos Encontros de Inverno dos governadores dos Estados Unidos.<sup>13</sup> Além dos arquivos históricos, outro tipo de fonte primária utilizado foram *surveys* acerca da situação contemporânea da paradiplomacia nos dois países focos desta tese. De especial importância foi o survey *Global Activities by U.S. States*, realizado em 2002 pela *Elliot School of International Affairs* da *George Washington University*, sob a coordenação de Adreene Edisis (doravante referido apenas como *2002 GWU Survey*). Com dados sobre 43 estados respondentes, o relatório do survey, quando publicado, teve grande impacto sobre os estados americanos individualmente e sobre as muitas organizações interestaduais do país interessadas em identificarem as tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual americana. O questionário original utilizado no *2002 GWU Survey* foi cedido por Edisis para as finalidades da presente pesquisa e serviu de base para a elaboração do *2009 Georgetown University/University of Brasília Survey on Brazilian and U.S. States' Global Activity International* (doravante *2009 GU/UnB Survey*). Esse último foi coordenado pelo autor da presente tese e conduzido sob os auspícios da Edmund A. Walsh School of Foreign Service da Georgetown University,

---

<sup>13</sup> O acesso a essas fontes foi facilitado pelo fato de a NGA estar comemorando os seus cem anos de fundação e haver disponibilizado vários documentos do seu acervo histórico. A importância de tal organização para o engajamento internacional dos governos estaduais americanos será analisada mais adiante.

tendo a supervisão do professor Arturo Valenzuela.<sup>14</sup> O *2009 GU/UnB Survey* teve como objetivo principal atualizar o survey realizado por Edisis e ampliá-lo com dados concernentes ao emergente país sul-americano, logrando reunir dados sobre as relações exteriores de 24 estados brasileiros e 42 estados americanos.<sup>15</sup>

Dois outros surveys serviram como fonte para o presente estudo: o *SIDO Survey 2008* — realizado e cedido pela *State International Development Organizations (SIDO-America)*,<sup>16</sup> organização interestadual americana que reúne as agências estaduais de promoção de negócios internacionais de 42 estados-membros — e o *2003 George Mason University/Council of State Government Survey (2003 GMU/CSG Survey)*, conduzido por Timothy J. Conlan e Joel F. Clark e com dados acerca da atuação internacional dos parlamentos estaduais de 40 estados americanos.

Além dos arquivos e dos surveys, outras fontes primárias utilizadas foram entrevistas a operadores e ex-operadores da paradiplomacia, majoritariamente dos estados brasileiros.

As fontes secundárias também tiveram significativa importância para o desenvolvimento da pesquisa que levou a esta tese. Tiveram destaque as várias obras acima citadas, que versavam sobre a paradiplomacia no Brasil, particularmente os estudos de Vigevani, Saraiva e Nunes. Igualmente, sob o caso americano, dispuseram de especial importância para a presente obra os trabalhos de Kline e Blase. Para a elaboração do *Capítulo II* da tese, dedicado a uma abordagem panorâmica da situação contemporânea da paradiplomacia no mundo, várias fontes secundárias foram consultadas, em diversos idiomas, incluindo livros, artigos, comunicações em eventos acadêmicos e diversas teses mais recentemente defendidas. No que concerne especificamente à pesquisa sobre a trajetória do envolvimento internacional dos governos estaduais do Brasil, deve ser mencionado o texto *Endowments, Fiscal Federalism, and the Cost of Capital for States: Evidence from Brazil, 1891-1930*, apresentado pelos economistas Aldo Musacchio (Harvard University) e André Fritscher

---

<sup>14</sup> Parte da pesquisa que levou à presente tese foi conduzida, na Edmund A. Walsh School of Foreign Service da Georgetown University, em Washington, onde o autor permaneceu de janeiro a dezembro de 2009, na qualidade de Pesquisador Visitante, dentro do Programa de Doutorado com Estágio no Exterior (PDEE/ CAPES).

<sup>15</sup> O número de estados brasileiros representam mais de 90% do PIB nacional e quase 90% da população brasileira; o número de estados americanos representam

<sup>16</sup> A organização interestadual SIDO-America foi fundamental para o envio do questionário do *2009 GU/UnB Survey* aos 50 entes federativos dos Estados Unidos, dando o seu aval e apoio à iniciativa das duas universidades envolvidas na pesquisa.

(Boston University)<sup>17</sup> no *Harvard Economic History Seminar* e na *Harvard Conference on New Frontiers of Latin American Economic History*, no ano de 2009. Apesar de o *paper* tratar de variáveis financeiras e ter como objetivo primordial explicar certas determinantes do risco-país, as evidências usadas pelos autores lançam luz sobre o pouco estudado tema da paradiplomacia no Brasil de fins do século XIX e início do século XX, reforçando e ampliando o conhecimento a respeito do elevado patamar de envolvimento dos governos estaduais da Primeira República (1889-1930) com o meio internacional.

### **I.5. Estrutura da tese**

A presente tese está dividida em três partes. A *Parte I*, com dois capítulos, é dedicada principalmente à *dimensão teórica* do tema da paradiplomacia. O primeiro de seus capítulos aprofunda a imersão do estudo da paradiplomacia dentro do *estado da arte* do debate sobre a teoria da globalização, com a finalidade de extrair daí um modelo analítico mais adequado para o estudo do atual estágio do engajamento internacional de governos subnacionais. O segundo faz a transição entre a dimensão teórica e as dimensões seguintes, apresentando uma “introdução ao mapa da paradiplomacia no mundo”.

A *Parte II*, estruturada em três capítulos, enfoca a *dimensão histórica* da paradiplomacia. O seu primeiro capítulo ocupa-se de traçar e analisar a trajetória do envolvimento internacional dos governos estaduais dos Estados Unidos; o segundo reconstitui a trajetória do envolvimento internacional dos governos estaduais do Brasil; o último compara as duas trajetórias e aprecia as semelhanças e diferenças identificadas.

A *Parte III*, outrossim com três capítulos, ocupa-se da *dimensão operacional-institucional* da atuação internacional dos governos estaduais brasileiros e americanos. O seu primeiro capítulo traça um mapa das tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual nos Estados Unidos; o segundo produz um mapa das tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual no Brasil; o terceiro compara os dois mapas e examina suas principais diferenças e similitudes.

---

<sup>17</sup> Musacchio, Aldo & Fritscher, André. *Endowments, Fiscal Federalism, and the Cost of Capital for States: Evidence from Brazil, 1891-1930*. Trabalho apresentado na *Harvard Conference on New Frontiers of Latin American Economic History*. Boston: Harvard Business School, outubro de 2009.

A seção *Conclusões Finais* é acrescida de tópicos que acrescentam a tese uma quarta dimensão, de natureza *prescritiva*, apresentando um conjunto de recomendações de políticas públicas relativas à atuação internacional dos governos estaduais do Brasil.

Parte I  
**A DIMENSÃO TEÓRICA**

## Capítulo I

### PARADIPLOMACIA E TEORIA DA GLOBALIZAÇÃO: EM BUSCA DE UMA TEORIA

*In circumstances of accelerating globalization, the nation-state has become 'too small for the big problems of life, and too big for the small problems of life'.*

Anthony Giddens

É consensual na literatura sobre paradiplomacia que o atual estágio de engajamento internacional dos governos subnacionais está profundamente vinculado ao fenômeno da globalização.<sup>18</sup> No entanto, na medida em que o estudo sobre a globalização tem manifestado um particular dinamismo e produzido um intenso debate sobre os elementos centrais do tema, esse mesmo dinamismo tem ocasionado um visível descompasso entre as análises da paradiplomacia e o *estado da arte* dos estudos sobre globalização. Essa situação faz com que, embora esteja imbricado na globalização, o estudo do ativismo internacional dos atores subnacionais deixe de lado alguns pontos cruciais do debate contemporâneo acerca do processo de globalização e seja caracterizado pelo emprego de referenciais teóricos ainda relativamente rasos.

Diante do sobredito, o presente capítulo tem por objetivo aprofundar a imersão do tema da paradiplomacia dentro do debate sobre globalização. O argumento central do capítulo é o de que essa imersão traz um duplo benefício. Por um lado, os referenciais teóricos usados para o estudo da globalização possibilitam uma compreensão mais nítida das dinâmicas e estruturas globais dentro das quais se dão as interações internacionais dos atores subnacionais. Por outro, as inferências e achados relativos à paradiplomacia contribuem para enriquecer o debate sobre globalização, reforçando, ilustrando ou desafiando alguns de seus principais argumentos.

O capítulo encontra-se dividido em três seções. A primeira apresenta uma classificação ou agrupamento das principais abordagens ou “escolas” de pensamento sobre a globalização. A segunda expõe uma síntese dos eixos centrais do debate sobre globalização e suas implicações para o estudo da paradiplomacia. A última apresenta as

---

<sup>18</sup> John M. Kline, ainda em 1982, mesmo que não empregue o termo globalização, é bastante enfático ao vincular o engajamento internacional dos estados americanos ao que Robert Keohane e Joseph Nye então recentemente haviam denominado de “interdependência complexa”.

conclusões parciais referentes ao diálogo entre o estudo da paradiplomacia e a teoria da globalização.

### **1.1. A paradiplomacia e as três principais abordagens da globalização**

Para efeito de classificação das principais abordagens da globalização, assume-se como válida a distinção que David Held et al (1999) fazem entre três abordagens: a hiperglobalista, a cética e a transformacionista.<sup>19</sup> Como se verá a seguir, em cada uma dessas abordagens o envolvimento dos governos subnacionais com a esfera internacional é, explícita ou implicitamente, abordado sob uma perspectiva particular.

#### **1.1.1. A abordagem hiperglobalista**

Em linhas gerais, os hiperglobalistas tendem a enxergar a globalização como uma nova era da história da humanidade. Os estados nacionais são vistos como tendo se tornado obsoletos em um mundo que segue uma lógica, sobretudo, econômica e que, sob a égide da mão invisível de um mercado comum mundial, tem “desnacionalizado” as economias do globo (HELD et al, 1999, p. 3). A paradiplomacia, isto é, as ações externas dos governos subnacionais é entendida por essa abordagem como resultado do declínio da autoridade do estado nacional e da crescente difusão dessa autoridade entre os níveis subnacionais de governança. Susan Strange sintetiza desse modo tal abordagem:

The argument put forward is that the impersonal forces of world markets (...) are now more powerful than the states to whom ultimate political authority over society and economy is supposed to belong (...) the declining authority of the states is reflected in a growing diffusion of authority to other institutions and associations, to local and regional bodies (STRANGE, 1996, p. 4).

Outro aspecto do pensamento hiperglobalista que se relaciona com a paradiplomacia é a ideia de que a globalização trouxe consigo uma nova divisão internacional do trabalho. A velha divisão Norte-Sul é apresentada como um grande anacronismo e a tradicional estrutura centro-periferia é indicada como tendo sido

---

<sup>19</sup> Como explicado por Held et al, a classificação acima representa apenas um sumário das diferentes maneiras de se pensar a globalização e não ignora a existência de muitas diferentes visões entre os teóricos individualmente. O objetivo da classificação é evidenciar as principais tendências e linhas gerais do debate e da literatura sobre globalização. Cf. Held e t al (1999, p. 3). As futuras classificações propostas pelos autores (HELD; MCGREW, 2003, 2007), ainda que dotadas de certas particularidades, guardaram os eixos centrais dos argumentos apresentados pelas três “escolas” por eles sumarizadas na clássica obra de 1999.

substituída por uma “arquitetura de poder econômico mais complexa”. (HELD et al, 1999, p. 4). Assim, os hiperglobalistas completam a visão de uma política difusa com a de uma divisão internacional do trabalho também difusa, na qual as forças e condições do mercado global podem gerar centros e periferias dentro de um mesmo estado nacional. Nesse mundo de economia e política difusas, a paradiplomacia aparece como reflexo daquela “arquitetura de poder econômico mais complexa” e, os atores subnacionais, como parte dos diferentes níveis de governança que tentam “administrar as consequências sociais da globalização”.<sup>20</sup> Logo, o engajamento internacional dos governos subnacionais é visto como uma adequação ou submissão da política às forças econômicas; a complexidade da economia é materializada em uma estrutura política também mais complexa, da qual a paradiplomacia é parte (MATHEWS, 1997).

### **1.1.2. A abordagem cética**

Em frontal contraste com os hiperglobalistas, os céticos, “apoiados em evidências estatísticas sobre o fluxo mundial de comércio, investimentos e trabalhadores no século XIX” (HELD et al, 2003, p. 69), afirmam, primeiramente, que os níveis de internacionalização do mundo contemporâneo não têm nada de novo. Para os céticos, a globalização é um mito (HOFFMAN, 2002; HIRST; THOMPSON, 1999). Paul Hirst e Grahame Thompson assim apresentam a síntese do argumento da abordagem cética:

The level of integration, interdependence, openness, or however one wishes to describe it, of national economies in the present era is not unprecedented. Indeed, the level of autonomy under the Gold Standard in the period up to the First World War was much lower for the advanced economies than it is today. This is not to minimize the level of integration now, or to ignore the problems of regulation and management it throws up, but merely to register a certain skepticism over whether we have entered a radically new phase in the internationalization of economic activity (HIRST; THOMPSON, 2004, p. 346).

Outro elemento central do pensamento cético é a rejeição do argumento dos hiperglobalistas de que os estados nacionais tenham sofrido redução de seu poder e importância ante às forças da internacionalização da economia. Os céticos afirmam abertamente que “o estado nacional continua sendo o mais importante ator tanto nos assuntos domésticos quanto nos internacionais” (GILPIN, 2003, p. 349). O que de fato teria ocorrido seria não uma redução, mas exatamente o contrário: o estado teria

---

<sup>20</sup> Ibidem.

aumentado sua centralidade na regulação e na ativa promoção dos negócios internacionais (HELD et al, 1999, p. 6).

Por fim, a maioria dos céticos assevera que, se há evidências de algo verdadeiramente novo no mundo contemporâneo, trata-se do processo de regionalização e de formação de blocos econômicos, marcadamente na Europa, na América do Norte e na área Ásia-Pacífico (HIRST; THOMPSON, 1996). No entanto, deve-se observar que, consoante os céticos, globalização e regionalização são tendências contrárias, o que os leva à conclusão de que, conseqüentemente, um mundo mais “regionalizado” é menos globalizado.

Na visão dos céticos, o envolvimento direto dos governos subnacionais com os assuntos econômicos internacionais pode ser contemplado como parte do argumento de que o estado tem aumentado sua importância na promoção dos negócios, uma vez que os diversos níveis de governo dentro de um país nada mais são que partes constituintes do formalmente indissolúvel estado nacional (GILPIN, 2004). Outro fator sobre a relação entre a leitura cética do mundo contemporâneo e o estudo da paradiplomacia alude ao fato de que os céticos não negam a intensificação das interações externas dos governos subnacionais, porém não lhes conferem o atributo de parte constitutiva de um alegado processo de globalização, já que, para eles, semelhantes interações se dão, sobretudo, dentro dos blocos regionais (APEC, União Europeia, NAFTA e ASEAN, Mercosul), sendo parte de um processo de internacionalização e de regionalização e, como tal, a paradiplomacia constituir-se-ia em um movimento contrário ao de globalização.

### **1.1.3. A abordagem transformacionista**

O ponto central da abordagem transformacionista baseia-se na noção de que a globalização é uma poderosa força “transformadora”, que é a principal responsável por um *massive shake-out* das sociedades, das economias, das instituições de governança e da ordem mundial (HELD, 1999, p. 7). Essa propriedade transformadora da globalização é vista como primordialmente uma função da necessidade das sociedades, governos e instituições adaptarem-se a um mundo em que não há mais uma distinção nítida entre o que é internacional e o que é doméstico ou entre o que é assunto externo e assunto interno. Outro aspecto da abordagem transformacionista da globalização — e

que está relacionado diretamente ao tema da paradiplomacia — é a concepção de que as transformações ocorridas no espaço local possuem uma natureza dúbia: mudanças que levam a ganhos de competitividade em uma localidade podem significar transformações tendentes ao declínio econômico e social para outra localidade situada bem distante. Desse modo, é como se o aumento da interdependência e da interconectividade global fizesse com que houvesse também um relativo aumento da incerteza sobre quais serão os vencedores e perdedores na nova arena global. Anthony Giddens assim apresenta a problemática do caráter contraditório da dimensão local do potencial transformador da globalização contemporânea:

*Local transformation is as much a part of globalization as the lateral extension of social connections across time and space. Thus whoever studies cities today, in any part of the world, is aware that what happens in a local neighborhood is likely to be influenced by factors – such as world money and commodity markets – operating at an indefinite distance away from that neighborhood itself. The outcome is not necessarily, or even usually, a generalized set of changes acting in a uniform direction, but consists in mutually opposed tendencies. The increasing prosperity of an urban area in Singapore might be causally related, via a complicated network of global economic ties, to the impoverishment of a neighborhood in Pittsburgh whose local products are uncompetitive in world markets” (GIDDENS, 2003, p. 60).*

Essa visão a respeito do dilema das localidades culmina no entendimento de que as atividades, programas e órgãos de dimensão internacional dos governos dessas mesmas localidades são esforços desse nível de governança para adaptarem suas instituições e sua agenda às pressões da globalização. De certo modo, pode-se afirmar que, à medida que a paradiplomacia de um ator subnacional tem êxito, ela pode provocar respostas diversas de outros governos subnacionais para beneficiar ou se proteger dos ganhos de eficiência ou competitividade de seus pares estrangeiros. A paradiplomacia, portanto, é vista tanto como agente quanto objeto das forças transformadoras da globalização.

Um segundo elemento central do pensamento transformacionista é a noção de “interméstico”. A “turbulência” provocada pelas dinâmicas da globalização chocalha a clássica percepção de divisão dos temas políticos entre internos e externos, internacionais e domésticos, gerando o que Bayless Manning chamou de “interméstico” (MANNING, 1977). No entanto, Manning originalmente usou o conceito para referir-se particularmente ao estado nacional estadunidense. No grande debate sobre a

globalização, Rosenau é um dos principais autores a pôr em evidência a noção de interméstico diretamente ligada aos outros níveis de governo dentro do estado nacional e aludir à dimensão subnacional das transformações trazidas pelo aumento da porosidade das fronteiras:

In short, a host of dynamics have greatly increased transborder flows and rendered domestic-foreign boundaries even more porous. If the collapse of time and distance subnational organizations and governments that once operated within the confines of national boundaries are now so inextricably connected to far-of parts of the world that the legal and geographic jurisdictions in which they are located matter less and less (ROSENAU, 2003, p. 227).

Por fim, no centro da abordagem transformacionalista de globalização, está o entendimento de que ela está reconstituindo ou “re-engineering” (HELD et al, 1999, p. 8) o poder, as funções e as autoridades dos governos nacionais. Conviver (de forma cooperativa ou conflitiva) com o engajamento internacional de seus elementos constituintes é parte dessa reengenharia da autoridade e das funções do governo nacional. Em síntese, observada pela lente transformacionalista, a paradiplomacia é uma evidência empírica do interméstico e uma suficientemente visível manifestação da turbulência provocada pelas forças transformadoras da globalização.

## **1.2. A paradiplomacia e os cinco eixos centrais do debate sobre globalização**

De uma forma mais ampla, o debate entre as diferentes abordagens da globalização considera cinco eixos centrais: (1) sua conceituação; (2) suas causas; (3) sua periodização; (4) seus impactos e (5) sua trajetória.<sup>21</sup> A presente seção realiza o útil exercício de analisar cada um desses eixos para identificar eventuais implicações para o estudo da paradiplomacia.

### **1.2.1. Conceituação**

Uma discussão importante no debate sobre globalização atenta para o fato de a globalização ser entendida como um fenômeno basicamente unidimensional ou, opostamente, essencialmente multidimensional. Boa parte da literatura com abordagem hiperglobalista, bem como da literatura cética, tende a conceber a globalização como um processo, em larga medida, unidimensional e frequentemente apontado como de

---

<sup>21</sup> Ibidem, p. 10.

natureza eminentemente econômica ou massivamente cultural.<sup>22</sup> Já a literatura transformacionista põe em evidência a natureza altamente multidimensional da globalização, a qual encontra expressão em todos os principais domínios da atividade social (incluindo o político, o militar, o legal, o ambiental, o criminal, etc). Assim, para os transformacionistas, não há razões para assumir que a globalização seja um fenômeno puramente econômico ou cultural (HELD et al, 1999, p. 12).

A esse respeito, no diálogo com a teoria da globalização, o estudo da paradiplomacia tende a reforçar a abordagem transformacionista. Isso porque, primeiramente, o crescente engajamento internacional de atores subnacionais é, *per se*, expressão de uma dessas muitas dimensões ou faces da globalização, isto é, a sua face política. Adicionalmente, há evidências empíricas (que serão demonstradas nos capítulos seguintes) de que a agenda internacional dos atores subnacionais de diversos países desenvolvidos e emergentes envolve tópicos e assuntos de várias e intrincadas dimensões. O leque dos temas vai desde a área econômica (como os conhecidos programas de promoção das exportações e atração de investimentos externos dos estados americanos e dos *Länder* alemães)<sup>23</sup> e a área política (como na atuação, em Bruxelas, de dezenas de escritórios políticos das regiões europeias para tratar de assuntos relativos à União Europeia)<sup>24</sup> até as inovações na área ambiental (como acordos entre as províncias canadenses e os estados americanos ainda antes da constituição do NAFTA)<sup>25</sup> e em questões de migração e de fronteiras (como no Comitê de Governadores da Fronteira, que reúne dez estados americanos e mexicanos, e o arranjo Crecenea-Codesul das províncias argentinas e estados brasileiros).<sup>26</sup> A atividade paradiplomática abrange ainda questões identitárias (como parte da atuação internacional de Quebec, Catalunha, País Basco e Flandres)<sup>27</sup> e artísticas (a exemplo da área internacional da Associação das Secretarias Estaduais de Cultura dos Estados Unidos).<sup>28</sup> Destarte, em sua natureza política e em sua agenda multifacetada, a

---

<sup>22</sup> Cf. John Bayles e Stive Smith (2005), Ohmae (1990), Krasner (1993), Huntington (1996), Strange (1996), Hirst e Thompson (1996).

<sup>23</sup> Cf. Whatley (2003) para os escritórios dos estados americanos e Blatter (2008) para os escritórios dos *Länder* r alemães.

<sup>24</sup> Cf. Blatter (2008).

<sup>25</sup> Cf. Whatley (2003).

<sup>26</sup> Cf. Velazquez (2006), para o Comitê de Governadores de Fronteiras; e Nunes (2005) para o arranjo Crecenea-Codesul.

<sup>27</sup> Cf. Aldecoa (2005).

<sup>28</sup> Cf. Whatley (2003).

paradiplomacia corrobora a abordagem transformacionista de uma globalização eminentemente multidimensional.

### 1.2.2. Causas

Além da disputa pelo conceito de globalização (o *que ela é?*), outro eixo central do debate diz respeito às suas causas (*quais são as forças que a movem?*). David Held et al entendem que as respostas que a literatura oferece à questão podem ser reunidas em dois grupos: “aquelas que identificam uma causa primária ou imperativa, tal como o capitalismo ou a mudança tecnológica, e as que explicam a globalização como o produto de uma combinação de fatores” (HELD et al, 1999, p. 12), incluindo as decisões políticas, as forças de mercado, a mudança tecnológica e ideologias.<sup>29</sup>

Uma vez que a paradiplomacia é atinada como parte constitutiva da globalização, o estudo de suas causas pode contribuir para elucidar ou ilustrar aspectos do debate maior sobre as forças que movem o próprio processo de globalização. Sob esse prisma, a literatura sobre paradiplomacia é amplamente consensual acerca de uma explicação multicausal para o crescente envolvimento dos atores subnacionais com o meio internacional. De fato, desde a cunhagem do termo “paradiplomacia” por Soldatos, o engajamento internacional dos governos subnacionais tem estado atrelado à noção de interdependência complexa, o que levou a literatura especializada a desenvolver uma visão amplamente multicausal. Nessa literatura, a paradiplomacia aparece como sendo resultante, dentre outros, dos seguintes fatores: a regionalização da economia, o avanço das comunicações, a transnacionalização das relações internacionais, as ineficiências das políticas dos governos centrais, as assimetrias entre as partes constitutivas de um mesmo país, as forças de afirmação identitária e cultural, o intercalamento de funções e competências constitucionais, os micronacionalismos, o aumento da competitividade intergovernamental, as ondas de democratização e motivações eleitorais (SOLDATOS, 1993, p. 50).

---

<sup>29</sup> Uma amostra das respostas monocausais pode ser encontrada na percepção de Stanley Hoffmann ao afirmar categoricamente que “a globalização é de fato apenas a soma de tecnologias (áudio e videocassetes, a Internet e comunicações instantâneas) que estão à disposição de atores públicos ou privados” (HOFFMANN, 2002, p. 108).

### 1.2.3. Periodização

Como forma de contribuir para o debate acerca do que é realmente novo no globalizado mundo contemporâneo, David Held (et al) desenvolvem uma periodização do processo de globalização. Para tanto, são apresentadas quatro “formas históricas de globalização”: a pré-moderna (antes de 1500); a moderna inicial (1500-1850); a moderna (1850-1945) e, finalmente, a contemporânea (pós-1945).<sup>30</sup> Semelhante periodização identifica fluxos intercontinentais em fases anteriores à contemporânea, tais como os fluxos euroasiáticos na fase pré-moderna, os intensos e transitórios fluxos entre a euroásia e os demais continentes na fase moderna inicial e os intensos e já bastante institucionalizados fluxos econômicos e financeiros na fase moderna. A periodização proposta tem a vantagem de permitir o enquadramento de outros momentos e movimentos de aumento da interdependência intercontinental ocorridos antes dos tempos contemporâneos ou mesmo antes do período moderno. Adicionalmente, isso possibilitou dar maior embasamento empírico à conhecida noção apresentada por Keohane e Nye de globalização como “aumento do globalismo” (esse último entendido como “interconexão intercontinental”).<sup>31</sup>

A noção de “períodos” também está presente na literatura sobre paradiplomacia, ainda que de forma implícita. Os estudos sobre a atuação internacional de governos subnacionais reportam evidências da ocorrência de interações paradiplomáticas em períodos anteriores ao contemporâneo. As representações permanentes do governo de Quebec, estabelecidas em Paris (1822), Londres (1908) e Bruxelas (1915), estão entre os exemplos mais citados (NUNES, 2005, p. 21). São também comumente mencionadas as parcerias formais do tipo cidades-irmãs firmadas entre as cidades europeias e suas congêneres americanas no espírito de reconstrução dos primeiros anos do entre-guerras (SOLDATOS, 1990). Do mesmo modo, os primeiros estudos contemporâneos sobre a atuação internacionais dos estados americanos chamavam a atenção para os “poucos, mas úteis” episódios de envolvimento de alguns estados americanos com assuntos de dimensão internacional ocorridos antes da Guerra da Secessão (1861-1865).<sup>32</sup> Estudos mais recentes salientam o pouco conhecido — mas não menos importante — caso de intenso envolvimento dos estados da Primeira República brasileira (1889-1930) com a

---

<sup>30</sup> Cf. Held et al (1999).

<sup>31</sup> Cf. Keohane e Nye (2004, pp. 75-76).

<sup>32</sup> Cf. Kline (1982, pp. 19-20).

economia mundial e o sistema financeiro internacional (ABREU, 2006; MUSACCHIO; FRITSCHER, 2009).

Todavia, a narrativa histórica que acompanha a literatura sobre paradiplomacia — como ocorria com a literatura sobre globalização em seus momentos iniciais — ainda carece tanto de um esquema analítico, que possibilite o estabelecimento de uma periodização mais detalhada do fenômeno, quanto de uma fundamentação empírica mais alargada. Enquanto tal modelo analítico não for desenvolvido de forma satisfatória, aquele utilizado para a periodização das fases da globalização pode ser útil para os estudos da paradiplomacia. Isso parece suficientemente razoável, na medida em que, como já dito, a literatura especializada é bastante consensual sobre a profunda vinculação entre paradiplomacia e globalização.

---

#### Figura 1.1. FORMAS HISTÓRICAS DE PARADIPLOMACIA

##### PARADIPLOMACIA CONTEMPORÂNEA

Refere-se à atual situação de engajamento internacional dos governos subnacionais, percebida como um dos elementos constitutivos da globalização contemporânea. Seu emprego serve para distinguir a fase atual da paradiplomacia de situações ou episódios ocorridos anteriormente à II Guerra Mundial.

##### PARADIPLOMACIA MODERNA

Refere-se às situações e episódios de envolvimento internacional de governos subnacionais ocorridos no período 1850-1945. Seu emprego serve, sobretudo, para distinguir essas situações e episódios da fase contemporânea do engajamento internacional dos atores subnacionais.

##### PARADIPLOMACIA MODERNA INICIAL

Refere-se às eventuais situações e episódios de envolvimento internacional de governos subnacionais ocorridos no período 1548-1850. Seu emprego serve, sobretudo, para distinguir essas situações e episódios da fase moderna (1850-1945) e contemporânea (pós-1945) de envolvimento internacional de governos subnacionais.

---

Fonte: Elaboração Própria

Os exemplos supracitados de engajamento internacional de atores subnacionais em períodos anteriores aos dias atuais compartilham o fato de se situarem majoritariamente na fase da “globalização moderna” — quando, segundo a periodização da globalização, alguns fluxos globais já apresentavam considerável intensidade e extensão. No caso dos Estados Unidos, os episódios de envolvimento direto dos estados da federação com assuntos internacionais eram esporádicos. Já nos casos da província canadense de Quebec, das parcerias das cidades europeias do entre-guerras e do ativismo econômico e financeiro dos estados da Primeira República brasileira, as interações com o meio internacional eram de caráter permanente e gozavam de grau

mais alto de institucionalização. De qualquer maneira, tais casos sinalizam para a possibilidade/necessidade de, à luz da noção de *formas históricas de globalização*, construir uma análise equivalente do envolvimento internacional de governos subnacionais. Diante disso, o presente estudo apresenta a noção de *formas históricas de paradiplomacia*, minamente definidas e periodizadas como se vê na Figura 1.1:

Como nos debates sobre globalização, a questão central em propor uma periodização da paradiplomacia refere-se à busca de resposta para a indagação sobre o que é realmente novo na paradiplomacia contemporânea. A empreitada de estabelecer uma periodização da paradiplomacia à luz da teoria da globalização demanda a submissão do tema a cada uma das oito variáveis ou “dimensões-chave” do modelo analítico apresentado por Held *et al*, como mostrados na Figura 1.2.

### **Figura 1.2. Historical forms of globalization: key dimensions**

#### *Spatio-temporal dimensions*

- 1 the extensity of global networks
- 2 the intensity of global interconnectedness
- 3 the velocity of global flows
- 4 the impact propensity of global interconnectedness

#### *Organizational dimensions*

- 5 the infrastructure of globalization
- 6 the institutionalization of global networks and the exercise of power
- 7 the patter of global stratification
- 8 the dominant modes of global interaction

Fonte: HELD et al, 2003, p. 72.

#### *Extensão*

A paradiplomacia contemporânea ocorre em um mundo em que a maioria dos domínios das atividades sociais tornou-se intercontinental, com algumas redes e

relações plenamente globais (como o aquecimento global) ou praticamente globais (como o comércio). Isso fez com que a presença da paradiplomacia no mundo se expandisse. Num primeiro momento, governos subnacionais dos países desenvolvidos e, num segundo momento, governos subnacionais dos países emergentes mais dinâmicos também chegaram à cena internacional. Tanto os primeiros quanto os segundos estão se tornando cada vez mais ativos em reagir a esses fluxos, quer pela participação em coalisões internacionais em defesa do meio ambiente, quer pelo estabelecimento de escritórios de promoção comercial nos quatro cantos do globo.

Servindo-se da clássica distinção entre paradiplomacia regional e paradiplomacia global proposta por Soldatos (1993), pode-se afirmar que ambas são praticadas em considerável medida tanto pelas nações desenvolvidas quanto pelas mais dinâmicas nações emergentes.

#### *Intensidade*

Além de mais extensas, as relações paradiplomáticas contemporâneas ficaram mais intensas ou mais “espessas” (KEOHANE; NYE, 2003, p. 77) particularmente no domínio econômico, ambiental e cultural. A maior porosidade das fronteiras (entre e dentro dos estados nacionais) fez com que os novos atores transnacionais, fisicamente situados no interior dos territórios subnacionais, aumentassem suas demandas junto aos seus governos em relação a temas de dimensão internacional, forçando-os a se engajarem com uma pluralidade de tópicos da agenda internacional anteriormente tidos como competência e responsabilidade exclusiva dos governos centrais. O processo de regionalização (APEC, UE, NAFTA, ASEAN, MERCOSUL, etc) também gerou novas oportunidades e novos desafios para os quais se fez necessária a ocorrência de interações externas mais regulares e mais permanentes.

#### *Velocidade*

Obviamente, as interações externas dos estados sulistas americanos diretamente com diplomatas britânicos, no período anterior à Guerra Civil americana, e o fluxo paradiplomático entre Quebec e sua primeira representação no exterior (Paris, 1822) davam-se em uma velocidade bem mais lenta que os fluxos de contatos entre as cidades americanas e europeias no entre-guerras e entre os estados da Primeira República brasileira e os quatro principais centros financeiros de Londres e Nova York

(MUSACCHIO; FRITSCHER, 2009). No entanto, mesmo as últimas interações paradiplomáticas são relativamente lentas quando comparadas ao ritmo atual do fluxo de elementos e fatores que instrumentalizam as relações paradiplomáticas contemporâneas ou nelas interferem. Isso se dá em função da alta velocidade obtida pelos veículos de transporte e de comunicação nas décadas finais do século XX, possibilitando, em alguns casos, transmissão instantânea em tempo real de informações, como ocorre com a televisão, a Internet e o mercado financeiro.

### *Infraestrutura*

As interações paradiplomáticas contemporâneas sucedem amparadas por uma nova infraestrutura, caracterizada pela globalização das linhas aéreas comerciais, ampliação do acesso à comunicação telefônica, globalização das linhas de cabos de fibra óptica, surgimento e pulverização dos satélites, Internet, inovações e expansão do rádio e da televisão. Essa nova infraestrutura afeta não só o fluxo diretamente (trânsito e contato internacional de autoridades políticas e técnicos subnacionais) quanto indiretamente (aumentando a mobilidade dos diversos atores, ampliando o intercâmbio entre atores e ideias e impactando a porosidade das diversas fronteiras).

### *Institucionalização*

Esse é um elemento particularmente crucial em termo de novidades ou aspectos distintivos da paradiplomacia contemporânea. Nas décadas finais do século XX, o ativismo internacional dos atores subnacionais logrou uma inovadora e complexa “infraestrutura” institucional, marcada pela existência de canais formais de atuação externa de três dimensões: (a) dentro da burocracia dos governos subnacionais; (b) entre as burocracias dos governos subnacionais de um mesmo país e (c) dentro das burocracias dos arranjos internacionais regionais. Empiricamente, uma das formas mais comuns de institucionalização da paradiplomacia contemporânea tem sido o estabelecimento de representações permanentes no exterior, a exemplo dos diversos escritórios de províncias canadenses (particularmente, mas não apenas, Quebec, Ontário e Alberta), dos mais de 250 escritórios das regiões belgas (especialmente Wallonia, Flandres e a região de Bruxelas), os mais de 90 escritórios dos *Länder* alemães, os quase 40 escritórios dos governos regionais britânicos da Escócia e do País de Gales, os 41 escritórios do *departement* francês da Britânia (BLATTER et al, 2008, p. 476), as centenas de Associações de Intercâmbio Internacional (*kokusai koryu kyokai*) dos

governos subnacionais japoneses (JAIN; TAKASHI, 2000, p. 24), os 40 escritórios dos estados australianos (JOHNSOM, 2006, p. 207) e os 245 escritórios dos estados da federação americana.<sup>33</sup> Esse tipo de instituição também já é encontrado na paradiplomacia de GSR dos países emergentes, particularmente em 11 estados mexicanos (VELAZQUEZ, 2006, pp. 138-141) e entre as províncias costeiras da China (CHEN, 2005, p.19). A quantidade e a complexidade desses escritórios não têm precedentes na história e consistem em uma clara manifestação empírica de algo verdadeiramente novo da paradiplomacia contemporânea e, numa perspectiva mais ampla, da fase mais recente da própria globalização contemporânea.

Porém, as representações no exterior dos governos subnacionais não são a única novidade institucional da paradiplomacia contemporânea. Em alguns países, foram criados mecanismos e arranjos institucionais de escopo nacional que possibilitam e maximizam o grau de coordenação e cooperação dos governos subnacionais em matéria de assuntos internacionais, tais como a *State International Development Organizations (SIDO-America*, que reúne as agências de promoção dos negócios internacionais de 42 dos 50 estados americanos),<sup>34</sup> o japonês Conselho de Autoridades Locais para Relações Internacionais (CLAIR, como o órgão ficou conhecido na sigla em inglês)<sup>35</sup> e, para citar um exemplo entre os países emergentes, a *Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO*, que reúne os chefes do poder executivo dos estados mexicanos).<sup>36</sup>

Por fim, não se pode omitir ainda que a “espessura” dos fluxos diplomáticos tenha aumentado com as inovações institucionais ocorridas no interior das burocracias responsáveis pela governança das regiões internacionais. Nesse aspecto, o estabelecimento do Comitê das Regiões no seio da União Europeia (1992) e a ampliação de seu poder consultivo com o Tratado de Amsterdã (1997) constituíram-se em um grande reforço para a infraestrutura institucional dentro da qual se operacionaliza a paradiplomacia dos governos subnacionais europeus (NUNES, 2005, p. 21). Semelhantes inovações institucionais provocaram ainda uma reação em cadeia, materializada pelo crescente número de escritórios e de pessoal sediados em Bruxelas e trabalhando diretamente junto ao Conselho de Ministros na defesa dos interesses

---

<sup>33</sup> Dados do 2008 SIDO Survey.

<sup>34</sup> Cf. About us. Disponível em < [www.sidoamerica.org](http://www.sidoamerica.org)>. Acesso: 02/02/2009.

<sup>35</sup> Cf. JAIN (2005, p. 10).

<sup>36</sup> Cf. Velazquez (2006, p. 146).

políticos dos governos subnacionais os quais representam (BLATTER et al, 2008, p. 480).

### *Estratificação*

Essa dimensão do modelo analítico da globalização refere-se aos diferentes padrões de “organização, distribuição e exercício do poder” (HELD et al, 2003, p. 72) ao longo das épocas e nas diferentes esferas das relações sociais: político-militar, econômica, cultural, ambiental, etc. Consoante o modelo, a globalização contemporânea é marcada pela coexistência de distintos padrões de estratificação. Na esfera político-militar, a estratificação do poder é marcada por uma era inicial de configuração bipolar, que foi seguida por um padrão mais multipolar no pós-Guerra Fria.<sup>37</sup> Na esfera econômica, a estratificação na fase contemporânea da globalização é dominada por um padrão assimétrico, dentro e entre os países e as sociedades, com os países da OCDE, exercendo grande controle sobre a dimensão econômica. A partir das décadas finais do século XX, contudo, esse padrão tradicional de estratificação do poder econômico sofreu um significativo abalo com a ascensão dos países emergentes.<sup>38</sup>

Essa dimensão do modelo de análise da globalização é grandemente significativa para o estudo da paradiplomacia. Uma das principais inferências a respeito é a afirmação de que a paradiplomacia contemporânea, como um fenômeno global e com maior intensidade e densidade institucional, possui vínculos temporais e causais com o segundo momento dos padrões de estratificação político-militar e econômica. Isso significa dizer que a ordem política do pós-Guerra Fria, de um lado, e o avanço da cota de poder econômico dos países emergentes, de outro, coincidem e constituem-se em parte das causas da expansão e intensificação do engajamento e ativismo internacional dos governos subnacionais.

### *Modo de interação*

Essa dimensão do modelo analítico diz respeito à natureza ou modo pelo qual se dão os fluxos e as interações intercontinentais ao longo das diferentes fases do processo

---

<sup>37</sup> Cf. Held et al (1999).

<sup>38</sup> Ibidem .

de globalização. A análise de tal dimensão visa distinguir os modos dominantes de interação — coercitivo, cooperativo, competitivo e conflituoso — e os principais instrumentos de poder utilizados — militar, econômico, cultural, etc. Desta feita, a aplicação do modelo leva à conclusão de que, por exemplo, no final do século XIX, o processo de globalização deu-se sob o modo coercitivo de interação e o dominante uso de instrumentos militares enquanto que, na globalização do final do século XX, os modelos competitivo/cooperativo e os instrumentos econômicos pareciam ser mais dominantes que o uso da força militar.<sup>39</sup>

No que concerne à paradiplomacia contemporânea, parece razoável asseverar que o nível de ativismo e engajamento internacional dos governos subnacionais sofreu uma incrível elevação com a solução de continuidade representada pela globalização contemporânea, particularmente após a distensão do conflito EUA-URSS e o fim definitivo da Guerra Fria. Um modo de interação menos coercitivo, menos militarizado, mais competitivo/cooperativo e orientado mormente pelas forças econômicas concebeu um ambiente global propício ao florescimento da atividade paradiplomática. A própria natureza da distribuição de competências entre os governos nacionais e os subnacionais favorece o protagonismo do primeiro quando o modo de interação global é coercitivo — graças ao tradicional monopólio exercido pelos governos nacionais sobre os assuntos de defesa. Quando o modo dominante de interação passa a ser competitivo ou cooperativo e os seus instrumentos primários são as forças econômicas, as forças globais atingem assuntos e áreas geralmente compartilhadas pelos diferentes níveis de governo (nacional, regional e local), sobre os quais os governos subnacionais têm considerável grau de responsabilidade e, às vezes, de autonomia. Consequentemente, o modo de interação que caracteriza a globalização dos dias atuais torna os governos subnacionais mais sensíveis ou vulneráveis ao meio externo. A paradiplomacia manifesta-se como uma resposta natural desse nível de governo a esse novo modo de interação global.

A última dimensão a ser analisada para estabelecer-se uma periodização da globalização trata-se da propensão ao impacto por parte dos diversos atores e comunidades do globo. Tal dimensão compõe-se de um dos cinco eixos centrais do grande debate sobre globalização e, por essa razão, é objeto de um tópico específico, como exposto a seguir. No entanto, antes de se passar ao exame dos impactos da

---

<sup>39</sup> Ibidem.

globalização e sua relação com a paradiplomacia, é imperativo abordar uma relativa fragilidade ou insuficiência do modelo analítico aqui adotado. Trata-se da constatação de que, quando vista à luz da globalização, a análise da paradiplomacia sinaliza para a necessidade de tornar mais evidente a existência de diferenças entre as ordem internacional da Guerra Fria e a nova ordem internacional do pós-Guerra Fria, que são cobertas pelo modelo analítico de Held (et al) e aparecem sob o mesmo rótulo de “globalização contemporânea”.

É sabido que os proponentes da periodização da globalização aqui utilizada guiaram-se assumidamente pelo que o historiador francês Fernando Braudel (1949) menciona como *longue durée*, isto é, a passagem dos séculos ao invés das décadas. Ainda assim, diante de um conjunto de mudanças ocorridas com o fim do mundo bipolar, parece apropriado referir-se ao estágio atual das interações globais como uma subetapa da globalização contemporânea: algo como “fase mais recente da globalização contemporânea” ou “globalização contemporânea do pós-Guerra Fria”. Sob esse prisma, o estudo da paradiplomacia corrobora e reforça tal necessidade, na medida em que, como veremos nos capítulos seguintes, há fortes evidências de que o ponto de inflexão para o atual estágio do engajamento internacional de governos subnacionais está historicamente situado ao longo da última década do século XX. Isso é válido para as nações desenvolvidas, que são as pioneiras da paradiplomacia contemporânea e mais ainda para as nações emergentes.

Nos países desenvolvidos, a década de 1990 teve um papel fundamental para o aumento da extensão e da intensidade dos fluxos paradiplomáticos, o que se deu, sobretudo, graças à constituição do NAFTA (1994), o estabelecimento do Comitê das Regiões pelo Tratado de Maastricht (1992) e as novas pressões e oportunidades à economia japonesa derivadas do estabelecimento da APEC (1989) e sua expansão em 1993. Nas nações emergentes, mesmo que reformas (democratizantes ou meramente descentralizadoras) tenham avançado ao longo dos anos de 1980, foi na década de 1990 que o conjunto de forças impulsionadoras da paradiplomacia firmou-se de modo mais completo. Entre os emergentes latino-americanos, a maior abertura e exposição às forças econômicas internacionais tiveram que esperar, de um lado, as reformas liberalizantes dos presidentes Carlos Salinas de Gortari no México (1988-1994), Fernando Henrique Cardoso no Brasil (1995-2003) e Carlos Menen (Argentina, 1989-1999) e, de outro, a constituição do NAFTA e — embora em menor medida — do

MERCOSUL. No caso dos *oblasts* (governos subnacionais regionais da Rússia), o engajamento paradiplomático dependeu bastante da dissolução da União Soviética (1991) e das reformas descentralizadoras do presidente Boris Yeltsen (1991-1999).<sup>40</sup> No caso da China, foi fundamental a segunda geração de reformas, iniciadas em 1991-1992 e impulsionadas pela aliança entre Deng Xiaoping e os líderes do Partido Comunista Chinês (PCC), alocados nos governos das províncias costeiras.<sup>41</sup> A década de 1990 teve outrossim um papel importante para o envolvimento internacional dos estados indianos,<sup>42</sup> mas o caso da África do Sul parece ainda mais ilustrativo da papel do contexto internacional do pós-Guerra Fria para o alavancagem da paradiplomacia. Os acordos de parceria internacional assinados pelos governos das províncias sul-africanas saltaram de apenas 4 (antes de 1994) para mais de 280 (após o fim do regime apartacionista e a transição para o regime democrático).<sup>43</sup>

Os fatores e eventos históricos mencionados acima cumpriram um papel importante para a pulverização, intensificação e institucionalização da paradiplomacia. Assim, parece suficientemente razoável enunciar que, como fenômeno global, a paradiplomacia é um atributo específico da fase mais recente da globalização contemporânea.

#### **1.2.4. Impactos**

Mais do que uma das oito dimensões do modelo analítico, a propensão ao impacto constitui-se também em um dos cinco eixos centrais do debate sobre a globalização. Esse eixo/dimensão concerne ao impacto dos fluxos globais sobre uma determinada comunidade ou instância de poder. O modelo de Held (et al) distingue quatro tipos analíticos de impacto: decisional, institucional, distributivo e estrutural (HELD et al, 2003, p. 70).

##### *Impacto decisional*

O impacto decisional refere-se ao grau de influência das forças e condições globais sobre os custos e benefícios relativos das escolhas políticas dos diversos atores sociais: governos, corporações, coletividades, famílias e indivíduos. Uma vez que a

---

<sup>40</sup> Cf. Kuznetsov (2008, p. 23).

<sup>41</sup> Cf. Chen (2005, p. 16).

<sup>42</sup> Cf. Sridharan (2003, p. 473).

<sup>43</sup> Cf. Provinces Triets. Disponível em: < [www.dfa.gov.za/foreign/index.htm](http://www.dfa.gov.za/foreign/index.htm)>. Acesso: em 30/10/2010.

globalização aumenta ou reduz o custo de uma determinada opção política ou de certo curso de ações, ela afeta diretamente o processo de tomada de decisão. Nesse elemento, o modelo analítico leva em conta a diferenciação proposta por Keohane e Nye (1977, p. 12) entre *sensibilidade* e *vulnerabilidade*, considerando assim que o impacto decisional da globalização sobre as comunidades e tomadores de decisão depende do grau de sensibilidade ou vulnerabilidade dos mesmos às forças globais.

No que tange ao impacto da globalização sobre os custos e benefícios relativos das escolhas políticas dos governos subnacionais, os fatores mais visíveis estão relacionados aos domínios político, econômico (comércio, finanças, produção) e ambiental. No campo político, os agentes sociais e políticos dentro das regiões subnacionais passaram a considerar cada vez mais os benefícios da participação em alianças transnacionais: tanto nas transociais, quanto nas transgovernamentais ou mistas. As já comuns missões internacionais de chefes dos governos subnacionais, a pulverização da prática de parcerias de cidades-irmãs e de províncias-irmãs, as redes regionais e, às vezes, até mesmo mundial de localidades são melhores e mais sistematicamente entendidas quando à luz da teoria da globalização, particularmente sob a perspectiva de seus impactos decisoriais. Antes de essas instituições virem à tona ou serem reproduzidas pelos diversos atores subnacionais, precisam ser consideradas como novos componentes da escala de preferência desses atores, influenciando diretamente suas escolhas e decisões políticas.<sup>44</sup>

No campo econômico, os agentes sociais e políticos subnacionais passaram igualmente a levar em conta cada vez mais a esfera internacional na equação relativa ao crescimento ou desenvolvimento material de suas regiões ou localidades — no que concerne tanto às oportunidades quanto aos desafios trazidos pelas forças e condições globais. Os crescentes programas subnacionais de promoção das exportações e as muitas centenas de escritórios comerciais dos governos subnacionais espalhados pelos diversos cantos do globo são a materialização mais concreta do efeito decisional da globalização sobre as sociedades e os governos das regiões subnacionais. Mais uma vez, é preciso salientar que, antes de assumirem forma concreta, semelhantes programas e

---

<sup>44</sup> Entre os países em desenvolvimento vale a pena citar o caso do Mercosul, dentro do qual os atores subnacionais têm o seu leque de opções políticas ampliado pela possibilidade de participação em dinâmicas como a do quadro Crecenea-Codesul e de se utilizarem dos novos canais formais, a exemplo do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Fedarados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), criado em 2004.

escritórios externos fizeram parte de um processo de tomada de decisão pelos agentes subnacionais, no qual a arena internacional é necessária ou atrativa.

Além do comércio, a esfera internacional também afetou o leque de escolhas políticas subnacionais na produção. A porosidade das fronteiras entre e dentro dos estados nacionais passou a ser um fator por trás da batalha pela alocação ou realocação de investimentos e a concessão de pacotes de incentivos (fiscais e não-fiscais) tornou-se uma das principais armas utilizadas pelos atores subnacionais (WHATLEY, 2003, p. 6). Nesse sentido, no que tange aos mais dinâmicos países emergentes, a prática paradiplomática converge em certa medida com o que a teoria da globalização chama de “declínio da relevância do antigo modelo intervencionista de política industrial” (HELD et al, 1999, p. 439).

Novamente no que se refere aos países emergentes, as escolhas e opções políticas dos governos subnacionais em matéria de financeiros também foram duramente afetadas pela pressão (constrangedora ou facilitadora) das forças e condições globais. Por um lado, governos subnacionais de países como Índia, Brasil, México e Argentina tiveram uma elevação significativa do custo de manutenção de políticas financeiras tradicionais atreladas a práticas regionais patrominialistas e clientelistas. Alguns desses governos subnacionais tiveram inclusive que abrir mão de parte de sua autonomia em matéria financeira e bancária para os seus governos nacionais, os quais, por sua vez, agiam sob grande coação das forças econômicas globais e do sistema financeiro internacional (MONTERO, 2000, pp. 66-68).

Diferentemente, atingidos o equilíbrio e a disciplina fiscais demandados pelos níveis nacional e global de governança, muitos dos governos subnacionais dos países emergentes passaram a olhar para a esfera financeira internacional não como um fator de constrangimento, mas como um facilitador ou parceiro na satisfação de suas necessidades financeiras. O novo elemento da equação do processo decisório, em matéria das finanças públicas subnacionais, está por trás do significativo aumento da participação dos estados brasileiros, mexicanos, indianos e das províncias argentinas no conjunto das operações de crédito concedidas pelas agências financeiras internacionais ou por outras fontes internacionais de recursos financeiros. Nelson Bessa e Déborah Leal (2005) chamam a atenção para o internacionalmente reconhecido desempenho do estado brasileiro do Ceará na arena financeira internacional, ao mesmo tempo em que o

também brasileiro estado de Minas Gerais entrou para história ao realizar, em 2008, a maior operação de crédito concedida pelo Banco Mundial a um governo subnacional da América Latina.<sup>45</sup> Rob Jenkins indica o grande ativismo dos estados indianos junto ao Banco Mundial e ao Banco de Desenvolvimento da Ásia (JENKINS, 2003, p. 67; SRIDHARAN, 2003, p. 17; MEHTA, 1997, p. 58-59). Sergio Rodriguez Gelfstein (2006, p. 137) destaca o caso do Estado de Chiapas, que maximizou a atração de turistas e de recursos financeiros para projetos de desenvolvimento estadual, logrando a concessão de um montante superior a 500 milhões de euros junto à União Europeia. Valeria Iglesia (2008, p. 267) cita o aumento crescente do número e dos valores das operações de crédito das províncias argentinas negociadas junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Na área ambiental, a dimensão internacional exerce outrossim uma grande influência sobre o cálculo dos custos e dos benefícios da tomada de decisões pelos atores subnacionais. Os temas ecológicos são, por assim dizer, naturalmente intermésticos. Porém, na medida em que a globalização intensifica-se e expande-se, o fluxo contínuo e quase instantâneo de dados e informações sobre as ações ambientais das diversas coletividades do planeta adensa os mecanismos de monitoramento dessas ações. Dentre outras coisas, isso afeta a percepção dos agentes sociais e políticos subnacionais sobre os custos e benefícios de incorrer em determinadas ações ou políticas na área ambiental. Essa nova percepção pode levar os atores subnacionais a engajarem-se em projetos e alianças transnacionais de forma tanto cooperativa quanto, às vezes, conflitiva com a posição dominante de seus governos nacionais.

### *Impacto institucional*

O impacto institucional é atinente aos efeitos da globalização sobre o corpo de instituições que viabilizam ou constroem a escala de preferências dos diversos atores internacionais. Enquanto o impacto decisional está mais relacionado à influência das forças e condições globais sobre a percepção dos atores a respeito dos custos e benefícios de tomar certa decisão, o impacto institucional alude aos vieses ou vias institucionais que condicionam a tomada de decisão (HELD, 1999, p. 18).

---

<sup>45</sup> World bank and the state of Minas Gerais. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21871953~menuPK:3817195~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html>> . Acesso: 03/04/2009.

Acerca dos governos subnacionais, os impactos institucionais da globalização estão relacionados, primeiramente, ao conjunto de novas vias ou canais de interação com o mundo citados em tópicos anteriores: os escritórios políticos e promocionais no exterior, o grande aumento dos acordos e redes de cidades e províncias-irmãs, as organizações intersubnacionais de cooperação para a ação externa, os fóruns subnacionais dentro dos arranjos regionais, as linhas de crédito para os governos subnacionais de nações emergentes, etc. Ademais, outras vias institucionais de fluxos globais que se relacionam com a atividade paradiplomática são novas redes (fronteiriças ou globais) de produção, as quais engendram novas dinâmicas tanto para os governos nacionais quanto para os governos subnacionais dos países que participam dessas redes.

### *Impacto distributivo*

Os impactos distributivos referem-se o modo pelo qual a globalização influi na configuração das forças sociais (grupos, classes, coletividades, instituições) dentro e entre as diferentes sociedades. Esses impactos não são necessariamente homogêneos. Ao contrário, alguns grupos sociais ou políticos podem ser mais vulneráveis à globalização do que outros.<sup>46</sup>

Quando aplicado aos governos subnacionais e à paradiplomacia, tal aspecto do modelo analítico põe em evidência dois pontos concernentes ao relacionamento intergovernamental: a correlação de forças entre os governos subnacionais e entre esses e o seu governo nacional. No tocante ao primeiro ponto, a esfera global pode ser utilizada por um determinado governo ou conjunto de governos de uma região subnacional para corrigir assimetrias no nível de desenvolvimento econômico de sua região em relação a outras regiões do mesmo país. Essa é, por exemplo, a situação da paradiplomacia de alguns estados da região Sul dos Estados Unidos e da região Nordeste do Brasil (TENDLER, 2002; MONTERO, 2000). Por outro lado, regiões historicamente favorecidas por *natural endowment* ou políticas nacionais de desenvolvimento econômico, podem querer servir da mesma esfera internacional para preservarem ou até ampliarem suas vantagens e benefícios. Essa é, por exemplo, a situação das províncias costeiras da China (particularmente Fjian e Guangdong)<sup>47</sup> e

---

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Cf. CHEN (2005).

argentinas (a exemplo de Capital Federal ).<sup>48</sup> Nesse sentido, a chamada paradiplomacia econômica, por intermédio dos programas de promoção das exportações ou da guerra fiscal e da contração de empréstimos junto às agências financeiras multilaterais, é uma tentativa, pelos governos subnacionais, de diminuir a sua vulnerabilidade à globalização.

A globalização pode igualmente afetar a distribuição de poder e de competências entre os diferentes níveis de governo de um país. A nova configuração de forças pode ocorrer *de juri* – com mudança na Constituição ou aprovação de leis descentralizadoras – ou *de facto* – quando, apesar de permanecerem inalteradas as estruturas formais, a dinâmica política leva à adequação da distribuição de poderes entre os entes constitutivos de um mesmo estado nacional. O artigo 124 da Constituição argentina,<sup>49</sup> a Lei 52/1996 e a Lei *LaLoggia* (2006),<sup>50</sup> a *Ley sobre la Celebración de Tratados* no México (1992)<sup>51</sup> são exemplos de acomodação com viés jurídico enquanto que o arranjo intergovernamental representado pelo *United States Trade Representative* (USTR),<sup>52</sup> a criação da Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA, 2003) e da Agência de Cooperação dos Municípios Brasileiros (2002) na estrutura do Ministério das Relações Exteriores do Brasil<sup>53</sup> e a atuação do Conselho das Autoridades Locais para Relações Internacionais (CLAIR) no Japão<sup>54</sup> são bons exemplos de uma acomodação predominantemente pela via política.

Em se tratando de impactos distributivos da globalização, um ponto central do debate sobre globalização diz respeito à alegação de que a entrada dos atores subnacionais na arena política implica redução da autoridade e de poder do estado nacional (STRANGE, 1996; O'BRIEN, 1992; CAMILLERI; FALK, 1992).<sup>55</sup> Contudo, bastaria um rápido *tour por le monde* para certificar-se de que muito pouco dos fluxos e interações paradiplomáticas ao longo do globo caminha na direção de confrontar ou desafiar a autoridade do estado nacional.<sup>56</sup> Apesar de buscarem interesses particulares e individuais, a atuação internacional dos atores subnacionais não é

---

<sup>48</sup> Cf. PAIKIN (2010).

<sup>49</sup> Cf. Constitución Federal de la República Argentina, Art. 124.

<sup>50</sup> Cf. BLATTER et al (2010, p 473).

<sup>51</sup> Cf. VELAZQUEZ (2006, p. 129).

<sup>52</sup> Cf. 2008 SIDO Survey, p. 19

<sup>53</sup> Cf. Cademartori (2005, p. 66)

<sup>54</sup> Cf. JAIN (2005, p. 46).

<sup>55</sup> Títulos citados por Gilpin...

<sup>56</sup> Cf. Cornago, 2000.

necessariamente uma ameaça ao estado nacional. Logo, a intensificação da paradiplomacia não se trata de um assalto ao estoque de soberania do estado nacional e tampouco significa que ele esteja batendo em retirada. De fato, a situação assemelha-se mais a uma reconfiguração ou reacomodação do estado nacional, talvez algo próximo daquilo que Carlos Eduardo Pacheco Amaral (2002) chamou de passagem para o “Estado das autonomias”.

### *Impacto estrutural*

Os impactos estruturais estão relacionados à ação dos fluxos intercontinentais que “condicionam os padrões domésticos de organização social e o comportamento econômico e político” (HELD et al, 2003, p. 70). Atento à perspectiva histórica, Held (et al) exemplificam esse tipo de impacto com os efeitos da expansão do conceito ocidental moderno de estado sobre o padrão de organização política da maioria das sociedades do mundo. Historicamente, a adoção desse modelo “global” não se deu sem que essas sociedades tivessem que adaptar, reformar ou mesmo abandonar outros modelos de organização política. Por outro lado, uma vez adotados por tais sociedades, o modelo ocidental de estado passou a atuar como uma estrutura a condicionar o comportamento dos indivíduos e de outras instituições.<sup>57</sup>

Os impactos estruturais da globalização contemporânea indicados pela literatura de relações internacionais (e que têm vínculo mais direto com o tema da paradiplomacia) são mormente a erosão da tradicional distinção entre doméstico e internacional, a difusão do poder e da autoridade política, novos regimes de soberania e de autonomia e o questionamento da capacidade dos estados nacionais de lidarem individualmente com os assuntos ambientais.

#### **1.2.5. Trajetória**

O último dos eixos centrais do debate sobre globalização vincula-se à direção das mudanças globais. Sobre tal ponto, cada uma das três “escolas” participantes do debate detém uma visão específica. Para a maioria dos hiperglobalistas, a globalização é uma marcha linear em direção ao progresso da humanidade; opostamente, os céticos concebem a globalização como um processo marcado por retrocessos e fracassos; para

---

<sup>57</sup> Ibidem, p. 18

os transformacionistas, a globalização “empura e puxa as sociedades em direções opostas — ela fragmenta tanto quanto integra; engendra cooperação e também conflito; universaliza e particulariza”.<sup>58</sup> Assim, para essa última abordagem, a trajetória da mudança global é fortemente “indeterminada e incerta”,<sup>59</sup> podendo, inclusive, passar por eventual “desglobalização” (KEOHANE; NYE, 2000, p. 104).

Considerando que a paradiplomacia é um elemento constitutivo da globalização, parece lógico afirmar que ela estaria submetida às mesmas dinâmicas determinantes do sentido incerto e indeterminado da trajetória da globalização. Todavia, a literatura sobre paradiplomacia pouco se debruçou sobre esse ponto em particular. Por conseguinte, além de um modelo analítico para abordar o fenômeno da paradiplomacia, faltam estudos mais empiristas que, em uma perspectiva histórica, reconstituam a trajetória das experiências paradiplomáticas anteriores à contemporânea e que, ao mesmo tempo, amarrem semelhante trajetória ao momento atual da paradiplomacia no globo. O presente estudo, ao pesquisar nos arquivos e na literatura os elementos para a escrita de uma narrativa histórica de *longue durée* da trajetória do engajamento internacional de um representante dos países desenvolvidos (Estados Unidos) e de um representante do grupo de países emergentes mais dinâmicos (Brasil), busca contribuir para aprofundar o debate sobre esse elemento particular da teoria da globalização. Como disposto nos capítulos adiante, a conclusão a qual se chega é a de que o teste empírico confirma a abordagem transformacionista: a trajetória americana e a brasileira aparecem como evidências empíricas de que não há predeterminação ou linearidade — tampouco homogeneidade — na direção do processo de engajamento internacional de atores subnacionais. O gráfico de suas trajetórias indica picos coincidentes ou destoantes de ascensão e descenso e movimentos tanto de expansão quanto de recolhimento.

### **1.3. Conclusões parciais**

O diálogo aqui desenvolvido entre a paradiplomacia e teoria da globalização passa por dois procedimentos. Primeiro, a identificação das diferentes viões das distintas abordagens da globalização a respeito do envolvimento internacional dos governos subnacionais. Segundo, a submissão do tema da paradiplomacia ao esquema

---

<sup>58</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>59</sup> Idem.

analítico adotado para analisar a globalização. Desses procedimentos podemos extrair três conclusões básicas:

**PRIMEIRA** — Embora as três “escolas” de pensamento sobre a globalização sejam unânimes em reconhecer o atual estágio do engajamento internacional dos atores subnacionais, elas trazem consigo — explícita ou implicitamente — interpretações diferentes e, as vezes, divergentes de aspectos importantes. Desse modo, não é suficiente que os estudos sobre a paradiplomacia meramente indiquem a filiação do tema ao processo da globalização. Para além disso, é mister que, em sua dimensão teórica, esses estudos identifiquem a que (visão) de globalização se referem e quais as implicações dessa interpretação sobre os aspectos definidores do conceito e da prática da paradiplomacia.

A Figura 1.3 sumariza a maneira como as distintas abordagens da globalização percebem os atores subnacionais e seu ativismo no meio internacional.

**Figura 1.3. A paradiplomacia contemporânea e as principais abordagens da globalização**

Hiperglobalistas	Céticos	Transformacionalistas
<p>A paradiplomacia é resultado do declínio do poder e da autoridade do estado nacional.</p>	<p>A paradiplomacia é resultado do aumento da importância do estado na promoção dos negócios, já que os governos subnacionais são partes do indissolúvel estado nacional.</p>	<p>A paradiplomacia é resultado da “turbulência” do período contemporâneo. Nem enfraquecimento, nem fortalecimento, mas transformação do estado.</p>
<p>O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação de uma nova e difusa divisão internacional do trabalho.</p>	<p>O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação de um processo de internacionalização e regionalização.</p>	<p>O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação da natureza “interméstica” do mundo contemporâneo.</p>

A paradiplomacia exemplifica a submissão das forças políticas às forças econômicas da globalização.

A paradiplomacia exemplifica o movimento de resistência à globalização.

A paradiplomacia exemplifica a reengenharia da correlação de força entre economia e política.

Fonte: elaboração própria

SEGUNDA — A globalização afeta as percepções, a escala de preferência e as escolhas dos agentes sociais e políticos das regiões subnacionais a respeito de um vasto leque de assuntos, incluindo as alianças políticas, o comércio, a produção, as finanças e as políticas ambientais. Os impactos da globalização sobre o comportamento dos governos subnacionais podem ser classificados em quatro tipos, conforme representado na figura abaixo:

**Figura 1.4. Impactos da globalização e a paradiplomacia contemporânea**

Impactos	Decisionais (cognitivos)	<p><i>Campo político:</i> percepção positiva (por parte dos governos subnacionais sobre a participação em parcerias e coalisões transnacionais.</p> <p><i>Campo econômico:</i> percepção positiva sobre os programas subnacionais de promoção das exportações, de atração de IED e de financiamento externo.</p> <p><i>Campo ambiental:</i> aumento da percepção (por parte dos atores subnacionais) sobre o caráter interméstico dos temas ambientais.</p>
	Institucionais	<p>Novos canais formais de interação paradiplomática: escritórios de representação permanente no exterior, redes de cidades e de províncias-irmãs, organizações interestaduais/interprovinciais, comitê das regiões da UE, linhas de crédito junto às agências financeiras multilaterais, etc.</p> <p>Redes regionais e globais do setor produtivo.</p>

Impactos	Distributivos	<p>Possibilidade de mudança da configuração da distribuição de poder e autoridade entre o estado nacional e suas partes constitutivas.</p> <p>Possibilidade de mudança da configuração da distribuição do poder econômico entre regiões de um mesmo país; “guerra fiscal”.</p>
	Estruturais	<p>Difusão do poder e da autoridade política.</p> <p>Novos regimes de soberania e autonomia.</p> <p>Questionamento da capacidade dos estados nacionais de lidarem com questões ambientais.</p>

Fonte: elaboração própria com base em dados de HELD et al, 1999, pp. .432-435

TERCEIRA — Para além das peculiaridades do modo como sofre os impactos das forças globais, a paradiplomacia contemporânea particularisa-se em função de sete outras dimensões-chaves:

1. Em sua *extensão*: é um fenómeno global, tendo se expandido dos países desenvolvidos para os emergentes mais dinâmicos. Esse conjunto amplo de países exercitam tanto a paradiplomacia regional quanto a global.

2. Em sua *intensidade*: além de mais extensas, as interações paradiplomáticas tornaram-se mais espessas. Atualmente, elas envolvem uma pluralidade de temas e apresentam fluxos mais regulares e permanentes do que em qualquer outro momento da história.

3. Em sua *velocidade*: em nossos dias, as relações transnacionais dos atores subnacionais são caracterizadas pela altíssima velocidade relativa dos fluxos

paradiplomáticos e de seus elementos condicionantes. Em em alguns casos, as conexões e interações da paradiplomacia de longa distância ocorrem de forma instantânea ou em tempo real.

4. Em sua *infraestrutura*: a paradiplomacia contemporânea é viabilizada por novas e inéditas tecnologias de transporte e comunicação, materializadas fisicamente pela expansão global das linhas aéreas e dos cabos ópticos, pela constelação de satélites, pela expansão brutal das linhas telefônicas e das torres de telefonia celular, pelos microprocessadores, softwares, espaços *WiFi* e, *last but not least*, pelos noticiários globais e pela Internet.

5. Em sua *institucionalização*: A atual fase do envolvimento internacional de governos subnacionais é marcada pela existência de novos canais formais de interação. Dentre esses novos canais se destacam as centenas de escritórios subnacionais de representação permanente no exterior, organizações interestaduais/interprovinciais voltadas para a cooperação paradiplomática, fóruns de representação dos governos subnacionais no interior das burocracias da governança global (UE, em especial), redes regionais e mundiais de cidades e províncias-irmãs e os acordos formais de parceria internacional.

6. Em sua relação com a *estratificação* do pós-Guerra Fria: O presente envolvimento internacional dos atores subnacionais está intimamente associado ao fim da ordem bipolar e ao avanço dos projetos de integração regional.

7. Em sua relação com o novo *modo de interação* das forças globais característico do pós-Guerra Fria: A atividade paradiplomática demonstrou-se mais dinâmica e pujante em um ambiente no qual o modo de interação dos fluxos globais é predominantemente competitivo/cooperativo e pautado pelo uso de instrumentos econômicos, em vez do modo de interação coercitivo característico da Guerra Fria e de seus instrumentos predominantemente militares.

## Capítulo II

### **INTRODUÇÃO AO MAPA DA PARADIPLOMACIA NO MUNDO**

*Subnational involvement in international affairs is presently a truly generalized ingredient in the daily cooking of the new global political economy.*

Noé Cornago

Panayots Soldatos acreditava que a paradiplomacia fosse um fenômeno relacionado particularmente aos países desenvolvidos (SOLDATOS, 1990). No entanto, a interpretação foi superada pelos posteriores estudos de Michael Keating (2000, 2004)

e de Noé Cornago (1999, 2000), que já apontavam para a existência de um movimento paradiplomático também nos países em desenvolvimento. Esta tese, ao abordar a paradiplomacia em um dos principais países desenvolvidos (os Estados Unidos) e em um dos mais importantes países emergentes (Brasil), atualiza — e dá continuidade a ela — a abordagem de Keating e Cornago, reconhecendo uma dimensão global para o fenômeno da paradiplomacia. Assim, antes de verticalizar a análise, por meio da abordagem pormenorizada dos casos brasileiro e americano, o capítulo realiza uma espécie de introdução ao mapa da paradiplomacia no mundo. O objetivo é apresentar uma breve e panorâmica visão da atuação internacional de governos subnacionais regionais (GSR) de alguns dos mais dinâmicos países do globo, incluindo as mais relevantes nações desenvolvidas e algumas das mais importantes emergentes. Essa breve incursão pela paradiplomacia no globo permitirá que, na última parte da tese, sejam apresentadas algumas inferências retiradas da contraposição do caso brasileiro e do americano ao panorama mundial da atuação internacional de governos subnacionais regionais.

O principal argumento do capítulo é o de que a paradiplomacia é um fenômeno global e consiste em um evidente aspecto da fase mais recente da globalização contemporânea. Ademais, argumenta-se que a natureza global da prática paradiplomática possui duas dimensões. A primeira concerne ao fato de que, com maior ou menor intensidade e com maior ou menor grau de institucionalização, as atividades paradiplomáticas são encontradas em nações dos cinco continentes e de várias regiões do globo, da América do Norte à América do Sul, da Europa Ocidental à parte mais asiática da Rússia, do Leste e Sudeste Asiático à Oceania, sendo também já perceptível na África meridional. A segunda dimensão diz respeito ao fato de que, ainda que os processos de paradiplomacia e de regionalização estejam relativamente imbricados e coincidam temporalmente, as interações internacionais dos GSR ao redor do mundo ultrapassaram os limites transfronteiriços e regionais. Semelhantes interações, na maioria dos casos aqui estudados, já ganharam extensão intercontinental e, portanto, global.

O capítulo encontra-se dividido em três seções. A primeira apresenta o panorama da paradiplomacia nos países desenvolvidos; a segunda aborda o panorama da paradiplomacia nos países emergentes e, finalmente, a última apresenta as conclusões parciais relativas ao mapa da paradiplomacia no mundo.

## 2.1. A paradiplomacia nos países desenvolvidos

A paradiplomacia nos países desenvolvidos compõe-se de uma prática fortemente consolidada. A análise panorâmica do mapa da paradiplomacia nos países do hemisfério norte permite identificar seis fatores centrais: (1) existência de diferentes níveis de competência e autonomia formal para a atuação internacional dos governos subnacionais; (2) elevado nível de ativismo paradiplomático; (3) consistente institucionalização da paradiplomacia; (4) fortes vínculos com os arranjos regionais dos quais seus países são integrantes; (5) ecletismo paradiplomático; (6) prevalência da paradiplomacia econômica.

**Diferentes níveis de autonomia formal** — A amostra de países desenvolvidos aqui analisados denota a existência de diferentes níveis de autonomia formal concedida aos GSR para a atuação internacional. De um lado, encontra-se o grupo de países cujas Constituições e leis nacionais são fortemente centralizadoras e o direito de estabelecer relações exteriores é atributo exclusivo do governo central. De outro, está o grupo de países que aduzem notória inovação jurídica e relativa descentralização, em que os GSR gozam de competência formal para atuarem internacionalmente com considerável autonomia. Foram identificados ainda casos intermediários, nos quais ocorre uma das duas situações seguintes: (a) o arcabouço jurídico, ainda que centralizador, vem passando por progressivo processo de distribuição de competências em matéria de relações internacionais ou (b) o sistema legal possui distribuição assimétrica de competências às suas partes constituintes, de modo que alguns governos subnacionais gozam de maior autonomia para atuarem internacionalmente do que seus pares do mesmo país. Japão, Espanha, França e Austrália encontram-se no primeiro grupo; Bélgica, Alemanha e Canadá enquadram-se no segundo; Itália e Reino Unido enquadram-se no último.

**Elevado ativismo** — Contudo, independentemente do nível de distribuição de competências ou de autonomia formal dos GSR para a atuação internacional, em todos os países aqui abordados registra-se um forte ativismo paradiplomático. Seja no mundialmente conhecido centralizador sistema japonês ou no marcadamente descentralizado federalismo belga, a ação das forças e as condições globais sobre os diferentes níveis de governos dos países desenvolvidos, somadas à dinâmica política do jogo de poder das relações intergovernamentais, têm feito com que, apoiados pela

estrutura legal ou a despeito dela, os governos das regiões subnacionais estabeleçam relações regulares e frequentes com o meio internacional.

**Intensa institucionalização** — O elevado nível de ativismo de GSR dos países desenvolvidos é acompanhado, igualmente, por elevado nível de institucionalização da paradiplomacia dentro da estrutura administrativa desses governos. Malgrado existam diversos tipos de enquadramento das funções e ações internacionais dentro da estrutura organizacional dos GSR, pelo menos um padrão pode ser identificado: a existência e a considerável importância dada à manutenção de representações permanentes no exterior. Em todos os países desenvolvidos aqui examinados, os GSR mais ativos internacionalmente mantêm um crescente número de escritórios no exterior, os quais perseguem interesses diversos dos governos que representam. A região belga da Wallonia é a que mais se destaca nesse particular, mantendo, em 2008, nada menos que 100 escritórios em diferentes capitais e em grandes cidades do globo. No entanto, mesmo em países ciosos da atuação internacional de seus GSR, a prática segue recorrente, a exemplo dos mais de 20 escritórios mantidos pelo governo da região britânica da Escócia (ver Tabela 2.1).

**Vinculação entre paradiplomacia e regionalização** — Ainda que os vínculos e conexões dos GSR do hemisfério norte estendam-se por todo o globo, é patente, sobretudo no caso daqueles pertencentes à União Europeia, uma forte relação entre paradiplomacia e regionalização.<sup>60</sup> Os escritórios de representação política mantidos pelos *Länder* alemães junto ao Conselho de Ministros da União Europeia em Bruxelas, pela complexidade de suas funções e o considerável número de funcionários em atividade, são o exemplo mais claro da deferência da paradiplomacia regional na agenda internacional dos GSR europeus (ver Tabela 2.3). Do mesmo modo, é nitidamente perceptível a destacada importância conferida pelos GSR canadenses a seus pares membros do NAFTA, bem como o peso da Ásia nas relações internacionais dos GSR japoneses e australianos (CORNAGO, 2000).

**Ecletismo paradiplomático** — Sejam regionais ou globais, as relações paradiplomáticas dos GSR dos países desenvolvidos são bastante ecléticas. Mesmo regiões conhecidas internacionalmente pela natureza política de sua paradiplomacia

---

<sup>60</sup> Essa relação foi pela primeira vez trabalhada de forma mais acurada pelo estudo de Noé Cornago (2000).

(como Quebec, Flandres e Catalunha) não limitam suas interações externas a tal área além de exercerem atividades e manterem programas internacionais de natureza distinta, a exemplo do fomento de seus negócios internacionais e da cooperação na área ambiental (LECOUR, 2008; CORNAGO, 2000). Do mesmo modo, regiões subnacionais famosas pela natureza marcadamente econômica de seu ativismo internacional (como os estados australianos) igualmente atuam no meio internacional na busca de maximizarem outras dimensões de suas competências regulatórias, como o intercâmbio cultural, o meio ambiente e a cooperação técnica (JOHNSOM, 2006, p. 207).

**Prevalência da paradiplomacia econômica** — Apesar da natureza ampla e diversa do leque das relações internacionais dos GSR do hemisfério norte, é possível identificar um tipo de atividade prevalecente: a promoção dos negócios internacionais. Mesmo em países onde o ator subnacional mais ativo internacionalmente persegue uma agenda prioritariamente política ou cultural (como o Quebec, no Canadá, e o País Basco na Espanha), há também outros atores subnacionais bastante ativos buscando prioritariamente uma agenda econômica, particularmente o estímulo das exportações e a atração de investimentos externos diretos (LECOUR, 2006).

### 2.1.1. Japão

O atual processo de engajamento internacional das *prefeituras* (os GSR japoneses) iniciou-se ainda nos anos de 1980, mas foi ao longo da década de 1990 que a paradiplomacia consolidou-se como uma característica marcante das relações internacionais japonesas (JAIN, 2000; TAKASHI, 2005). Atualmente, apesar de serem parte de um sistema político que se manteve formalmente centralizador (JACOBS, 2003), as prefeituras apresentam elevado nível de institucionalização em seu envolvimento com a arena internacional. De fato, todas elas desenvolveram departamentos ou agências públicas de assuntos internacionais (os chamados *kokusai-bu.*) e a maioria também possui estruturas de cooperação público-privadas voltadas para a arena internacional (os chamados *kyokai*).<sup>61</sup> Mas esses órgãos da administração

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 8.

pública regional fazem parte de uma interconectada rede intergovernamental que abarca tanto agências dos governos locais quanto dos ministérios e agências do governo nacional.

A conhecida natureza competitiva do sistema político japonês consiste em um dos fundamentos da atuação internacional das *prefeituras* japonesas. É bem conhecido o fato de que os ministérios e as agências do governo central japonês “do not speak with one voice in policy matter; they compete for power, prestige, authority and budget” (JAIN, 2000, p. 8). Dentro desse contexto, com o avanço do ativismo paradiplomático entre os governos subnacionais do Japão, a dimensão internacional tornou-se uma nova fonte de duras disputas entre os atores governamentais japoneses. A situação levou a um movimento dentro do Ministério do Interior japonês (conhecido no Ocidente pela sigla MOHA, do inglês *Ministry of Home Affairs*) a fim de dar respaldo e forte apoio às iniciativas internacionais dos governos subnacionais do Japão, como forma de ampliarem seu próprio peso político na estrutura burocrática do governo japonês em uma particular competição com o Ministério de Relações Exteriores (MOFA). Purnendra Jain assim expõe essa natureza competitiva das relações intergovernamentais referentes à atuação internacional dos governos subnacionais japoneses:

MOHA has been the ministry with least influence in foreign affairs given its responsibility for domestic issues, local-level governments and local concerns. However, with development of SNGs as international actors in their own right, MOHA has come to discover that it can compete with MOFA in some areas by using SINGs. Thus MOHA as the supervising ministry of SNGs has acted as their strongest ally in supporting their international ventures (JACOBS, 2003, p.5).

Além do MOHA, quatro outros órgãos do governo central japonês cumprem um papel ressaltante na abertura de espaço e provimento de apoio às iniciativas internacionais das prefeituras: o Ministério do Comércio Exterior e da Indústria (METI); o Ministério da Educação (MEXT); a Organização Japonesa de Comércio Exterior (JETRO) e o Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC). Essa rede interinstitucional ainda conta com um importante ator: o Conselho de Autoridades Locais para Relações Internacionais (CLAIR), uma organização de dimensão nacional que representa os interesses dos governos subnacionais e possui escritórios em vários pontos dentro do Japão e no exterior. Por outro lado, um dos pontos sensíveis da paradiplomacia japonesa concerne às relações nem sempre cooperativas entre o

Ministério das Relações Exteriores (MOFA) e os governos subnacionais japoneses, o que tem gerado certa tensão nas relações intergovernamentais do Japão.<sup>62</sup>

### 2.1.2. Alemanha: do Estado da soberania ao Estado das autonomias

O envolvimento dos *Länder* (os GSR alemães) com o meio internacional é a formalmente consolidado pela Constituição Federal da Alemanha. Assim, os *Länder* têm competência constitucional para firmarem tratados internacionais nos campos que correspondem às suas prerrogativas legislativas e administrativas domésticas.<sup>63</sup> Destarte, pelo menos no nível formal, no sistema federalista alemão a competência para formular e programar a política externa e, em particular, para firmar tratados internacionais não é concentrada exclusivamente no governo central.

A autonomia dos *Länder* é ainda mais visível no que alude à atuação dentro da União Europeia. Um sólido arcabouço legal foi produzido para garantir a cada um dos entes federados alemães o direito de participar do processo de tomada de decisão a respeito das “políticas europeias”, inclusive do Conselho de Ministros da União Europeia (com bases nos Artigos 23, 2, 4 e 5 da Constituição Federal alemã e na Lei de Cooperação entre o Governo Federal e *Länder* em Assuntos Relativos à União Europeia de 12 de março de 1993 e em consonância com o Artigo 203 do Tratado de Amsterdã).

<sup>64</sup>

**Tabela 2.1. OFFICES ABROAD – ECONOMIC ACTIVITIES**

No.	Regions	Offices
1	Wallonia	100
2	Flanders	93
3	Brussels Capital	61
4	Brittany	41
5	Scotland	21
6	Hamburg	21
7	Bavaria	18
8	Wales	16
9	Vienna	15
10	Rhineland-Palatinate	13
11	West Midlands	13

<sup>62</sup> Ibidem, p. 176.

<sup>63</sup> Cf. Constituição Federal da Alemanha (*Grundgesetz*, em alemão), Art. 20

<sup>64</sup> Cf. Tamara Kovziridze, *Hierarchy and Independence in Multi-Level Structures: Foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federal Entities*. Tese de Doutorado, Vrije Universiteit Brussel, VUB, 2004, p. 28.

12	Hesse	12
13	East Midlands	12
14	Alsace	12
15	Saxony	12
16	North Rhine-Westphalia	10
17	Baden- Württemberg	10
18	Rhône-Alpes	10
19	North East	10
20	Schleswig-Holstein	9

Fonte: BLATTER et al 2008, 476

Os *Länder* alemães mantêm atividades internacionais tanto de natureza econômica quanto culturais e políticas. Estudos recentes publicados pela Universidade de Oxford mostram que, em termos econômicos, Hamburgo e Bavária são os dois *Länder* mais ativos da Alemanha. Esse ativismo internacional é materializado pela manutenção de 39 bem equipados (em termos materiais e de pessoal) escritórios de promoção de negócios internacionais, localizados em diversas partes do globo (ver Tabela 2.1).<sup>65</sup> Baden- Württemberg, Hamburg,<sup>66</sup> Hesse, Saxônia e Vestfália do Norte mantêm, outrossim, um número considerável de escritórios de negócios (BLATTER et al, 2008, p. 12).

**Tabela 2.2. PARTNERSHIPS – CULTURAL ACTIVITIES**

No.	Regions	Moderate	Intensive	Points*
-----	---------	----------	-----------	---------

<sup>65</sup> A Tabela 2.1. também servirá para ilustrar dados relativos a quatro dos outros cinco países europeus analisados pela tese (Grã-Bretanha, França, Itália, Bélgica). Nota-se que os *Länder* austríacos também figuram entre os mais internacionalmente ativos governos subnacionais regionais da União Europeia, no entanto, a Áustria não é parte dos casos a serem trabalhados neste capítulo da tese.

<sup>66</sup> É interessante notar que os escritórios promocionais de Hamburgo, apesar de serem ligados ao governo do *Länder* alemão — os *Hamburger Gesellschaft für Wirtschaftsfoerderung*, os *Tourismus GbH* e os *Hafen Hamburg Marketing* — são, em sua maioria, organizados e financiados por organizações privadas com profunda vinculação com o mercado. Ver Blatter et al, 2008, p. 475.

1	Wallonia	33	19	128
2	Flanders	15	17	100
3	Bavaria	24	10	74
4	Vienna	38	2	48
5	Styria	37	2	47
6	Baden-Württemberg	16	6	46
7	Berlin	18	4	38
8	Emilia - Romagna	9	4	29
9	North Rhine - Westphalia	18	2	28
10	Tyrol	12	3	27
11	Breben	11	3	26
12	Vorarlberg	11	3	26
13	Rhône-Alpes	20	1	25
14	Upper Austria	15	2	25
15	Hesse	8	3	23
16	Brandenburg	12	2	22
17	Saltzburg	7	3	22
18	Piedmonte	12	2	22
19	Lower Saxony	12	2	22
20	Friuli Venezia Giulia	16	1	21
21	Lower Austria	10	2	20
22	Rhineland Palatinate	9	2	19
23	Côte d'Azur	13	1	18
24	Hamburg	7	2	17
25	Trentino – Alto Adige	7	2	17
26	Île de France	15	0	17
27	Veneto	2	3	17
28	Aqutane	12	1	17
29	Brussels Capital	17	0	17
30	Carinthia	6	2	16
31	Schleswig-Holstein	11	1	16
32	Mecklemburg-West-Pomerania	10	1	15
33	Lorraine	8	1	13
34	Burgenland	8	1	13
35	Limousin	7	1	12
36	London	12	0	12
37	Midi-Pyrénées	12	0	12
38	Poitou-Charentes	11	0	11
39	Wales	11	0	10
40	Nord-Pas de Calais	9	0	9

**\*Notes: moderate partnerships: 1 point; intensive partnerships: 5 points.**

Fonte: BLATTER et al 2008, 478

Em contrapartida, no quesito escritórios no exterior, os *Länder* da Região Leste revelam uma performance bem mais tímida, com um número de escritórios mantidos oscilando entre zero e dois. A posse de elevados recursos fiscais e de alto nível de

exportação é atribuída como fator que explica o desempenho mais ativo dos GSR alemães com grande número de escritórios comerciais no exterior.<sup>67</sup>

**Tabela 2.3. PERSONNEL IN BRUSSELS – POLITICAL ACTIVITIES**

No.	Regions	Personnel	Proportion*
1	Bavaria	28	24.43
2	North Rhine-Westphalia	25	35.48
3	Brussels Capital	25	
4	Baden- Württemberg	23	21.04
5	Lower Saxony	21	15.71
6	Wallonia	20	
7	Flanders	20	
8	Saxony	15	8.43
9	Schleswig-Holsteins	13	5.55
10	Hamburg	13	3.41
11	Wales	12	4.37
12	Scotland	12	7.62
13	Saxony-Anhalt	12	4.90
14	Lombardy	11	13.81
15	Veneto	11	6.91
16	Sicily	11	7.37
17	Rhineland-Palatinate	10	11.95
18	Hesse	10	5.04
19	Brandenburg	10	7.93
20	West Midlands	9	6.65

\*Notes: \*Regional proportion of employees in national representation = number of employees in representation of the nation x population region/ population nation state

Fonte: BLATTER et al 2008, 480

A paradiplomacia cultural soma-se à econômica como um dos pontos vigorosos do engajamento internacional dos GSR da Alemanha. O principal veículo para o desenvolvimento de relações paradiplomáticas culturais é o estabelecimento de parcerias e alianças internacionais classificadas como “intensas”, isto é, caracterizadas por robusta institucionalização — baseadas em acordos formais e/ou comitês permanentes de acompanhamento—, um amplo leque de projetos conjuntos e o envolvimento tanto de atores públicos quanto privados (ver Tabela 2.2).<sup>68</sup>

O ativismo político é outro ponto central da paradiplomacia dos *Länder* alemães. Mas, diferentemente do caráter global de sua paradiplomacia econômica e cultural, a

<sup>67</sup> Ibidem, p. 477.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 13. A Tabela 2.3. servirá também para ilustrar dados relativos à Grã-Bretanha, à França, à Itália e à Bélgica.

atuação política das regiões subnacionais da Alemanha concentra-se em Bruxelas, voltada para os assuntos da União Europeia. Das oitenta e uma regiões europeias com representação permanente em Bruxelas estudadas por Blatter et al, em termos de pessoal empregado nos escritórios, excluídas as regiões da própria Bélgica, as três regiões com maior número de funcionários são entes federados alemães: Bavária, Vestfália do Norte e Baden-Württemberg (Ver Tabela 2.3).<sup>69</sup>

### 2.1.3. Reino Unido: as autonomias assimétricas

Como indicado por André Lecour, o Reino Unido possui um sistema assimétrico de distribuição de poder e competências entre suas regiões (LECOUR, 2008, p. 17). De um lado, três regiões — Irlanda do Norte, Escócia e Gales — encerram níveis distintos de competências que elas podem exercer de maneira autônoma. Do outro lado, a Inglaterra confunde-se com o poder central e, por isso, em sentido estrito, delega em vez de receber poder delegado. Uma vez que a autonomia da Irlanda do Norte está praticamente suspensa e que as competências de Gales são bastante limitadas, a Escócia é a única das regiões que goza de um razoável grau de autonomia para exercer um leque considerável de competências delegadas pelo governo central e, também por essa razão, é a região do Reino Unido com maior atuação internacional.<sup>70</sup>

A Escócia detém basicamente dois tipos de representações da região no exterior: os Scottish Executive Offices e os Scottish Development International Offices. Apesar de serem em pequeno número, os *Scottish Executive Offices* contam com localização estratégica: Bruxelas, Washington e, mais recentemente, em Pequim. Os escritórios executivos têm como objetivos principais o estímulo, no exterior, dos assuntos domésticos sob sua competência jurisdicional e a promoção de uma imagem positiva da Escócia na União Europeia e em outros países e regiões do mundo. As principais interações internacionais dos Escritórios Executivos são com países e governos regionais da União Europeia, a exemplo de Acordos de Cooperação com Bavária, Catalunha, Vestfália do Norte e Toscana. Além disso, os escritórios executivos possuem participação formal nas organizações que reúnem as autoridades regionais, como o Comitê das Regiões, o Congresso de Autoridades Locais e Regionais da

---

<sup>69</sup> A quarta maior representação política também é um *Lander* alemão (Baixa Saxônia) que, como as outras três primeiras, possui mais de 20 oficiais em seu quadro de pessoal. Para efeito de classificação, os autores não consideraram a representação da região de Bruxelas-Capital. Ver *Ibidem*, p. 13.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 18.

Europa, a Conferência das Regiões Marítimas e os Grupos de Regiões com Poder Legislativo.<sup>71</sup> Já os *Scottish Development International Offices* estão voltados especificamente para o fomento dos negócios internacionais da Escócia, particularmente o incentivo das exportações e a atração de investimentos externos. Em 2008, tais escritórios estavam presentes em nada menos que 17 países e, em 2010, em 21 países diferentes (BLATTER et al, 2010, p. 12).

Quanto às relações internacionais de natureza cultural, chama a atenção o fato de que, na amostra de 81 regiões europeias pesquisadas pela Universidade de Oxford, apenas três foram registradas como não mantendo nenhum tipo de aliança ou parceria formal com outras regiões ou nações estrangeiras, sendo as três regiões da Grã-Bretanha.<sup>72</sup>

#### 2.1.4. França: *la distorsion française*

Os *Departements* (GSR franceses) gozam de pouca competência formal para manterem relações estrangeiras de forma autônoma. A Constituição da França não contém nenhuma provisão legal que confira a seus governos subnacionais regionais direitos ou prerrogativas em termos de assuntos internacionais e delega ao governo nacional o direito exclusivo de firmar tratados internacionais (BLATTER et al, 2008, p. 403). A lei *Deferre* de 1982 deu início a um processo de ligeira descentralização ao permitir que as regiões fronteiriças pudessem manter relações com as respectivas regiões estrangeiras vizinhas, desde que as interações fossem previamente aprovadas pelo governo central. Em 1992, um novo passo foi dado com a lei 92-15, que introduziu a chamada *coopération décentralisée*, a qual autorizava os governos de todas as regiões francesas a firmarem acordos internacionais dentro do campo de suas prerrogativas domésticas com governos de outras regiões estrangeiras, vedados os acordos com outros governos nacionais. Desse modo, apesar do relativo aumento de competências formais trazido pela Lei *Deferre* e pela Lei 92-15, o nível de autonomia das regiões europeias para atuarem externamente é classificado como baixo.<sup>73</sup>

**Tabela 2.4. Envolvimento internacional das regiões francesas**

Paradiplomacia econômica	Paradiplomacia cultural	Paradiplomacia Política
--------------------------	-------------------------	-------------------------

<sup>71</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>73</sup> Ibidem.

Nº. de escritórios promo- cionais no exterior	Parcerias internacionais: Moderadas* / Intensas**/ Pontuação total†	Tamanho do escritório político em Bruxelas: número de oficiais
Britânia: 41	Rhône- Alpes: 20*/1**/25†	Lombardia: 12
Alsácia: 12	Salzburg: 7*/3**/22†	
Rhône-Alpes: 10	Piemonte: 12*/2**/22†	
	Côte d'Azur: 13*/1**/18†	
	Île de France: 15*/0**/17†	
	Midi-Pyrénées: 12*/0**/12†	
	Poitou-Charentes: 11*/0**/11†	
Outras regiões: 0 a 2	Outras regiões: Menos que 10 pontos	Outras regiões: Abaixo da média***

*\*Parcerias moderadas: caracterizadas por baixa institucionalização, leque restrito de projetos em comum e não envolvimento do setor privado. O método Blatter et al atribui 1 ponto para cada parceria dessa natureza.*

*\*\*Parcerias intensas: caracterizadas por forte institucionalização, amplo leque de projetos conjuntos e envolvimento público e privado. O método Blatter et al atribui 5 pontos para cada parceria dessa natureza.*

*† Pontuação total: soma simples dos pontos \* + \*\*.*

*\*\*\* A média do número de oficiais lotados nos escritórios de representação das regiões junto a Bruxelas é 6.*

Fonte: elaboração própria, com base em dados de Blatter et al 2008

No entanto, apesar do fraco nível de autonomia e competência formal, algumas regiões francesas estão entre as mais ativas da Europa e do mundo. Não obstante, é também verdade que o número de regiões francesas com esse saliente perfil internacional não é majoritário. Estabelece-se, pois, uma situação de desvirtuamento: de um lado, estão Britânia (com perfil internacional marcadamente orientado para assuntos econômicos, sendo a mais engajada no setor), Rhône–Alpes (com perfil internacional tanto econômico quanto cultural), Alsácia (com perfil também mais econômico), Salzburg, Piemonte, Côte d’Azur, île de France, Midi Pyrénées e Poitou-Charentes (essas últimas com um perfil internacional marcadamente cultural); do outro, estão quase todas as demais regiões francesas, que apresentam um grau relativamente baixo de envolvimento internacional, em geral limitado a um pequeno escritório em Bruxelas, focado basicamente aos temas europeus. Tal distorção entre o nível de engajamento internacional dos GSR franceses é evidenciada na Tabela 2.4.

### 2.1.5. Itália

As competências constitucionais e legais das regiões italianas em matéria de autonomia para manterem relações exteriores vêm sendo expandidas nas últimas décadas. O Artigo 117 da Constituição italiana garante às Regiões e às Províncias Autônomas o direito de firmarem acordos com regiões e governos estrangeiros, dentro da esfera de sua competência e após consulta e aprovação do Ministério de Relações Exteriores italiano. Em 1996, a Lei 52/1996 conferiu às regiões o direito a estabelecerem suas próprias representações junto à União Europeia em Bruxelas (BLATTER et al, 2008, p. 473). Por outro lado, as regiões italianas possuem meios formais bastante limitados de influenciarem a formulação da política externa italiana, exceto em relação aos assuntos da União Europeia. No último caso, desde 2006, o governo nacional italiano, seguindo os princípios da chamada Lei *La Loggia*, possibilitou às regiões italianas serem representadas por um presidente regional na delegação italiana no Conselho de Ministros da União Europeia. Apesar da expansão dos direitos das regiões italianas a envolverem-se com o meio internacional, os analistas consideram como pequena a margem de influência destas sobre a política externa da Itália.<sup>74</sup>

Comparados a outras regiões europeias, os GSR italianos manifestam um ativismo econômico internacional relativamente baixo, pelo menos a julgar pelo número de escritórios promocionais no exterior. As regiões italianas com mais escritórios dessa natureza são a Emilia-Romana, a Toscana e a Ligúria, respectivamente, com sete, quatro e três escritórios. Tais números são pouco expressivos quando comparados com os 100 escritórios mantidos pela Wallonia, os 93 de Flandres e os 61 de Bruxelas, isto é, as três regiões belgas mais ativas em termos de promoção de negócios internacionais de acordo com a tabela de Blatter et al (ver Tabela 2.1).

No que tange à paradiplomacia cultural e ao quesito parcerias internacionais, Emilia-Romana, Friuli, Trentino e Veneto são as regiões mais ativas, sendo que Emilia-Romana destaca-se, mesmo em comparação às demais regiões europeias, mantendo nove parcerias internacionais “moderadas” e quatro “intensas”. Merece atenção

---

<sup>74</sup> Ibidem. Ver também Palermo, F. (2003). ‘Die Aussenpolitik der italienischen Regionen’, in R. Hrbek (ed.), *Aussenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt*, Baden-Baden: Nomos, 17-31. Ver ainda Italian Ministry of Foreign Affairs (2007). *Collaboration with the Regions*. Disponível em: <<http://www.esterj.it/eng/4-28-68.asp>>. Acesso: 07/11/2009.

igualmente o ativismo da paradiplomacia cultural de Friuli, que, conquanto possua apenas uma parceria internacional classificada como intensa, mantém 16 outras ranqueadas como moderadas (ver Tabela 2.2).

A paradiplomacia política das regiões italianas tem como principal enfoque os assuntos relacionados à Bruxelas. As regiões italianas com posição de destaque no ranking de representação junto à União Europeia são a Lombardia e Veneto, cada uma mantendo delegações permanentes em Bruxelas com mais de 10 oficiais (ver Tabela 2.3).

### **2.1.6. Espanha**

A Constituição espanhola reserva ao governo central a competência exclusiva sobre a política externa. Contudo, na prática, as Comunidades Autônomas da Espanha têm usado a arena internacional como forma de exercerem as competências constitucionais ditas domésticas, especialmente em áreas como desenvolvimento econômico, educação e turismo (LECOUR, 2008, p. 103). Os casos da Comunidade Autônoma do País Basco e da Comunidade Autônoma da Catalunha têm recebido maior atenção dos estudiosos e analistas do tema da paradiplomacia, mormente porque essas regiões acrescentam fortes componentes identitários e culturais ao conjunto das motivações e interesses que movem sua ação externa.

O caso do País Basco talvez seja um dos exemplos mais nítidos de paradiplomacia com fins majoritariamente políticos e voltada para o reconhecimento internacional de elementos culturais e identitários — o que é também conhecido como “protodiplomacia”. Para tanto, a paradiplomacia basca pode ser percebida em três dimensões: as relações bilaterais com o *Departament* francês, que concentra a maioria dos bascos naquele país; a atuação do País Basco junto à União Europeia e, finalmente, as interações bascas extraeuropeias, isto é, de dimensão global.

Quanto à Região Autônoma da Catalunha, a despeito de seu reconhecido ativismo internacional, o governo regional não possui em sua estrutura administrativa um órgão destinado a coordenar as várias e diversas atividades internacionais da região. Ao contrário, semelhantes atividades são desempenhadas dentro dos órgãos convencionais da administração pública. Logo, o Ministério da Economia catalão possui uma diretoria responsável pela condução dos programas regionais de promoção das

exportações e atração de investimentos e, igualmente, o Ministério da Educação possui uma diretoria-geral que tem entre suas responsabilidades a integração das universidades catalãs com as instituições de ensino superior da Europa e de outras partes do mundo.<sup>75</sup>

A Catalunha também é bastante ativa em termos de parcerias e alianças internacionais. As parcerias não se limitam ao contexto europeu e estendem-se por várias outras partes do globo, a exemplo de parcerias com o estado americano da Califórnia, a província canadense de Quebec e a coreana de Kyonggi.

### **2.1.7. Bélgica: principal caso de estado das autonomias**

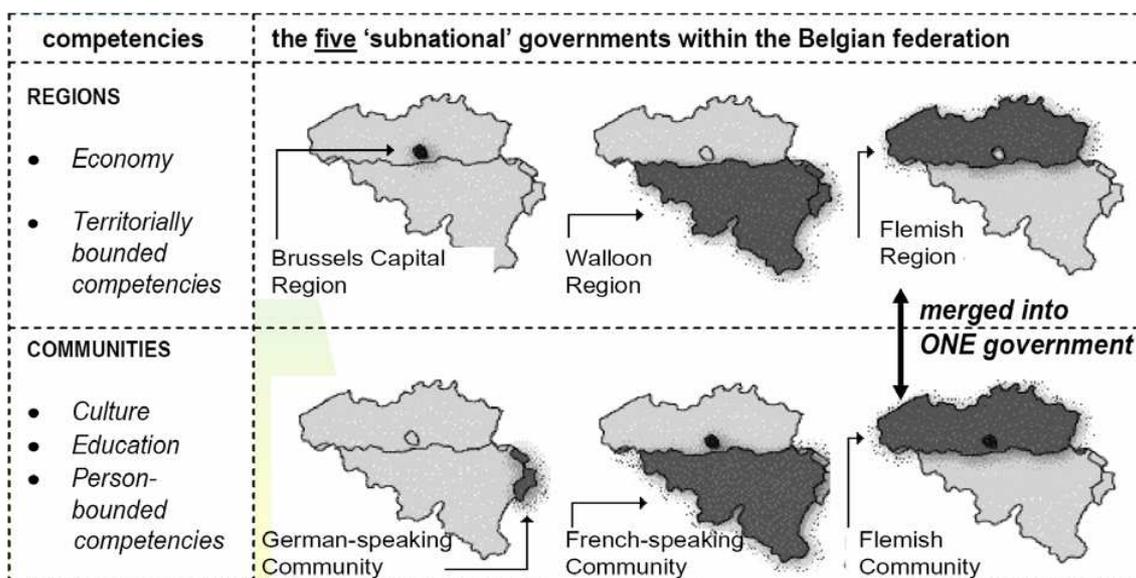
Em termos de atuação internacional de governos regionais, a Bélgica é um caso particular em todo o mundo. O seu sistema federalista é bastante complexo, sendo que, na maioria das situações, o governo federal cumpre um papel apenas de coordenador das políticas interna e externa do país. Além do governo federal, existem cinco outros governos regionais: o da Região Bruxelas, o da Região Flamenca (Flandres), o da Comunidade Francesa, o da Região Francesa e o da Comunidade Alemã. Tais governos regionais e o central possuem competências estritamente definidas, com baixa incidência de inter cruzamento de jurisdições, sendo que há uma razoável coincidência entre as competências domésticas e externas dos entes federados (CRIEKEMANS, 2006, p. 2).

Em termos constitucionais, a Bélgica é considerada como, entre todos os países do mundo, o que mais concede direitos às suas regiões para o exercício de relações exteriores autônomas (PAQUIN, 2003, p. 627). O Artigo 167 da Constituição belga permite inclusive que os governos regionais firmem tratados internacionais com outras regiões e Estados-Nacionais. Adicionalmente, as regiões belgas são bastante influentes no que se refere à política externa belga voltada para a União Europeia. Cada região tem direito de veto em relação a quaisquer decisões tomadas em tópicos da política europeia da Bélgica, contudo, na prática, têm usado seu direito de veto somente acerca de assuntos nos quais elas detenham competência constitucional direta. Deve-se salientar ainda que são os governos regionais que representam a Bélgica no Conselho de Ministros da União Europeia quando estão em pauta assuntos de sua competência.

---

<sup>75</sup> Idem.

**Figura 2.1. As regiões da Bélgica**



Fonte: CRIEKEMANS, 2006, p.8

A atenção da literatura está bastante voltada para apenas uma das regiões da Bélgica, ou seja, o governo de Flandres. Porém, outras regiões belgas têm se tornado cada vez mais ativas internacionalmente. Estudos mais recentes mostram que a região de Wallonia e a de Bruxelas também exibem destacada performance internacional tanto na cena europeia quanto na arena global. O estudo desenvolvido por Blatter et al mostra que essas três regiões belgas lideram o ranking daquelas com maior número de escritórios promocionais no exterior (ver Tabela 2.1) e a Wallonia e Flandres encabeçam também o ranking de ativismo cultural internacional (ver Tabela 2.2). Já quanto ao nível de ativismo político junto à União Europeia, os governos regionais de Bruxelas, Wallonia e Flandres ocupam respectivamente a terceira, sexta e sétima posição no ranking do tamanho dos escritórios políticos (ver Tabela 2.3). No entanto, quanto à dimensão política, deve-se observar que a região de Flandres é bem ativa fora de Bruxelas, mantendo várias representações em diferentes países do mundo, incluindo diplomatas flamengos estabelecidos na Áustria, República Checa, França, Alemanha, Hungria, Países Baixos, Reino Unido, Estados Unidos e África (Botsuana, Lesoto, Moçambique, Namíbia e Suazilândia).<sup>76</sup>

### 2.1.8. Canadá: além de Quebec

<sup>76</sup> Cf. CRIEKEMANS, David. How Subnational Entities Try to Develop their Own 'Paradiplomacy': The Case of Flandres (1993-2005). Antuérpia: Universidade da Antuérpia, 2006, p.8, In <<http://www.diplomacy.edu/conferences/mfa/papers/criekemans.pdf>>. Acesso: 03/06/2010.

Embora o foco das atenções esteja quase sempre voltado para Quebec, outras províncias canadenses vêm ampliando e fortalecendo seus vínculos e ações na esfera internacional. Enquanto a paradiplomacia *quebecoir* tem matiz política e cultural, as novas províncias canadenses emergentes no cenário internacional perseguem sobretudo interesses econômicos. Esse é o caso principalmente de Ontário e Alberta, que vêm atuando internacionalmente na busca de novos mercados para seus produtos e na atração de investimentos externos. A recente emergência dessas províncias no cenário internacional é facilitada pelo elevado nível de competência jurisdicional e de autonomia formal que o sistema federalista canadense delega a seus entes federados (LECOUR, 2008, p. 27).

Afora a autonomia constitucional, a dinâmica política intergovernamental do Canadá criou canais formais de participação das províncias na formulação e implementação da política externa do país. No principal mecanismo formal, o *Annual Meeting of Federal and Provincial Ministries* (MFPM), são feitas consultas com vistas a definirem a posição da federação sobre temas relacionadas à execução de acordos e tratados internacionais que afetam áreas de competência dos governos provinciais (CRIEKEMANS, 2006, p. 8).

Contudo, além do MFPM, existem outros mecanismos formais mais setorializados. Geralmente tais mecanismos são utilizados para a discussão acerca da execução de tratados e acordos internacionais, particularmente nas áreas ambiental, agrícola e trabalhista. O *Canadian Council of Ministers of the Environment* (CCME) é o principal canal formal e institucionalizado para a discussão dos temas ambientais. O *Agriculture Policy Framework* (APF) — normativa que rege vários aspectos da política agrícola canadense — dedica algumas de suas seções para estabelecer formas de coordenação intergovernamental para a formulação e prática de políticas agrícolas de dimensão internacional. A preocupação maior do APF é garantir a ampliação do acesso dos produtos agrícolas do país nos mercados estrangeiros. Na área trabalhista, o *Federal-Provincial-Territorial Labour Cooperation Agreement* constitui-se no mais importante arranjo intergovernamental voltado para busca de consenso entre as províncias e os territórios no que se refere à elaboração e operacionalização de acordos de cooperação internacional com impacto sobre o mundo do trabalho.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Ibidem, p. 7.

O governo federal e as demais províncias do Canadá têm aceitado o forte ativismo paradiplomático de Quebec, desde que este último não perturbe ou oponha-se aos esforços internacionais dos primeiros. Quebec detém representação internacional em quase 30 países, incluindo capitais ou grandes cidades de países desenvolvidos (como Estados Unidos, Japão, Alemanha, Inglaterra e França) e de países emergentes (como Brasil, Índia, China e México). O quadro de pessoal trabalhando para a província no exterior abrange centenas de pessoas. Afora isso, a província mantém em Washington uma representação junto aos organismos multilaterais sediados na capital dos Estados Unidos.<sup>78</sup>

A reação do governo central canadense ao ativismo internacional de Quebec é marcada por um misto de cooperação e reserva. Por um lado, o governo do Canadá tem atuado para fazer com que a província possa ser aceita como membro efetivo da *Organisation Internationale de la Francophonie*. Alguns analistas acreditam que o governo nacional já se convenceu de que o enfrentamento não é a melhor estratégia para lidar com as aspirações irredentistas existentes na província. André Lacour é um dos estudiosos da paradiplomacia a concordar com essa percepção:

To a large extent, therefore, Canadian governments have judged that providing Quebec with some freedom to conduct international affairs is the best option when it comes to secure Quebecers' commitment to Canada. Differently put, the idea of constantly challenging Quebec's paradiplomacy suggests a level of conflict that would be considered detrimental to national unity (LECOURS, 2008, p.11).

É observado, todavia, que, apesar da nova estratégia de não enfrentamento permanente, o governo nacional canadense é muito cioso de apoiar os relacionamentos formais entre a província de Quebec e chefes-de-estado estrangeiros. Os receios por parte do governo do Canadá são ainda maiores quando o *Parti Québécois* (PQ) está no poder, uma vez que o governo federal receia que o partido possa radicalizar a transformação de sua paradiplomacia em uma verdadeira protodiplomacia.<sup>79</sup>

### **2.1.9. Austrália**

---

<sup>78</sup> Cf. Portal do Ministério das Relações Exteriores de Quebec. Disponível em <:www.mri.gouv.qc.ca>. Acesso: 08/10/10.

<sup>79</sup> Ibidem.

O caso australiano tem merecido uma atenção especial pela literatura sobre paradiplomacia. Como observado por Cornago, devido a sua posição geográfica e à natureza competitiva de seu sistema político, os estados australianos estão entre os primeiros governos subnacionais do mundo a tentarem acrescentar uma dimensão estrangeira às prioridades de sua política econômica (RAVENHILL, 1999, p.136). Depois de um período inicial de tensão entre os estados e o governo nacional, o envolvimento internacional dos governos estaduais alcançou uma situação de acomodação e cooperação intergovernamental em matéria de política externa australiana (JOHNSON, 2006, p. 231). Não obstante, é mister observar que os GSR australianos, diferentemente de seus pares dos países da União Europeia, não contam com canais formais de representação no principal fórum regional do qual o estado nacional australiano é parte: a APEC. De fato, uma das preocupações originais dos signatários da APEC (1989) era a de que o arranjo de cooperação regional não seguisse as matizes da UE, no que concerne à tendência de espaço supranacional para as autonomias das regiões subnacionais (RAVENHILL, 1999, p. 136).

O estado de Western Australia é considerado pela literatura como o governo subnacional mais ativo em termos de envolvimento internacional (ALDECOA, 1999, p.56). Mas praticamente todos os estados australianos denotam um considerável grau de engajamento paradiplomático. Afora as ações a fim de influenciarem na formulação da política externa da Austrália, os governos estaduais mantêm ambiciosos programas de promoção das exportações e, em particular, de atração de investimentos. A natureza “business oriented” (COWAN, 1997; CAMPBELL, 2001) da paradiplomacia estadual australiana levou os governos dos estados ao estabelecimento de robustos escritórios promocionais no exterior, os quais têm tido expressivo crescimento em número, tamanho e orçamento (ver Tabela 2.5).<sup>80</sup>

**Tabela 2.5. AUSTRALIAN STATE INTERNATIONAL TRADE OFFICES**

State	Location (1988)	Location (1998)	Location (2005)	Annual budget \$ (1998-99)*
-------	-----------------	-----------------	-----------------	--------------------------------

<sup>80</sup>Cf. JOHNSOM (2006, p. 207).

Western Australia	London Tokyo, Kobe Hong Kong (closed 1996)	London Tokyo, Kobe Kuala Lumpur Singapore Surabaya Seoul Hangzhou Shanghai Mumbai Chennai	London Tokyo, Kobe Kuala Lumpur Seoul Surabaya Hangzhou Shanghai Mumbai Chennai Taipei Bangkok Jakarta Dubai	9,827,000
New South Australia	London Tokyo Los Angeles (closed 1988)	London Tokyo	London Tokyo	5,202,000
Queensland	London Tokyo Los Angeles (closed 1988)	London Tokyo Taiwan Hong Kong	London Tokyo Taiwan Hong Kong Los Angeles Osaka Seoul Jakarta Bangalore	4,373,000
Victoria	London Frankfurt Los Angeles (closed 1993) Tokyo	London Frankfurt Tokyo Hong Kong Seoul Jakarta	London Frankfurt Tokyo Hong Kong San Francisco Chicago New York Shanghai, Nanjing Dubai	4,097,000
South Australia	London Los Angeles (closed 1988) Jinan	London Jinan	London Jinan Hong Kong Singapor Dubai	1,206,00
Tasmania	n. b. London Agente General closed in 1981			
Totals	17	25	40	

Fonte: JOHNSON 2006, 207

## 2.2. A paradiplomacia nos países emergentes

A paradiplomacia é uma realidade entre os mais dinâmicos países emergentes, ainda que apresente diferentes níveis de engajamento e de institucionalização. A abordagem panorâmica da paradiplomacia dos GSR das nações emergentes revela sete fatores centrais: (1) O marcante papel das forças da globalização e da regionalização; (2) o também relevante papel das reformas de descentralização política e fiscal; (3) a necessidade de distinguir a dinâmica de descentralização da dinâmica de democratização como fatores impulsionadores da paradiplomacia, (4) a ausência relativa de representações permanentes no exterior; (5) o ecletismo paradiplomático; (6) a prevalência da paradiplomacia econômica; (7) a situação ímpar da paradiplomacia chinesa.

**O papel da globalização e da regionalização** — É incrível como o estudo da paradiplomacia dos GSR dos países emergentes revela o impacto da globalização e regionalização sobre a configuração do mundo contemporâneo. Os efeitos das forças da globalização são particularmente visíveis nos casos da China e da Rússia, onde os GSR constituíram-se em importantes atores internacionais no processo de reconfiguração de estruturas comunistas rígidas para estruturas sensíveis às dinâmicas e condições globais. Já o impacto da regionalização é mais perceptível entre os países emergentes da América Latina aqui abordados (México e Argentina), onde os arranjos econômicos regionais da década de 1990 (respectivamente NAFTA e MERCOSUL) afetaram significativamente o leque de desafios e de oportunidades dos GSR e tiveram forte impacto sobre a agenda dos respectivos governos.

**O peso das reformas internas** — Nas duas décadas finais do século passado, todos os hoje mais dinâmicos países emergentes passaram por importantes reformas de seu sistema político. Conquanto as diferenças no que tange às motivações e à natureza dos agentes, as reformas caminharam rumo à descentralização de recursos políticos e fiscais. Somadas à penetração das forças da globalização e da regionalização, as reformas foram essenciais para o engajamento internacional dos atores subnacionais, seja na China de Deng Xiaoping, na Rússia de Boris Ieltsen, seja no México pós-hegemonia do PRI, na Argentina de Carlos Menen ou ainda na África do Sul de Nelson Mandela e do período pós-apartheid.

**Distinguindo descentralização de democracia** — O argumento de que o processo de democratização desempenhou um papel central na alavancagem da

paradiplomacia em países emergentes é consideravelmente razoável. Casos concretos como o do Brasil, da Argentina e da África do Sul são inegavelmente corroborantes do importante papel da democracia na consolidação da paradiplomacia. No entanto, o caso da China — indubitavelmente o mais dinâmico dos países emergentes e também, como veremos, possuidor dos mais ativos GSR fora do mundo desenvolvido — impede a generalização absoluta do argumento de que a democracia foi um dos principais fatores para a atual fase de engajamento internacional dos governos subnacionais dos países emergentes. Mesmo uma abordagem panorâmica é suficiente para revelar que a variável mais significativa no estímulo da paradiplomacia dos países emergentes é a descentralização política e fiscal, independente do sistema (federalista ou unitário) e do regime (democrático ou autoritário). Por conseguinte, o argumento mais robusto parece ser o de que a democratização cumpriu um papel crucial para o processo de descentralização política e fiscal que, junto com a penetração das forças da globalização e da regionalização, impulsionou a paradiplomacia e o engajamento internacional dos GSR dos países emergentes.

**A ausência relativa de representação permanente no exterior** – Alguns importantes estudos de caso chamam a atenção para o surgimento de novos órgãos dentro da estrutura organizacional dos GSR dos países emergentes.<sup>81</sup> Todavia, os estudos não contrapõem o nível de institucionalização da paradiplomacia dos GSR desses países com o de seus pares dos países em desenvolvimento. A presente abordagem, ainda que panorâmica, dá sinais de que, relativamente a esses últimos, a paradiplomacia dos GSR dos países emergentes apresenta uma clara diferença: enquanto em todas as nações desenvolvidas aqui estudadas, a paradiplomacia dos GSR mais ativos na esfera internacional é respaldada pela manutenção de um crescente número de representações permanentes no exterior, nas emergentes praticamente inexistem representações permanentes e autônomas dos GSR no exterior. A exceção fica por conta da China, o único país emergente onde a paradiplomacia encontra-se amparada por uma sólida e extensa rede de escritórios no exterior (GOODMAN; SEGAL, 1994).

---

<sup>81</sup> Dentre os vários estudos de caso realizados ao redor do mundo ao longo da última década, os mais importantes são: para o caso da China, ver Chen (2005) e Jiang (2010); para o caso da Rússia, ver Marin (2006) e Kusnetzov (2008); para o caso da Índia, ver Sridharan (2003) e Kirk (2010); para o caso do México, ver Velazquez (2006), Dávila e Velazquez (2008); para o caso da Argentina, ver Mariano (2010) e Paikin (2010). Outras obras são citadas no decorrer deste capítulo.

### **A prevalência da paradiplomacia econômica e o ecletismo paradiplomático**

– Tanto as províncias chinesas e os governos regionais russos, quanto os estados mexicanos, indianos e as províncias argentinas e sul-africanas concentram a maior parte de seus esforços paradiplomáticos na busca de recursos externos para a promoção do seu desenvolvimento econômico regional, em especial por via do fomento das exportações e da atração de investimentos externos diretos. Entretanto, em todos esses GSR o ativismo paradiplomático não se limita às interações de natureza econômica. Desde o intercâmbio cultural e a cooperação ambiental até mesmo a acordos de intercâmbio desportivo e assistência humanitária compõem o amplo e diversificado leque da agenda internacional dos GSR dos países emergentes.<sup>82</sup>

**A situação ímpar da paradiplomacia das províncias chinesas** — Ainda que pertencentes a um regime autoritário e a um país constitucionalmente unitário, a ação conjunta das forças da globalização e das reformas econômicas encaminhadas na China nos anos de 1980 e intensificadas na década de 1990 resultaram em situação na qual as províncias chinesas, marcadamente as situadas na região costeira, desenvolveram uma forte estrutura institucional para a execução de uma série de atividades de dimensão internacional. Dentre os vários órgãos criados, destacam-se os Escritórios Provinciais de Assuntos Estrangeiros (EPAE) e os Comitês Provinciais de Comércio Exterior e de Cooperação Econômica (CCECE), os quais mantêm representações em diversas regiões e nações do mundo. Semelhantes escritórios também são responsáveis por atenderem as demandas e iniciativas de mais de uma centena de escritórios de GSR estrangeiros sediados em território chinês. A quantidade e a importância dos GSR estrangeiros alocados na China são indicadas pelo lugar sempre de destaque que a China ocupa nas relações de países onde estão localizados os escritórios internacionais dos GSR americanos, europeus, canadenses e australianos<sup>83</sup>. Adicionalmente, as províncias chinesas ocupam lugar de realce quando o assunto é o estabelecimento de parcerias ou

---

<sup>82</sup> O estado mexicano de Chiapas é um dos mais consistentes exemplos de GSR de países emergentes que souberam servir-se da exposição internacional para receber ajuda humanitária. Cf. Dávila e Velazquez (2008).

<sup>83</sup> O novo lugar da China na economia mundial tem incentivado não só os estados nacionais a ampliarem seus canais de contato com o emergente país asiático. Os governos subnacionais dos países desenvolvidos também têm escolhido a república chinesa como uma das prioridades de sua paradiplomacia econômica, preferência essa materializada pela instalação no país de diversos escritórios de representação permanentes. Um bom exemplo disso são os governos estaduais dos Estados Unidos, que mantêm 43 escritórios no território chinês (ver Figura 6.8). O mesmo ocorre com os GSR de outros países desenvolvidos. Para os do Canadá, ver Lecour (2008); os da Europa, ver Blatter et al (2008, 2010); para os australianos, ver Johnson (2006).

alianças internacionais com GSR estrangeiros. Isso ocorre inclusive na relação com GSR de outras nações emergentes. A relação dos acordos e parcerias internacionais assinados pelas províncias da África do Sul é um testemunho claro da posição ímpar ocupada pela China.<sup>84</sup>

### 2.2.1. China

As reformas conduzidas por Deng Xiaoping empurraram as províncias chinesas, particularmente as costeiras, rumo à esfera internacional.<sup>85</sup> O engajamento internacional das províncias chinesas é indicado como resultante de duas forças principais a atuarem na China pós-Mao: a descentralização e a internacionalização. A ação conjunta das duas forças fez com que as províncias chinesas exercessem seu novo papel como atores internacionais de duas maneiras: indireta e direta. Indiretamente, as províncias fazem uso dos canais de acesso aos principais órgãos decisórios da nação como forma de influenciarem a articulação da política externa chinesa. De modo direto, elas criaram instituições provinciais que lhes possibilitam, individualmente ou em conjunto, desenvolver uma série de programas e atividades de dimensão internacional.

**Tabela 2.6. Coastal Provinces (CP) and their Internationalization**

Coastal	Population	GSP	GDP	Trade	Trade	FDI
---------	------------	-----	-----	-------	-------	-----

<sup>84</sup> Ver Figura 2.5.

<sup>85</sup> O principal estudo sobre o engajamento internacional das províncias chinesas pode ser encontrado na obra organizada por Yufan Hao & Lin Su, intitulada *China's Foreign Policy Making: Societal Force and Chinese American Policy*, publicada em 2005. De especial importância é o capítulo escrito por Zhimin Chen, "Coastal Provinces and China's Foreign Policy-Making". Além da obra organizada por Hao & Su, também são indicados os trabalhos de Peter T.Y. Cheung e James T.H. Tang, "The External Relations of China's Provinces", in David M. Lampton, (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the ear of Reform, 1978-2000*, (Stanford: Stanford University Press, 2001), pp. 91-120; David S.G. Goodman and Gerald Segal (eds), *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism* (London: Routledge, 1994) e Zheng Yongnian, "Perforated Sovereignty: Provincial Dynamism and China's Foreign Trade", *Pacific Review*, Vol. 7, No. 3 (1994), pp. 309-321; Peter T.Y. Cheung, Jae Ho Chung and Zhinin Lin (eds), *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China: Leadership, Politics and Implementation* (Armonk, New York: Sharpe, 1998). Outro relevante trabalho sobre as ações exteriores das províncias chinesas é o de Stuart Harris, "Globalization and China's Diplomacy: Structure and Process", Working Paper 2002/9, Department of International Relations, Australian National University, Canberra, December 2002. Para os aspectos fiscais das reformas na China, ver Christine P. W. Wong (1991). *Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China*. *The China Quarterly*, **128**, pp 691-715.

Provinces	(Million) 2002	(Billion RMB) 1981	(Billion RMB) 2003	(Billion USD) 2003	Dependence Ratio (%) 2003	(Billion USD) 2003
Liaonong	43.02	53.3	600.2	26.5	36.6	3.4
Beijing	14.23	23.5	361.2	68.4	156.6	1.7
Hebei	67.35	33.2	709.5	9.0	10.5	0.8
Tianjing	10.07	21.8	238.7	29.4	101.9	1.6
Shandong	90.82	54.3	1243.0	44.6	29.8	4.7
Jiangsu	73.81	67.4	1245.2	113.7	75.5	10.2
Shanghai	16.25	64.2	625.1	112.4	149.2	4.3
Zhejiang	46.47	33.1	920.0	61.4	55.2	3.1
Fujian	34.66	14.0	524.2	35.3	55.7	3.8
Guangdong	78.59	37.0	1345.0	283.6	175.0	11.3
Hainan	8.03		69.8	2.3	27.3	0.5
Guangxi	48.22	15.4	273.3	3.2	9.7	0.4
CP	531.52	417.4	8155.2	789.8	80.1	45.8
China	1284.53	749.0	11669.4	851.2	60.3	52.7
CP as of China (%)	41.4		69.9	92.8		85.5

Fonte: Chen Zhimin (2005, 10-11)

*Canais de influência das províncias sobre a formulação da política externa chinesa*

Apesar do sistema unitário do estado nacional chinês, as províncias da China detêm três canais de influência sobre a formulação da política externa do país. O primeiro é o Congresso Nacional do Povo (CNP), formalmente o mais poderoso órgão político da república chinesa. O CNP tem competência para propor e aprovar emendas à Constituição e leis regulares, eleger o presidente e o vice-presidente e escolher o primeiro-ministro e os membros do Conselho de Estado. Formado mormente em bases provinciais e militares (divisões do Exército Popular de Libertação), o CNP conta com aproximadamente 3000 deputados, divididos em 35 delegações. As delegações provinciais do CNP são o principal fórum para o trâmite e aprovação de projetos de lei e de projetos do executivo (o Conselho de Estado) e é por intermédio delas que “as províncias obtêm certo grau de influência sobre as políticas do governo central, incluindo a direção geral da política externa da China e substancial conteúdo da política econômica internacional” (CHEN, 2005, p. 13).

O segundo é o próprio Partido Comunista da China (PCC). O PCC controla o CNP e governa o país, constituindo-se assim na verdadeira força política na formulação das principais políticas da China. Dentro da estrutura do PCC, as províncias podem influenciar a formulação da política externa chinesa por via dos congressos nacionais do partido, os quais ocorrem a cada cinco anos e seguem critérios de representação provincial e militar. Nos congressos, são eleitos os membros do Comitê Central do partido, que têm a competência direta de tomarem as principais decisões políticas, reunindo-se pelo menos uma vez por ano. Nos intervalos das reuniões do Comitê Central, as decisões são tomadas pelo Politburo, composto por um pouco mais de 20 membros, eleitos pelo próprio Comitê Central.<sup>86</sup> Tanto no Comitê Central quanto no Politburo, o peso das representações provinciais tem aumentado significativamente desde que iniciadas as reformas de descentralização conduzidas por Deng Xiaping. Já em 1997, os representantes das províncias compuseram-se no maior bloco dentro do Comitê Central do PCC (SAICH, 2001, p. 146) enquanto que o número de secretários partidários provinciais fazendo parte da composição do Politburo evoluiu de zero, em 1982, para um total de oito em 2002. A Figura 2.1 mostra a evolução crescente da presença dos secretários provinciais no principal órgão deliberativo de resoluções do PCC.

---

<sup>86</sup> Idem, p. 14.

O terceiro é o Encontro Central de Trabalhos sobre Economia (*Zhongyang Jingji gongzuo huiyi*). Ocorrendo com frequência anual e reunindo os líderes provinciais e os do governo central da China, esses encontros tratam de vários temas econômicos, incluindo as agendas internacionais dos governos provinciais e locais, e são considerados fundamentais para a elaboração de procedimentos operacionais.<sup>87</sup>

Figura 2.2.. China: o peso das províncias no PCC



Fonte: elaboração própria com base em dados de CHEN (2005)

Zhimin Chen expõe dois exemplos concretos de influência das províncias no processo de abertura econômica da China. Os casos trabalhados por Chen têm o objetivo de demonstrarem o argumento de que, malgrado a política de abertura econômica da China tenha sido uma invenção “de cima para baixo”, as iniciativas das províncias foram indispensáveis para que tal política se materializasse.<sup>88</sup> Um dos casos é o da província de Guangdong e suas iniciativas para a criação de uma Zona Econômica Especial (ZEE ou *chukouteq*) em duas de suas principais cidades — Shenzhen e Zhuhai. O plano dos líderes da província era transformar Guangdong no que a região efetivamente veio a se tornar: um grande centro de exportação. O projeto foi apresentado em janeiro de 1979 como resposta ao emblemático Trigesimo Congresso do PCC (de 1978) que lançou os pontos gerais das reformas. Entretanto, inicialmente o

<sup>87</sup> Sobre a importância dos Encontros Centrais de Trabalho sobre Economia e a importância das províncias nesses encontros, ver Susan Shirk (1993).

<sup>88</sup> Para mais detalhes sobre os dois casos, ver Chen (2005, p. 15-18).

projeto de Guangdong encontrou resistência por parte do Conselho de Estado. Foi aí que, em abril de 1979, Xi Zhongxun — principal líder provincial — serviu-se do Encontro Central de Trabalho em Economia para conquistar o apoio do próprio Deng Xiaoping para os planos de exportação da província. O projeto de Guangdong recebeu forte amparo do líder nacional chinês, que teve sua solicitação a esse respeito acatada pelo Encontro Central. Em junho, a província mostrou os detalhes de seus planos exportadores ao Comitê Central do PCC e solicitou-lhe concessões especiais e medidas de flexibilização no tocante às suas atividades econômicas de dimensão internacional. No mês seguinte, o Comitê Central aprovou plenamente o projeto de Guangdong, determinando a criação das duas ZEEs almeçadas pela província, que, junto com duas outras em Fujian, foram as pioneiras da hoje célebre capacidade exportadora chinesa.<sup>89</sup>

Outro exemplo concreto fornecido por Chen e igualmente por outros se liga ao processo de revitalização das reformas no início da década de 1990. No processo de revitalização das províncias, sobretudo as costeiras (que mais haviam se beneficiado da etapa inicial de abertura econômica) tiveram um papel crucial na dinâmica política interna, o que levou os líderes em Pequim a adotarem uma nova rodada de abertura econômica.<sup>90</sup> Chen atribui às províncias de Changai, Hunan, Guangdong e Fujian a liderança dos esforços para convencer o governo central da necessidade de usar o potencial desenvolvimento econômico advindo de uma maior integração com a economia mundial como forma de garantir a estabilidade política, parcialmente ameaçada pelos eventos da Praça da Paz Celestial e pelo colapso dos regimes socialistas do Leste Europeu.<sup>91</sup>

Porém, o engajamento internacional das províncias chinesas não se limita a seus esforços para influenciarem a política externa chinesa voltada para a economia. As províncias, com o consentimento do governo central, desenvolveram mecanismos institucionais que permitem sua interação direta com o globo.

#### *Interação direta das províncias com o mundo*

As forças da descentralização e da internacionalização criaram as condições para que a estrutura organizacional dos governos provinciais chineses passasse a contar com

---

<sup>89</sup> Ibidem, p. 15-16.

<sup>90</sup> Sobre o processo de revitalização das reformas ver Ming (2000).

<sup>91</sup> Cf. Chen (2005, pp. 16-17).

dois órgãos vinculados diretamente aos assuntos internacionais: o Escritório Provincial de Assuntos Estrangeiros (EPAE) e o Comitê Provincial de Comércio Exterior e de Cooperação Econômica (CCECE). Dentro de cada província, uma das principais tarefas de seu EPAE é o provimento de suporte técnico e profissional aos demais órgãos da administração pública em seus contatos internacionais. Adicionalmente, o EPAE é responsável pela projeção da política externa do governo nacional, pelo acolhimento de autoridades políticas e empresárias estrangeiras que estejam visitando oficialmente a província, pela concessão de passaporte e vistos aos homens de negócio e executivos residentes na província que estejam realizando viagens de negócio ao exterior, pela organização e promoção de atividades conjuntamente com cidades-irmãs e províncias-irmãs estrangeiras, pelas questões consulares, etc. O EPAE de Xangai, por exemplo, recebeu missões oficiais de 23 chefes-de-estado apenas no ano de 2003 e coordena as atividades conjuntas com 61 cidades-irmãs ou províncias-irmãs em 47 nações.<sup>92</sup>

O CCECE, por sua vez, é o órgão da administração pública provincial responsável pelos programas de atração de investimentos externos e de promoção das exportações da província. Entre suas atividades operacionais, está a implementação de políticas nacionais atreladas aos negócios internacionais, pela administração das ZEEs situadas no território provincial, pelo exame e aprovação de projetos de investimentos externos diretos, pela atuação junto às empresas domésticas exportadoras ou com interesse em exportar e fazer pesquisas de mercado no exterior, dentre outras funções e atividades relacionadas à dimensão internacional do desenvolvimento provincial. Outro aspecto relevante dos CCECE é o estabelecimento de escritórios no exterior com o objetivo de atrair investimentos, a exemplo do CCECE de Xangai, que mantém escritórios em Los Angeles (EUA), Osaka (Japão), Londres (Reino Unido), Frankfurt e Hamburgo (Alemanha) e em Roterdã (Holanda).<sup>93</sup>

#### *A posição do governo central*

Diante do considerável nível de descentralização e o substancial engajamento internacional das províncias chinesas, não se deve perder de vista que a República Popular da China é um estado unitário e, como tal, todos os poderes provinciais — incluindo aqueles vinculados às atividades internacionais — provêm do poder central e

---

<sup>92</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>93</sup> Ibidem, p.21.

podem ser retirados e o conteúdo de suas políticas pode ser legalmente anulado por esse mesmo poder central. Desse modo, como asseverado por Xia Ming, os EPAEs e os CCECEs encontram-se subordinados a uma “liderança dual”, isto é, sob os auspícios dos líderes políticos de suas respectivas províncias e do governo central. Embora algumas considerações sejam feitas sobre o potencial perturbador do ativismo internacional das províncias (SEGAL, 2004, pp. 412-420), predomina na literatura a interpretação de que esse ativismo é bastante conveniente aos interesses de Pequim. Chen manifesta-se assim a tal respeito:

In the reform era, the central government has discovered the usefulness of engaging provincial governments in the implementation of Chinese foreign policy. First of all, the central government has delegated a number of foreign affairs powers to provincial governments. While retaining the policy direction power, in areas of local foreign consular affairs, foreign media affairs, overseas Chinese affairs, receiving foreign state or government leaders, the central government relies on provincial governments to perform the actual administrative and operational work. In a way, these provincial organs are financed and staffed by provincial government, but in these areas, they act as the local agent of the central government (CHEN, 2005, p. 22).

Outro aspecto da conveniência do ativismo internacional das províncias para o governo central é o que Peter Cheung e James Tang chamam de “diplomacia informal” (CHEUNG; TANG, 2001, p. 105), em especial no caso de países com os quais o governo nacional não mantém relações diplomáticas “formais” ou cujos contatos entre os níveis mais altos de governança foram interrompidos. Os contatos intergovernamentais entre os líderes provinciais, chefes-de-estado e governantes estrangeiros e as alianças do tipo províncias-irmãs servem como eficientes instrumentos da “diplomacia informal”, que nada mais é que um outro termo para designar a já bem conhecida noção de paradiplomacia.

### **2.2.2. Índia**

É crescente o envolvimento dos estados indianos com a arena internacional, o que se dá tanto de forma direta — mediante ações e programas de dimensão transnacional — quanto de forma indireta — por via do aumento de sua influência sobre o processo de formulação da política externa indiana (SRIDHARAN, 2003, p. 467). Os autores indianos apontam o recente processo de descentralização política e a abertura

econômica do país como os principais motores do engajamento internacional dos governos estaduais indianos.<sup>94</sup>

**Figura 2.3. Os Estados Federados da Índia**



Fonte: [http://www.indianomy.com/map\\_of\\_india](http://www.indianomy.com/map_of_india)

A paradiplomacia econômica é uma das principais características da atuação externa dos governos estaduais indianos. Como vários outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, as ações na área consistem basicamente na promoção das exportações e na atração de investimentos externos diretos. Ademais, os estados indianos monitoram de perto e procuram influenciar as negociações do governo central junto a organismos internacionais, particularmente junto a OMC acerca de temas relacionados ao setor energético e agrícola (SHIDHARAN, 2003, p. 488). Parte interessante da paradiplomacia econômica dos estados indianos alude às suas interações

<sup>94</sup> Sridharan (2003, pp. 464-465) aponta a crescente regionalização da política indiana e a liberalização econômica como as duas principais forças por trás da atual fase de engajamento internacional dos estados da Índia.

com o sistema financeiro internacional. Na Índia, os governos provinciais têm sido demasiado ativos em negociar diretamente com agências do sistema financeiro internacional, a exemplo do Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento da Ásia (KIRK, 2010).

### 2.2.3. Rússia

O primeiro e mais notável aspecto da atividade paradiplomática desenvolvida pelos *Oblasts* (os GSR russos) é a natureza totalmente inédita desse tipo de atividade na história política da Rússia. Anais Marin, em tese de doutorado defendida na Ecole Doctorale de Sciences Po, compara a situação da paradiplomacia na Rússia com a de outras nações do mundo:

C'est ce qui distingue notre recherche de celles consacrées aux RIEE [ Relations Internationale et économiques extérieures] des entités infra-étatiques qui composent les fédérations de type associatif que sont l'Alemagne, les États-Unis, le Canada ou l'Índe, où le caractère consolidé de la démocratie a rendu le phénomène paradiplomatique plus familier, plus prévisible et moins problématique qu'en Russie. A la différence des régimes d'Amérique Latine depuis les années 1970, et des pays d'Europe centrale depuis 1989, en Russie le phénomène d'extraversión régionale est en effet radicalement nouveau puisqu'il est parti, pour ainsi dire, de zéro. A l'époque soviétique, aucune entité infra-étatique ne participait de manière autonome ni conjointement avec les instances fédérales des l'Union à la préparation et la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité de l'URSS. Les relations économiques extérieurs étaient l'affaire du GosPlan (Comité d'État à la Planificación) et du ministère sectoriel de tutelle des usines concernées, pas des autorités regionales du territoire sur lequel elles se trouvaient (MARIN, 2006, p. 22).

Os analistas russos entendem que esse inédito engajamento internacional dos governos regionais da Rússia não pode ser desvinculado dos movimentos internacionais de globalização e regionalização. Alexander S. Kuznetsov assim apresenta a relação entre paradiplomacia e as forças externas liberadas com a implosão do socialismo soviético:

It is impossible not take into account such "external" causes for Russian paradiplomacy as globalization and regionalization. After the fall of the iron curtain, the development of the Russian state became quite sensitive to all global tendencies. The majority of regional authorities realized the change of their role in the new globalized world and within Russia. The successful examples of the European regions paradiplomatic activities, as well as their desire to make a good use of the apparent opportunities, drove many regional leaders to pay a lot of attention for cooperation with foreign actors because of evident economic benefits to their areas. This paradiplomacy was without sending any separatist or nationalist message for the federal center. Nizhniy Novgorod oblast can be named as the example of such kind of paradiplomacy

under globalization and regionalization influence (KUZNETSOV, 2009, p. 17).

A fase de maior visibilidade da paradiplomacia dos *Oblasts* sucedeu durante o período histórico situado entre a dissolução da União Soviética em dezembro de 1991 e as reformas centralizadoras encaminhadas pelo presidente Vladimir Putin no ano de 2000. Durante esses oito anos ocorreu uma transferência, de fato, de recursos políticos e fiscais do governo central aos *Oblasts*. Especialistas no tema chegaram a afirmar que, no período, muitas das regiões russas chegaram a desafiar abertamente as prerrogativas do governo federal tanto na esfera doméstica quanto na internacional (WILLIAMS, 2006). Todavia, mesmo após as reformas centralizadoras de Putin, os governos das regiões russas mantêm um grau razoável de envolvimento internacional tanto no âmbito transfronteiriço quanto no global.

O envolvimento transfronteiriço é um dos aspectos marcantes da paradiplomacia dos *Oblasts* russos. Kaliningrad, na fronteira com nações europeias, e Primorskiy e Sakhalin, na fronteira com a China e o Japão, são os *Oblasts* que mais se destacam em termos de relações com seus vizinhos estrangeiros, além de se constituírem em áreas estratégicas para a política externa russa voltada para a de segurança (KUZNETSOV, 2009, p. 18). Para além do relacionamento com vizinhos fronteiriços, há sinais de que a paradiplomacia global dos *Oblasts* russos é desenvolvida particularmente por aqueles governos das regiões mais desenvolvidas e mais dinâmicas economicamente, como Sverdlovsk, Khanty-Mansiisky, Moscou e Nizhniy Novgorod. Programas de promoção dos negócios internacionais e parcerias internacionais com motivação econômica são os principais instrumentos de paradiplomacia global dos governos regionais russos. Dois bons exemplos da paradiplomacia econômica russa são as cada vez mais estreitas e interdependentes relações entre o industrializado *Oblast* de Sverdlovsk e o *Lander* alemão de Baden-Wurttemberg e a formalizada e efetiva cooperação entre Khanty-Mansiisky (a principal região petrolífera da Rússia) e Alberta (a mais importante província petrolífera do Canadá).<sup>95</sup>

Além das motivações econômicas, os interesses ambientais e culturais também se destacam como móveis da paradiplomacia dos governos subnacionais regionais

---

<sup>95</sup> Ibidem, p. 19.

russos.<sup>96</sup> Os casos mais ilustrativos de paradiplomacia ambiental são os dos *Oblasts* situados na região Noroeste da Rússia, como Karelia, Komi e Murmansk, os quais mantêm projetos ambientais conjuntamente com as regiões dos países do Norte da Europa. O envolvimento internacional com questões culturais está mais relacionado àquelas regiões russas que se percebem como territórios com fortes componentes étnicos, culturais ou linguísticos, a exemplo dos *Oblasts* de Mordovia, Udmurtia e Mari El. Essas regiões russas possuem uma marcante presença da etnia finno-ugrique e têm como mais importantes parceiros internacionais três países finno-ugriques: Hungria, Estônia e Finlândia.<sup>97</sup>

#### 2.2.4. México

Junto com as províncias canadenses e os estados americanos, os governos estaduais do México estão entre os mais ativos atores subnacionais do continente. Além das forças resultantes do aumento da interdependência global, o atual ativismo internacional dos estados mexicanos é atribuído a três outros fatores: 1) a gradual abertura do sistema político mexicano a partir do final dos anos de 1980; 2) a maior descentralização política, particularmente das políticas de promoção dos negócios internacionais; 3) o aumento dos fluxos migratórios, em particular para os Estados Unidos (VELAZQUEZ, 2006, p. 125).

Os assuntos internacionais têm merecido atenção especial na estrutura organizacional de um razoável número de estados mexicanos.<sup>98</sup> Um dos mecanismos mais utilizados é a criação de Escritórios Estaduais de Assuntos Internacionais. Além de ações diretas, como a manutenção de programas de promoção das exportações e de atração de investimentos externos diretos, esses escritórios são responsáveis por atuarem a fim de influenciarem no processo de tomada de decisões da política externa do México e de proporem ações e programas junto ao Ministério das Relações Exteriores (DÀVILA; VELAZQUEZ, 2008, p. 128). A literatura mexicana de relações

---

<sup>96</sup> No que tange às motivações políticas, não foram encontrados estudos disponíveis sobre uma eventual atuação paradiplomática da separatista região da Chechênia, mais conhecida internacionalmente não pelos canais paradiplomáticos e sim pelos métodos terroristas empregados.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p.21.

<sup>98</sup> No que diz respeito aos aspectos formais, o Artigo 118 reserva o direito de firmar tratados internacionais exclusivamente ao governo federal. No entanto, em fevereiro de 1992, a Ley sobre La Celebración de Tratados possibilitou aos estados mexicanos firmarem acordos interinstitucionais dentro de suas competências jurisdicionais. Ver Treviño, Jorge Palacios. Análisis crítico jurídico de la Ley sobre Celebración de Tratados, México, SRE, 2000, p.7.

internacionais indica que, em 2006, os estados que contavam com maior institucionalização da paradiplomacia tinham alguns pontos em comum: de um lado, estavam aqueles estados com maior dinamismo econômico (Nuevo León, Jalisco, Estado de México e Guanajuato) e, do outro, estados das regiões fronteiriças (Baja California, Nuevo León, Coahuila, Chipas) ou de grande migração (Michoacán, Zacatecas e Oaxaca). Deve-se observar que alguns desses estados mantêm representações permanentes no exterior, geralmente voltadas para a promoção de interesses econômicos e/ou culturais (VELAZQUEZ, 2006, p. 142).

Além dos estados individualmente, outro ator mexicano emergente na cena internacional é a *Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO). À medida que a CONAGO aumenta sua importância na política nacional do México, a organização interestadual amplia seu envolvimento com temas internacionais, particularmente para influenciar na formulação da política externa mexicana. Afora isso, os governadores dos estados da região Norte possuem outra instituição interestadual mediante a qual buscam influenciar a política externa do país: a *Conferencia de Gobernadores Fronterizos* (CGF). Ao todo, a CGF agrupa dez estados mexicanos e americanos, os quais se reúnem anualmente para tratarem de uma pauta ampla, como agricultura, trânsito nas fronteiras, educação, desenvolvimento econômico, energia e meio ambiente. Os trabalhos da CGF iniciaram-se em 1980 e, a cada dez anos, os governadores dos dez estados assinam uma declaração conjunta, na qual apresentam recomendações a seus respectivos governos nacionais.<sup>99</sup>

Um caso de ativismo paradiplomático bastante estudado no México liga-se ao estado de Chiapas. O estado sulista mexicano soube aproveitar a exposição internacional propiciada pelo levante armado do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) para atrair investimentos, turistas e assistência internacional. No ano de 2001, o estado criou a *Coordinación de Relaciones Internacionales* (CRI-Chiapas) com o objetivo expresso de auxiliar o governo estadual na criação de projetos de dimensão internacional e nas negociações com atores internacionais (DÁVILA; CHIAVON; VELAZQUEZ, 2008, p.35). Em 2004, o estado, por intermédio da CRI-Chiapas, firmou um importante convênio de financiamento com a União Europeia no valor de 500 milhões de euros (GELFSTEIN, 2006, p. 137).

---

<sup>99</sup> Ibidem, p. 146.

### 2.2.5. Argentina

Desde 1994, a Constituição Federal da Argentina permite que seus entes federados tenham reconhecido o direito a firmar acordos internacionais dentro de suas competências legais e sem conflitar com o governo nacional, como determina seu Art. 124:

*Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación.<sup>100</sup>*

Contudo, inda que gozem de um reconhecimento formal de sua atuação internacional, as províncias argentinas apresentam um nível relativamente baixo de coordenação e cooperação inter-regional em suas atividades paradiplomáticas. Por um lado, as províncias argentinas possuem um canal formal de acesso ao Mercosul (o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul) e participam de dinâmicas como a do quadro Crecenea-Codesul. Por outro lado, quando comparadas com seus pares do continente (particularmente do Canadá, dos EUA e do México), as províncias argentinas diferenciam-se, primeiro, no que se refere ao nível de cooperação horizontal, em parte justificado pela ausência na federação argentina de mecanismos ou instituições que reúnam a totalidade de seus governos regionais de forma autônoma e independente do governo central, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos — por via da *National Governor Association* — e, no México, — por meio da *Confederación Nacional de Gobernadores*. Uma segunda diferença é a quase inexistência entre as províncias argentinas de escritórios promocionais no exterior, característica marcante sobretudo dos estados americanos e das províncias canadenses, mas também presentes entre os GSR mexicanos. Apesar dessas defasagens relativas, ainda assim se pode afirmar que alguns dos governos

---

<sup>100</sup> Constitución Federal de la Republica Argentina, Art. 124.

provinciais argentinos mantêm um considerável nível de ativismo internacional, particularmente na esfera do Mercosul.

Um estudo recente sobre integração regional e a paradiplomacia argentina mostra os diferentes níveis de integração das províncias ao Mercosul (PAIKIN, 2010). O referido estudo estabeleceu três categorias de integração: baixa, média e alta. A primeira para as províncias que se encontrem entre 0 e 1,5 ponto; a segunda para aquelas que se encontrem entre 2 e 3,5; a terceira para aquelas que se situam entre 4 e 5 pontos. Logo, como se pode ver na Tabela 2.7, 11 das 24 províncias argentinas são classificadas dentro da categoria “baixa”, oito na categoria “média” e somente cinco na categoria “alta”.

**Tabela 2. 7. Índice de vinculación provincial con el MERCOSUR**

Provincia	G1	G2	G3	G4	G5	TOTAL
Tucumán	0,5	1	1	1	1	4,5
Catamarca	1	1		1	1	4
Formosa		1	1	1	1	4
Jujuy	1		1	1	1	4
Misiones	1	1		1	1	4
Cap. Fed.	0,5	1	1		1	3,5
Corrientes	0,5		1	1	1	3,5
Entre Ríos	0,5		1	1	1	3,5
Santa Fe	1		0,5	1	1	3,5
San Luis		1	1	1		3
Buenos Aires	0,5	1	1			2,5
Chubut	0,5	1	1			2,5
Córdoba	0,5	1	1			2,5
Salta	0,5	0,5			1	2
Chaco	0,5				1	1,5
Mendoza	0,5	1				1,5
La Pampa	1					1
Neuquén		1				1
Río Negro		1				1
S. del Estero			1			1
T. Del Fuego	0,5					0,5
La Rioja						0
San Juan						0
Santa Cruz						0

*G1- Espacio Institucional en el Ejecutivo Provincial: Existencia de una Secretaría, Dirección, etc. cuyo nombre remita al proceso de integración (1 punto) o a las relaciones internacionales en forma amplia (0,5 puntos)*

*G2- Espacio Institucional en el Legislativo Provincial : Existencia a nivel legislativo de una comisión permanente vinculada a los temas del MERCOSUR. En caso de ser bicameral, se le asignará 1 punto si dicha comisión se presenta en ambas cámaras, y 0,5 si sólo se encuentra en una.*

*G3- Intervención a nivel MERCOSUR : Participación de la provincia en el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones – FCCR- (1 punto)*

*G4- Intervención a nivel del Parlamento regional: Participación de Senadores Nacionales por la provincia en el Parlamento MERCOSUR (1 punto)*

*G5- Cooperación horizontal: Participación en Integración Regional Sub-Nacional, vinculada al MERCOSUR (1 punto)*

Fonte: PAIKIN, 2010, p. 66

## 5. África do Sul

De um modo geral, as condições políticas e socioeconômicas do continente africano dificultam o envolvimento internacional dos governos subnacionais do continente (CORNAGO, 2000, p.13). Contudo há evidências empíricas suficientes para afirmar a ocorrência de dois fatores. O primeiro refere-se ao fato de que os governos provinciais da África do Sul (RSA) tenham dado um visível salto paradiplomático no período 2000-2010. O salto pode ser atestado, por exemplo, pelos dados do Ministério das Relações Exteriores da África do Sul sobre as parcerias e alianças internacionais formalizadas pelos governos provinciais do país. A análise das datas em que esses acordos de parceria foram formalmente propostos ou assinados denota que o fim do apartheid pode ter sido um fator crucial para o engajamento paradiplomático das províncias sul-africanas. Apenas menos de 1,5 por cento dos acordos e parcerias assinados pelos governos provinciais data de período anterior ao fim do regime segregacionista (1994). Após a supressão do apartheid, houve um grande aumento do número de parcerias internacionais firmadas pelas províncias da África do Sul, passando de apenas 4, em 1994, para 34 em 2000. O grande *boom* da paradiplomacia provincial sul-africana, porém, ocorreu no presente século. Entre 1999-2010, o número de parcerias internacionais assinadas pelas províncias da África do Sul saltou de 34 para nada menos que 291.<sup>101</sup> Assim, mais de 98% dos acordos de parceria internacional dos governos provinciais sul-africanos foram estabelecidos após o processo de supressão do regime segregacionista (ver Figura 2.4).

---

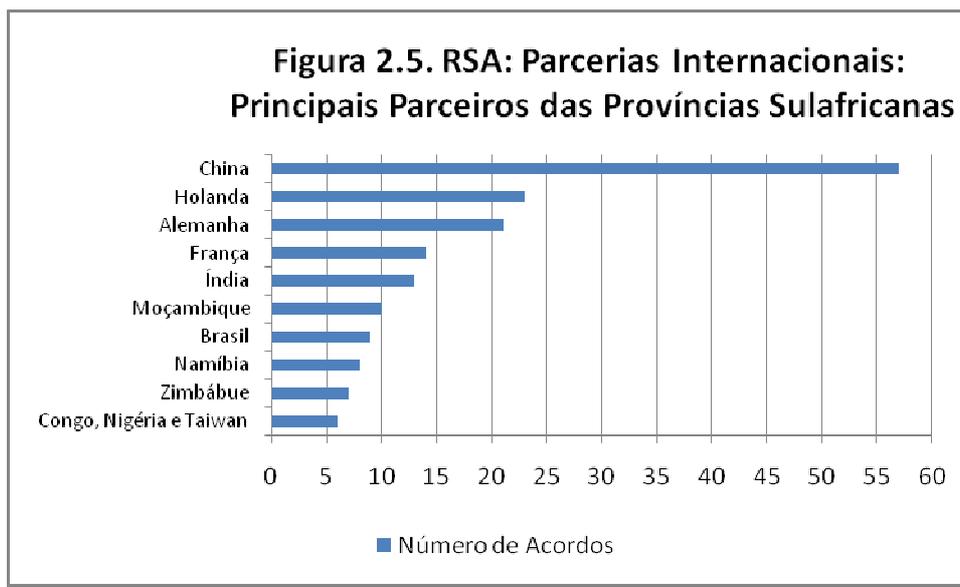
<sup>101</sup> Ver link específico para os acordos de parcerias internacionais no site do Ministério das Relações Exteriores da África do Sul. Disponível em: < [www.dfa.gov.za/foreign/index.htm](http://www.dfa.gov.za/foreign/index.htm).>. Acesso: 29/9/2010.



Fonte: elaboração própria, com base em dados do Ministério das Relações Exteriores da RSA

A maioria desses acordos foi assinada com governos subnacionais de um total de 57 diferentes países de diversas regiões do globo. A esse respeito, a análise dos dados empíricos evidencia alguns importantes fatores sobre a paradiplomacia provincial sul-africana. Primeiro, a marcante presença da China, indicada pelo fato de as províncias chinesas terem assinado o maior número dos acordos de parceria com as províncias da África do Sul. Ao todo, as diversas províncias chinesas firmaram 57 do total de 291 acordos existentes. Isso deixa a China bem à frente de países com os quais as províncias sul-africanas possuem fortes laços históricos (a exemplo da Holanda — a segunda na lista, com 23 dos acordos — e a Grã-Bretanha, que aparece como parceira em apenas 4 acordos) e outros países europeus importantes do ponto de vista paradiplomático ( a exemplo da Alemanha — a terceira na lista, com seus *Länder* sendo contraparte em 21 acordos — e da França, na quarta posição da lista, parceira em 14 acordos).

O segundo fator de relevo diz respeito também à distinta presença de outros países emergentes. A Índia ocupa a quinta posição, sendo que seus governos subnacionais são signatários de 13 acordos de parceria com as províncias sul-africanas. O Brasil também figura na lista, ocupando a sétima posição e tendo seus atores transnacionais como parceiros de nove acordos — com destaque para o estado de São Paulo, o mais ativo nesse particular.



Fonte: elaboração própria com base em dados do Ministério de Relações Exteriores da RSA

O terceiro fator está relacionado à presença dos vizinhos da África do Sul, particularmente os países membros de acordos regionais, tais como a *Souther African Development Community*. Dez anos atrás, em seu *tour por le monde* da paradiplomacia, Noé Cornago (2000, p. 2) já indicava que os arranjos regionais serviam de canais de oportunidade para uma crescente mobilização dos atores subnacionais sul-africanos. Os dados atuais sobre os acordos de parceria firmados pelas províncias sul-africanas confirmam a percepção de Cornago, com três países da região figurando na lista das principais nações com as quais as províncias da África do Sul assinaram acordos de parceria: Moçambique (com a destacada sexta posição: 10 acordos), Namíbia (parceira em 8 acordos) e Zimbábue (com parceiros em 7 acordos).

### 2.3. Conclusões parciais

PRIMEIRA — A paradiplomacia é um fenômeno global. Ainda que com diferentes níveis de autonomia formal e de institucionalização, uma verdadeira marcha subnacional rumo à esfera internacional é perceptível na Europa, nas Américas, na Ásia, na Oceania e até mesmo na África, envolvendo as principais nações desenvolvidas e os mais dinâmicos países emergentes. Essa natureza global da paradiplomacia também é atestada pela extensão das interações externas dos GSR, as quais ultrapassam as dimensões transfronteiriças e regionais e atingem as longas distâncias transcontinentais.

SEGUNDA — Tanto no hemisfério norte quanto no sul, as forças da globalização e da regionalização exerceram e exercem um papel central para o estímulo da paradiplomacia entre os GSR. A globalização trouxe tanto novos desafios quanto novas oportunidades para as regiões subnacionais, enquanto a regionalização impulsionou a busca por oportunidades de intercâmbio, cooperação e/ou integração entre as regiões fronteiriças — seja por intermédio do sofisticado e altamente institucionalizado Conselho dos Ministros da União Europeia ou dos mais modestos mecanismos do FCCR no Mercosul.

TERCEIRA — Somadas à crescente penetração das forças e condições globais, o processo de descentralização política e fiscal ocorrido nas nações emergentes (nas décadas finais do século passado) teve um papel central para o alavancamento da paradiplomacia dos GSR, tendo sido esse processo acompanhado ou não por um processo de mudança de regime e democratização. Assim, tanto na China, graças às reformas conduzidas por Deng Xiaoping, quanto na Argentina, graças às reformas conduzidas por Carlos Menen, ou na África do Sul pós-apartheid, as novas competências e os recursos transferidos *de juri* ou *de facto* aos GSR viabilizaram o seu engajamento com a esfera internacional como forma de dar respostas aos desafios e às janelas de oportunidades trazidas pelo processo de regionalização e globalização.

QUARTA — O ecletismo é uma característica global da paradiplomacia. As relações internacionais dos GSR das nações desenvolvidas e emergentes refletem a natureza multidimensional da globalização contemporânea, o fenômeno maior do qual essas relações são elemento constituinte. Destarte, elos e conexões de naturezas diversas — econômicas, políticas, culturais, ambientais e relacionadas ao fluxo de pessoas — são estabelecidos entre as muitas regiões subnacionais do mundo.

QUARTA — Mas o ecletismo não esconde o fato de que há uma prevalência das interações de natureza econômica. Entre os países desenvolvidos, destacam-se a atuação das prefeituras japonesas de Tóquio, Akita, Hokkaido e Kioto, dos *Länder* alemães da Bavária, Hamburgo, Baden-Wuchttenberg; das regiões belgas de Wallonia e Flandres; dos britânicos governos regionais da Escócia e do País de Gales; dos *departements* franceses da Britania e de Rhône-Alpes; das províncias canadenses de Ontário e Alberta; dos estados australianos de Western Australia e Queensland. Entre os países emergentes, apesar da institucionalização relativamente incipiente, as forças e a cultura

econômica da busca do desenvolvimento econômico moldam a escala de preferência da agenda internacional dos GSR. Assim, a promoção dos negócios internacionais (exportação e investimentos) está entre os principais interesses das províncias costeiras chinesas de Fujian, Guangdong e Xangai; dos *Oblasts* russos de Sverdlovsk, Khanty-Mansiisky, Moscou e Nizhniy Novgorod; dos estados indianos de Karnataka e Maharashtra; dos estados mexicanos de Nuevo León, Jalisco, Estado do México e Guanajuato; das províncias argentinas de Capital Federal, Tucuman e Misiones; das províncias sul-africanas de Mpumalanga, Kwazulu Natal e Gauteng.

QUINTA — Embora comum aos GSR dos países desenvolvidos e emergentes, a paradiplomacia econômica é conduzida com diferentes recursos institucionais e financeiros. A principal diferença nesse particular alude à extensa, complexa e cara rede de escritórios no exterior que atuam como representação permanente dos interesses econômicos dos GSR das nações desenvolvidas, contra a praticamente inexistência desse tipo de representação nas emergentes. Com exceção das províncias da gigante China, não há nada nos demais países emergentes aqui abordados que se possa comparar aos mais de 250 escritórios das regiões belgas de Wallonia, Flandres e Bruxelas; aos 36 escritórios das britânicas Escócia e País de Gales; aos mais de mais de 100 escritórios do conjunto dos *Länder* alemães; ou mesmo aos 40 escritórios dos estados australianos.

## Parte II

### **A DIMENSÃO HISTÓRICA: AS TRAJETÓRIAS**

#### Capítulo III

### **A TRAJETÓRIA O ENVOLVIMENTO INTERNACIONAL DOS ESTADOS AMERICANOS**

*“If men are to remain civilized or to become so, the art of associating together must grow and improve among them”.*

Alexis de Tocqueville

Este capítulo revisita a história das relações internacionais dos Estados Unidos; mas, desta vez, sob um enfoque subnacional. São dois os objetivos centrais do capítulo: primeiro, reconstruir — por via da narrativa histórica — a trajetória do envolvimento

dos estados americanos com a esfera internacional e, segundo, identificar o conteúdo da agenda internacional dos governos estaduais durante os momentos de pico dessa trajetória e analisar os móveis por trás desses pontos de inflexão.

Além de um conjunto de argumentos complementares, o capítulo desenvolve dois argumentos centrais. O primeiro é o de que, ao longo do século XX, a história do envolvimento dos estados americanos com a esfera internacional foi marcada, sobretudo, pelo progressivo aumento da sensibilidade dos governos estaduais às forças e condições globais. O sentido ascendente de semelhante trajetória tem como marco inicial a década de 1930 e foi impulsionado mormente pelo impacto da Grande Depressão e da II Guerra Mundial sobre o federalismo americano. O pico da trajetória ascendente foi atingido a partir da década de 1990, fazendo com que, desde então, o engajamento internacional dos estados americanos seja, a um só tempo, reflexo e componente da fase mais recente da globalização contemporânea.

O segundo argumento central é o de que, face às condições históricas que tendiam a aumentar o poder do governo nacional e a intensificar o impacto das forças globais sobre os estados americanos, esses foram capazes de dar inovadoras respostas institucionais a tais condições históricas. A mais importante das respostas foi a criação de várias organizações interestaduais que, guardando um alto grau de autonomia em relação ao governo central, compuseram-se em uma espécie de *guarda-chuva institucional* a mediar e informar as interações dos governos estaduais americanos com Washington e outras capitais do globo. À medida que a agenda dos estados americanos internacionalizava-se, a cooperação interestadual *dentro* e *entre* essas organizações *multistates* cumpriu — e ainda cumpre — um papel fundamental a fim de aumentar a capacidade de coordenação e de lobby dos estados, com vistas ao enfrentamento dos novos desafios e o aproveitamento das recentes oportunidades advindas da crescente sensibilidade do país às forças da interdependência global. Destarte, há uma convergência entre esse segundo argumento central e a tão conhecida “arte de associar”, indicada por Alexis de Tocqueville (1835) como um dos principais atributos da sociedade americana.

Este capítulo encontra-se dividido em seis seções. A primeira realiza uma breve incursão pelo período anterior à Guerra Civil (1861-1865). A segunda aborda a fase de recolhimento e retração do envolvimento internacional dos estados americanos,

temporariamente situada entre o fim da Guerra Civil e a Crise de 1929. A terceira dedica-se a investigar mais detalhadamente o engajamento internacional dos governos estaduais americanos durante a II Guerra Mundial e os anos quentes da Guerra Fria. A quarta seção aborda o *turning point* dos anos de 1970, concentrando o foco na dimensão subnacional do impacto do aumento da penetração das forças da interdependência global na sociedade norte-americana. A quinta analisa a paradiplomacia do pós-Guerra Fria. Finalmente, a última seção atém-se à apresentação das conclusões parciais referentes à trajetória do engajamento internacional dos governos estaduais americanos.

### **3.1. Antes da Guerra Civil**

No período anterior à Guerra Civil (1861-1865), sucederam alguns episódios de envolvimento dos estados americanos com assuntos de dimensão internacional. Tais experiências foram comentadas por John M. Kline como derivadas principalmente da ausência relativa de mecanismos do governo nacional que fossem capazes de impedir a existência ou ocorrência de atividades dos governos estaduais com potencial perturbador, isto é, que pudessem trazer complicações ou entrar em conflito com os compromissos e posições internacionais do governo nacional (KLINE, 1982, p. 2).

Kline apresenta dois casos nos quais a Carolina do Sul protagonizou situações de claro envolvimento com a esfera internacional. Em 1823, o estado sulista aprovou uma lei que determinava a detenção e confinamento temporário de qualquer homem negro livre que chegasse aos portos do estado provindo de outro estado americano ou de qualquer nação estrangeira. A lei teve um efeito replicador e foi adotada por vários outros estados. Sua proliferação entre os estados da federação criava sérios enredamentos para o governo nacional americano e chocava-se com sua política externa, especialmente as convenções comerciais entre os EUA e a Grã-Bretanha que, dentre outras coisas, queriam garantir os direitos civis da tripulação dos navios britânicos, incluindo seus marinheiros negros. Diante da situação, o governo nacional americano levou o caso perante um tribunal federal e obteve ganho de causa. Mas o conflito continuou, já que nenhum oficial de justiça, do judiciário estadual ou federal, predispôs-se a fazer valer a decisão tomada pelo juiz federal. Considerando a dificuldade do governo nacional americano em lidar com o desafio proposto pelos estados, a Grã-Bretanha viu-se forçada a estabelecer consulados nos estados sulistas

para negociar diretamente com as autoridades estaduais a situação de seus marinheiros negros.

O segundo episódio envolvendo a Carolina do Sul ocorreu em 1832 e confrontava diretamente a política comercial do governo federal. O caso deu-se em relação ao Decreto Tarifário de 1828 que, seguindo uma orientação protecionista, estabelecia tarifas extremamente altas sobre as importações. Ainda em sua fase de discussão no Congresso, o projeto de lei que viria a dar origem ao decreto de 1828 foi fortemente criticado pelos estados do sul. Diante da resistência dos sulistas, em 1832, o governo federal fez pequenas modificações na lei de 1828, as quais, porém, ainda assim não satisfizeram o estado da Carolina do Sul. Ao contrário, o resistente estado sulista adotou as chamadas “ações de nulificação” e declarou a lei federal inconstitucional e inaplicável dentro de seu território estadual. A distensão das relações entre os governos estadual e nacional só ocorreu quando, um ano mais tarde, o governo federal aprovou uma lei de consenso e, em seguida, modificou a legislação para aproximá-la das exigências de livre-mercado pleiteadas pela Carolina do Sul.<sup>102</sup>

Na esteira da Guerra Civil, todavia, estabeleceu-se a supremacia do governo federal sobre os estados e, a partir de então, o envolvimento dos estados americanos com a esfera internacional ganharia outros contornos. A nova era do engajamento internacional dos governos estaduais americanos tem estado intimamente associada ao histórico de uma das mais importantes e antigas instituições interestaduais americanas: a *National Governors' Association* (NGA).<sup>103</sup> Graças a seu papel aglutinador e ao fato de reunir as mais altas autoridades políticas do poder executivo estadual, a NGA e seus regulares encontros anuais passaram a servir como fórum privilegiado para o debate dos principais assuntos internacionais, afetando os governos estaduais dos Estados Unidos. Como veremos a seguir, ao longo de seus mais de cem anos de história, o progresso da estrutura organizacional da NGA acompanhou a evolução do impacto dos assuntos nacionais e internacionais sobre a agenda política e os interesses econômicos dos governos estaduais do país. Logo, é possível identificar quatro distintas etapas na

---

<sup>102</sup> Ibidem, p.17.

<sup>103</sup> Atualmente, a *National Governors' Association* é reconhecida nos ciclos políticos e lobistas de Washington como uma das mais influentes organizações políticas atuando na capital do país. Os governadores de todos os 50 estados são membros da organização, que conta ainda com a filiação dos governadores dos cinco territórios. Os arquivos da NGA em Washington, particularmente mais de uma centena de atas de seus encontros anuais, foram fontes primárias fundamentais para o desenvolvimento do presente capítulo.

história da NGA e, de forma vinculada, do envolvimento de seus membros com o exterior.

A primeira etapa deu-se nos anos que se seguiram ao surgimento da organização interestadual (em 1908) e, além da pouca complexidade institucional, foi marcada por uma mescla de busca de autonomia em relação ao governo federal e, ao mesmo tempo, uma opção por certo grau de não envolvimento direto com os temas tidos com de competência do governo nacional — incluindo a política externa e as relações exteriores.

A segunda fase abrange basicamente o período 1939-1970 e foi envolta pelo ambiente da II Guerra Mundial e da Guerra Fria, caracterizando-se pelo envolvimento direto dos estados e de sua principal organização interestadual com os assuntos internacionais e, concomitantemente, pela esmagadora vantagem dos temas ligados à segurança.

A terceira etapa, iniciada na década de 1970 e estendida até o fim dos anos de 1980, tem como principal marca a preponderância dos assuntos econômicos e uma complexa e variada institucionalização dos assuntos internacionais nos governos estaduais e de suas organizações interestaduais.

Finalmente, a última fase, encetada nos primeiros anos da década de 1990, destaca-se por um aumento tanto da extensão e da intensidade das interconexões globais dos estados americanos, quanto de aceleração da velocidade dos impactos das interconexões sobre o nível estadual da governança dos Estados Unidos.

### **3.2. A fase de não envolvimento (1908-1939)**

**Figura 3.1. EUA: Theodore Roosevelt e o nascimento da National Governors' Association (1908)**



Fonte: National Governor Association. Disponível em: <<http://www.nga.org/Files/pdf/NGABROCHURE.PDF>>

Curiosamente, os primeiros esforços para reunir a força política dos governadores dos estados norte-americanos de forma bipartidária realizaram-se sob iniciativa do governo central. Em 1908, o presidente Theodore Roosevelt organizou a primeira conferência dos governadores com o objetivo de angariar apoio político para um projeto federal de preservação ambiental, que estava sofrendo pesada oposição por parte do Congresso Nacional. No entanto, os desdobramentos da iniciativa de Roosevelt levaram a resultados talvez não planejados pelo governo central dos EUA. Em 1909, aconteceu a segunda reunião da NGA, mais uma vez em Washington e com o suporte direto da Casa Branca, agora sob a presidência de William H. Taft. Já nessa ocasião, entretanto, os governadores decidiram que sairiam da tutela do executivo federal e foi criado um comitê com a tarefa de planejar o futuro da organização e o escopo de sua atuação. A fala de Charles Hughes, governador do Estado de Nova York, expressava o anseio dos governadores tanto por uma autonomia expressiva em relação ao governo nacional, quanto por uma maior cooperação e intercâmbio entre os governos estaduais:

Whatever view may be taken of the advisability of extending federal power or of a wider exercise of existing Federal power it is manifest that the future prosperity of the country must largely depend upon the efficiency of State governments. The ancient jealousies that have divided us are now forgotten. The sentiment of national unity has overcome divisive prejudices. This sentiment, which is the outgrowth of an increasing intimacy of relations and facility of communication, should enable us the more easily to maintain and perfect, with harmonious adjustment, the essential instrumentalities of State government.<sup>104</sup>

O interesse dos governadores por conferir maior autonomia à recém-criada organização interestadual chegou a ser reconhecido pelo presidente Taft, em discurso feito na Casa Branca e endereçado a 30 governadores presentes:

When you were here before, Mr. Roosevelt, I think, extend to you the hospitality of the White House, and the meetings were held here, but those meetings were so fully his, in the sense of being call by him, that it seemed entirely appropriate; whereas now, (...) this is a movement among the Governors to have some sort of permanent arrangement that shall bring them here without suggestions by anyone but the Governors themselves.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting.** Second Annual Meeting, Washington, DC, May 28-31, 1909. Library of Council of State Governments: Washington, 1909, p.192.

<sup>105</sup> **Ibidem**, p.193.

A busca por autonomia e cooperação, entanto, não significava que os governadores em geral — tampouco a NGA — estavam interessados ou dispostos a se envolverem diretamente com temas então considerados “federais”. Seguiram-se sugestões nesse sentido, mas foram rechaçadas pela organização, a qual se limitava a aprovar moções relativas a tais temas, mantendo a intervenção da associação restrita ao campo retórico. Essa postura de não envolvimento, todavia, persistiu apenas por duas décadas. O impacto da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial sobre os EUA afetaria e modificaria tanto a agenda quanto a estrutura organizacional não só dos governos dos estados, mas também de sua mais antiga organização interestadual.

### **3.3. A fase da agenda securitizada (1939-1970)**

A Grande Depressão e, posteriormente, a II Guerra Mundial e a Guerra Fria foram, em grande medida, responsáveis pelo envolvimento dos governos estaduais americanos com os temas de dimensão nacional e, progressivamente, com os de dimensão internacional. Com a Grande Depressão, os estados tornaram-se institucionalmente mais bem equipados para atuarem cooperativamente junto a Washington em defesa dos interesses estaduais no esforço conjunto de superar a crise dos anos de 1930. Com a entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, as estruturas institucionais estaduais e interestaduais desenvolvidas ao longo da década de 1930 compuseram-se de um importante suporte para o engajamento e envolvimento direto dos estados com os temas de segurança demandados pelo esforço de guerra. Terminada a guerra contra o Eixo, a vinculação dos estados com a agenda de segurança continuou ativa, dessa vez centrada em cooperar com o governo nacional no combate ao comunismo.<sup>106</sup>

#### **3.3.1. Depressão e guerra: as origens do envolvimento**

O governo nacional norte-americano — primeiramente, diante dos desafios apresentados pela Grande Depressão e, depois, pelas demandas típicas dos esforços de guerra — contribuiu para que os governadores dos estados passassem a ter um papel mais ativo em relação aos programas e problemas tradicionalmente entendidos como de

---

<sup>106</sup> A atuação internacional dos estados americanos no período 1939-1970 é uma evidência histórica de que a noção de paradiplomacia não é *necessariamente* oposta aos postulados teóricos do realismo. A securitização da agenda internacional dos estados no período e a ausência de significativas soluções de continuidade entre a política externa e a paradiplomacia atestam que, em casos como esse, a paradiplomacia não só não contrapõe como reforça aqueles postulados.

competência do governo federal. Mesmo antes da implementação do *New Deal*, os encontros anuais da NGA já refletiam um movimento de progressivo envolvimento da organização interestadual com os assuntos nacionais. No encontro de 1931, discutiu-se bastante a ampliação do poder regulatório do governo federal à dispensa da jurisdição dos estados. No encontro anual de 1932, houve um debate aguerrido acerca das iniciativas do governo federal para uniformizar e “federalizar” a regulamentação do sistema bancário. Foram os resultados das eleições presidenciais de 1932, porém, que conferiram uma nova dimensão aos esforços centralizadores do governo federal em um efeito *spill over*, empurrando a NGA para um novo estágio de sua estrutura organizacional e institucional.

Em 1933, o recém-empossado presidente, Franklin Delano Roosevelt, — o qual, quando governador do Estado de Nova York (1929-1932), havia sido bastante atuante na NGA — enviou seu ministro da Guerra, George Dern, — ex-governador do estado de Utah e também assaz influente na NGA — ao encontro anual, sediado em Sacramento, Califórnia. Sob a iniciativa do secretário Dern, pela primeira vez na história da organização, o tema das relações intergovernamentais era explicitamente apreciado como o primeiro tópico da pauta da conferência. O objetivo explícito da presença do secretário Dern era angariar apoio da organização para o *National Industry Recovery Act* (NIRA), um dos pontos cruciais do *New Deal*, e atingir diretamente áreas tradicionalmente da competência regulatória dos estados. A redução do desemprego, a recuperação da indústria e a implementação de serviços e obras públicas eram os propósitos do NIRA. A construção de rodovias e de navios de guerra e outros projetos de geração de empregos seriam levados a cabo sob os termos previamente estabelecidos entre o presidente Roosevelt e associações da indústria e do comércio. Mais especificamente, o decreto proibia o estabelecimento de monopólios ou o tabelamento de preços e, adicionalmente, fixava normas trabalhistas de amplitude nacional, como a fixação de jornada de trabalho e piso salarial. Este era o ponto mais polêmico e afetava diretamente a relação entre as instâncias federal e estadual de governo, uma vez que, em matéria de legislação trabalhista, os estados guardavam alto grau de competência regulatória. Por essa razão, em certa medida, o êxito do NIRA dependia do apoio dos governos estaduais, o que seria uma forma de reduzir os possíveis litígios na suprema

corde que questionassem a constitucionalidade do plano federal.<sup>107</sup> As péssimas condições econômicas reinantes na década de 1930 acabaram por permitir que os esforços centralizadores de Roosevelt lograssem êxito junto à NGA. Porém, à medida que aumentava a agressividade das políticas de Roosevelt visando ao aumento da capacidade regulatória do Governo Federal, a organização interestadual buscava aparelhar-se melhor para dar respostas (nem sempre convergentes com as iniciativas de Washington) a essas políticas.

1938 foi um ano de destaque para a evolução da estrutura organizacional da NGA. Nesse ano a instituição interestadual buscou estreitar seus laços com o Conselho dos Governos Estaduais (CSG, na sigla em inglês). O resultado da aproximação resultou em um acordo interinstitucional com vistas a receber dele a ajuda técnica necessária para organizar encontros, conduzir pesquisas, elaborar resoluções e preparar os governadores para atuarem junto aos Comitês do Congresso Nacional.<sup>108</sup>

Com a eclosão do conflito europeu, no segundo semestre de 1939, e diante da possibilidade de o país ser colocado em um real estado de guerra, aumentou ainda mais o avanço do Governo Federal sobre as prerrogativas dos governos estaduais. A iminência da entrada do país nos conflitos que se desenrolavam na Europa e na Ásia teve impacto sobre as decisões da NGA. Como reflexo disso, a primeira das resoluções do Encontro Anual de 1940 era taxativa em manifestar o consenso dos governadores para apoiar as medidas de defesa nacional e garantir que “todos os passos necessários fossem tomados para prover adequada e eficientemente a defesa dos Estados Unidos” e

---

<sup>107</sup> Falando no Encontro Anual da NGA, em julho de 1933, o secretário Dern foi bastante incisivo quanto às competências do governo central e à necessidade de união dos entes federados, apelando para o caráter emergencial das medidas e comparando as circunstâncias vigentes a uma situação de guerra:

In the emergency of war the nation acts as a unit and real sovereignty belongs to the National Government, because under such circumstances our very national existence is at stake. The people will come to feel the same way in a severe industrial crisis. It is of crucial importance in the present emergency that labor, business, agriculture and government cooperate in making [the National Industrial Recovery Act] effective. It is the rainbow of hope against the black clouds of chaos.

(Former Governor George Dern of Utah. National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting: Twenty-Sixth Annual Meeting**, Washington, DC, June, 17-21, 1933. Library of Council of State Governments: Washington, 1933, p. 103.

<sup>108</sup> Kline, John M. **State Government Influence in U.S. International Economic Policy**. Washington, DC:Lexington Books,1982, p.46.

instava cada estado individualmente a empenhar seus recursos agrícolas, industriais e militares para essa finalidade”.<sup>109</sup>

No Encontro Anual de 1941, as tensões internacionais ligadas aos desdobramentos da guerra na Europa e os temas relacionados à defesa nacional ocuparam praticamente toda a pauta do evento. Entre as principais preocupações do encontro, estavam o papel dos estados na defesa nacional; os Tratados do Atlântico e do Pacífico; o serviço militar seletivo; o lugar da agricultura na defesa nacional e as implicações financeiras do programa de defesa. O engajamento da NGA com os desafios internacionais dos EUA e a atuação da organização em prol da defesa nacional não foram ignorados pela Casa Branca e o presidente Roosevelt enviou carta à Conferência, expressando sua experiência anterior como membro da NGA e reconhecimento da importância das iniciativas tomadas pela organização.<sup>110</sup>

Mas foi no ano de 1942 que, com a efetiva entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, o envolvimento da NGA com as temáticas internacionais passou de fato a adquirir uma dimensão ambivalente. Por um lado, a associação, primeiramente adotava cem por cento de sua pauta com os assuntos propostos pelo Governo Federal, como se pode ver na relação dos principais tópicos expostos pela ata do encontro:

The states and the war effort; war legislation and emergency war powers of Governors; federal-state relations in wartime; organization of civilian defense; organization and training of the State Guard; victory home food supply program [under which people would be encouraged to grow as much of their own food as possible]; state revenues in wartime; administration of rationing and price control; and interstate trade barriers and the war effort.<sup>111</sup>

Adicionalmente, os estados usaram a NGA como forma de aprimorarem sua capacidade de operacionalizar, com alto grau de eficiência, as medidas que estavam estritamente dentro de sua esfera de competência e que atendiam ao esforço de guerra coordenado pelo governo nacional. Um bom exemplo disso foi a atuação da associação

---

<sup>109</sup> Selected Resolutions/Motions. National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting: Thirty-Third Annual Meeting.** Library of Council of State Governments: Washington, 1940. p. 198

<sup>110</sup> Letter from Franklyn Roosevelt, President of United State of America. National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting** Thirty-Fourth Annual Meeting, 1941. Library of Council of State Governments: Washington, 1941, p. 19.

<sup>111</sup> Discussions Subjects. National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting.** 1942 Annual Meeting, Achville, 1942. Library of Council of State Governments: Washington, 1942, p. 9.

para romper um gargalo que o governo federal enfrentava no transporte de água para fins militares. Como o transporte de água por ferrovias estava sufocando o uso delas, o governo federal planejava transportar água também por via rodoviária. Porém, a falta de uniformidade das leis estaduais de transporte motorizado estava ameaçando a agilidade das operações. Diante da situação, sob a égide do Comitê Executivo da NGA, os governadores agilmente elaboraram um razoável acordo entre si, possibilitando uma significativa redução do gargalo de transporte de água. Ademais, como chamou a atenção Frank Bane, um dos mais influentes membros do Conselho Executivo da NGA, os estados estavam exercendo um “papel proeminente” na instalação de conselhos estaduais de defesa, na administração de determinados serviços públicos, na preparação das leis municipais de defesa civil, na criação e administração dos mecanismos de controle de preços e na condução de programas de racionamento.

Por outro lado, a NGA tornou-se um fórum especial para a crescente preocupação com a possível natureza permanente da ampliação dos poderes do Governo Federal e as eventuais consequências para as competências e prerrogativas dos governos estaduais, caso tal ampliação se estendesse para o pós-guerra. A preocupação é nitidamente perceptível no Encontro Anual de 1942:

Although there was strong support for cooperation with the federal government in the conduct of war and pride in the role that states were playing, Governors were also concerned about the extent to which the federal government was flexing its wartime muscle domestically, and there was consensus that any agreement by the states to give the federal government wartime authority over what would normally be a state function (e.g., the administration of unemployment compensation) was temporary only.<sup>112</sup>

O governador do estado do Alabama, Frank M. Dixon, foi mais longe e, apesar de solícito, chegou a propor dois princípios básicos a nortearem a atual concessão de poderes estaduais para a instância federal:

Every single power which is necessary for the Federal Government to exercise for the successful prosecution of this war should be accorded instantly, cheerfully...But two principles should be borne in mind. First, that the power should not be surrendered unless it is actually and directly necessary to win the war and, second, that it should be clearly understood

---

<sup>112</sup> Meeting Summary. National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting: Thirty-Fifth Annual Meeting, Ashville, 1942.** Library of Council of State Governments: Washington, 1942. p. 4.

that the return of that power from the federal to local governments will come with the end of hostilities.<sup>113</sup>

Outro aspecto interessante do ano de 1942 para a dimensão internacional que ia ganhando a atuação da NGA foi a presença no encontro anual dos embaixadores da Grã-Bretanha, da China e da Holanda. Os diplomatas estrangeiros foram convidados para discutirem com os governadores dos estados americanos a dimensão subnacional dos efeitos da guerra sobre as distintas regiões de seus países. A partir de 1942, a presença de diplomatas norte-americanos e estrangeiros como convidados especiais nos encontros da NGA ocorreu com considerável frequência (Ver Figura 3.4).

A partir de 1944, a NGA constituiu-se em um importante fórum para as tentativas do presidente Roosevelt de obter apoio para políticas federais voltadas ao eminente pós-guerra. Uma das políticas tentava harmonizar as necessidades do esforço de guerra com potenciais demandas socioeconômicas e empresarias do pós-guerra. Muitos *contractors* que prestavam serviços ou forneciam mercadorias e armamentos ao governo federal durante o esforço de guerra haviam se comprometido em manter o fornecimento. Mas, com as incertezas geradas pela aproximação do fim dos conflitos, os *contractors* temiam que a produção gerada pela demanda da guerra e não utilizada não fosse paga pelo governo. O plano de Roosevelt de fazer passar um projeto de lei garantia que, com o fim da guerra, os contratos seriam dados como cumpridos pelas empresas e que o pagamento fosse repassado a elas, evitando assim um eventual número de falências no período de paz. Bernard M. Baruch, chefe do Escritório de Mobilização para a Guerra, compareceu ao Encontro Anual de 1944 para pedir à Conferência de Governadores que atuasse junto ao Congresso Nacional para conseguir a aprovação do referido projeto de lei.<sup>114</sup> O objetivo de Baruch foi atingido e a conferência incluiu o apoio à proposta entre as resoluções adotadas naquele ano.

Os governadores, entanto, possuíam suas próprias preocupações com o pós-guerra. A principal delas relacionava-se ao retorno dos poderes regulatórios na área trabalhista por parte do governo estadual os quais, como já mencionado, em função do

---

<sup>113</sup> Governor Frank M. Dixon of Alabama. **Ibibem**, p. 18.

<sup>114</sup> Pela proposta, findada a guerra, os prestadores de serviços contratados em razão do esforço de guerra teriam seus contratos tidos como cumpridos e receberiam pagamento pelos mesmos, desobrigando-se da prestação dos serviços e podendo dedicar-se a serviços relacionados aos tempos de paz. Ver Points of Interests/Resolutions Adopted. National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting** Thirty-Seventh Annual Meeting, Hershey, 1944. Library of Council of State Governments: Washington, p.203.

esforço de guerra, haviam sido transferidos ao governo nacional. Os debates e algumas das resoluções do Encontro Anual de 1944 expõem claramente essa preocupação.<sup>115</sup> De fato, os esforços da Conferência dos Governadores a fim de servirem aos governadores na fase de transição para os tempos de paz resultaram no fortalecimento institucional da organização, com a criação, em Washington, de um departamento voltado exclusivamente para assessorar os governadores em suas demandas junto ao Congresso Nacional dos Estados Unidos. Esse braço legislativo da Conferência dos Governadores teve um papel bastante ativo e, entre 1943-1969, cerca de 150 governadores foram ouvidos por comissões do Congresso, em mais de 780 vezes, tratando de temas de interesse dos governos estaduais KLINE, 1982, p. 46).

### **3.3.2. Os governos estaduais dos EUA e a Guerra Fria**

Ainda que haja ocorrido um avanço das prerrogativas regulatórias do governo nacional dos EUA, o grande desafio da II Guerra Mundial foi enfrentado pela sociedade americana sem prejuízo à natureza democrática e federalista do sistema político do país. A permanência do ambiente democrático e federalista foi seguramente um dos móveis do engajamento internacional dos governos estaduais. No entanto, embora impulsionado pela guerra, tal engajamento não se interrompeu com o fim dela. Ao contrário, a nova ordem mundial estabelecida no pós-guerra fez com que o fim do isolamento nacional tivesse forte impacto sob a esfera subnacional da governança dos Estados Unidos.

Os líderes políticos estaduais acreditavam ter o papel de proteger sua pátria das ameaças do comunismo internacional. A situação levou ao que ficou conhecido como *Cold War Consensus* (BLASE, 2003, p.72). Uma das formas mais comuns de envolvimento dos estados com a luta contra o comunismo internacional deu-se por intermédio da aprovação de legislações que coíbiam a atuação de eventuais apoiadores das ideias socialistas. Um claro exemplo desse tipo de medida é citado por Julie Melisa Blase, em seu relato sobre a *Communist Control Law*, aprovada por unanimidade pela casa legislativa do Texas em 1951. A lei obrigava os membros de qualquer organização comunista a registrarem-se perante as autoridades cabíveis, sob pena de pagarem multa de 10 mil dólares ou prisão. Como explicado por Blase, a lei determinava ainda

---

<sup>115</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting.** Thirty –Sixth Annual Meeting, Hershey, Pennsylvania, 1944, Library of Council of State Governments: Washington, 1944. Pp. 192-3.

punições bastante severas para sabotagem ou destruição de patrimônio público e vetava a qualquer comunista ser funcionário público estadual.<sup>116</sup> Alguns aspectos importantes do espírito de envolvimento subnacional com o combate ao comunismo internacional ficam bem evidentes no preâmbulo da lei:

There exist a world Communist movement (...) which has as its declared objective world control (...) to be accomplished (by) the use of fraud, espionage, sabotage, terrorism and treachery. Since the state of Texas is the location of many of the Nation's largest and most vital military establishment, and since it is a producer of many of the most essential products for national defense, the State of Texas is a most probable target for those who seek by force and violence to overthrow Constitutional Government, and is in imminent danger of Communism espionage and sabotage (...) the World Communist movement, temporarily halted by American dead, constitutes a clear and present danger to the citizens of the State of Texas.<sup>117</sup>

Todavia, o caso da *Communist Control Law* do Texas não se constituiu isoladamente. O envolvimento direto ou mediado dos governos estaduais com os assuntos da Guerra Fria reflete-se amplamente na agenda da NGA. Entre 1945-1970, a organização usou seu capital político para influenciar processos de tomada de decisão relacionados à agenda internacional. Entre os assuntos com os quais a Conferência dos Governadores envolveu-se diretamente, estão a participação dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas (ONU); a corrida nuclear; o modelo de educação dos EUA no contexto da Guerra Fria; a importância da aliança estratégica com a Europa e com o Japão; a relação com a URSS; o papel dos estados na defesa civil em tempos de ameaça de guerra atômica; a Revolução Cubana e o relacionamento com a América Latina e a Guerra do Vietnã (para relação mais ampla, ver Figura 3.3). Com efeito, no período, o envolvimento dos governos estaduais era tamanho que, em 1967, chegaram a assentar uma resolução comprometendo-se a promover e sediar uma organização subnacional mundial reunindo os governadores ou seus equivalentes: a chamada *World Governors' Conference*.<sup>118</sup>

#### *A ratificação da Carta da ONU*

---

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> General and Special Laws of the State of Texas, Legislatura 52, Ewgular Session, 1951. APUD. Blasé, p. 73-74.

<sup>118</sup> Resolutions Adopted. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting.** Sixtieth Annual Meeting, SS Independence, 1967, Library of Council of State Governments: Washington, p.197.

No encontro anual de 1945, a Conferência dos Governadores já dava claro sinal não só de que o engajamento dos governos estaduais continuaria no pós-guerra, mas também de que o governo federal reconhecia o engajamento como um fator novo na equação da efetuação da política externa dos EUA. Isso ficou demonstrado pela presença no encontro de autoridades militares e civis do mais alto escalão do governo federal, bem como pela sua atuação na conquista da simpatia e do apoio político dos governadores a um ponto-chave da política externa norte-americana: a consolidação do fim do isolamento dos Estados Unidos e sua participação na Organização das Nações Unidas.

Além do General George C. Marshall, chefe de pessoal do exército dos EUA, e do Almirante Ernest J. King, comandante-chefe de operações navais, o Comitê Executivo da NGA recebeu um de seus ex-presidentes, o ex-governador Harold E. Stassen, que acabava de retornar de São Francisco e da primeira conferência da ONU, da qual havia participado como membro da delegação dos EUA. A programação do encontro — sediado em Mickinac Island no estado de Michigan — incluía uma fala do ex-governador Stassen a respeito do evento realizado em São Francisco. Em seu discurso, Stassen cuidou de, inicialmente, reconhecer o que classificou como “crescente, atento e vantajoso” interesse dos governadores pela política mundial e, em seguida, explicou detalhadamente a complexa dinâmica que tornava o apoio dos governadores um ponto crucial para o sucesso da política externa conduzida pelo governo nacional. O discurso de Stassen merece ser reproduzido pela sua expressividade:

The governors of the states of this Union can have and do have a very major influence upon the public opinion of America and the public opinion of this country of ours is one of the greatest forces in the world today. (...) I would like to urge particularly that the governors of the states of the Union play a definite part in the formation of public opinion (...) I should like to present to you this evening is the importance of each of you giving an increased amount of your time and your energy to the study of the world policy of this country and of frankly speaking your views to the people of your state. There has been a major change in this country. We are all agreed that this is one world. We are all agreed that the United States can no longer be isolated, that those walls of separation are gone forever, but we have only begun to think through what those facts mean in the terms of the role of America in the future world policy. The foreign policy of this country cannot be something that is formulated alone by State Departments or Senates, or Presidents. The world policy of a democracy such as the United States of America must be a policy that is thoroughly understood and supported by the people of the country as a whole regardless of party, and regardless of what portion of the country they may live in. That kind of policy can only be formulated through the very frankest of public discussion, by a searching through of different views and problems that arise in various parts of the world, through the assertions of a

free press, through the radio, and by public addresses and discussions such as those in which the governors of the states can and I know will participate.<sup>119</sup>

Para tanto, o ex-governador Stassen evidenciava a conexão cíclica entre quatro elementos fundamentais: política externa–federalismo–democracia–opinião pública. No entanto, objetivamente, o que Stassen queria era uma manifestação pública dos governadores a favor da importância da recém-criada ONU e, assim, se somassem às forças políticas nacionais que trabalhavam para que o congresso dos EUA não repetisse a postura tomada após a Primeira Guerra Mundial e ratificasse a Carta das Nações Unidas, aprovando a participação inédita do país em uma organização internacional mundial. O esforço do representante do governo nacional teve êxito e, no final do encontro anual de 1945, a NGA passou uma resolução corroborando a Conferência de São Francisco a qual instava o congresso nacional dos EUA a ratificar a Carta das Nações Unidas:

We, as governors, declare our belief that the people of the several states are wholeheartedly in favor of the entry of the United States into this proposed international organization for world security. We believe that the San Francisco Charter lays a firm foundation upon which continued progress toward justice and permanent peace can be made. (...) We endorse the United Nations Charter, as drafted, and urge its prompt approval by the United States Senate so that the United States can lead the way in this greatest of man's efforts.<sup>120</sup>

Os cuidados e a preocupação do governo nacional americano em obter uma posição dos governadores favorável à criação da ONU e à presença dos Estados Unidos em uma organização global constituem-se em uma clara demonstração do processo de constituição do que a teoria de globalização chama de “governança de múltiplas camadas”. Mais que possibilitar o atendimento a duas distintas conferências, a viagem de Stassen de São Francisco a Mackinac Island ilustra as conexões entre três níveis de governo: o subnacional, o nacional e o global.

### *A corrida nuclear*

Outro ponto da agenda internacional do pós-guerra que teve a Conferência dos Governadores como fórum privilegiado de discussão foi o debate sobre a corrida armamentista e a distribuição estadual/regional das compras das Forças Armadas para

---

<sup>119</sup> Resolutions Adopted. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting.** Thirty-Eighth Annual Meeting, Mackinac Island, 1945, Library of Council of State Governments: Washington, p. 88-89.

<sup>120</sup> Resolutions Adopted. *Ibidem*, p. 176.

atender às demandas da corrida armamentista.<sup>121</sup> Ademais, os estados estavam preocupados com o tema do uso civil de energia nuclear. Os governadores presentes no Encontro Anual de 1956, realizado em Atlantic City, debateram intensamente questões de segurança relacionadas à posse de reatores nucleares em territórios de seus estados. O encontro acabou por fortalecer a tendência política que defendia como premente que os EUA mantivessem a dianteira em relação à URSS na área de energia nuclear para fins pacíficos e o risco da URSS em oferecer a tecnologia nuclear a outras nações que buscavam dominar tal tecnologia.

Efetivamente, os estados da região Sul dos EUA tinham suas razões para defenderem um programa de energia nuclear mais agressivo. Os governadores sulistas projetavam o uso dos avanços em energia nuclear como um dos motores de impulsão do desenvolvimento da região, conhecida nacionalmente pelo seu atraso econômico. Nesse intuito, os governadores da região serviam-se da NGA como fórum para convencerem seus pares das oportunidades trazidas pelos projetos de intensificação da geração e emprego de energia nuclear. Indicavam ainda que universidades e agências educacionais da região haviam assumido a liderança em pesquisa e desenvolvimento de energia nuclear, a exemplo do *North Carolina State College*, que construía e colocara em operação o primeiro reator nuclear para fins de investigação científica dos EUA e do trabalho conjunto de mais de 30 universidades da região em pesquisas sobre o tema. Afora isso, em função de sediar o *Atomic Energy Commission* (com instalações em OakRidge e Aiken na Carolina do Sul), a região era considerada um importante centro de estudo de medicina nuclear.

Contudo, o entusiasmo dos governadores sulistas com a energia nuclear não era acompanhado por todos os seus pares. Alguns governadores — em particular dos estados produtores de combustíveis fósseis — usaram a conferência para defenderem o ponto de vista de que, fosse por razões econômicas domésticas ou mesmo em função da competição com os soviéticos, ainda não havia elementos concretos que determinassem urgência para a difusão, no país, do uso da energia nuclear. Esse era o caso de Maryland, que tinha no carvão um dos principais itens de sua economia. O transporte de carvão destinado à exportação era a principal fonte de receitas para as empresas ferroviárias do estado e as exportações de carvão haviam feito com que Baltimore fosse

---

<sup>121</sup> Points of Interests. Ibidem, p.12.

temporariamente o primeiro porto dos EUA. Logo, por razões óbvias, o governador de Maryland, Theodore R. McKeldin, ainda que não estivesse arrolado para falar no painel da NGA a respeito de energia nuclear, insistiu em uma intervenção para defender seu ponto de vista de que o avanço da energia nuclear dependia de decisões de indústrias privadas e que essas não deveriam ser apressadas pelo poder público estadual a adotarem o uso de energia nuclear. Para McKeldin, uma conversão repentina das fontes então existentes de energia para a nuclear traria mais malefícios que benefícios:

The states cannot and should not seek to rush industry into the adoption of atomic power. That development should come gradually and naturally. A sudden conversion-if it were possible-from existing sources of power to nuclear energy would do more harm than good. For example, coal is important to the economy of many states, including my own state. The transportation of coal for shipment abroad is a major source of revenue for several railroads. We do not want those industries disturbed. As a matter of fact, the shipping of coal abroad made Baltimore the first port in the United States for eight months; we were even ahead of New York. I believe that gradual introduction of atomic power into our economy can be accomplished in the normal course of its development without damage to our industries; indeed, with the possibility of helping them, through a general improvement of economic conditions.

122

### *O papel das universidades estaduais*

Outro bom exemplo de como os temas internacionais afetavam questões que eram da competência regulatória dos estados foi o debate travado dentro da NGA acerca da necessidade das universidades estaduais de oferecerem mais bolsas de estudo e verbas públicas para a qualificação de engenheiros, cientistas e professores como forma de garantir que os EUA pudessem competir com a URSS na produção de conhecimento. Enquanto alguns governadores defendiam a ideia, outros usavam a NGA com fórum para dissuadirem seus colegas de seguirem tal concepção. O assunto foi parte da pauta do Encontro Anual de 1956 quando J. Bracken Lee, governador de Utah, somou-se aos críticos do projeto de “estatização” do ensino superior, questionando sua coerência ideológica.

How can we improve our system by which the most able people get a college education, and how do we encourage those best equipped to get a higher education to prepare for it? Generally speaking, the answer usually supplied to both of these questions is that we must grant more scholarships, so we might keep pace with Russia in producing scientists and engineers. I believe a good rebuttal to that is: how long can we combat statism if we adopt

---

<sup>122</sup> Resolutions Adopted. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting**: Forty-Ninth Annual Meeting, Atlantic City, 1956. Library of Council of State Governments: Washington, p.194-195.

socialistic methods to fight it? By education, itself, we should show the young people the long-range benefits that education can provide. These benefits should be obvious...and should be sold to the young person, not forced upon him.<sup>123</sup>

### *A crise dos mísseis*

Refletindo acerca de um dos momentos mais tensos da Guerra Fria — ligados à Crise dos Mísseis, de outubro de 1962 — o recém-criado *Governor's Conference Committee on Civil Defense and Post-Attack Recovery* firmou uma resolução que demonstrava a preocupação dos governadores com a relação direta existente entre as ameaças da Guerra e a responsabilidade estadual no campo da defesa civil. A resolução, tomada no Encontro Nacional de 1963, instava os governos estaduais a terem entre suas prioridades o desenvolvimento de projetos e programas de orientação dos servidores públicos estaduais a respeito da proteção civil e das medidas de reconstrução pós-ataque. O objetivo da conferência era aumentar a capacidade dos estados de reduzirem as baixas civis, na eventualidade de o país ser atacado mediante ações proativas dos executivos e legislativos estaduais, tais como a construção de abrigos anti-ataques aéreos e a aprovação de leis estaduais que estimulassem a construção de abrigos em escolas, hospitais e outras instituições sem-fins-lucrativos.<sup>124</sup>

### *A América Latina*

A organização interestadual também se envolveu com assuntos da América Latina. Uma das resoluções do Encontro Anual de 1959, em Porto Rico, instava os governadores a apoiarem o recentemente criado Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), considerado pela NGA uma importante peça para o desenvolvimento dos países latino-americanos e um instrumento de cooperação entre a região e os EUA. A ajuda dos governos estaduais norte-americanos ao BID deveria ser dada mediante ações dos governadores que permitissem investimentos em papéis do BID por bancos estaduais, seguradoras e companhias fiduciárias. Em outra resolução tomada em Porto Rico, o Comitê Executivo da organização era autorizado a preparar uma

---

<sup>123</sup> Memorable Quotes: in *Ibidem*, p.14.

<sup>124</sup> Resolutions Adopted. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting**. Forty-Fifty Annual Meeting, Miami Beach, 1963. Library of Council of State Governments: Washington, p.189-190.

viagem coletiva de governadores à América Latina.<sup>125</sup> Atendendo à resolução de 1959, o comitê executivo da NGA convidou aos embaixadores Whalter Morreira Sales, do Brasil, e Emílio Donato Del Carril, da Argentina, a participarem do Encontro Anual de 1960 e discutirem com os governadores os preparativos para a visita de duas semanas a seus países. A visita ao Brasil ocorreu em novembro de 1960 e, por sugestão do embaixador Sales, uma comitiva de 28 governadores dos EUA visitou a recém-inaugurada capital federal, Brasília, e as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.<sup>126</sup>

A visitação da comitiva de governadores ao Brasil e à Argentina teve impacto sobre o Encontro Anual de 1961. No espírito da Guerra Fria, os governadores reconheciam oficialmente que, embora a viagem os houvesse deixado impressionados com a lealdade da América Latina a certos valores básicos compartilhados pelos Estados Unidos, era visível que “a longa e produtiva história de [bom] relacionamento interamericano poderia tornar-se seriamente ameaçada pela expansão do imperialismo comunista”. Diante desse quadro, a NGA afirmava a necessidade de que fossem tomadas “ações concretas e positivas” para expandirem o que chamavam de “Western Hemisphere solidarity”. Nesse sentido, uma das resoluções do encontro solicitava a cada um dos 50 estados norte-americanos o fomento de programas de intercâmbio dos professores de suas escolas com outros sistemas de ensino da América Latina. Os estados eram conduzidos ainda a removerem qualquer barreira legal que porventura impedisse o bom êxito do programa de intercâmbio e a tomarem as medidas legislativas ou outras.

O envolvimento da NGA com as questões atinentes à Guerra Fria era tamanho que levou a organização a criar o *Committee on Cold War Education*. Este deu continuidade à estratégia da NGA de intercâmbio educacional com a América Latina e, em 1964, preparou vídeos educativos para serem usados tanto nas escolas dos Estados Unidos, quanto nas de países da América Latina, como “ferramentas de ensino” a

---

<sup>125</sup>Points of Interests: **Proceedings of the National Governors’ Association Annual Meeting: Fifty-Second Annual Meeting**, San Juan, 1959. Library of Council of State Governments: Washington, p.192-193.

<sup>126</sup>**Proceedings of the National Governors’ Association Annual Meeting: Fifty-Third Annual Meeting**, Glacier National Park, 1960. Library of Council of State Governments: Washington, p.135 e Resolutions Adopted. **Proceedings of the National Governors’ Association Annual Meeting: Fifty-Fourth Annual Meeting**, Honolulu, 1961. Library of Council of State Governments: Washington, p.151.

respeito do comunismo. Demais, o comitê contratou ilustradores que prepararam pôsteres a serem afixados em escolas, bibliotecas e outros estabelecimentos de ensino.<sup>127</sup>

Outra temática da América Latina com a qual a NGA envolveu-se diretamente foi a Revolução Cubana. Se for verdade que ela teve impacto significativo sobre os EUA, é também verdadeiro que o impacto foi maior em alguns estados da federação do que em outros. A Flórida foi o melhor exemplo disso. No Encontro Anual de 1963, transcorrido em Miami, o governador do estado anfitrião, logo de início, em seu discurso de boas-vindas, chamava a atenção de seus colegas para uma proposição crucial de seu governo: a realocação dos milhares de refugiados cubanos que havia ocorrido às praias da Flórida. O governador explicou que, ainda que o estado estivesse disposto a continuar recebendo os que fugiam do comunismo implantado na ilha do Caribe e que, com os esforços interestaduais, mais de 65 mil refugiados já tivessem sido realocados, os outros milhares que permaneciam no seu território estadual eram um desafio para sua administração. A situação fazia com que o governo estadual da Flórida tivesse que envolver-se diretamente com um problema de dimensão claramente internacional. O plano do governador era de, nos moldes da célebre organização *Peace Corps*, criar, com voluntários entre os refugiados cubanos, o que denominou de *Cuban Peace Brigade* e enviá-los para a América Latina, como reforço na luta contra o comunismo.

Florida will continue to work vigorously to accommodate and care for these who seek freedom on our shores. But we would rather be more than a refugee base—we would prefer to be a training base and debarkation point for those prepared to carry the cause of freedom forward in Latin America as proof that from an alliance with this nation can come progress for all.<sup>128</sup>

Em resposta ao apelo do governador da Flórida, a NGA aprovou uma resolução levando os demais estados da federação a trabalharem juntos para a geração de empregos e abrigos fora de Miami para os refugiados cubanos e auxiliarem a Flórida na realocação dos mesmos.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual:** Meeting. Fifty-Seventh Annual Meeting, Cleveland, 1964. Library of Council of State Governments: Washington, p.92.

<sup>128</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting:** Fifty-Sixth Annual Meeting, Miami Beach, 1963. Library of Council of State Governments: Washington, p.18.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 198.

## *A guerra do Vietnã*

A guerra do Vietnã foi outro mote de dimensão internacional que esteve calorosamente presente na agenda da NGA. O fator provocador do envolvimento dos governos estaduais com o tema foi uma fala do presidente Lyndon Johnson no Encontro Anual de 1965, pedindo o apoio político dos governadores para seu plano de envio das tropas adicionais para o Vietnã. Os ânimos exaltaram-se e a decisão só veio após intenso debate. Mark Hatfield, governador do estado de Oregon, liderou os opositores a uma resolução, endossando o plano do presidente. Para o governador Hatfield, a aprovação da resolução seria como se a NGA estivesse dando carta branca às ações do governo federal no palco asiático de guerra.

When we are asked to support the President of the United States, we are concerned with methods and techniques by which he seeks to implement these principles. I would also say that until a state of emergency is declared or a state of war is declared under Article I, Section 8 of our Federal Constitution, as Americans I think we not only have the right but the responsibility to differ as long as we differ on a constructive basis, seeking the common goal of peace. And I do not feel, as one, that we have pursued such goals through all channels that are open...to us at this time or up until this time. I am encouraged that the President indicated this morning that he is making a move toward the work of the United Nations' peace-making machinery. But until that is done, I cannot for one give a carte blanche, complete support to the President on the methods and the techniques of achieving this goal, although I share the goal with him.<sup>130</sup>

Em contraste com a opinião de Hatfield, avistava-se a posição de um grupo considerável de governadores, liderados por Grant Sawyer, governador de Nevada, para quem qualquer alternativa diferente da proposta pelo presidente Lyndon Johnson era “impensável”. Ao final do encontro, graças à presença e à ação do vice-presidente Hubert Humphrey e dos secretários de Estado e de Defesa, a posição defendida pelo governador Sawyer venceu e uma resolução foi aprovada, na qual a NGA endossava o plano do presidente. Enviou-se uma cópia da resolução ao Congresso dos Estados Unidos.<sup>131</sup>

## *O comércio internacional*

---

<sup>130</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting: Fifty-Eighth Annual Meeting.** Minneapolis, 1965. Library of Council of State Governments: Washington, p.81.

<sup>131</sup> *Ibidem.* P. 198.

Ainda na década de 1960, os temas internacionais de natureza econômica já faziam parte da agenda dos governadores estaduais da federação americana e de sua mais representativa organização interestadual. Mas, na época, proposições como o comércio exterior tinham grande vínculo com a Guerra Fria e eram vistos como estando a serviço da cruzada norte-americana pela sobrevivência do “mundo livre” e o combate à expansão do comunismo. A visão politizada do comércio internacional ficou claramente explicitada na fala do secretário de Comércio, Luther H. Hodges, aos governadores reunidos em Miami para o Encontro Anual de 1963.

Exports and imports underpin our vast defense efforts. In the cold war battle for the allegiances of the emerging nations, our exports contribute to raising their standards of living and developing and modernizing their industrial plants. Our imports give these nations the funds to expand their economies, and meet the economic offensive of the communists, who have never made any bones about using trade as a political tool.<sup>132</sup>

Todavia, ainda que a principal motivação da fase inicial do engajamento dos governadores estaduais dos EUA com os assuntos da economia internacional tenha sido primariamente política, ela serviu para a legitimação e inicial expansão dos programas estaduais de fomento comercial e, demais, para o apoio do governo federal à criação deles. O apoio do governo federal foi outro fator evidenciado pelo discurso do secretário Hodges junto aos presentes no Encontro Anual da Associação:

Set up an active full-time international trade unit in your state development boards to work with us in foreign commerce. These state development boards, as you well know, compete fiercely for new industry and in promoting their state's products, services, and tourist attractions. How many states, however, realize that they are also competing with the rest of the industrialized world? Not many, according to a recent check. Of the fifty states only nine have a full-time employee responsible for the promotion of exports.<sup>133</sup>

#### *A dimensão subnacional da distensão*

Em 1959, a Conferência dos Governadores moveu-se para além do estágio da simples aprovação de resoluções em matéria de assuntos internacionais e realizou uma polêmica viagem de uma comitiva de nove governadores à União Soviética a fim de analisar as instituições dos governos não-centrais do país. Comentando as implicações

---

<sup>132</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>133</sup> Ibidem, p. 49.

dessa primeira missão internacional coletiva dos governadores norte-americanos, John Klein chamou a atenção para o fato de que a viagem antecedeu imediatamente o histórico convite dos EUA a Nikita Khrushchev para visitar o país e acrescentou que os governadores contribuíram para isso, na medida em que criaram uma atmosfera que tornou o convite publicamente mais aceitável (KLINE, 1982, p. 47). O envolvimento direto dos governadores nas relações do país com a URSS continuaram e a NGA recebeu a visita de autoridades dos governos subnacionais regionais da superpotência rival.<sup>134</sup>

### **3.4. A nova agenda internacional dos governos estaduais (1970-1989)**

A partir da década de 1970, os Estados Unidos entraram em um novo estágio de envolvimento com a economia mundial, marcado por expressiva exposição do país aos efeitos da crescente interdependência econômica. Alguns fatores e eventos tiveram especial impacto sobre a economia e a política norte-americana, especificamente a crise do petróleo, a desvalorização do dólar, o progressivo aumento das importações e a inversão do fluxo de investimentos. John Kline chamou a atenção para o fato de que a maior interdependência somou-se à tradicional preocupação dos governos estaduais com o bem-estar econômico nas fronteiras de seus estados, o que levou a uma situação na qual os estados viam a interdependência tanto como fonte de oportunidades de crescimento, mediante o aumento das exportações e da atração de investimentos, quanto como uma ameaça devido aos riscos de realocação de empresas e de empregos. Não obstante, se, por um lado, as forças econômicas internacionais haviam penetrado em áreas nas quais os interesses dos governos estaduais haviam sido afetados, por outro, essas eram áreas sobre as quais os estados possuíam significativa autoridade legal e competência regulatória. Adicionalmente, nos anos de 1970, os estados já haviam passado por mudanças em sua estrutura organizacional que os tornavam institucionalmente equipados para darem respostas aos desafios e oportunidades advindos da exposição dos estados unidos às forças da economia global. As mudanças haviam ocorrido tanto dentro dos estados quanto na relação entre eles (graças a instituições como a NGA e o CSG), levando à criação e/ou adaptações de vários programas estaduais e interestaduais voltados para os negócios internacionais (KLINE, 1982, p.3).

---

<sup>134</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting: Fifty-Second Annual Meeting, San Juan, 1959.** Library of Council of State Governments: Washington, p.37.

### 3.4.1. A dimensão nacional do aumento da interdependência

Um estudo estatístico, apresentado pela Casa Branca em 1977, retratava a magnitude da interdependência da economia americana em relação à economia mundial.<sup>135</sup> O estudo expunha dados confirmadores disso, dentre eles o fato de que, à época, um em cada oito empregados na indústria dos Estados Unidos produzia para o mercado exterior; um em cada três acres de terra do país produzia para o mercado de exportações e um em cada três dólares do lucro das grandes corporações americanas advinha de atividades das firmas americanas no exterior, incluindo seus investimentos externos e exportações. O estudo admitia ainda que foram forças exteriores, tais como o aumento do preço do petróleo e o ajuste da taxa de câmbio, que levaram a taxa de inflação dos Estados Unidos a dobrar entre 1973-1974.

Outro sinal claro do aumento da interdependência da economia americana no tocante à economia mundial, claramente percebido nos anos de 1970, foi o aumento significativo do peso das exportações e importações em relação ao PIB nacional. A Tabela 3.1 mostra claramente a tendência apresentada, naquela década, rumo a uma maior dependência da economia dos Estados Unidos em relação ao mercado externo e demonstra como as exportações e importações americanas de bens e serviços cresciam mais do que a economia do país.

**Tabela 3.1. Ratio of U.S. exports and imports to GNP and final sales of goods**

	<i>Ratio of U.S.</i>		<i>Ratio of U.S.</i>	
	<u><i>Exports to:</i></u>		<u><i>Imports to:</i></u>	
	<i>GNP</i>	<i>Final Sales</i>	<i>GNP</i>	<i>Final Sales</i>
1970	4.3	9.3	4.3	9.3
1971	4.1	9.1	4.6	10.1
1972	4.2	9.3	5.1	11.2
1973	5.4	11.7	5.6	12.2

---

<sup>135</sup> Ibidem, p.76.

1974	6.9	15.2	7.6	16.9
1975	7.0	15.6	6.8	15.2
1976	6.7	14.9	7.6	17.0
1977	6.3	14.3	8.3	18.9
1978	6.6	15.2	8.6	19.7
1979	7.5	17.3	9.2	21.7

Fonte: Study of U.S. Competitiveness," prepared by the U.S. Economic and Trade Policy Analysis Subcommittee of the Trade Policy Staff Committee, July 15, 1980

Fator indicado igualmente como um aspecto relativamente novo da nova fase de engajamento dos Estados Unidos com a economia mundial nos anos de 1970 diz respeito à reversão das taxas de crescimento do fluxo e afluxo de investimentos externos. Embora ao longo da década os investimentos externos americanos continuassem crescendo, eles passavam a sentir o contrapeso do crescimento pouco mais alto das taxas de penetração de capitais estrangeiros no território americano.<sup>136</sup> O crescimento da presença de investimentos estrangeiros diretos no país manifestava-se tanto pelo crescimento absoluto dos valores investidos, quanto pelo desempenho relativo da oferta de empregos e da geração de lucros (ver Tabela 3.2).

**Tabela 3.2. EUA: o fluxo de IED e as taxas de crescimento de emprego e lucro**

IED nos EUA (em dólares)		% Taxa de crescimento: emprego/lucro
1967	1979	(Período: 1974-1977)
9 bilhões	50 bilhões	Empresas americanas: 1.6 / 3.2
		Empresas estrangeiras: 3.0 / 9.9

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do U.S. Department of State, International Trade Administration, *Attracting Foreign Investment to the United States* (Washington, DC.: Government Printing Office, 1981), p.1.18

O aspecto mais visível do aumento da interdependência da economia americana com a mundial, porém, foi o processo que levou ao chamado choque do petróleo. Graças à abundância de seus recursos naturais, inclusive grandes reservas de petróleo, os setores energético americano não havia ainda sido exposto às forças globais. Uma demonstração disso foi a aprovação, em 1959, de uma lei que limitava a importação de

<sup>136</sup> Ibidem, p.28.

petróleo (YERGIN, 1991, p. 546). Todavia, essa situação mudaria radicalmente no início da década de 1970, como descrito por Julie Melissa Blase:

Domestic U.S. oil output had for decades been controlled by the Texas Railroad Commission, the oddly-named state agency responsible for regulating the Texas oilfields, and, by extension at the time, the entire domestic oil industry. In order to keep prices low and promote conservation, the Commission had controlled production, keeping it well below capacity. But the rising economic growth of the 1970s meant that the demand for oil worldwide suddenly jumped. Seemingly overnight, the United States' domestic production capacity could no longer maintain the surplus enjoyed in previous decades. By 1970, the nation's surplus had fallen [from four million barrels per day between 1957-1963 to] nearly a million a day. Domestic production reached 11.3 million barrel a day. The Railroad Commission allowed 100 percent domestic capacity to be produced in March 1972, but even so, demand continued to rise. The Nixon administration established price controls on oil, but predictably low prices served to discourage domestic investment while simultaneously encouraging increased consumption. (...) In April 1973, the U.S. President for the first time gave a national address devoted to energy issues. President Nixon announced the abolishment of the oil import quotas, meaning "the United States was now a full-fledged, and very thirsty, member of the world oil market". Just a few months later, the nation was importing 6.2 million barrels a day (...) Two-thirds of the consumption increase was being satisfied by oil imported from the Middle East (BLASSE, 2003, p. 78-79).

O início da Guerra do Yon-Kippur (1973), envolvendo árabes e israelitas, deixaria a dependência em pânico, uma vez que os cortes na produção decretados pela Organização Mundial do Petróleo (OPEP) levaram ao primeiro grande choque do petróleo.

### **3.4.2. A dimensão subnacional do aumento da interdependência global**

Já no início dos anos de 1980, os estudos realizados por John M. Kline enfatizavam a dimensão política do efeito da penetração nos Estados Unidos das forças econômicas globais, pondo em evidência a importância da estrutura doméstica do federalismo americano.

The increase foreign-business presence in the U.S. economy is only a reflection of an altered worldwide picture in which post-War II American dominance has given way to an increasingly more balanced economic power equation. Over the 1970s the United States does find itself becoming more like other nation-states in terms of its integration into an interdependent global economic system. The U.S. federal structure of government, however, introduces an important difference into this equation. So far this discussion has focused on aggregate national patterns to show the growing impact of foreign economic interests on the U.S. national economy. These aggregate

trends do not reveal the full picture, particularly in terms of changing economic factors that can influence political actions (KLINE, 1982, p. 28).

Kline empregou o conceito de *intermestic*, cunhado por Bayless Manning, para, entre outras coisas, descrever a natureza distinta do impacto da interdependência sobre a economia e sobre a estrutura política doméstica. Para Manning, a interrupção de um determinado fluxo de comércio que, no nível nacional, poderia ser insignificante, causaria reações e preocupações desproporcionais em certas regiões nacionais ou entre certos grupos afetados e, portanto, criando a rationale para respostas à reação particular de determinados grupos políticos domésticos.<sup>137</sup> Kline serve-se da análise de Manning para concluir que um dos grupos atingidos pelas transformações da economia internacional eram os governos estaduais americanos, os quais dariam sua própria resposta ao impacto sofrido. Na verdade, os efeitos do aumento da interdependência sobre os estados da federação podia ser sentido em várias áreas em que os líderes estaduais tinham não só interesses envolvidos, mas também jurisdição legal e competência regulatória, tais como a regulamentação das normas corporativas, o uso do solo, a legislação bancária, as normas relacionadas aos seguros, o meio ambiente, as compras governamentais, as leis e relações trabalhistas, os direitos civis e a segurança pública.<sup>138</sup>

O envolvimento dos estados com a economia internacional deu-se tanto pela via do estabelecimento de relações transnacionais (com avanços na magnitude e na qualidade de sua rede de instituições e práticas voltadas para a promoção dos negócios internacionais), quanto pelos esforços em influenciar a articulação da política externa econômica do governo nacional. O envolvimento econômico transnacional dos estados americanos surgiu como uma continuidade ou expansão das atividades das agências estaduais de desenvolvimento econômico. A criação e proliferação dessas agências entre os estados da federação data basicamente da década de 1930, como resposta ao grave quadro econômico da Grande Depressão. Foi nessa década que os governos estaduais passaram da mera atividade reguladora do ambiente de negócios para o envolvimento sistemático e direto com o estímulo do desenvolvimento econômico no interior de seus territórios. Ainda que tímido, é possível perceber uma tendência de

---

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Ibidem.

envolvimento dessas agências com o exterior já nos anos de 1960 quando 15 estados possuíam técnicos especialistas em negócios internacionais e três deles mantinham escritórios de representação no exterior. A consolidação dessa tendência, porém, ocorreu ao longo da década de 1970,<sup>139</sup> de modo que, em 1977, nada menos que 42 dos estados empregavam especialistas em negócios internacionais e 23 deles mantinham escritórios no exterior (ver Figura 3.2).

**Figura 3.2.. U.S. State Offices Abroad [1977]**

	Belgium	Denmark	Germany	France	Great Britain	Greece	Netherlands	Switzerland	Brazil	Colombia	Mexico	Panama	Australia	Hong Kong	Japan	Singapore	Canada
Alabama					X			X									
Alaska		X	X														
Arkansas	X																
Connecticut			X														
Florida			X													X	
Georgia	X															X	
Illinois	X								X					X			
Indiana							X			X							
Iowa			X														
Kentucky																	
Louisiana	X		X	X								X	X	X	X		
Maryland	X				X									X	X		
Massachusetts	X														X		
Michigan	X														X		
Missouri			X														X
New York					X										X		
North Carolina			X												X		
Ohio	X														X		
South Carolina	X														X		
Texas											X						
Vermont																	X
Virginia	X								X						X		
Washington															X	X	

Fonte: KLINE, 1982, p.60.

Além dos escritórios no exterior, os governos estaduais mantinham vários outros programas ou atividades econômicas voltadas diretamente para a esfera internacional. No início da década de 1980, todos os estados da federação, com exceção de Nevada, Dakota do Norte e Wyoming, mantinham pelo menos cinco programas distintos ou atividades voltadas diretamente para a promoção dos negócios internacionais. Os

<sup>139</sup> Cf. Council of State Government, State Government Conducted International Trade and Business Development Programs, Technical Study Report (Springfield, VA: National Technical Information Service, June 1977), p.44.

programas mais comuns eram os de missões comerciais, exposições internacionais, assistência em marketing, treinamento em exportação e missões ao exterior com fins de atração de investimentos, atividades essas mantidas por pelo menos metade dos 50 estados.<sup>140</sup>

A nova fase de engajamento estadual com a dimensão internacional do desenvolvimento econômico foi acompanhada e reforçada pela ação de uma importante organização interestadual: a Associação Nacional das Agências Estaduais de Desenvolvimento (NASDA, na sigla em inglês). Criada em 1946, a NASDA tinha como objetivo original possibilitar que as diversas agências estaduais de desenvolvimento pudessem intercambiar informações, comparar programas e projetos e prover uma base organizacional unificada para suas relações com o governo federal. A adesão à nova organização interestadual foi expressiva: as agências de desenvolvimento econômico de praticamente todos os estados não somente se filiaram à organização interestadual, como também passaram a participar ativamente de seus comitês, conferências e distribuição de relatórios e informativos.

Todavia, a NASDA não somente afetou as ações das agências estaduais de desenvolvimento. Ela também foi afetada por elas. Isso se deu na medida em que as agências estaduais, pressionadas por novas demandas e necessidades, atuaram a fim de modificarem a estrutura funcional da nova instituição interestadual. Foi aí que, graças a já existente atuação internacional das agências estaduais de desenvolvimento econômico, a NASDA criou sua Divisão Internacional em 1969. O novo departamento tinha como papel fundamental prover serviços de apoio ao quadro de técnicos estaduais dedicados ao comércio internacional e à atração de investimentos. No início da década de 1980, a Divisão Internacional tornou-se o mais popular e reconhecido dos departamentos da NASDA (KLINE, 1982, p. 42).

Um exemplo histórico dos ganhos de coordenação advindos dos serviços prestados pela NASDA ocorreu no início dos anos de 1970. Em 1971, a organização interestadual lançou o *Invest in U.S.A.*, um programa de esforço cooperativo para a atração de investimentos que, com o apoio do Departamento de Comércio, dotou as agências estaduais de desenvolvimento econômico de um mecanismo de coordenação responsável pelo envio e treinamento de missões pluriestaduais a diversos países do globo. O programa provou ser mais bem sucedido que a maioria das missões enviadas

---

<sup>140</sup> Dados do relatório **Export and Foreign Investment: The Role of the States and Its Linkage to Federal Action** (Washington, D.C.: National Governors' Association, 1981).

pelos estados individualmente, bem como fazer uma melhor utilização tanto da rede de apoio internacional oferecida pelo governo nacional, quanto do tempo dos potenciais investidores estrangeiros.

Outro ponto relevante é o significativo papel da NASDA para a proliferação dos chamados *state's overseas offices*. Como mais bem detalhado no próximo capítulo, o estabelecimento de escritórios dos estados no exterior, nos dias atuais, é uma prática amplamente presente em todos os entes federados dos EUA. Contudo, é pouco divulgado o processo histórico que levou ao atual quadro. Com efeito, a generalização da prática não ocorreu sem percalços ou sem oposição. Ao contrário, muitos estados enfrentaram considerável resistência por parte de seus parlamentos estaduais para a criação de suas representações comerciais permanentes no exterior e de verbas no orçamento para a manutenção deles. Nesse sentido, os dados colhidos dos estados que já possuíam tais escritórios e os relatórios dos surveys feitos pela NASDA foram larga e eficientemente utilizados pelas agências de desenvolvimento para convencer não só os legisladores estaduais, mas também o setor privado a financiar as iniciativas de montagem e manutenção de seus escritórios de promoção econômica fora do país (KLINE, 1982, p. 43).

O alto grau de envolvimento dos estados americanos em assuntos internacionais ficou claramente reconhecido pelo governo federal quando o Secretário de Estado, Cyrus Vance, compareceu ao Encontro Anual de 1978 e pediu o apoio dos governadores para a manutenção de uma situação de abertura e liberdade econômica no comércio internacional diante do forte movimento protecionista que rondava as economias do globo. O secretário de Estado Americano advertiu que, caso o governo federal ou os governos estaduais americanos impusessem restrições comerciais, os principais parceiros dos Estados Unidos tenderiam a tomar medidas semelhantes. Vance ainda aproveitou a oportunidade para ressaltar o aprofundamento da interdependência da economia do país com a economia mundial, lembrando aos governadores o peso das exportações de bens e serviços para o PIB nacional e, ao mesmo tempo, que dois terços das importações americanas eram produtos ou matérias-primas essenciais, que os Estados Unidos não podiam produzir. O secretário de Estado também apresentou dados relativos às vantagens do comércio internacional para alguns estados em específico e comentou positivamente o fato de mais de 20 governos estaduais terem estabelecido escritórios comerciais na Europa e na Ásia, ainda que reconhecendo que o aumento da

exportação de alguns produtos podia ser uma ameaça para a economia de determinados estados.<sup>141</sup>

Outro aspecto do novo estágio do engajamento internacional dos estados americanos que marcou a década de 1970 foi o esforço concentrado e sistemático para influenciar a formulação da política externa do governo nacional ao comércio internacional. Quanto a isso, o papel dos governadores dos estados e da organização interestadual que os representa (a National Governors' Association) foi determinante. Kline assim define o processo que levou os governadores a envolverem-se diretamente na formulação da política comercial dos Estados Unidos:

As the state's chief executive officer, governors have traditionally assumed the role of internal coordinator and outward spokesman for the state government. These functions have carried over into the international economic arena as well (...). With more in-state groups increasingly involved in world commerce, a basic political constituency was developed for state activity on national-policy issues. Once identified with foreign commerce through high-profile exercises like overseas trade missions, the governor's office was a logical target for business interests seeking an ally in their follow-up dealings with the confusing and often frustrating range of national agencies involved in international-trade regulation. Having traveled the road to Washington on so many domestic issues already and with support of a renewed NGA lobby at the foot of Capitol Hill, the governors accepted this new challenge and began to define a role for themselves in national foreign economic policymaking (KLINE 1982, p. 110-111).

De fato, desde o início da década, os arquivos da NGA indicam claramente que já havia dado sinais de envolvimento na formulação da política externa dos Estados Unidos para a área econômica. Foi nesse sentido que, por exemplo, a Conferência Nacional dos Governadores de 1972 acolheu uma resolução na qual os governadores cobravam maior autonomia e uma urgente expansão do papel do Departamento de Comércio para lidar com o comércio internacional em vez de permanecer dependente do Departamento de Estado para assuntos de natureza econômica.<sup>142</sup> Mas foi apenas no final da década que ocorreu a materialização institucional desse envolvimento dos estados com as relações exteriores do governo nacional. Em novembro de 1978, a NGA acrescentou à sua estrutura organizacional o Comitê de Comércio Internacional e Relações Exteriores, cujo primeiro diretor foi George Busbee, sucessor do presidente Jimmy Carter como governador da Geórgia. Inicialmente, o próprio presidente Carter

---

<sup>141</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting:** Seventh-Second Annual Meeting, 1978. Library of Council of State Governments: Washington, p.37.

<sup>142</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting:** Sixty-Fifth Annual Meeting, 1972. Library of Council of State Governments: Washington, p.197

deu as boas vindas ao envolvimento da NGA com o comércio internacional e com as relações exteriores e manifestou apoio à criação do comitê, até mesmo porque a Casa Branca tinha a intenção de contar com o apoio dos governadores para negociar no Congresso a ratificação de acordos que o executivo federal havia assinado junto ao GATT. O peso político dos governadores ficou reconhecido com o fato do próprio presidente Carter ter comparecido ante ao comitê para explicar a natureza polêmica dos acordos, a possibilidade de enfrentar resistência dentro do Congresso e a importância do apoio dos governadores para a aprovação dos acordos:

This is not going to be an easy agreement to have ratified or approved by Congress. And speaking frankly I hope that all of you will study the details of this agreement and the benefits that we can derive from them and use your own influence, speaking constructively and soundly, and from the basis of knowledge and intelligence to encourage the Congress to approve this agreement once they have been reached.<sup>143</sup>

O suporte dos governadores em muito contribuiu para que os acordos tivessem rápida tramitação e relativamente fácil aprovação pelo Congresso. A fase de convergência e cooperação entre o governo nacional e o comitê de comércio internacional da NGA, porém, não durou muito tempo. O forte embate acerca da lei de licenciamento para as exportações, o *Export Administration Act* (EAA), foi o pivô de uma aberta divergência intergovernamental. A lei, que conferia ao executivo federal poderes extraordinários na regulação das exportações, estava pronta para ser renovada pelo Congresso. A despeito de o governo nacional alegar razões de segurança e de controle de eventual escassez interna de mercadorias, muitos grupos de interesse estavam convencidos de que o EAA, na forma em que se encontrava, era extremamente restritiva e, portanto, desestimuladora das exportações. Esses grupos viram nos governos estaduais fortes aliados e competentes porta-vozes de seus interesses.

Ao final da década de 1970, graças aos muitos programas estaduais de promoção comercial, os estados americanos já tinham seus próprios canais de contato e intercâmbio com o setor privado e suas experiências com o manejo dos temas relacionados ao comércio internacional, ao ponto de já possuírem uma agenda autônoma para o setor. Assim, os governadores, em aliança com o setor privado e tendo como principal fórum de discussão a National Governors' Association e o seu Comitê de

---

<sup>143</sup>Jimmy Carter, "Remarks of the President at the International Trade Seminar of the National Governors' Association," Press release from the Office of the White House Press Secretary, February 25, 1979.

Comércio Internacional e Relações Exteriores, alcançaram um consenso interestadual e bipartidário de que era imperativo que o Congresso não renovasse o *Export Administration Act* sem que este passasse por uma série de modificações por eles recomendadas.

Dentro do Congresso, a mais forte oposição à redução do controle do executivo federal sobre o processo de licenciamento para as exportações advinha de forças políticas conservadoras que, alegando razões de segurança nacional, não queriam o enfraquecimento do controle exercido pelo Departamento de Defesa sobre as exportações de produtos considerados estrategicamente sensíveis, especialmente aqueles de alta tecnologia — era o setor a que pertenciam boa parte dos produtos que, dentro do sistema de licenciamento então vigente, sofria com longos atrasos no processo de autorização para exportar. Embora não confrontassem o argumento a favor da segurança nacional, os governadores buscavam a simplificação dos procedimentos para a exportação e recomendavam a inclusão, na lei de licenciamento, de mecanismos que permitissem que os setores que estivessem pleiteando autorização para exportar determinado produto pudessem recorrer dos atrasos e morosidade por parte das várias agências federais envolvidas no processo de emissão da licença para exportar. Um dos mecanismos recomendados pelos governadores era o de que a lei incluísse o estabelecimento de prazos-limites para cada etapa do processo, de modo que as agências do governo federal fossem obrigadas, por lei, a deliberarem sobre os aspectos sob sua alçada e encaminharem o pedido para a etapa seguinte. Igualmente, recomendavam uma provisão na lei que garantisse o direito das empresas de exigirem na justiça a liberação de pedidos que estivessem indevidamente parados por conta dos procedimentos da burocracia das agências do governo federal. O ambiente geral da economia americana e internacional, em fins dos anos de 1970, tornava o assunto ainda mais sensível, sobretudo porque havia no seio dos setores produtivos e nos agrupamentos políticos o sentimento de que a economia americana estava em decadência relativa e perdendo em competitividade. Alguns desses setores e grupos atribuíam à lei de licenciamento vigente parte da responsabilidade por tal situação.

A disputa intergovernamental acerca da importante peça da legislação nacional sobre o comércio internacional chamou a atenção de vários agentes políticos do setor privado e da grande mídia, o que tornou o embate ainda mais difícil para as partes

envolvidas.<sup>144</sup> Mas os governadores fortaleciam-se no processo graças principalmente a três fatores. O primeiro deles, como já indicado, era a coesão bipartidária alcançada. O segundo foi o forte lobby que se juntou à National Governors' Association. O lobby era composto por forças expressivas e, algumas delas, extremamente inovadoras, a exemplo da International Trade Regulations Subcommittee of the Computer and Business Equipment Manufacturers Association (CBEMA), a U.S. Chamber of Commerce, a National Association of Manufacturers (NAM), a National Machine Tool Builders Association (NMTBA) e a Electronic Industry Association (EIA).<sup>145</sup> O terceiro fator foi o apoio que o Comitê de Comércio Internacional e Relações Exteriores da NGA recebeu do diretor do Departamento de Direito da Universidade do Estado de Geórgia, o Dr. Frederick Huszagh, um especialista renomado nacionalmente na área de comércio internacional.

Para que os estados obtivessem a vitória no Congresso, além dos esforços de George Bush, governador da Geórgia e diretor do Comitê de Comércio Internacional e Relações Exteriores da NGA, foi muito relevante a atuação de William Clements Jr., governador do Texas e ex-subsecretário de Defesa dos Estados Unidos. Como observado por Kline, ainda que possa haver controvérsias sobre os efeitos positivos ou não da reforma da lei de licenciamento para as exportações, é inquestionável o fato de que os governadores foram atores centrais na reformulação de uma lei que tratava de um ponto-chave dos assuntos relacionados ao comércio internacional norte-americano. Fica claro também que os estados americanos possuíam seus próprios interesses e agenda em matéria de comércio internacional e estavam dispostos a fazê-los valer ante a política externa comercial do governo nacional.

#### *A dimensão subnacional dos choques do petróleo*

Outro tema da economia mundial com o qual os governos estaduais americanos envolveram-se diretamente foram, em 1973 e 1979, os choques do petróleo. A preocupação dos governadores com a crise energética associada ao embargo decretado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEC) contra os Estados Unidos dominou a pauta do encontro anual da National Governors' Association de

---

<sup>144</sup> Kline refere-se a manchete do New York Times: "U.S. Bows to Governors' first significant victory on Export-License Rules". Cf. Kline (1982, p. 112).

<sup>145</sup> Essas são os grupos de interesse relacionados por John M. Kline (1982, p. 115).

1974. Presente no encontro anual dos governadores, Bill Simon, subsecretário do Tesouro e diretor do Escritório Energy Office apresentou o plano do governo federal para possibilitar uma distribuição equitativa de combustíveis entre os estados da federação e os critérios que o governo nacional acreditava serem os mais eficientes para a distribuição<sup>146</sup>. O governo nacional, todavia, enfrentou dura resistência por parte da National Governors' Association, especialmente depois que a Comissão de Recomendação para Assuntos Intergovernamentais, uma das mais importantes, apresentou um relatório que indicava que, caso a situação de embargo permanecesse, seu impacto sobre as contas dos governos estaduais poderia chegar a uma perda de mais de 2 bilhões de dólares em impostos arrecadados pelas fazendas estaduais sobre a circulação de derivados do petróleo. O relatório apontava ainda que ocorreriam outras perdas devido à redução no consumo de outros itens relacionados ao setor de combustíveis e transporte.<sup>147</sup>

Durante a Conferência de 1974, os governadores rejeitaram proposta dos governadores da região Nordeste dos Estados Unidos de, por intermédio da National Governors' Association, solicitar ajuda especial aos estados da região devido ao fato de serem eles mais dependentes da importação de combustíveis e, portanto, mais vulneráveis aos efeitos da crise internacional provocados pelo embargo decretado pela OPEP.<sup>148</sup>

No ano posterior, o tema continuou ocupando um lugar central na agenda dos governadores dos estados americanos quando representantes do governo federal sofreram intensa pressão dos governadores, os quais tentavam convencer o governo federal de que sua estratégia de lidar com a crise energética pela via da redução do

---

<sup>146</sup> O plano do governo entraria em vigor a partir de março daquele ano e visava uniformizar a queda no consumo em 15%. A distribuição de combustível entre os estados seguiria duas fórmulas. A primeira baseava-se no consumo de cada estado durante o mês de fevereiro do mesmo ano, ajustada pela proporção dos dias a mais do mês de março e pela média da oscilação de consumo durante o inverno. A segunda fórmula comparava o consumo de cada estado durante o mês de fevereiro com o consumo de dois anos anteriores, ajustada pelo número de novos veículos registrados em cada estado durante esse interregno. Se, após a aplicação de duas fórmulas, a alocação de combustíveis para um determinado estado fosse inferior a 85% da demanda anterior, sua alocação seria ajustada para o mínimo de 85%. In **Proceedings of the National Governors' Association: Winter Meeting, 1974 Winter Meeting, 1959**. Library of Council of State Governments: Washington, p.77.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 78.

<sup>148</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting: Sixty-Seventh Annual Meeting, 1974**. Library of Council of State Governments: Washington, p. 98.

consumo acabaria por levar os governos estaduais a aumentarem os impostos sobre os combustíveis, sobretudo a gasolina.<sup>149</sup>

Em 1979, novamente a questão energética foi o tema central da Conferência Anual dos Governadores, com os chefes dos executivos estaduais americanos resumindo os pontos-chaves da situação da oferta de combustíveis em seus estados e o debate acerca do *Energy Emergency Contingency Plan*. De fato, a crise energética foi um dos fatores a consolidarem entre os governadores a necessidade e a validade da existência e atuação do recém-criado Comitê de Comércio Internacional e Relações Exteriores da National Governors' Association.<sup>150</sup>

### 3.5. A paradiplomacia do pós-Guerra Fria

Ao longo da década de 1990, o engajamento internacional dos estados americanos atingiu uma nova etapa, marcada por um sensível aumento em sua extensão e intensidade. Além das forças globais liberadas com a queda do muro de Berlim e o fim do império soviético, o aumento das interações internacionais dos agentes subnacionais dos Estados Unidos podem ser atribuídos à ação combinada de dois outros fatores primordiais: o alargamento do consenso entre a sociedade americana sobre a importância do comércio internacional e o aumento das receitas no orçamento dos estados.<sup>151</sup> Como resultado de uma década de aceleração, os estados americanos cruzaram o limiar do milênio envoltos em um cenário de incrível ativismo internacional. As estatísticas e as tendências do ativismo foram rastreadas por um survey conduzido em 2002 por uma equipe de pesquisadores da *Elliot School of Foreign Affairs* da George Washington University. O survey não deixava dúvidas sobre o significado da globalização para os governadores e a administração pública estaduais.

Todavia, as forças da globalização não afetaram apenas o braço executivo dos estados americanos. Além dos *state policymakers*, os *state lawmakers* cuidaram de dar respostas às novas oportunidades e ameaças de um mundo que encolhia. A face legislativa do engajamento internacional dos estados americanos foi rastreada por outra

---

<sup>149</sup> **Proceedings of the National Governors' Association:** Winter Meeting. 1975 Winter Meeting, 1975. Library of Council of State Governments: Washington, p.67.

<sup>150</sup> **Proceedings of the National Governors' Association:** Winter Meeting. 1979 Winter Meeting, 1979. Library of Council of State Governments: Washington, p.187.

<sup>151</sup> **State Official's Guide to International Affairs.** Washington, DC: 2003 Council of State Governments, p.. i

pesquisa encomendada pelo Council of State Governments ao departamento de relações internacionais da George Mason University (doravante denominado simplesmente de *CSG-GMU Survey* 2003).

### **3.5.1. A intensificação do engajamento internacional do Executivo estadual**

Ainda que dominante, as forças econômicas são apenas uma das dimensões do ativismo paradiplomático dos estados americanos. O amplo leque das interações dos governos estaduais dos Estados Unidos com o meio internacional reflete a dimensão multidimensional da fase mais recente da globalização contemporânea e é parte constituinte dela. Para bem mais além da promoção das exportações e da atração de investimentos, as outras áreas de engajamento internacional dos estados da federação americana incluem o intercâmbio educacional internacional; alianças e parcerias internacionais; intercâmbio cultural internacional; cooperação ambiental internacional; investimento no exterior dos fundos de pensão dos estados; intercâmbio internacional de assistência técnica de pequena escala; mecanismos de consulta e cooperação fronteiriça e até mesmo parcerias na área de defesa por meio da Guarda Nacional.

O desenvolvimento de mecanismos diretos de consulta entre os governos estaduais dos Estados Unidos e os seus pares canadenses e mexicanos é um bom exemplo do avivamento das conexões internacionais dos estados americanos estaduais americanos. A partir de 1994, a exacerbação das relações entre esses governos subnacionais e o incremento da cooperação fronteiriça foi mais que natural, graças à implementação do NAFTA. Um ponto proeminente da paradiplomacia fronteiriça é o seu elevado grau de institucionalização. Na fronteira sul, é assaz atuante a *Border Governors' Conference*, que há meio século reúne quatro estados americanos e seis estados mexicanos a fim de buscar resolução de conflitos e cooperação em programas envolvendo temas como migração, combate ao narcotráfico, educação e desenvolvimento econômico. Em 2001, a *Border Legislative Conference* somou-se aos mecanismos de consulta existentes entre os governos dos estados da fronteira.<sup>152</sup>

O nível de institucionalização da paradiplomacia fronteiriça é ainda maior na fronteira norte. Dentre as instituições mais operantes na região, estão a *Northeast Governor and Eastern Canadian Premiers* e a *Pacific Northwest Economic Region*. De

---

<sup>152</sup> Ibidem, p. 11.

acordo com a área internacional do Council of State Governments, os estados americanos e as províncias canadenses ao longo do paralelo 49° já haviam concluído mais de 400 acordos entre eles até 2003.<sup>153</sup>

### **3.5.2. Legislando localmente, pensando globalmente: os assuntos internacionais e o papel dos legisladores estaduais dos EUA**

Um fator interessante do engajamento internacional dos estados americanos compreende o envolvimento dos legislativos estaduais com o tema. O envolvimento é tamanho que assim é descrito pela organização interestadual Council of State Governments:

Legislatures have a vital role to play in state international engagement – through the lawmaking function, through their oversight of state international programs, and through the unique role they play in channeling public opinion on important issues. Given the powers and interests of state lawmakers in international affairs, no state international engagement strategy can be effectively pursued without the active support and involvement of the legislature.<sup>154</sup>

Foi com o interesse de identificar de forma empírica os números e tendências do envolvimento dos legislativos estaduais americanos com os assuntos internacionais que, em 2003, o Council of State Governments encomendou à George Mason University um survey e uma investigação acadêmica sobre o tema. O *CSG - GMU survey*, conduzido por Timothy J. Conlan e Joel F. Clark, além de receber questionários respondidos pelas casas legislativas de 40 estados, realizou investigação nos portais eletrônicos oficiais das casas legislativas de todos os 50 estados. De acordo com o *GSG-GMU survey*, o número de projetos de lei sobre assuntos internacionais aprovados pelas casas legislativas estaduais aumentou em 375% entre 1993-2003. Mas o envolvimento do legislativo estadual não se limitou à atividade legislativa. Os deputados e senadores estaduais americanos, além enviarem e receberem missões internacionais, têm seguido a inclinação de adaptarem institucionalmente suas casas legislativas aos desafios da globalização, criando dentro delas comitês e comissões parlamentares voltadas especificamente para supervisionarem os programas de promoção dos negócios

---

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> Ibidem, p. 29.

internacionais mantidos pelo poder executivo e outros temas de dimensão estadual com os quais os estados encontram-se envolvidos.

*Leis estaduais para temas globais*

De feito, como assinalado pelo Council of State Governments, o foco das legislações estaduais de dimensão internacional variou significativamente ao longo do período examinado. Por exemplo, em meados dos anos de 1990, o foco estava concentrado nas leis atinentes ao comércio internacional, sendo que o tema respondia por 60% do total das leis propostas. Já no início dos anos de 2000, como veremos a seguir, o foco mudou significativamente para o tema do terrorismo internacional, refletindo claramente o impacto subnacional dos atentados do 11 de setembro.

**Tabela 3.3.EUA: leis estaduais sobre assuntos internacionais (2001-2002)**

Topic	Topics of state international legislation 2001-2002	
	Number/Percent	
	Bills Introduced	Bills Passed
Trade	218/26	71/26
Human Rights	27/3	5/2
Defense	46/6	7/3
Anti-Terrorism	297/36	92/34
Environment	19/2	8/3
Country Specific	87/10	40/15
Border Issues	50/6	14/5
Other	92/11	33/12
<b>Total</b>	<b>836/100</b>	<b>270/100</b>

Fonte:2002 CSG-GMU Survey

Apenas no período 2001-2002, cerca de 840 projetos de lei e resoluções relacionadas a temas internacionais foram propostas e debatidas nas seções legislativas dos 50 estados. Em seu conteúdo, elas variaram desde resoluções instando o Congresso americano ou a Casa Branca a tomar ou não uma determinada medida de política externa até significativas leis que utilizavam a competência regulatória dos estados para afetarem matérias relacionadas à imigração, ao comércio internacional, à proteção ambiental, assuntos de fronteiras e defesa nacional. 270 dos projetos de lei e resoluções foram aprovadas.

O impacto dos atentados de 11 de setembro refletiu na atividade legislativa dos estados em matéria de assuntos internacionais, com as leis antiterrorismo sendo o tópico que recebeu maior número tanto de projetos de lei quanto de leis aprovadas. Uma lei de

Minnesota, estabelecendo leis mais severas para crime de bioterrorismo e outra da Virgínia, expandindo a lei de *wiretaps* em caso de suspeita de atividade terrorista, são exemplos de legislação sobre terrorismo internacional.<sup>155</sup>

O comércio internacional foi o segundo mais recorrente fator das leis estaduais abarcando temas internacionais. Dentre os exemplos, podem ser citadas uma lei de New Jersey, estabelecendo a criação de uma zona de incentivo ao comércio exterior; uma resolução de Minnesota, instando o governo nacional a incluir salvaguardas para as competências regulatórias dos governos estaduais e locais quando negociados acordos comerciais internacionais e, finalmente, uma lei da Califórnia criando um escritório para servir de contato direto do estado junto à Organização Mundial do Comércio.<sup>156</sup>

Além das leis antiterror e das relacionadas ao comércio internacional, também foram propostas e aprovadas as relacionadas a determinados países em particular (a exemplo de uma resolução de Norte Dakota solicitando o fim do embargo a Cuba), assuntos de fronteira (a exemplo de uma lei do Texas criando a *Border Trade Advisory Commission*), leis relacionadas à defesa nacional (como uma resolução da Virgínia dispondo os representantes do estado junto ao Congresso americano a trabalharem a favor da implementação do *National Missile Defense System*) e a questões ambientais internacionais (como uma lei de Massachusetts que, visando prover proteção às florestas tropicais, restringia a compra de determinados tipos de produtos fabricados com madeira dessas regiões).<sup>157</sup>

Outro ponto importante é o fato de os números serem relativos à soma dos 50 estados da federação americana, o que esconde variações significativas quando levado em conta o desempenho individual dos estados. No período 2001-2002, por exemplo, as atividades legislativas em matérias internacionais variaram de um número de zero, em quatro estados, a 93 projetos de lei que tramitaram na *statehouse* do Texas.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>156</sup> Ibidem.

<sup>157</sup> Ibidem, p.31-32.

<sup>158</sup> Ibidem, p.32.

*As causas diretas do envolvimento internacional do legislativo estadual*

O *CSG-GMU Survey* torna-se preponderante ao tentar responder a uma pergunta essencial de natureza causal: por que os legisladores estaduais envolvem-se com temas internacionais? A razão mais indicada pelas casas legislativas dos 50 estados foi a pressão e influência dos grupos sociais das bases políticas dos legisladores, citada por 86% dos participantes do survey. O survey indica ainda que a ação direta dos grupos sociais das bases políticas dos legisladores é acompanhada por campanhas patrocinadas por grupos organizados. Dentre os casos mais citados pelo survey, podemos destacar os seguintes:

- Legisladores de vários estados mencionaram que resoluções instando o governo nacional a aumentar a pressão em favor do avanço dos direitos humanos na China foram aprovadas sob forte campanha da comunidade sino-americana.
- O *Armenian National Institute* de Washington, D.C. é mencionado como tendo levado a cabo uma campanha de amplitude nacional para que fossem aprovadas, nos legislativos estaduais, resoluções comemorativas do genocídio de turco-armenos ocorrido entre 1915-1923.
- Produtores agrícolas têm patrocinado *lobbies* junto às casas legislativas estaduais para que aprovem resoluções pressionando a favor da suspensão do embargo comercial contra Cuba.
- Grupos ambientalistas patrocinam *lobbies* junto aos legisladores estaduais para que apresentem e aprovem leis relativas ao aquecimento global.
- O survey dá conta ainda de que até mesmo governos nacionais estrangeiros estavam formal ou informalmente envolvidos no patrocínio de *lobbies*, a exemplo do governo de Taiwan, que teve êxito em convencer 23 estados a adotarem resoluções determinando a participação de Taiwan na OMC. No mesmo período, o Ministério das Relações Exteriores do México atuou junto às casas legislativas dos estados americanos a fim de lograr a aceitação da *Matrícula Consular* (documento de identificação expedido pelos consulados mexicanos em território americano) como documento de identificação válido nos Estados Unidos.

“Personal policy concerns” e a atenção dada pela mídia aos temas internacionais foram outras duas motivações recorrentes, mencionadas igualmente por 59% dos participantes. O relatório do survey observa que “o mais expressivo exemplo do papel da mídia é evidente no caso das medidas antiterrorismo, que saltaram rapidamente de uma posição secundária para a situação de fator principal das iniciativas políticas tomadas pelos estados na esteira dos ataques terroristas de 11 de setembro”.<sup>159</sup>

*Contato direto com o estrangeiro*

No início do terceiro milênio, o envolvimento dos legisladores estaduais americanos com os assuntos internacionais não se reduzia ao processo de propor, debater e aprovar leis relacionadas a temas de dimensão externa. A pesquisa desenvolvida pelos professores da George Mason University revelou que, entre 2001 e 2002, aproximadamente metade das casas legislativas estaduais receberam pelo menos uma delegação de líderes políticos ou de parlamentares estrangeiros. Ao mesmo tempo, quase metade das casas legislativas, no mesmo período, enviou missões ao exterior. A pesquisa indicou que, no total, 50 diferentes países foram contados como tendo recebido ou enviado missões internacionais oficiais dessa natureza. O Leste Asiático foi ao mesmo tempo a principal origem das missões recebidas e o principal destino das missões enviadas.<sup>160</sup>

---

**Tabela 3.4. Missões internacionais dos legisladores estaduais  
(2001-2002): principais motivações**

	<i>Percentual das respostas</i>
<b>Promoção comercial</b>	<b>77%</b>
<b>Promoção da democracia</b>	<b>59%</b>
<b>Intercâmbio cultural</b>	<b>59%</b>

---

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do *CSG-GMU Survey 2003*

Mais uma vez, o peso da natureza econômica da convergência internacional dos estados americanos ficou evidenciado pelos dados colhidos pelo survey a respeito das motivações para as missões internacionais dos legisladores estaduais dos Estados Unidos (ver Tabela 3.4). A promoção comercial foi a mais evocada das motivações, sendo indicada por 77% dos participantes. A promoção da democracia e o intercâmbio

---

<sup>159</sup> Ibidem, p.33.

<sup>160</sup> Ibidem.

cultural vieram logo em seguida, citados igualmente por 59% dos legisladores que responderam ao survey.

### *Adaptação institucional do legislativo estadual à globalização*

Conquanto em 2001-2002 isso não tenha sido um fator dominante, já se apresentavam, entre os estados americanos, sinais de uma inclinação pelas casas legislativas de criarem comitês e procedimentos regimentais para lidarem especificamente com os assuntos internacionais. 26% dos estados já haviam criado um comitê ou subcomitê, cuja função principal era tratar de assuntos ligados ao comércio internacional ou assuntos internacionais em geral. O relatório do Council of State Governments apresenta quatro estados como exemplos desses comitês: Alasca (*Alaska Senate Special Committee on World Trade Policy and State Federal Relations*), Califórnia (*California Senate Select Committee on International Trade Policy and State Legislation*), Oklahoma (*Oklahoma Joint Special Committee on International Development*) e Washington (*Washington's Task Force on International Trade Agreements and the Role of the State*).<sup>161</sup>

Outro aspecto da adaptação institucional dos legislativos estaduais aos desafios e oportunidades da interdependência internacional é o estabelecimento de procedimentos protocolares relativos ao trato dos assuntos internacionais. O survey mostrou que mais da metade das casas legislativas dos estados americanos tinham designado um representante responsável especificamente pelo protocolo internacional de suas casas.<sup>162</sup>

### *A reação do governo nacional*

A reação do governo federal à aceleração do ativismo internacional dos estados depende do caráter perturbador ou não das leis aprovadas pelos legislativos estaduais. De acordo com o *CSG-GMU Survey 2003*, não há uma tendência do governo nacional em interferir no trâmite dos projetos de lei que correm nas casas legislativas dos estados. 89% dos estados americanos afirmaram que não é comum a presença de representantes do governo nacional nas audiências públicas ou demais consultas com enfoque em assuntos internacionais. Do mesmo modo, 80% dos estados relataram não ser comum que representantes do governo federal atuem “por detrás das cortinas” a fim

---

<sup>161</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>162</sup> Ibidem.

de apoiarem ou fazerem oposição à aprovação de determinado projeto de lei estadual sobre temas internacionais. Por outro lado, os assuntos comerciais e ambientais foram indicados como os setores mais suscetíveis de sofrerem algum tipo de intervenção de Washington. Ao mesmo tempo, o Departamento de Agricultura e o Departamento do Comércio foram os órgãos do governo federal enunciados como os mais tendentes a atuarem junto às casas legislativas dos estados em defesa de determinada posição em matéria de política externa do governo dos Estados Unidos.<sup>163</sup>

Os casos de conflito entre o governo nacional e o engajamento internacional tanto dos governos quanto dos legislativos estaduais ocorrem apenas pontualmente. Logo, pelo menos de acordo com a percepção das organizações interestaduais americanas, não se pode atestar que a oposição do governo nacional seja um obstáculo à paradiplomacia estadual dos Estados Unidos. Para o Council of State Government (que, junto com a National Governors' Association, é uma das três mais importantes organizações interestaduais americanas), o problema seria exatamente não a oposição, mas a indiferença do governo federal:

In general, the federal government has shown little interest in state governments' efforts to forge partnerships, pursue economic opportunities, pass resolutions on international topics, and advance other interest in international arena. In fact, the true intergovernmental obstacle to state international engagement is federal indifference. States need active avenues of consultation, cooperation, and assistance from the State Department, the U.S. Department of Commerce, the Office of the U.S. Trade Representative, and other agencies to accomplish their goals and defend their interests in the international arena. Today, such mechanisms remains few and far between.<sup>164</sup>

### **3.6. Conclusões parciais**

Da reconstrução e análise da trajetória do engajamento internacional dos estados americanos, podem-se extrair as seguintes conclusões.

PRIMEIRA — No período anterior à Guerra Civil, sucederam alguns episódios de envolvimento dos governos estaduais da federação americana com os assuntos internacionais. O envolvimento, porém, era esporádico e desprovido de um arcabouço institucional voltado especificamente para tal finalidade.

---

<sup>163</sup>Ibidem, p. 29.

<sup>164</sup>Ibidem. p. 6.

SEGUNDA — A atual fase de engajamento internacional dos estados americanos iniciou-se na década de 1970 e decorreu da ação combinada do aumento da dependência dos Estados Unidos em relação à economia mundial e das transformações na estrutura organizacional dos governos estaduais daquele país. Nos anos de 1970, a penetração das forças econômicas globais na sociedade americana alcançou áreas que tradicionalmente eram da competência dos governos estaduais, trazendo tanto novas ameaças quanto novos desafios para os agentes políticos e econômicos dos estados da federação. Desta feita, o envolvimento dos estados americanos com a esfera internacional foi uma resposta política subnacional aos efeitos da penetração, no país, das forças internacionais e compôs-se de uma clara manifestação da sensibilidade dos Estados Unidos à chamada interdependência complexa.

TERCEIRA — A ordem internacional do pós-Guerra Fria conferiu dinamismo e magnitude ao envolvimento dos estados americanos com o meio internacional. Ao mesmo tempo em que o movimento de regionalização (ali materializado pelo estabelecimento do NAFTA) naturalmente incrementava os mecanismos de cooperação fronteiriça com os governos subnacionais do México e do Canadá, o movimento de globalização derrubava antigas barreiras aos interesses econômicos dos governos estaduais americanos, levando ao alargamento do alcance das missões internacionais de seus governadores e do estabelecimento de seus escritórios comerciais no exterior.

QUARTA — A face contemporânea do engajamento internacional dos estados americanos difere-se significativamente daquela dos anos anteriores à década de 1970. Ao longo do período 1939-1970, primeiramente como parte do esforço de guerra e, depois, profundamente atrelado à Guerra Fria, a interação internacional dos governos subnacionais no interior da superpotência ocidental marcava-se por uma agenda extremamente securitizada. Nas primeiras décadas que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, até mesmo os assuntos econômicos (tais como o comércio internacional) eram tratados pelos estados como uma extensão do chamado *Cold War Consensus*. Diferente desse escopo restrito, a atual fase do envolvimento dos estados com o meio internacional caracteriza-se pela sua natureza multidimensional, abrangendo um leque amplo e diversificado de áreas e temas.

QUINTA — No período de 1939 a 1970, a agenda internacional dos governos estaduais americanos, ainda que nitidamente securitizada, era bastante ativa e até

mesmo reconhecida pelo governo nacional dos Estados Unidos. A ratificação da Carta da ONU, a corrida nuclear, o papel das universidades estaduais na disputa com a URSS pela dianteira científica, a crise dos mísseis, a política externa americana de contenção do comunismo na América Latina e a Guerra do Vietnã foram alguns dos assuntos de dimensão internacional que ocuparam lugar de realce nas pautas dos encontros anuais da National Governors' Association e receberam grande atenção por parte dos estados.

SEXTA — Uma das características mais marcantes do federalismo americano e da história das relações intergovernamentais do país é a criação de instituições interestaduais. Estabelecidas por iniciativas dos próprios governos estaduais, semelhantes organizações guardam alto grau de autonomia em relação ao governo central e, mais do que veículos do intercâmbio entre os estados da federação, mantêm um considerável grau de intercâmbio entre si. À medida que a agenda dos governos estaduais internacionalizou-se, a cooperação intrainstitucional e interinstitucional dessas organizações foi fundamental para o aumento da capacidade de coordenação e de *lobby* dos estados no enfrentamento dos desafios vinculados ao mundo exterior e na busca de oportunidades relacionadas à esfera internacional. Em uma abordagem analítica, o associativismo interestadual foi a resposta da cultura federalista americana ao movimento de ampliação da proeminência do governo central sobre os assuntos domésticos. Quando o dinamismo histórico do federalismo tendeu para um papel mais decisivo de Washington, os estados desenvolveram uma nova noção do fato de serem “unidos”. Tais fatores da trajetória de engajamento internacional dos estados americanos tornam razoável afirmar que o elevado grau de intercâmbio e cooperação dos estados americanos, em matéria de assuntos internacionais, é uma confluência do aumento da interdependência global com o do associativismo interestadual.

SÉTIMA — Além das alterações e modificações sobrevindas na estrutura de seus governos (percebidas já em fins da década de 1970), os estados americanos igualmente experienciaram modificações e rearranjos institucionais em suas casas legislativas. Essas adaptações institucionais do legislativo estadual (percebidas a partir dos anos de 1990) tiveram como finalidade dar respostas aos impactos da penetração das forças globais sobre o nível subnacional da estrutura política do federalismo dos Estados Unidos. A criação de programas estaduais de promoção dos negócios internacionais na máquina administrativa estadual e a emergente tendência ao

estabelecimento de comitês de relações exteriores nas casas legislativas estaduais são duas claras evidências históricas da sensibilidade dos governos estaduais às novas demandas trazidas pela globalização contemporânea.

OITAVA — O embate ocorrido no Encontro Anual de 1956 da National Governors' Association, protagonizado pelos governadores dos estados da região Sul e outro grupo de estados liderado pelo governador de Maryland, é um expressivo exemplo do que a teoria da globalização chama de “impactos distributivos” do processo de aumento da interconexão global. O objeto da disputa — um programa de energia nuclear mais agressivo — era visto pelos governadores do Sul como um dos motores de impulsão do desenvolvimento de sua região. Por outro lado, governadores de estados produtores de combustível fósseis opunham-se à aceleração dos investimentos em energia nuclear, preocupados com uma mudança de matriz energética que reduzisse seu poder econômico.

NONA — A preocupação do governo nacional americano em obter uma posição dos governadores favorável à criação da ONU e à presença dos Estados Unidos, em uma organização global, é uma clara demonstração do processo de constituição do que a teoria de globalização chama de “governança de múltiplas camadas”. Mais que permitir o comparecimento a duas distintas conferências, a viagem que o enviado do governo federal americano fez de São Francisco a Mckinac Island — saindo da conferência de criação da ONU e indo à conferência da NGA — ilustra bem as conexões e interdependência entre três níveis de governo: o subnacional, o nacional e o global.

DÉCIMA — A reação do governo federal ao ativismo internacional dos estados depende do caráter perturbador ou não das leis aprovadas pelas casas legislativas estaduais. De acordo com o *CSG-GMU Survey 2003*, não há uma disposição do governo nacional em interferir no trâmite dos projetos de lei que correm nas casas legislativas dos estados. 89% dos estados americanos asseveraram que não é corriqueira a presença de representantes do governo nacional nas audiências públicas ou demais consultas com enfoque em assuntos internacionais.

**Figura 3.3. EUA:  
compêndio da pauta internacional dos encontros anuais da NGA (1942-1969)**

<b>Ano</b>	<b>Local</b>	<b>Tópicos de dimensão internacional</b>
<b>1942</b>	Asheville, Carolina do Norte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os estados e o esforço de guerra</li> <li>• A legislação, o estado de guerra e os poderes emergenciais dos governadores em tempo de guerra</li> <li>• A relação entre os governos federais e estaduais em tempos de guerra</li> <li>• Organização da defesa civil e o treinamento das Guardas Estaduais em tempo de guerra</li> <li>• Debate acerca de um programa de produção de alimentos em tempo de Guerra (victory home food supply program)</li> <li>• A receita estadual em tempo de guerra</li> <li>• A administração do racionamento de guerra e do controle de preços em tempos de guerra</li> <li>• As barreiras comerciais interestaduais e seu impacto sobre o esforço de guerra.</li> </ul>
<b>1943</b>	Columbus, Ohio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização e operação da defesa civil em tempos de guerra</li> <li>• Assistência dos estados aos programas de treinamento militar</li> <li>• Os estados e o problema da oferta de mão-de-obra para a produção de alimentos</li> <li>• A guerra e os estados produtores de petróleo</li> <li>• A importância da Rússia na II Guerra</li> </ul>
<b>1944</b>	Hershey, Pensilvânia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• State contributions to postwar reconstruction and development</li> <li>• Uso da influência dos governadores na aprovação, no Congresso Nacional, de legislações relacionadas ao esforço de guerra</li> </ul>
<b>1945</b>	Mickinac Island, Michigan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A primeira conferência da Organização das Nações Unidas e a participação dos EUA em organizações internacionais</li> </ul>
<b>1949</b>	Colorado Springs, Colorado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta de resolução de apoio à Organização das Nações Unidas</li> <li>• Apoio dos estados ao Programa de Recuperação da Europa (Plano Marshal)</li> <li>• Endossamento político ao Tratado do Atlântico Norte</li> </ul>
<b>1950</b>	White Sulphur Spring, West Virginia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envio de gestores públicos e técnicos dos governos estaduais para prover assistência a países pobres da África, Ásia e no Oriente Médio</li> </ul>
<b>1951</b>	Gatlimburg, Tennessee	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O conflito na Coreia</li> <li>• A importância das alianças estratégicas dos EUA</li> </ul>
<b>1953</b>	Seattle, Washington	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As relações dos EUA com o Sudeste Asiático</li> </ul>
<b>1955</b>	Chicago, Illinois	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Guerra Fria e a liberalização do comércio internacional</li> </ul>

**Figura 3.3. EUA:  
compêndio da pauta internacional dos encontros anuais da NGA (1942-1969)**

<b>Ano</b>	<b>Local</b>	<b>Tópicos de dimensão internacional</b>
<b>1956</b>	Atlantic City, New Jersey	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A importância das alianças entre as nações da Europa Ocidental e entre a Europa e os EUA</li> <li>• Debate sobre o uso civil da energia atômica e os estados hospedeiros de reatores nucleares</li> <li>• Necessidade dos EUA de manterem a dianteira em relação a URSS no uso de energia nuclear para fins pacíficos</li> </ul>
<b>1957</b>	Williamsburg, Virginia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O uso de energia nuclear para fins pacíficos</li> </ul>
<b>1958</b>	Bal Harbour, Flórida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Guerra Fria e as relações intergovernamentais nos EUA</li> <li>• A importância da Organização das Nações Unidas</li> </ul>
<b>1959</b>	San Juan, Porto Rico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A democracia na América Latina</li> <li>• Envio à América Latina de missão internacional de governadores</li> <li>• Apoio dos estados ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)</li> <li>• Relatório sobre a viagem do Comitê Executivo da NGA à URSS</li> <li>• Convite aos presidentes das repúblicas da URSS para visitarem os EUA</li> </ul>
<b>1960</b>	Glacier National Park, Montana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparativos para a missão internacional de governadores à América Latina</li> </ul>
<b>1961</b>	Honolulu, Havaí	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A importância da aliança estratégica com o Japão e as relações comerciais Japão-EUA</li> </ul>
<b>1962</b>	Harshey, Pensilvânia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório da missão internacional de governadores enviada ao Japão</li> <li>• Acordos de comércio internacional e seus impactos sobre a economia dos estados</li> <li>• O papel dos estados na geração de empregos para os refugiados cubanos</li> </ul>
<b>1963</b>	Miami Beach, Flórida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A evolução do comércio internacional</li> <li>• Atribuições do Governors' Conference Committee on Civil Defense and Post-Attack Recovery</li> <li>• Os refugiados cubanos</li> </ul>
<b>1964</b>	Cleveland, Ohio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitê de Educação e Guerra Fria</li> </ul>
<b>1965</b>	Minneapolis, Minnesota	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano do presidente Lyndon Johnson de envio de tropas adicionais ao Vietnã</li> </ul>
<b>1967</b>	SS Independence, Virgin Islands	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta de organizar e sediar uma Conferência Mundial de Governadores</li> </ul>

Fonte: elaboração própria com base nos arquivos da National Governor Association

**Figura 3.4 - EUA: autoridades ligadas aos assuntos internacionais presentes nos encontros anuais da NGA (1942-1969)**

Ano	Local	Autoridades relacionadas a assuntos internacionais
1942	Asheville,  Carolina do Norte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Visconde de Halifax</b> <b>Embaixador do Reino Unido</b></li> <li>• Dr. Alexander Loudon Embaixador da Holanda</li> <li>• Dr. Hu shih Embaixador da China nos EUA</li> <li>• Robert P. Patterson Subsecretário da Guerra (EUA)</li> <li>• Paul V. McNutt Presidente da <i>War Manpower Commission</i></li> </ul>
1943	Columbus, Ohio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Joseph E. Daules  Ex-embaixador americano na URSS</li> <li>• Gal. George C. Marshall  Chefe-de-pessoal do Exército dos EUA</li> </ul>
1944	Hershey, Pensilvânia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• General George C. Marshall  Chefe-de-pessoal do Exército dos EUA</li> <li>• Bernard M. Baruch  Gabinete de Mobilização para a Guerra</li> <li>• Almirante Ernest J. King  Comandante-chefe de Operações Navais</li> </ul>
1945	Mickinac Island, Michigan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almirante Ernest J. King  Comandante-chefe de Operações Navais</li> <li>• General George C. Marshall  Chefe-de-pessoal do Exército dos EUA</li> </ul>
1946		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Robert P. Patterson  Secretário da Guerra</li> <li>• Dwight D. Eisenhower  General do Exército dos EUA</li> </ul>
1947		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Charles E. Bohlen  Conselheiro do Departamento de Estado</li> </ul>
1949	Colorado Springs, Colorado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gal. Walter Bedell Smith  Ex-embaixador americano na URSS</li> </ul>

1950	White Sulphur Spring, West Virginia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dean G. Acheson</b></li> </ul>
1951	Gatlinburg, Tennessee	Secretário de Estado <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>John Foster Dulles</b></li> </ul>
1953	Seattle, Washington	Embaixador <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lester B. Pearson</b></li> </ul>
1955	Chicago, Illinois	Ministro de Relações Exteriores do Canadá <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sir Roger Makins,</b></li> </ul>
1956	Atlantic City, New Jersey	Embaixador do Reino Unido nos EUA <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>General Alfred M. Gruenther</b></li> </ul>
1957	Williamsburg, Virginia	Supremo Comandante das Forças Aliadas da Europa <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dwight D. Eisenhower</b></li> </ul>
1958	Bal Harbour, Flórida	Presidente dos EUA <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dag Hammarskjöld</b></li> </ul> Secretário Geral da ONU <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Neil H. McElroy</b></li> </ul>
1959	San Juan, Porto Rico	Secretário de Defesa (EUA) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Christian A. Herter</b></li> </ul> Secretary, U.S. Department of State <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Douglas Dillon</b></li> </ul> Subsecretário de Estado <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Galo Plaza</b></li> </ul> Ex-presidente do Equador

**Figura 3.4 . EUA: autoridades ligadas aos assuntos internacionais presentes nos encontros anuais da NGA (1942-1969)**

Ano	Local	Autoridades relacionadas aos assuntos internacionais
1960	Glacier National Park, Montana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>John Diefenbaker</b></li> </ul> Primeiro-ministro do Canadá <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Emilio Donato del Carril</b></li> </ul> Embaixador da Argentina nos EUA <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Walther Moreira Salles</b></li> </ul> Embaixador do Brasil nos EUA

---

1961	Honolulu, Havaí	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lyndon B. Johnson</b> Vice-presidente dos EUA</li> <li>• <b>Hayato Ikeda</b> Primeiro-ministro do Japão</li> <li>• <b>Zentaro Kosaka</b> Ministro das Relações Exteriores do Japão</li> <li>• <b>Kiichi Miyazawa</b> Membro do Congresso Nacional Japonês</li> <li>• <b>Shigenobu Shima</b> Vice-ministro das Relações Exteriores do Japão</li> <li>• <b>Toshiro Shimanouchi</b> Conselheiro do Ministério de Relações Exteriores do Japão</li> </ul>
1962	Harshey, Pensilvânia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>John F. Kennedy</b> Presidente dos EUA</li> <li>• <b>Koichiro Asakai</b> Embaixador japonês em Washinton</li> <li>• <b>Robert S. McNamara</b> Secretário de Defesa</li> </ul>
1963	Miami Beach, Flórida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Luther H. Hodges</b> Secretário de Comércio</li> </ul>
1964	Cleveland, Ohio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dean Rusk</b> Secretário de Estado</li> </ul>
1965	Minneapolis, Minnesota	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lyndon B. Johnson</b> <b>Presidente dos EUA (TV Conference)</b></li> <li>• <b>Hon. Hubert H. Humphrey</b> Vice-presidente dos EUA</li> </ul>

---

---

1968	Washington, District of Columbia (Encontro de Inverno)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dean Rusk</b> Secretário de Estado</li> <li>• <b>Robert S. McNamara</b> Secretário de Defesa</li> <li>• <b>Alexander B. Trowbridge</b> Secretário de Comércio</li> <li>• <b>Ambassador Winthrop G. Brown</b></li> <li>• <b>Ambassador Averell Harriman</b></li> <li>• <b>George F. Morrison</b> Câmara de Comércio dos EUA</li> </ul>
	Cincinnati, Ohio (Encontro Anual)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lyndon B. Johnson</b> Presidente dos EUA</li> </ul>
1969	Washington, DC (Encontro de Inverno)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Elliot Richardson</b> Subsecretário de Estado</li> <li>• <b>Charles W. Yost</b></li> <li>• Embaixador dos EUA na ONU</li> </ul>

\*Os presidentes e vice-presidentes dos Estados Unidos só foram considerados quando a presença deles no encontro anual era para tratar de temas internacionais.

Fonte: elaboração própria, com base em dados dos arquivos da NGA

## Capítulo IV

### A TRAJETÓRIA DO ENVOLVIMENTO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

*Está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável.*

Fernando Henrique Cardoso

A história da relação entre os estados brasileiros e o meio internacional é marcada, sobretudo, pela oscilação. Essa trajetória oscilante inicia-se com uma fase de extraordinária — e praticamente desconhecida — interconexão dos governos estaduais da Primeira República com o comércio mundial e o sistema financeiro internacional

(entre 1891-1926), passa por quase seis décadas de retração e relativo recolhimento (entre 1926-1983) para, finalmente, atingir um período de singular engajamento internacional (de 1983 aos dias atuais).

A presente seção objetiva analisar essa oscilante trajetória do envolvimento dos governos estaduais do Brasil com a arena internacional e sustenta dois argumentos centrais. O primeiro é o de que o Brasil constitui-se em um raro caso de intenso engajamento internacional de atores subnacionais ocorrido em um período anterior ao da globalização contemporânea. O argumento baseia-se em evidências rastreadas por um estudo recentemente desenvolvido por pesquisadores da Harvard Business School e da Boston University sobre a conexão direta dos governos estaduais brasileiros da Primeira República com a economia internacional e com os então quatro principais mercados financeiros do mundo. Adicionalmente, como forma de desenvolver o argumento, a presente tese buscou imergir o tema da paradiplomacia estadual da Primeira República dentro do conceito de “globalização moderna”, servindo-se, para tanto, dos quatro elementos de dimensão espaço-temporal do esquema analítico proposto por David Held et al: a *extensão* das conexões dos estados brasileiros com as forças globais, a *intensidade* das interações internacionais dos governos estaduais, a *velocidade* dessas interações e, finalmente, seus *impactos* sobre os estados individualmente e sobre o federalismo brasileiro em geral.

O segundo argumento central é o de que o atual estágio de engajamento internacional dos estados brasileiros resultou principalmente de duas grandes transformações pelas quais o Brasil passou durante as duas últimas décadas do século XX: a descentralização política e fiscal e o aumento do grau de exposição e da sensibilidade dos atores subnacionais brasileiros à economia mundial. Enquanto a primária dessas transformações está diretamente relacionada ao processo de abertura política dos anos de 1980 e ao federalismo brasileiro contemporâneo, a segunda deu-se em função do processo de abertura e estabilidade econômica iniciado nos anos de 1990.

A seção está dividida em três subseções. A primeira, em um esforço praticamente inédito na literatura brasileira sobre a atuação internacional dos governos subnacionais do País, aborda a paradiplomacia da Primeira República e desenvolve o

primeiro dos argumentos acima.<sup>165</sup> A segunda parte dedica-se ao período de *dark age* do envolvimento internacional dos estados brasileiros, analisando rapidamente o tema no vão de tempo que se estende da Revolução de 1930 até o fim do Regime Militar. A derradeira parte enfoca as origens do atual estágio da paradiplomacia estadual brasileira, iniciado com a Nova República, e desenvolve o segundo dos argumentos centrais.

#### 4.1. A paradiplomacia estadual da Primeira República (1889-1930)

O envolvimento dos estados brasileiros com a arena internacional não é algo novo. Durante a Primeira República (1889-1930), os governos estaduais mantinham um elevado nível de interação com a economia mundial e tinham relações diretas, regulares e soberanas com o sistema financeiro internacional.<sup>166</sup> Embora seja um tema pouco estudado pela literatura brasileira de Relações Internacionais, a análise das conexões dos estados brasileiros com as forças e condições globais parece estar mais desenvolvido pela literatura nacional e internacional produzida pelo campo de Economia.<sup>167</sup> O texto *Endowments, Fiscal Federalism, and the Cost of Capital for States: Evidence from Brazil, 1891-1930* é um dos mais recentes estudos produzidos pelo campo da Economia sobre o tema. Publicado em outubro de 2009, pela Harvard Business School, o texto foi escrito pelos economistas Aldo Musacchio (Harvard University) e André Fritscher (Boston University) e apresenta algumas das conclusões de dois importantes eventos acadêmicos: o *Harvard Economic History Seminar* e a *Harvard Conference on New Frontiers of Latin American Economic History*. Apesar de o *paper* tratar de

---

<sup>165</sup> Como já dito na Introdução da presente tese, Carmem Juçara da Silva Nunes, em dissertação de mestrado defendida em 2005 pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, fez breve e competente menção à atuação internacional dos governos estaduais da Primeira República. É importante mencionar ainda que se encontra em andamento no Programa de Doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília a promissora pesquisa de doutoramento do economista José Nelson Bessa, abordando o fenômeno por ele denominado de “paradiplomacia Financeira”. Além de estudioso do tema, Bessa possui larga experiência como operador da paradiplomacia estadual após ter criado e chefiado a Assessoria de Relações Internacionais do Estado do Ceará (1995-2006).

<sup>166</sup> Obviamente, o contexto mundial do engajamento internacional dos estados brasileiros ocorrido na Primeira República difere-se grandemente do atual contexto de globalização que envolve a paradiplomacia estadual da Nova República (iniciada em 1985). No entanto, a diferença de contexto não invalida o fato de que, até meados da década de 1920, os governos estaduais da federação brasileira estavam diretamente envolvidos com a economia internacional, seja no uso de sua autonomia para tributar as exportações, seja na emissão de títulos no exterior.

<sup>167</sup> Dentre os estudos do campo da economia, que lidam com a atuação internacional dos estados brasileiros ao longo da Primeira República, podem ser citados os trabalhos de Marcelo de Paiva Abreu (**Brazil as a debtor**, 1824-1931 in *Economic History Review*, 59, 2006), de André C. Martinez Fritscher (**Bargaining for Fiscal Control: Tax Federalism in Brazil and Mexico, 1870-1940**, Boston University, Ph.D. dissertation, 2009), de P. Mauro, N. Sussman and Y. Yefeh (*Emerging Markets and Financial Globalization: Sovereign Bounds Spreads in 1870-1913 and Today*. Oxford and New York, 2006) e de J.L.Love (**Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937**, in M. Carmagnani., *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México, 1993).

variáveis financeiras e ter como objetivo principal explicar certas determinantes do risco-país, as evidências usadas pelos autores claramente reforçam e ampliam o conhecimento a respeito do elevado patamar de envolvimento dos governos estaduais da Primeira República com o meio internacional.<sup>168</sup>

Na mesma linha, outro texto relevante e recente é a tese de doutorado de Fritscher, defendida em 2009 no Departamento de Economia da Boston University. A tese compara o pacto federativo brasileiro ao mexicano, no que concerne aos mecanismos de negociação dos recursos fiscais entre os governos centrais e os governos subnacionais dos dois países (FRITSCHER, 2009).

A presente tese transporta os recentes achados de Fritscher e Musacchio para o campo das Relações Internacionais e focaliza aqueles elementos do interesse dos estudos da paradiplomacia. Assim, a inferência mais significativa retirada dos estudos recentes da Universidade de Harvard e da Boston University diz respeito ao tratamento nacional conferido pelos investidores internacionais aos estados da federação brasileira ao longo das quatro primeiras décadas da história republicana do País. Semelhante tratamento nacional estava fundado em dois fatores cruciais. O primeiro era o modelo não usual de “extremo federalismo fiscal” adotado pela Constituição de 1891, que concedia aos governos estaduais o direito exclusivo de tributar as exportações.<sup>169</sup> O segundo e determinante fator era a autonomia dos estados brasileiros para emitirem títulos no mercado financeiro internacional. Essa autonomia dava-se pelo fato de que, graças à completa ausência de qualquer provisão constitucional limitando o endividamento doméstico ou internacional dos estados, a Constituição de 1891

---

<sup>168</sup> O artigo de Fritscher & Musacchio expande os estudos feitos pelo economista brasileiro Marcelo de Paiva Abreu e tornados públicos em 2006. Os economistas de Harvard dedicaram-se a analisar mais atentamente os papéis emitidos pelos estados da federação brasileira. O argumento central dos autores é o de que a capacidade fiscal dos estados brasileiros era um das principais variáveis na determinação do cálculo de “*spreads*” para os capitais tomados emprestados pelos estados brasileiros no mercado financeiro internacional. Ver artigo original de Abreu em M. Abreu, ‘Brazil as a debtor’, *Economic History Review* (2006), PP. 765-787.

<sup>169</sup> Na verdade, um dos mais importantes pontos discutidos pela Assembleia Nacional Constituinte (1889-1891) foi a distribuição das receitas públicas e do poder arrecadatório entre os estados e a União. Em essência, o debate constituinte não abordou a questão de que o Brasil deveria ou não ser uma república federalista e sim quão descentralizado o sistema federalista viria a ser. Ver W.P. Costa, ‘A Questão Fiscal na Transformação Republicana: Continuidade e Descontinuidades’, *Economia e Sociedade*, 10 (1998), p. 141-174.

implicitamente dava aos governos estaduais direito de emitir papéis no mercado financeiro interno e no exterior.<sup>170</sup>

Os estados brasileiros não deixaram de aproveitar essa grande janela de oportunidades criada pelo ordenamento jurídico brasileiro e pelo mercado financeiro internacional. O envolvimento direto dos governos estaduais do Brasil com o comércio internacional sucedeu de maneira quase que automática, graças ao dispositivo constitucional que facultava aos estados estabelecer sua própria política fiscal e fixar soberana e individualmente suas próprias tarifas para as exportações originadas de seu território. Adicionalmente, sem constrangimentos constitucionais para a emissão de títulos públicos como forma de captar recursos no exterior, os governos estaduais da Primeira República tornaram-se extremamente ativos e presentes nos principais mercados financeiros internacionais (MUSACCHIO; FRITSCHER, 2009, p. 11-14).

Na literatura brasileira de Relações Internacionais, o relevante trabalho de Carmem J. S. Nunes, ainda que de forma breve e sucinta, chama a atenção para a dimensão econômica e fiscal do significado do comércio internacional para os estados brasileiros da República Velha (NUNES, 2005). A presente tese revisita o fator observado por Nunes e, servindo-se dos recentes estudos de Fritscher e Mussacchio, reconstrói o ambiente internacional dentro do qual a paradiplomacia estadual era processada. Destarte, a tese aborda mais detalhadamente o peso do comércio internacional, apresentando dados mais específicos sobre a sua dimensão fiscal e acrescenta um novo parâmetro: a dimensão financeira da importância da agroexportação para os governos estaduais da Primeira República.

#### **4.1.1. Elos da interdependência: a dimensão fiscal**

O envolvimento internacional dos estados da Primeira República era extraordinariamente intenso. Essa intensidade era impulsionada pela existência de uma direta e forte conexão entre as sociedades e os governos dos estados brasileiros com as forças comerciais e financeiras internacionais. Os principais nexos dos estados com a esfera internacional possuíam pelo menos duas distintas dimensões: fiscal e financeira. A dimensão fiscal configurava-se exatamente devido ao fato de que, com a nova

---

<sup>170</sup> O inciso 2º do artigo 65 da Constituição Federal de 1891 facultava aos estados todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”.

situação de distribuição dos recursos políticos e fiscais entre os estados e o governo nacional oriunda do estabelecimento da República, as receitas com a arrecadação provinda da tributação dos negócios internacionais dos estados, particularmente as exportações, passaram a ser a mais importante fonte de arrecadação dos estados da federação (VERSANO, 1997, p. 3).

De fato, durante os anos do Segundo Reinado (1840-1889), os governos subnacionais regionais do Brasil não tinham tirado vantagens diretas do “boom” das novas commodities ocorrido na II metade do século XIX. Como consequência da extrema centralização que caracterizou o Império (1822-1889), o governo central coletava em torno de 80-85% do total dos impostos arrecadados no Brasil.<sup>171</sup> Em contrapartida, as províncias tinham um diminuto poder, que praticamente não dispunham de controle sobre sua situação fiscal. Essas não eram, por exemplo, autorizadas a coletar impostos sobre as importações ou mesmo sobre o comércio interprovincial.

O modelo fiscal centralizador do Império gerava graves assimetrias na aplicação dos recursos coletados pelo governo nacional. Exemplos disso podem ser vistos em 1888, quando o Ministério da Agricultura e de Obras Públicas (detentor de um quarto do orçamento público nacional) gastou 66% de seu orçamento somente na área do Rio de Janeiro, contra apenas 3.14% gastos em todo o estado de São Paulo. As regiões Norte e Nordeste também contribuía mais do que recebiam aplicações dos recursos fiscais. A região Sul possuía um saldo positivo, graças ao grande volume de recursos que o governo central investia para financiar as bases militares nas tensas fronteiras com a Argentina e o Uruguai (FRITSCHER, 2009).

Todavia, a situação mudou drasticamente com a implantação da República. Já durante a Assembleia Nacional Constituinte, a discriminação das rendas entre a União e os estados foi a mais longamente discutida e a que mais provocou dissidências (COSTA, 1994, p. 57). A cisão entre as forças e interesses regionais em disputa na Constituinte era nítida:

As bancadas da região Nordeste haviam-se articulado em torno de um projeto radical de descentralização tributária, segundo o qual os estados passariam a ter autoridade exclusiva sobre os impostos de exportação e de importação,

---

<sup>171</sup> Brazil, Ministério da Agricultura, Finanças da União e dos Estados 1822-1913 (Rio de Janeiro, 1917), (APUD MUSACCHIO; FRITSCHER., 2009, 6).

com base no argumento de que o imposto de exportação não lhes forneceria as receitas necessárias à sua autonomia fiscal. Júlio de Castilhos, representante do Rio Grande do Sul, propunha um arranjo ultrafederalista, que reservava aos estados exclusividade da competência residual em matéria tributária, assim como estabelecia uma quota-parte para os estados das receitas arrecadadas pela União. Por outro lado, Rui Barbosa liderou uma aliança da União com os estados exportadores (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas) para manter o imposto de importação sob autoridade exclusiva do governo central (ARRETCHE, 2005, p. 70).

Ao final, a Constituição de 1891, em seu artigo 9º, acabou por dispor claramente que era da “competência exclusiva dos Estados decretarem impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção”. Desse modo, o novo texto constitucional conferiu aos estados a autonomia para estabelecer e seguir suas próprias políticas fiscais e determinar suas tarifas de exportação. Desde então, os estados passaram a contar com a tributação sobre as exportações como sua mais importante fonte de receita fiscal. Os dados levantados por Fritscher e Mussacchio dão conta de que, entre 1914-1916, a arrecadação sobre as exportações representavam, em média, algo em torno de 60% da receita total dos estados. Havia ainda casos especiais de maior dependência em relação à arrecadação com as exportações, como os estados do Espírito Santo e do Rio Grande do Norte, em que 85% da receita estadual do período proveio da tributação sobre as exportações de produtos saídos de seus respectivos territórios. A melhor performance fiscal com a arrecadação sobre os negócios internacionais dos estados foi inegavelmente a do estado de São Paulo, que aumentou em três vezes sua arrecadação per capita e, sozinho, coletava quase 40% do arrecadado pela totalidade dos estados. A situação contrastante ficava por conta dos estados de Goiás e Rio Grande do Sul, os quais tiravam das exportações apenas 24% e 29% de suas arrecadações, respectivamente (MUSACCHIO; FRITSCHER, 2009, p. 8).

A tabela 4.1. mostra as significativas variações da capacidade fiscal dos estados durante a Primeira República, tendo como critério a arrecadação per capita. Percebe-se que a receita média dos estados era de 9.5 mil réis per capita (um pouco mais de R\$ 5 mil). No entanto, alguns estados arrecadavam mais de 20 mil réis per capita e, em contrapartida, um grande número de estados tinha receita inferior a 4.500 réis per capita. Outro fator indicado pela tabela é que os estados com maior arrecadação per capita eram aqueles com maior índice de exportação per capita: São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Espírito Santo (exportadores de café) e Amazonas e Pará (exportadores de borracha).

**Tabela 4.1. States distribution of bounds issued in Brazil (1889-1930)**

		Main commodity exported	Number of debt issues	State revenue per capita per year	Exports per capita per year	Total debt in pounds sterling	Amount received in pounds sterling (debt minus fees)	Amount received %	Amount received per capita by 1913 (cumulative)	Date of first state bond issue
São Paulo	SP	Coffee	22	21.5	80.9	65,241,076	58,694,000	41.5%	163.1	1888
Federal District	DF	Coffee	10	37.9		24,205,082	21,828,000	15.4%	248.1	1889
Minas Gerais	MG	Coffee	10	6.2	47.3	16,284,143	13,880,000	9.8%	35.5	1896
Rio Grande do Sul	RS	Cattle	4	12.1	24.9	11,532,235	10,491,000	7.4%	61.0	1919
Rio de Janeiro	RJ	Coffee	4	9.7	89.4	8,052,371	7,515,000	5.3%	64.8	1912
Bahia	BA	Tobacco	7	5.4	26.6	6,076,129	5,258,000	3.7%	23.4	1888
Amazonas	AM	Rubber	4	36.3	237.5	5,742,976	4,772,000	3.4%	210.5	1902
Paraná	PR	Mate	5	11.1	43.7	5,210,477	4,744,000	3.4%	84.5	1905
Pernambuco	PE	Sugar	4	6.8	18.1	3,832,178	3,289,000	2.3%	21.5	1905
Espirito Santo	ES	Coffee	6	15.5	85.1	3,337,825	2,879,000	2.0%	80.9	1894
Pará	PA	Rubber	4	18.1	109.8	3,292,453	2,720,000	1.9%	39.4	1901
Santa Catarina	SC	Mate	3	5.7	11.9	2,405,556	2,157,000	1.5%	36.5	1909
Maranhão	MA	Cotton	4	4.1	14.1	1,579,254	1,326,000	0.9%	23.1	1910
Ceará	CE	Cattle	2	3.4	11.0	1,040,881	882,000	0.6%	10.5	1910
Alagoas	AL	Sugar	2	3.4	7.8	871,250	697,000	0.5%	10.6	1906
Rio Grande do Norte	RN	Cotton	1	4.7	5.7	343,373	285,000	0.2%	7.0	1910
<b>Total</b>			<b>92</b>	<b>9.5</b>	<b>45.9</b>	<b>159,047,256</b>	<b>141,417,000</b>	<b>100.0%</b>	<b>67.0</b>	

Fonte: MUSACCHIO; FRITSCHER (2009, p.16)

A tabela 4.2. mostra as diferentes tarifas estaduais aplicadas à exportação de commodities, tendo como referência o ano de 1912. Dentro de um mesmo estado, a maior variação nas tarifas ocorre na Bahia (onde as tarifas de exportação, dependendo do produto, variavam de 1% a 35%) e no Pará (com variação de 3% a 22%). Os estados com menor variação em suas alíquotas de exportação eram o Rio Grande do Norte, Piauí e Goiás — que mantinham uma única tarifa para todos os produtos. Na comparação entre os estados, o produto que mais sofria oscilações em sua alíquota de exportação era a madeira (variando dos 3% cobrados pelo estado do Pará aos 25% cobrados pelo estado de Alagoas), a borracha (variando dos 3% cobrados pelo estado do Amazonas aos 22% taxados pelo estado do Pará) e, ainda que em menor medida, o açúcar (variando de 1% cobrado pelo estado da Bahia aos 12% taxados pelo também nordestino estado do Piauí). As alíquotas estaduais sobre as exportações de café sofriam variações relativamente pequenas entre os estados produtores do principal produto da pauta de exportação brasileira. A menor tarifa cobrada era a do estado do Paraná (4%) e, a maior, a do estado de São Paulo (9%).

**Figura 4.2. Ad valorem tax rates on commodity by states (percentage points) circa 1912**

	BA	SE	AL	PE	Paraíba	RN	CE	PI	MA	PA	AM	RJ	SP	MG	PR <sup>a</sup>	SC	Rs <sup>a</sup>	MG	MT	GO
and	35																			
Wood	20		25				10			3					4	10				12
Wool	14	12	15	15				12		17						10				12
Wines	14	12	10		10	8	7			10					10					12
Cocoa	12									6	5									
Rubber	9	10			6	8		12	3	22	20 <sup>a</sup>									20 <sup>a</sup>
Tobacco	8				8		6									8				
Coffee	7	8			8							8.5	9 <sup>b</sup>	8	4	8		8		6
Coconuts	5																			
Sold	2			20																
Sugar	1	7	6	2	5	8	4	12				2.5				5				6
Cotton		8	9	10	8	8	6	12	8							0				6
Wine and liquor		10	9	6	8		7					7								
Walt		10																		
Fruits		10																		
Tax				6		8		12												
Rate															0	0				
Leaf																6				
Other/ non specified			10	4	6		7	12			10					0.5				5

Fonte: MUSACCHIO; FRITSCHER (2009, P. 23)

#### 4.1.2. Elos da interdependência: a dimensão financeira

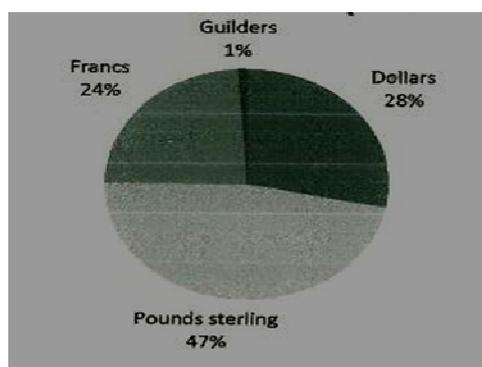
Outro aspecto importante da interdependência entre os estados brasileiros da Primeira República e as forças globais estava relacionado à sua relação direta com a situação de suas finanças públicas. Além de serem cruciais para determinar a capacidade arrecadatória dos estados, as exportações exerciam um papel fundamental na capacidade de endividamento externo dos estados da Primeira República. Em suma, uma vez que a capacidade arrecadatória de um determinado estado estava significativamente atada à sua atividade exportadora, ela era levada em conta pelo mercado internacional como forma de calcular o risco de adquirir papéis (risco de inadimplência, isto é, *spreads*) emitidos por aquele estado. Fritscher e Musacchio chamam esse fator de *fiscal capacity to pay*.<sup>172</sup> Menor capacidade arrecadatória significava maior *spreads* e, conseqüentemente, um custo mais elevado de financiamento externo para o estado, implicando que o mesmo receberia um montante financeiro, de fato, bem menor do que o valor de face de seus títulos emitidos no exterior.

Fritscher e Musacchio notam que a variação do custo do capital tomado emprestado pelos estados nos mercados financeiros estrangeiros seguia um padrão bem definido: os estados com os maiores índices de exportação per capita podiam emitir mais títulos no mercado financeiro internacional, pagando menores taxas de juro por

<sup>172</sup> Ibidem, p. 10.

suas operações de crédito.<sup>173</sup> A Tabela 4.1 apresenta os dados sobre as emissões de títulos estaduais brasileiros no exterior e, dentre outros fatores, mostra o ranking dos estados com as maiores fatias do agregado do valor dos títulos emitidos pelos estados brasileiros no exterior. O ranking mostra claramente a concentração das operações de crédito em quatro estados da federação: São Paulo (destino de 41.5% do montante), Distrito Federal (15.4%), Minas Gerais (9.8%) e Bahia (7.4).

**Figura 4.1. Brasil: distribuição do agregado da dívida pública estadual em moedas estrangeiras (1889-1931)**



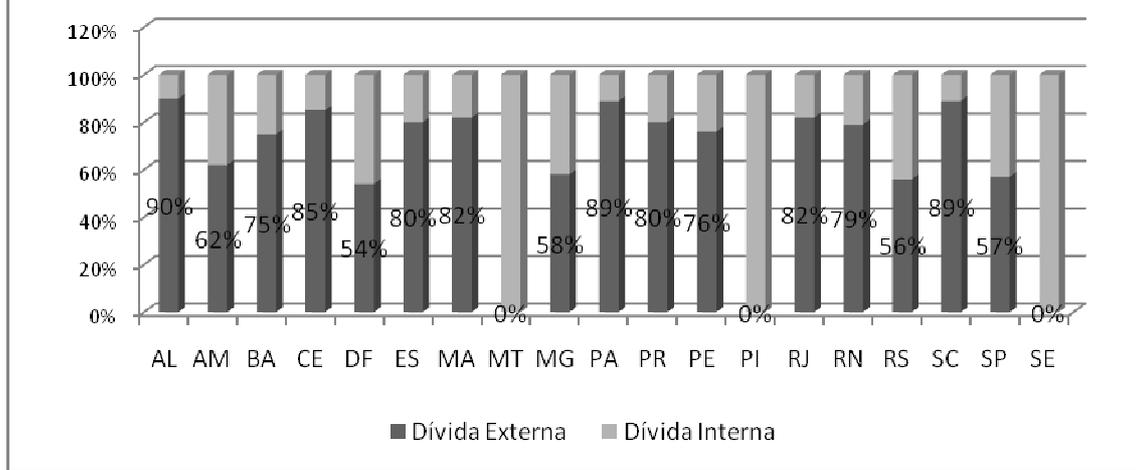
Fonte: MUSACCHIO; FRITSCHER (2009, P. 19)

A conexão dos governos estaduais da Primeira República com o sistema financeiro internacional era extensa. Os estados do Brasil conseguiram negociar seus papéis em pelo menos quatro dos maiores mercados financeiros do mundo de então: as bolsas de valores de Londres, Paris, Bruxelas e Nova Iorque. Como resultado, os títulos estaduais eram emitidos majoritariamente em três distintas moedas estrangeiras: quase a metade em libra esterlina; 24% em francos franceses e 28% em dólares americanos (ver figura 4.1). Pode-se afirmar que o uso da esfera internacional como forma de levantar recursos financeiros era uma prática amplamente presente na federação brasileira, uma vez que nada menos que quinze dos então vinte estados brasileiros eram, em menor ou maior grau, ativos emissores de títulos públicos estaduais no exterior.

---

<sup>173</sup> Ibidem, p. 11.

**Figura 4.2. Brasil: o peso do endividamento externo na dívida pública estadual**



Fonte: elaboração própria, com base em MUSACCHIO; FRITSCHER (2009)

Além de extensa, a conexão também era intensa. A esfera internacional ocupava um lugar de peso no processo de endividamento dos estados brasileiros. Em 1922, mais de 60% do valor agregado da dívida pública estadual da federação brasileira resultava de títulos emitidos no exterior, contra apenas 36.4% oriundos de emissões no mercado interno.<sup>174</sup> Individualmente, os três estados que proporcionalmente mais dependiam do mercado financeiro internacional eram Alagoas (que tinha 90% de sua dívida emitida no exterior); Pará (89%) e Ceará (85%). Os estados com menos vinculação com o mercado externo no setor eram Mato Grosso, Piauí e Sergipe, cujos títulos da dívida eram emitidos integralmente no mercado financeiro nacional. O estado de São Paulo, economicamente o mais importante da federação, era o principal devedor e responsável por mais de um quarto do valor agregado da dívida pública dos estados, tendo 57% de sua dívida emitida nos principais mercados financeiros estrangeiros. O Distrito Federal, o segundo maior devedor, tinha 58% de sua dívida pública emitida no exterior. Minas Gerais era o terceiro maior devedor e contabilizava 58% de sua dívida em títulos emitidos no exterior (Ver Figura 4.2 e Tabela 4.3).

<sup>174</sup> O valor agregado da dívida pública dos estados brasileiros era de 2.363.217 mil réis. *Ibidem*, p. 38.

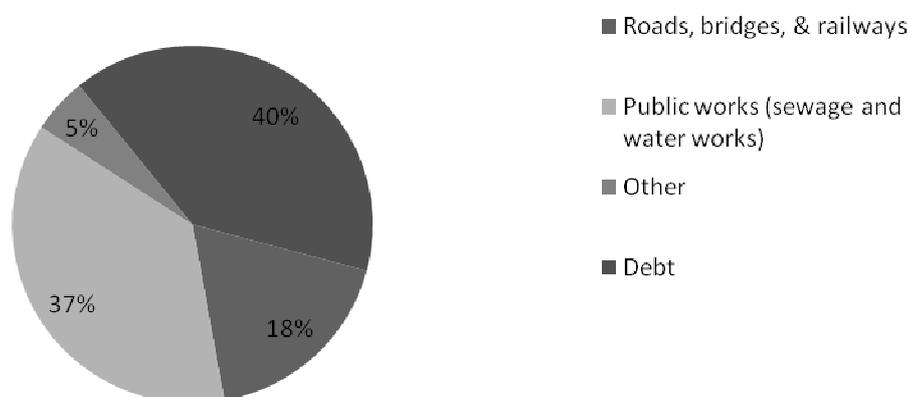
**Tabela 4.3. Brasil: dívida pública dos estados brasileiros (1922, em mil reis)**

<b>Estado</b>	<b>Dívida total</b>
<b>Alagoas</b>	<b>9.776</b>
<b>Amazonas</b>	<b>102.210</b>
<b>Bahia</b>	<b>186.883</b>
<b>Ceará</b>	<b>28.607</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>575.091</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>34.573</b>
<b>Maranhão</b>	<b>3.921</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>1.137</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>141.923</b>
<b>Pará</b>	<b>09.887</b>
<b>Paraná</b>	<b>5.908</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>2.454</b>
<b>Piauí</b>	<b>157</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>18.640</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>6.079</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>137.892</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>48.243</b>
<b>São Paulo</b>	<b>675.128</b>
<b>Sergipe</b>	<b>4.708</b>
<b>Total</b>	<b>2.363.217</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Diretoria Geral de Estatística. Brasil, 1926

A intensidade da interconexão e interdependência dos estados em relação ao ambiente internacional revelava-se reforçada mormente pelo fato de que os governos estaduais serviam-se dos recursos captados no exterior para a execução de funções primárias da administração pública, como obras de infraestrutura e a manutenção de serviços públicos essenciais que afetavam o cotidiano das pessoas e dos negócios (ver figura 4.3).

**Figure 4.3. Uses of foreign debt by Brazilian states (1889-1931)**



Fonte: MUSACCHIO; FRITSCHER, 2009, P. 11

No entanto, a capacidade dos estados de financiarem no exterior suas obras de infraestrutura e a prestação de serviços públicos básicos, entre outros fatores, dependia de como cada um deles era visto pela comunidade financeira internacional. Há duas claras evidências de que o extraordinário federalismo fiscal brasileiro era reconhecido pelos operadores do sistema financeiro global. Primeiro, os principais centros financeiros davam um tratamento soberano aos papéis emitidos pelos diferentes estados do Brasil, lidando com os riscos embutidos em papéis emitidos por um estado de forma separada e independentemente dos riscos relativos a títulos emitidos pelos demais estados. Esse comportamento do mercado financeiro internacional em relação aos estados brasileiros é atestado por uma série de fatos, a exemplo a simultaneidade do *default* do estado do Espírito Santo no ano de 1900 e a queda nas taxas dos juros cobrados sobre os papéis emitidos pelo Distrito Federal e São Paulo (ver 4.2). Outras suspensões de pagamento igualmente não afetaram o cálculo de *spreads* dos estados adimplentes, como o caso do *default* de Alagoas (em 1921), do Pará (em 1922), da Bahia (em 1923) e do Pará em (1924). Outro episódio semelhante ocorreu em 1920 quando muitos estados da região Norte suspenderam o pagamento de seus títulos sem que isso tivesse qualquer efeito significativo sobre os papéis de estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal ou Minas Gerais. Segundo, o mercado financeiro internacional não submetia os estados brasileiros ao mecanismo denominado de “sovereign ceiling”, isto é, o percentual máximo a ser repassado pelo valor de face de

um título estadual não era limitado àquele repassado aos títulos emitidos pelo governo nacional. Semelhante situação fez com que alguns estados tivessem *spreads* (risco de inadimplência) mais baixos até mesmo que o governo central do Brasil devido ao dinamismo de suas exportações e à sua elevada capacidade arrecadatória per capita (ABREU, 2006, p. 59).

Uma evidência adicional do tratamento nacional dado aos títulos estaduais brasileiros era o fato de certas publicações especializadas da época, como a *L'Économiste Europeen*, apresentarem de maneira individualizada a situação das finanças públicas e da atividade exportadora de cada um dos estados brasileiros, conferindo assim um tratamento idêntico ao dado aos *sovereign bonds* emitidos por governos nacionais (MUSACCHIO; FRITSCHER, 2009, p. 13).

Para tanto, face às razões aqui apresentadas, pode-se concluir que o engajamento internacional dos estados da Primeira República possuía pelo menos seis propriedades: (1) legítimo e institucionalizado; (2) geral; (3) sistemático; (4) extenso; (5) intenso e (6) reconhecido. Legítimo e institucionalizado, por ser respaldado pelo ordenamento jurídico magno (a Constituição Federal); geral, por abranger de forma indiscriminada e igual todos os estados da federação; sistemático, por não se tratar de comportamento esporádico ou eventual; extenso, por estar conectado com o quadro dos maiores mercados financeiros internacionais da época; intenso, por ser determinante na composição da capacidade de financiamento dos estados e a capacidade de promoção dos serviços públicos; reconhecido, por receber um tratamento soberano por parte dos principais mercados financeiros internacionais.

#### **4.2. 1926-1983: A “Dark Age” do envolvimento internacional dos governos estaduais brasileiros**

Embora a nascente literatura brasileira sobre a paradiplomacia pareça estar, desavisadamente, seguindo a tendência de reforçar a Revolução de 1930 como grande marco divisório da história política do Brasil, há evidências de que, no que tange à trajetória do envolvimento dos estados brasileiros com o meio internacional, o *turning point* está situado antes da ascensão de Getúlio Vargas ao poder.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> O debate contemporâneo dos estudiosos da teoria da história discute a *memória*, o *esquecimento* e o processo de construção da *narrativa histórica*. No Brasil, um dos pontos cruciais desse debate tem se

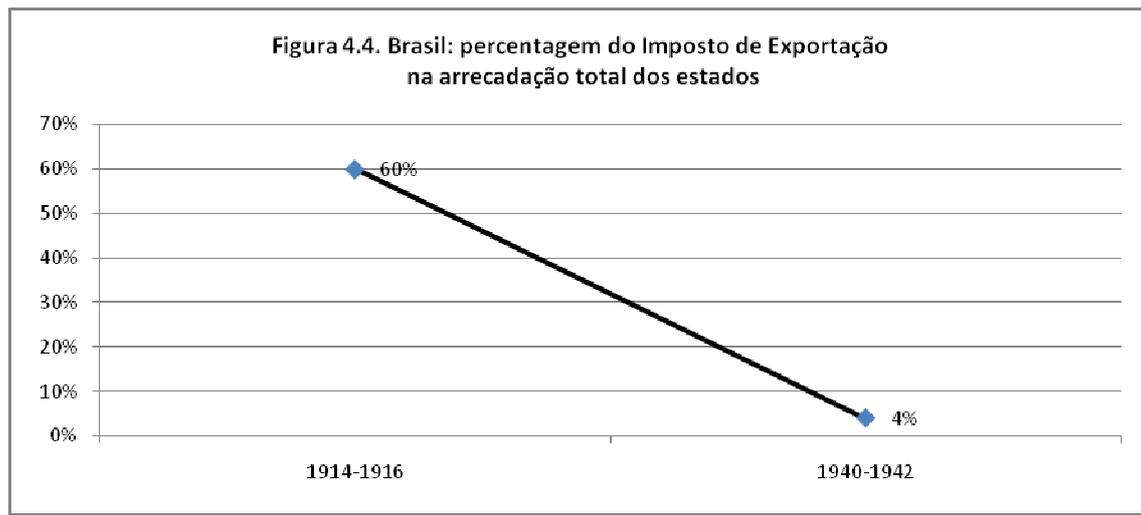
#### 4.2.1. Brasil: paradiplomacia e mudança de regime

A literatura especializada sobre a história política do Brasil enfatiza a importância da disputa intergovernamental por recursos fiscais na transição de regime político ocorrida na passagem da Monarquia para a República (1891). Todavia, a mesmo destaque não é dado ao tema pelos estudos sobre a mudança de regime ocorrida na passagem da Primeira República para a Era Vargas (1930). Uma vez que, em uma economia extremamente dependente do comércio exterior, o poder de tributar as importações e as exportações era fundamental para a capacidade fiscal dos diferentes níveis de governo, o extremo federalismo fiscal engendrava na estrutura intergovernamental brasileira mecanismos que intensificavam os elos dos governos estaduais com a esfera internacional e potencializavam sua sensibilidade aos “impactos distributivos” da interdependência global entre paradiplomacia e mudança de regime. Desse modo, a peculiar sensibilidade dos estados brasileiros ao ambiente internacional era uma variável central para o funcionamento do regime liberal-conservador da Primeira República. Qualquer movimento dessa variável atingiria o epicentro do regime, com virtuais consequências sobre outras dimensões do pacto federativo vigente. Foi assim, nesse ambiente melindroso, que os anos de 1926, 1928 e 1929 configuraram-se como extremamente perturbadores.

De fato, a inflexão no extenso e intenso engajamento internacional dos estados está situada entre 1926-1929. O primeiro fator de inflexão foi a Reforma Constitucional de 1926. De tendência centralizadora, a primeira revisão constitucional republicana aumentou o poder de intervenção do governo nacional sobre os estados, passando de quatro para quinze as situações nas quais se tornava legítima a intervenção federal nos estados. Seguindo a tendência, o novo texto limitava a atuação internacional dos governos estaduais ao vetar aos estados a contração de empréstimos no exterior sem o aval do Senado federal (MUSACCHIO; FRITSCHER, 2009, p. 26).

---

voltado para a maneira por que as narrativas históricas tradicionais da historiografia brasileira construíram uma “teia dos fatos” de maneira a alocar para 1930 “fatores, agentes e elementos que, na verdade, não estavam lá” (VESENTINI, 1997, p. 3). O estudo da trajetória do envolvimento internacional dos estados brasileiros deve ser feito com o cuidado metodológico de estar em consonância com o estado da arte da teoria da História e basear-se nas evidências empíricas, ainda que algumas dessas possam estar eclipsadas pela pitoresca narrativa histórica sobre o federalismo brasileiro. Para o estudo da teoria da História em geral, ver Reinhart Koselleck. *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt: Suhrmp, 1993 . Ver também Carlos Alberto Vesentini. *A Teia do Fato: Uma Proposta de Estudo sobre a Memória Histórica*. São Paulo: HUCITEC História Social USP, 1997 (para o caso da aplicação da teoria da História ao caso específico da historiografia brasileira).



Fonte: elaboração própria, com base em MUSACCHIO; FRITSCHER (2009) e ARRETCHÉ (2005).

O segundo fator foi a insolvência generalizada iniciada em 1928, marcada pela massiva suspensão de pagamentos por parte dos governos estaduais.<sup>176</sup> O terceiro e mais decisivo fator de recolhimento dos estados da cena internacional decorreu da crise financeira global de 1929. O impacto da crise sobre os governos estaduais brasileiros foi estrondoso e bem maior que os efeitos da Reforma constitucional de 1926 ou mesmo do *default* generalizado de 1928. Isso porque, além do impacto financeiro, a crise atingiu a economia real, afetando diretamente as exportações dos estados e sua capacidade arrecadatória, deixando-os ainda mais vulneráveis às soluções políticas e fiscais de natureza centralizadora. O cenário mundial de retração do fluxo comercial e aumento das práticas protecionistas agravava ainda mais o já deteriorado quadro fiscal. Foi com esse cenário que o Governo Provisório instalado em 1930 teve que lidar:

Em um contexto de generalizado endividamento dos estados brasileiros, com a abusiva cobrança do imposto de exportação nas operações interestaduais e a acentuada crise externa de crédito, o Governo Provisório federalizou as dívidas dos estados em troca da federalização do Imposto de Exportação. O comando político dos estados entregue a interventores nomeados pelo governo revolucionário garantiram a obediência à medida (ARRETCHÉ, 2005, p. 73).

Conquanto as constituições de 1934 e 1937 tenham deixado o Imposto de Exportação sob autoridade exclusiva dos estados, a retração do comércio mundial, somada a outros fatores, fez com que sua importância relativa diminuísse drasticamente.

<sup>176</sup> Ibidem.

No início da década de 1940, já eclodido o conflito na Europa, o Imposto de Exportação representava apenas 4% da arrecadação total dos estados, em nada lembrando o quadro de profunda dependência fiscal dos estados em relação às suas exportações (ver figura 4.4).

#### **4.2.2. Paradiplomacia e populismo (1945-1964)**

No período que se estende entre 1945-1964, um novo contexto doméstico e internacional possibilitou o sucedimento de alguns casos de envolvimento de estados da federação brasileira com os assuntos internacionais. Esse envolvimento, porém, ficou bastante limitado à atuação individual de alguns líderes políticos estaduais, teve caráter esporádico e não chegou a provocar mudanças institucionais na estrutura organizacional dos governos estaduais. Os episódios mais significativos e mais polêmicos estiveram relacionados ao movimento nacional-desenvolvimentista pujante entre grupos políticos e setores da sociedade civil brasileira. Os estados do Rio Grande do Sul e do Pernambuco protagonizaram alguns desses casos de envolvimento direto de governos estaduais com temas internacionais.

No Rio Grande do Sul, o envolvimento internacional do governo estadual esteve direta e profundamente ligado ao perfil nacionalista do governador Leonel Brizola (1959-1963), que decretou a desapropriação de subsidiárias de duas empresas de corporações americanas, a *American and Foreign Power Company* (AMFORP), ligada ao setor de geração e fornecimento de energia elétrica, e a companhia de serviços telefônicos *International Telephone and Telegraph Corporation* (ITT).<sup>177</sup>

De fato, o impasse entre a ITT e o estado do Rio Grande do Sul iniciou-se antes mesmo de Brizola chegar ao poder (LEACOCK, 1990, p. 81). A concessão para a companhia operar serviços telefônicos no estado havia expirado desde 1953 e não havia sido renovada devido a alegações de descontentamento público com a qualidade dos serviços prestados. Desde então, de seu lado, a ITT reclamava um aumento substancial das tarifas a serem cobradas como condição econômica para que investimentos na melhoria dos serviços fossem feitos. Do outro lado, as autoridades estaduais contrapunham que, em razão da baixa qualidade dos serviços, seria politicamente

---

<sup>177</sup> Ver SKIDMORE, 1969, p. 298.

injustificável a autorização para o aumento das tarifas. No entanto, foi a partir de 1959 que o impasse agravou-se, em grande medida, graças à mudança de comando tanto do governo estadual quanto da diretoria da ITT. A nova direção da ITT encontrou a subsidiária da companhia no Rio Grande do Sul operando no vermelho e ainda sem ter um novo contrato de concessão assinado. Diante disso, a companhia propôs que o governo gaúcho realizasse investimentos na ordem de 40 milhões de dólares em troca da assinatura de um novo contrato de concessão e de novas tarifas para os serviços. O governo Brizola apresentou uma contraproposta: a criação de uma nova empresa de telefonia, aproveitando as instalações e redes da subsidiária da ITT no estado. Pela proposta do governador, o processo de criação da nova empresa passaria primeiro pela apreciação do valor das instalações da ITT no estado, de modo a converter-se na participação acionária da corporação americana na nova companhia a ser criada. Igual valor seria investido pelo governo estadual, que se tornaria sócio acionista com a mesma participação da ITT. Brizola propôs ademais que o dobro do valor resultante da avaliação das instalações da ITT seria colocado à disposição do público na forma de ações. Inicialmente a ITT sinalizou que a proposta era satisfatória e nomeou um dos três membros da comissão responsável pela avaliação das instalações de sua subsidiária no estado.<sup>178</sup>

Depois de dois anos de trabalho da comissão, as negociações entre a ITT e o governo estadual gaúcho chegaram a um grande desentendimento acerca do valor que a comissão havia indicado para as instalações da companhia americana no estado. Assim sendo, o governador do estado serviu-se do episódio para excluir totalmente a ITT de seu projeto de criação da nova companhia telefônica e, para tanto, no dia 16 de fevereiro de 1962, assinou um decreto estadual de desapropriação das instalações da subsidiária da ITT em todo o estado do Rio Grande do Sul. Antes do ato de desapropriação, o governo do estado depositou em juízo a quantia equivalente a U\$ 400 mil na forma de indenização à ITT pelas suas instalações, que passaram para o controle do estado. O governo gaúcho alegou ter chegado a esse valor a partir da avaliação do comitê e após ter deduzido da soma alguns fatores, a exemplo dos terrenos anteriormente doados pelo estado à companhia e os “lucros ilegalmente remessados ao exterior”.<sup>179</sup> O valor depositado pelo governo do estado era extremamente inferior aos agora 7 a 8 milhões reclamados pela ITT. O ato de desapropriação decretava que, até que a justiça se

---

<sup>178</sup> Ibidem.

<sup>179</sup> Idem, p. 81.

manifestasse sobre a validade da indenização depositada pelo estado, nada mais seria pago a companhia americana.<sup>180</sup>

O ato de desapropriação da subsidiária da companhia americana pelo governo gaúcho teve grande repercussão na imprensa e nos meios políticos dos Estados Unidos. Uma ofensiva da ITT em Washington tentava convencer os congressistas americanos de que o caso da desapropriação decretada por Brizola era comparado aos atos de confisco de empresas americanas decretados pelo governo cubano de Fidel Castro. Para a companhia, caso não fossem duramente enfrentados, os casos de nacionalização ocorridos em Cuba e no Brasil poderiam espalhar-se pela América Latina. A imprensa deu respaldo à preocupação dos executivos americanos e a polêmica envolvendo o ato de desapropriação ocorrido no sul do Brasil foi objeto de perguntas dos jornalistas em entrevista coletiva cedida pelo presidente John Kennedy, realizada um mês após o episódio da nacionalização da subsidiária gaúcha da ITT. Em sua resposta, o presidente americano refere-se a Brizola como um “governador de província que nem sempre tem sido identificado particularmente como um amigo dos Estados Unidos”.<sup>181</sup> A relevância do tema ficou mais clara ainda pelo fato de a desapropriação ter entrado na pauta dos assuntos tratados pelo presidente Kennedy com o presidente João Goulart quando da visita do chefe de Estado brasileiro a Washington, efetuada em abril de 1962 (SKIDMORE, 1969, p. 266).

A repercussão do caso da desapropriação da subsidiária da ITT reacendeu outra controvérsia relacionada à AMFORP. Essa companhia americana de energia possuía 10 subsidiárias no Brasil, cada qual com contrato de concessão com dez diferentes estados da federação brasileira. O contrato de concessão com o Rio Grande do havia expirado em 1958 e, em 1959, as instalações e propriedades da subsidiária foram desapropriadas por um decreto de Leonel Brizola. Até então, a desapropriação da AMFORP não havia tido nenhum impacto significativo sobre a comunidade empresarial e política em Washington. Na esteira da ofensiva da ITT, os lobistas da AMFORP reavivaram o tema e também reivindicavam que o Departamento de Estado intermediasse suas negociações com o governo federal brasileiro (LEACOCK, 1990, p. 85). Os casos da ITT e da AMFORP ganharam dimensão cada vez maior, passando a ser um dos pontos chaves na agenda bilateral Brasil-Estados Unidos (SKIDMORE, 1969, 298-299).

---

<sup>180</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>181</sup> Ibidem, p. 81.

Além do Rio Grande do Sul, o estado de Pernambuco, durante o governo de Cid Sampaio (1959-1963), também se envolveu em eventos de dimensão internacional. No contexto do programa da Aliança para o Progresso, foi desenvolvido o projeto *Northeast Agreement*, que implicava um acordo entre os Estados Unidos e o Brasil pelo qual seria feito um empréstimo de 131 milhões de dólares, que daria vigor aos projetos da Aliança na região Nordeste do País (RIBEIRO, 2006, p. 30). O governador Cid Sampaio do estado de Pernambuco (1959-1963), considerado pela embaixada americana um amigo dos Estados Unidos, foi um dos governadores da região que mais se destacaram ao tirar proveito da política americana de assistência internacional. No entanto, as relações de Sampaio com os Estados Unidos foram temporariamente abaladas quando, em julho de 1962, o governador pernambucano processou o segundo caso de desapropriação de uma das subsidiárias da AMFORP, agravando ainda mais as pressões das corporações americanas para que o governo nacional brasileiro chegasse a uma solução para os casos de nacionalização de companhias americanas atuando no setor de serviços públicos (SKIDMORE, 1969, p. 2999; LEACOCK, 1990, p. 101; SAMPAIO, 1963, p. 3).

Contudo, episódios como os que envolveram Leonel Brizola e Cid Sampaio tornaram-se bastante improváveis após a instalação do Regime Militar, sobretudo depois do Ato Institucional Número 2 (AI 2), que suspendia as eleições para os governos dos estados e aumentava o controle de suas máquinas administrativas em alinhamento com os ditames de Brasília. O retorno dos estados à cena internacional necessitou esperar pelas duas últimas décadas do século XX e as forças da abertura política e econômica ocorridas no período.

#### **4.3. Nova República: a paradiplomacia e o ‘novo federalismo’ brasileiro**

Nas décadas de 1980 e 1990, após mais de meio século de recolhimento, os estados brasileiros retornaram fortemente à cena internacional, fazendo da Nova República uma etapa de engajamento internacional dos governos estaduais ainda bem mais intenso e extenso que aquele vivido pela Primeira República. Obviamente, a literatura existente sobre a paradiplomacia brasileira preocupou-se em explicar as condições e identificar as forças que levaram os governos subnacionais a relançarem-se na arena internacional. Todavia, apesar das publicações relativas ao tema considerarem a importância do contexto político da redemocratização dos anos de 1980 para o

envolvimento internacional dos governos subnacionais, falta ainda uma maior imersão do tema no debate acerca da natureza do atual federalismo brasileiro<sup>182</sup>, particularmente no que tange à intrigada relação entre descentralização e consolidação da democracia. De fato, a pouca atenção dada a essa importante variável (isto é, ao federalismo) parece ser recorrente na literatura sobre transição democrática em geral. David Samuels e Fernando Abrucio comentam o aspecto dos estudos sobre democratização:

While analysts of democratization have explored the impacts of a range of national (or even international) variables, such as economic trends, the military, the party system, and interest groups, scholars have paid less attention to how federalism and subnational actors might affect democratic transition and consolidation (SAMUELS; ABRUCIO, 2000, p. 43).

Desse modo, a presente subseção dá continuidade à análise do percurso do engajamento internacional dos estados brasileiros, porém o faz de forma a levar em conta a variável federalista e sua reconhecida natureza ambivalente, isto é, a noção de que o federalismo possui tanto atributos geradores de instabilidade quanto de inovação política.<sup>183</sup> O principal argumento desta subseção é, pois, o de que a extremamente ativa paradiplomacia estadual do Brasil contemporâneo resultou exatamente dessa ambivalência do federalismo e de sua dinâmica interação com o complexo ambiente de democratização e de globalização que marcou a história do País nas duas últimas décadas do século XX.

#### **4.3.1. A nova política dos governadores**

A atuação das forças ambivalentes do federalismo sobre o processo de democratização do Brasil é de fácil observação empírica (MONTERO, 2000). Primeiro, a devolução, aos governos subnacionais, de recursos políticos e fiscais que lhes haviam sido retirados pelo regime militar acabou por gerar uma fase de ampla descentralização. Principalmente em 1982, após as eleições para governador, o poder político dos governadores, somado às bancadas de deputados estaduais, passaram a ser um elemento central para o movimento de democratização, uma vez que, em um país que não tinha

---

<sup>182</sup> José Flávio Sombra Saraiva chama a atenção para a necessidade de uma profunda imersão do fenômeno da paradiplomacia no debate sobre a história e constituição do federalismo brasileiro (SOMBRA SARAIVA, 2006).

<sup>183</sup> Para Adam Przeworsky (1991), o federalismo é uma variável institucional de grande importância para os estudos de transição democrática, na medida em que ambivalentemente ele introduz um elemento adicional de “incerteza organizada” e, ao mesmo tempo, gera mecanismos que propiciam um ambiente de inovação para as práticas governamentais e as relações intergovernamentais.

um presidente eleito diretamente, aqueles políticos constituíram-se em um “grupo de elites subnacionais nacionalmente proeminente” e passaram a ser “popularmente identificados como os líderes da transição democrática”.<sup>184</sup> Desta feita, o ciclo eleitoral — isto é, a sequência das eleições para presidente, governadores, Congresso, etc — tornou-se um elemento chave para explicar a reincidência de um forte federalismo no Brasil (SAMUELS; ABRUCIO, 2000, p. 55). No entanto, a descentralização política iniciada com as eleições de 1982 era contraposta pela forte centralização fiscal, fazendo com que as elites políticas subnacionais transformassem a descentralização fiscal em um aspecto central do processo de reconstrução do federalismo e da democracia brasileiros.<sup>185</sup>

A batalha campal travada pelos políticos subnacionais pela descentralização fiscal atingiu seus objetivos com a Constituição de 1988 e suas inovações em termos de estrutura legal do federalismo brasileiro. Alguns especialistas no estudo do federalismo brasileiro chegaram a identificar o processo como de estabelecimento de uma “nova política dos governadores” no Brasil pós-regime militar.<sup>186</sup> Na esteira da descentralização fiscal, nos primeiros anos que se seguiram à promulgação da nova Constituição, os estados (e os municípios) viram-se conduzidos a assumir maiores responsabilidades em relação às demandas socioeconômicas de suas regiões e as pressões do eleitorado por verem cumpridas as promessas eleitorais. Desse modo, o aumento das responsabilidades dos governos estaduais veio a se constituir em um efeito *de fato* da descentralização política que acompanhou o recente processo de abertura política do Brasil. A promulgação da nova Constituição Federal, porém, não significava que o formato do novo federalismo estivesse plenamente definido. O avanço descentralizador da década de 1980 ainda sofreria o efeito reversivo das forças centralizadoras e o novo federalismo brasileiro seria estabelecido de forma *ad doc* e seu formato final ainda dependeria dos da dinâmica política e fiscal que coadunaria uma recomposição e reequilíbrio do xadrez intergovernamental.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Ibid, p. 63.

<sup>185</sup> Sola. 1995, 40.

<sup>186</sup> David Samuels e Fernando Luiz Abrúcio. Federalism and Democratic Transition: The “New” Politics of the Governors in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism* 30:2 (Spring 2000), pp.43-61.

<sup>187</sup> . Ver Rui Affonso 1995, 65).

### **4.3.2 .Paradiplomacia e inovação: a modernização conservadora do Itamaraty e o baixo nível de coordenação interestadual**

A grave crise fiscal dos estados, a inflação galopante e a “ciranda financeira e monetária” que acompanhava as imprudências dos bancos estaduais só vieram a ser eficientemente enfrentadas a partir da primeira metade da década de 1990, mas não sem um movimento de recuperação do controle do governo nacional sobre o sistema financeiro estadual e, posteriormente, sobre os gastos públicos dos estados e municípios. Ao mesmo tempo, à medida que avançava a década de 1990, os governos estaduais eram sacudidos por outra abertura: a econômica.

A conquista da estabilidade macroeconômica (possível, em parte, graças à retomada da autoridade do governo central sob os bancos estaduais e a imposição da responsabilidade fiscal aos entes federados), a maior exposição da economia brasileira às forças da competição internacional, a criação do Mercosul, o interesse do governo nacional em diversificar e ampliar as exportações e o aumento significativo do fluxo de investimentos somaram-se ao avanço das comunicações como elementos que intensificavam e expandiam a conexão e dependência dos governos estaduais em relação ao mundo. A esfera internacional surgia nesse contexto como um ingrediente ambivalente. Ao mesmo tempo em que se constituía uma fonte de novos desafios e dificuldades, as conexões com o exterior foram vistas por muitos governadores como uma fonte de vários e diversos recursos que poderiam ser utilizados como forma de atender às novas responsabilidades assumidas e, sobretudo, às expectativas em relação à consolidação da democracia brasileira como regime capaz de superar as forças do atraso social e econômico (MONTERO, 2000, p. 63).

Diante desse contexto, o novo federalismo brasileiro assistiu tanto a casos de flagrante clientelismo e patrimonialismo como de notáveis práticas inovadoras de governança. Algumas das boas práticas fizeram com que certos governos estaduais brasileiros fossem nacional e internacionalmente reconhecidos como verdadeiros laboratórios de democracia (SARAIVA, 2006; TENDLER, 1997, 2002; MONTERO, 2000). O estado do Ceará, por exemplo, é indicado pela literatura internacional como sendo responsável pela elaboração “e implementação de políticas sociais e econômicas de maneira que maximizaram a eficiência de alocação” e, ao mesmo tempo, criaram inovações institucionais capazes de barrar as “tendências clientelistas da política

brasileira” (MONTERO, 2000, p. 63). Minas Gerais também é citado como tendo sido capaz de sair nos anos de 1990 da grave situação deixada pelas pitorescas práticas clientelistas dos anos de 1980.

As in Ceará, industrial policy in Minas Gerais was enhanced by significant political support on the part of reformist leaders, but it was also made more efficient by array of horizontal ties among the state’s public economic agencies and secretariats and vertical ties between the public sector and private firms. Horizontal associations produced additional levels of political support by creating a broader constituency for industrial policy, and these ties also provided an interdisciplinary approach to policy by linking utility companies with financial and informational resources. Vertical associations fostered mutual monitoring networks that created additional barriers to rent seeking and reinforced trust between civil servants and firm managers.<sup>188</sup>

A inovação das práticas governamentais não deixou de incluir a dimensão internacional, o que levou não simplesmente a adequações institucionais na estrutura dos governos estaduais como também a um intenso ativismo internacional dos governadores. Ainda na década de 1980, já havia iniciado o processo de institucionalização da paradiplomacia, primeiro no Rio de Janeiro (1983) e, em seguida, no Rio Grande do Sul (em 1987).<sup>189</sup> Nas duas décadas seguintes, a prática estender-se-ia por outros estados, ainda que marcada por descontinuidades de uma administração para outra. Adicionalmente, em suas muitas missões internacionais, os governadores portavam-se como diplomatas representantes, sobretudo, dos interesses econômicos de seus estados, compondo-se de uma verdadeira paradiplomacia dos governadores ou, como aqui denominamos, uma paradiplomacia governatorial. Em fins da década de 1990, o ativismo internacional dos governadores foi comentado pelo próprio Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

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

---

<sup>188</sup> Ibidem, p.65.

<sup>189</sup> Cf. NUNES, 2005, p. 41 e 43.

Como sinalizado na fala do presidente Fernando Henrique Cardoso, a reação do Itamaraty ao engajamento internacional dos governos estaduais brasileiros foi, pelo menos inicialmente, de estranheza. Jose Flávio Sombra Saraiva (2006, p. 431) chama atenção ainda para a natureza tardia do processo de acomodação institucional do Itamaraty ao ativismo dos estados federados. De fato, como sintetizado por Carmen Nunes, a posição do MRE transitou “do desconforto e da indiferença à aceitação e valorização” (NUNES, 2005, p. 38). A valorização assumiu a forma de adequações na própria composição funcional do Itamaraty, com a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF, de 1997) e sua substituição pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) estabelecida em 2003. Ademais, foram criados novos escritórios regionais de representação do Ministério das Relações Exteriores, os quais se encontram sob a coordenação da AFEPA.<sup>190</sup>

Contudo, a existência da AFEPA e dos Escritórios Regionais do Itamaraty não significa que o governo federal tenha aberto espaço institucional para uma ampla participação dos estados na formulação da política externa brasileira, particularmente no que tange à política comercial, como já indicado por Nunes:

O processo doméstico de tomada de decisões e de circulação de informações sobre comércio exterior ocorre no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que tem por objetivos formular, implementar e coordenar políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. Seus integrantes são o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que a preside, e os ministros- chefes da Casa Civil, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Relações Exteriores e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A CAMEX — composta por uma Secretaria-Executiva, por um Comitê Executivo de Gestão, formado por representantes diversos do governo federal, e um Conselho Consultivo do Setor Privado — não conta com a participação de representantes dos GNC [Governos Não-Centrais] (NUNES, 2005, p. 46-47).

Outro passo de destaque para as relações intergovernamentais brasileiras em matéria de política externa foi a criação, em 2004, do Foro Consultivo dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul ((FCCR), que abre espaço para a participação dos governos estaduais no debate sobre questões de integração regional. De acordo com seu regimento interno, o FCCR tem como atribuições, dentre outras, “pronunciar-se sobre qualquer questão referente ao processo de integração e sua cidadania emitindo ‘declarações públicas’ destinadas ao Coselho Mercado Comum” , “

---

<sup>190</sup> Apesar dessas modificações institucionais, não há evidências de uma influência significativa dos governos estaduais na formulação da política externa brasileira, ainda que naquelas relacionadas a temas de crucial importância para os interesses regionais dos estados, a exemplo da política comercial.

“dar continuidade, analisar e avaliar o impacto político e social em nível municipal, estadual, provincial e departamental, das políticas destinadas ao processo de integração” e ainda “ assinar acordos interinstitucionais com outros foros e organismos do MERCOSUL e com organizações extra-regionais governamentais ou não”.<sup>191</sup>

Por conseguinte, a situação marcada, de um lado, pela criação da AFEPA, dos Escritórios Regionais do Itamaraty e da FCCR e, do outro, pela não integração efetiva e institucionalizada dos estados no processo de formulação da política comercial do Brasil revela que, embora o governo nacional brasileiro tenha-se movido de sua posição inicial de estranheza, a modernização ocorrida é ainda tímida, podendo ser entendida como sendo uma *modernização conservadora*.

Outro aspecto digno de nota é o fato de que os movimentos modernizantes do Itamaraty podem obscurecer a relativa inatividade dos estados a fim de criar mecanismos interestaduais que canalizem, de forma coletiva e institucionalizada, a participação e a influência dos estados da federação sobre a formulação da política comercial do Estado nacional. A quase inexistência de organizações interestaduais autônomas e pluripartidárias pode ser indicado como um fator intensificador dos custos de movimentos dos governos estaduais para pressionar o Estado nacional (Congresso e Planalto) para uma maior participação dos estados no processo de formulação e implementação da política comercial brasileira.

É nesse contexto de democratização, descentralização, globalização e inovação das práticas governamentais e das relações intergovernamentais que deve ser situado o federalismo do Brasil contemporâneo. O lançamento dos estados brasileiros rumo à esfera internacional resultou desse processo de constituição do novo federalismo e é mais um elemento do conjunto de reformas e inovações políticas subnacionais que o caracterizaram.

#### **4.4. Conclusões parciais**

Da análise do trajeto do engajamento internacional dos estados brasileiros podem-se extrair as seguintes conclusões:

---

<sup>191</sup> Cf. Regimento Interno do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, Capítulo III, Artigo 5º, alíneas “b”, “c” e “h”.

PRIMEIRA – A percurso do engajamento internacional dos estados brasileiros é marcado por fase inicial de intenso envolvimento direto dos governos estaduais com a economia e as finanças internacionais, ocorrido na Primeira República (1889-1930). No período, o federalismo brasileiro era caracterizado por uma extrema descentralização fiscal e pelo implícito direito constitucional dos estados de emitirem títulos no exterior, sem controle ou limites impostos pelo governo nacional.

SEGUNDA – Embora pouco estudado, o envolvimento internacional dos estados da Primeira República era *institucionalizado*, por ser respaldado pelo ordenamento jurídico magno (a Constituição Federal); *amplo*, por abranger a maioria dos estados da federação; *intenso*, por não se tratar de comportamento esporádico ou eventual e ser determinante para a definição da capacidade dos estados de financiarem obras de infraestrutura e a execução de serviços públicos essenciais; *extenso*, por estar conectado com o quadro dos maiores mercados financeiros internacionais da época; *e, reconhecido*, por receber um tratamento soberano por parte da comunidade financeira internacional.

TERCEIRA – O presente estudo traz evidências históricas de que a paradiplomacia foi um elemento significativo para a mudança de regime ocorrida no Brasil dos anos de 1930. A intensidade e a extensão da conexão dos governos estaduais da Primeira República com o exterior aumentou significativamente sua sensibilidade aos impactos das forças e condições globais. Eventuais mudanças nessas condições globais, fossem de natureza comercial ou financeira, atingiriam os governos dos estados e suas elites políticas não apenas indiretamente — via colapso do governo nacional ou mediante a falência dos setores produtivos alocados em seus territórios estaduais. Elas também atingiriam os estados diretamente, graças à conexão direta da capacidade fiscal e de endividamento externo dos mesmos com a economia global e com o sistema financeiro internacional. Portanto, a extraordinária sensibilidade desses governos potencializou a sensibilidade dos estados ao caos instalado na economia e nas finanças globais em fins da década de 1920 e engendrou as condições para a debilitação dos entes federados brasileiros e sua vulnerabilidade ante as forças domésticas centralizadoras.

QUARTA – Nas quase seis décadas de retração do envolvimento internacional dos governos estaduais brasileiros, os momentos de mais baixo ativismo internacional deram-se entre a ditadura estado-novista (1937-1945) e a dos militares (1964-1985). No interregno democrático situado entre os dois regimes autoritários, aconteceram alguns episódios de envolvimento estadual com a esfera internacional, entanto, os episódios foram esporádicos e não acompanhados por mudanças ou adaptações funcionais para instrumentalizar institucionalmente a interação dos estados com o mundo.

QUINTA – O retorno da paradiplomacia no final do século XX soma-se aos elementos realmente novos da chamada República Nova. Como tal, a paradiplomacia é resultante tanto do inicial avanço descentralizador quanto do processo reverso de recuperação da autoridade do governo nacional e reequilíbrio das relações intergovernamentais de meados dos anos de 1990. O reequilíbrio foi fundamental para atingir a estabilidade macroeconômica e essa, por sua vez, foi essencial para colocar o País em condições propícias para receber o fluxo das forças da interconexão e interdependência globais. As interligações políticas e econômicas do processo de constituição do novo federalismo brasileiro são bem expressivas da natureza multidimensional da globalização. Desse modo, à medida que se soma aos efeitos mais visíveis das transformações políticas e econômicas que afetaram o País nas últimas décadas, é mais que uma simples característica do sistema político do regime pós-ditadura militar. A paradiplomacia é, isso sim, um elemento constitutivo da Nova República.

SEXTA – A reação do governo nacional à recente expansão e à intensificação do ativismo internacional dos governos estaduais brasileiros transitou de uma posição de inicial estranheza para uma postura de suporte e apoio às iniciativas dos estados, equipando sua estrutura funcional com órgãos responsáveis por servir de contato com os atores subnacionais em suas interações com o exterior. Contudo, o ativismo internacional dos estados brasileiros expõe claros sinais de estar mais concentrado em interações diretas com o exterior (mediante o envio de missões ao exterior, o estabelecimento de parcerias internacionais, programas estaduais de atração de investimentos e de promoção das exportações, etc) do que em criar canais coletivos e formais de viabilização da participação ativa na formulação da política externa brasileira. Portanto, no que concerne à relação do estado nacional brasileiro com o

ativismo paradiplomático de seus estados, é possível afirmar que a reação do governo federal se configura em uma modernização conservadora.

## Capítulo V

### COMPARANDO AS TRAJETÓRIAS

*Globalization is, we have sought to argue, neither a singular condition nor a linear process.*

David Held

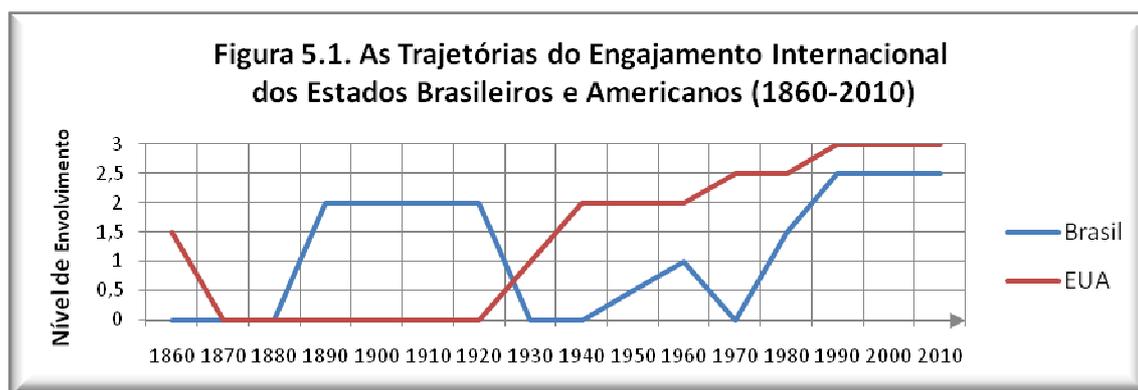
Este último capítulo da *Parte I* tem dois objetivos. Primeiro, busca-se contrapor os sentidos (ascendente ou descendente) dos diferentes momentos das trajetórias de engajamento internacional dos estados americanos e brasileiros; segundo, intenta-se analisar três fatores que, resultantes dessas trajetórias, engendraram diferenças no *modus operandi* da paradiplomacia estadual contemporânea dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos.

São dois os argumentos centrais do capítulo. O primeiro é o de que ambas as trajetórias de envolvimento internacional de governos subnacionais com os seus *up and down* confirmam o princípio teórico de que o processo de globalização não é novo tampouco linear. Como demonstrado, em particular, pela trajetória dos estados da federação brasileira, ainda na fase da chamada globalização moderna (da Revolução Industrial até a II Guerra Mundial), atores subnacionais já apresentavam considerável grau de conexão e dependência em relação às forças e condições globais. Essa “paradiplomacia moderna” dos estados brasileiros é uma evidência empírica de que, como a globalização, a prática paradiplomática não é algo novo. Ademais, o brusco movimento de recolhimento dos governos estaduais do Brasil — ocorrido em fins dos anos de 1920 e início dos anos de 1930 — aponta para a não-linearidade dos processos de globalização e de paradiplomacia.

O segundo argumento central é o de que, ainda que atualmente haja um intenso ativismo paradiplomático pela maioria dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos, existe uma diferença fundamental relativa aos aspectos institucionais e ao *modus operandi* da paradiplomacia estadual dos dois países.

A divisão do capítulo dá-se em três seções. A primeira compara os sentidos das trajetórias do envolvimento internacional dos estados brasileiros e americanos; a segunda analisa o conteúdo institucional e os aspectos operacionais resultantes daquelas trajetórias; finalmente, apresentam-se as conclusões referentes ao assunto do capítulo.

## 5.1. Os sentidos das trajetórias



Onde 0 = Inexistente/0,5 = Muito Baixo/1 = Baixo/1,5 = Considerável/2,0 = Elevado/2,5 = Muito Elevado/3 = Sem Precedentes

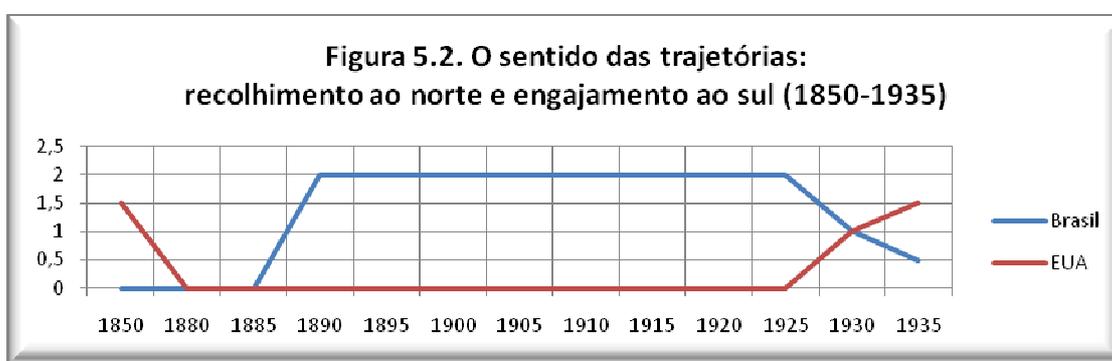
Fonte: elaboração própria

A Figura 5.1 permite uma visualização gráfica das trajetórias de engajamento internacional dos estados americanos e brasileiros.<sup>192</sup> Em um primeiro e rápido olhar sobre as linhas indicativas de tais trajetórias, o observador percebe pelo menos quatro pontos mais evidentes. O primeiro deles diz respeito aos diferentes sentidos das linhas na segunda metade do século XIX quando elas encontram-se pela primeira vez: a linha brasileira em sentido ascendente e, em oposição, a linha americana em sentido descendente. O segundo ponto facilmente observável dispõe-se no final da década de 1920 e início da década de 1930 quando as duas linhas cruzam-se, dessa vez com a americana fazendo uma curva para cima e, a brasileira, uma curva para baixo. O terceiro ponto firma-se no “trecho” entre as décadas de 1960-1970, momento em que, embora as linhas não se cruzem, elas novamente adquirem sentidos opostos, com a americana ganhando um novo impulso ascendente e, a brasileira, mais impulsionada descendentemente. O último dos pontos notórios refere-se ao período 2000-2010 quando as duas linhas executam um movimento de aproximação, no topo do gráfico. Depois de indicados os elementos mais visíveis da comparação das duas trajetórias, faz-se necessário observar esses e outros pontos de maneira mais detalhada.

<sup>192</sup> Essa é as demais figuras relativas ao sentido da trajetória do envolvimento internacional dos estados americanos e brasileiros são apenas representações gráficas e não pretendem abarcar todos os aspectos de nuances dos fluxos paradiplomáticos e de seus elementos determinantes. Em vez disso, o recurso gráfico consiste numa simples aproximação da realidade.

### *O recolhimento americano e o engajamento brasileiro*

No contexto da globalização moderna (1850-1945), os diferentes movimentos das forças políticas e econômicas domésticas tiveram impactos distintos sobre a relação dos governos estaduais americanos e brasileiros com o ambiente global. Na segunda metade do século XIX, enquanto os governos estaduais dos Estados Unidos tinham sua fase inicial de esporádico engajamento internacional abruptamente interrompida pelas medidas centralizadoras que acompanharam a Guerra da Secessão, os governos estaduais brasileiros passavam por uma fase de elevado envolvimento direto com a esfera internacional.



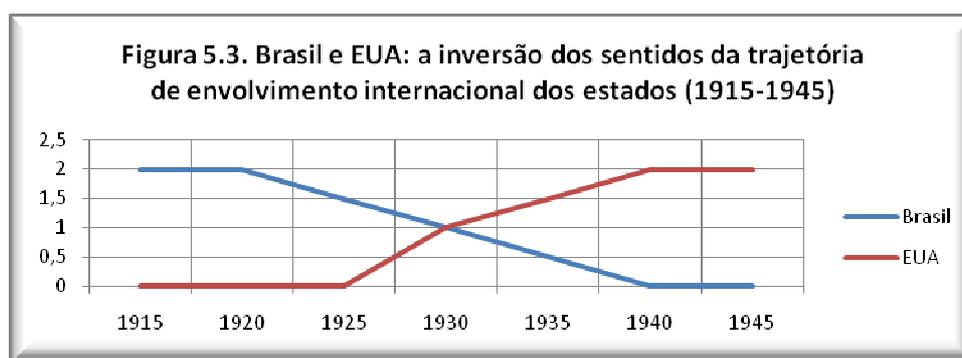
Fonte: elaboração própria

No caso brasileiro, o ativismo paradiplomático decorreu da instalação do estabelecimento do regime republicano e do fortemente descentralizado federalismo fiscal implantado pela Constituição de 1891. A grande dependência em relação ao comércio internacional e a estreita vinculação da capacidade fiscal e de endividamento externo dos estados aumentaram significativamente tanto a intensidade e extensão das suas interações com a esfera internacional quanto a sensibilidade dos governos estaduais brasileiros aos impactos das forças e condições globais.

#### *A inversão dos sentidos*

Na década que se seguiu à Crise de 1929, sobreveio uma inversão dos sentidos da trajetória de envolvimento internacional dos estados brasileiros e americanos. Embora em ambos os países os governos estaduais tenham cedido parcela de poder em favor do governo central, nos Estados Unidos a estrutura legal do federalismo foi preservada. Já no Brasil, no mesmo período, duas Constituições Federais ficaram pelo

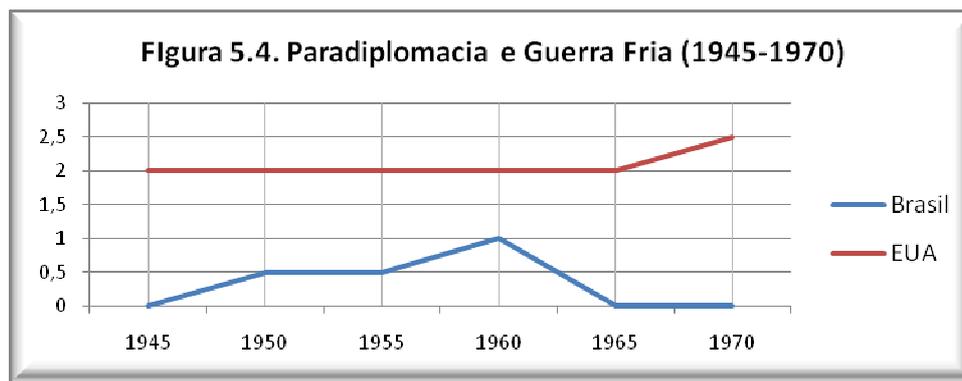
caminho e alguns elementos cruciais do pacto federativo da Primeira República foram abandonados. Nesse sentido, o impacto das forças e condições globais sobre o federalismo americano, ainda que sensível, foi menor do que o impacto dessas mesmas forças e condições sobre o federalismo brasileiro. Adicionalmente, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) acabou por ter um efeito bastante particular sobre os governos estaduais americanos no que alude à sua interação direta com os assuntos internacionais. Enquanto no Brasil o autoritário regime estado-novista (1937-1945) eliminava qualquer possibilidade de envolvimento direto e sistemático com o exterior pelos governos estaduais, o federalismo americano ainda mantinha mecanismos e dinâmicas que empurraram os estados rumo a um engajamento cada vez maior com as questões internacionais e a uma estreita aproximação e cooperação com a política externa de seu governo nacional.



Fonte: elaboração própria

### *Paradiplomacia e Guerra Fria*

O período de 1945 a 1970 também foi assinalado por movimentos diferentes nas linhas das trajetórias de envolvimento internacional dos estados americanos e brasileiros. De um lado, a linha da trajetória americana manteve-se sem alterações significativas em seu sentido, sem nenhuma curva em relação ao elevado nível de envolvimento com a agenda de segurança do governo nacional. Do outro lado, a linha da trajetória brasileira sofreu alterações em seu sentido, inicialmente se movendo levemente para cima e, em meados da década de 1960, sofrendo uma significativa curva para baixo e caminhando bruscamente para um novo recolhimento profundo.



Fonte: Elaboração Própria

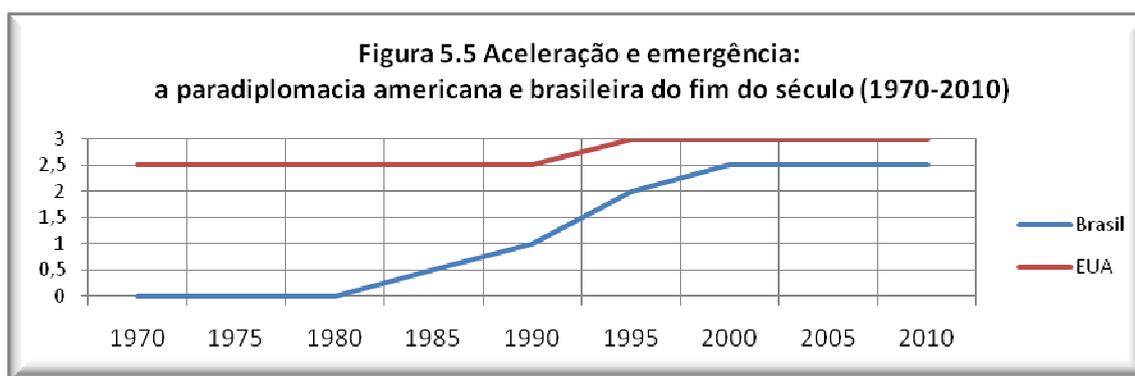
No que alude ao Brasil, o inicial movimento ascendente, iniciado em 1945, relacionou-se ao processo de democratização que sucedeu à queda do Estado Novo (1945). O pico do tímido movimento ascendente deu-se nos primeiros anos da década de 1960, envolvido pelo impacto dos eventos relacionados à Guerra Fria, que tiveram a América Latina como palco, tais como a Revolução Cubana, a Crise dos Mísseis e a Aliança para o Progresso. Ainda que limitados a episódios esporádicos e não-institucionalizados, os eventos externos afetaram a agenda dos governos estaduais brasileiros e, ao mesmo tempo, ampliaram a extensão do alcance dos efeitos de políticas subnacionais por eles tomadas. Desta feita, as desapropriações da AMFORP e da ITT pelo nacionalista governador gaúcho, Leonel Brizola, tiveram repercussões muito além das fronteiras subnacionais do Rio Grande do Sul ou mesmo das fronteiras nacionais do Brasil. Há evidências documentais do comportamento do presidente americano John Kennedy parcialmente influenciado pelas pressões que a Casa Branca e o Departamento de Estado sofreram por parte da mídia e de um Congresso americano extremamente preocupado com a proliferação, entre os governos estaduais do Brasil, da tendência nacionalizante do populista governador sulista. Semelhantes preocupações tornaram-se ainda maiores quando governadores considerados politicamente conservadores e simpatizantes dos Estados Unidos repetiram políticas de Brizola (a exemplo do governador Cid Sampaio, de Pernambuco) ou deram sinais de que poderiam fazê-lo (a exemplo do extremamente antibrizolista governador Carlos Lacerda, do estado da Guanabara).

Todavia, os episódios de envolvimento direto dos governos estaduais brasileiros com a Guerra Fria tiveram vida curta. O regime militar instalado em 1964 moveu a linha dessa trajetória novamente para baixo, exatamente em um momento em que os

pares americanos dos governos estaduais brasileiros aproximavam-se de um verdadeiro *turning point* em suas interações com o globo.

### *Uma aproximação no topo*

No limiar do século XXI, pela primeira vez as linhas das trajetórias da paradiplomacia estadual dos dois países encontravam-se no topo do gráfico. Ainda que o movimento da paradiplomacia americana tenha atingido um novo pico — graças à integração regional, materializada pelo NAFTA, e ao ganho em extensão e intensidade, resultante da etapa mais recente da globalização contemporânea —, os governos estaduais brasileiros tiveram o novo sentido ascendente de sua trajetória dinamizado tanto pelo novo federalismo nascido da abertura política quanto pela abertura econômica e maior exposição internacional.



Fonte: Elaboração Própria

## **5.2. Engajados, mas diferentes**

O igualmente elevado grau de atuação internacional dos estados brasileiros e americanos esconde diferenças substanciais na maneira como essa interação com o meio internacional é processada. Em sua *long road toward the world*, os estados das duas federações agregaram elementos e forças que diferenciam seu contato com o mundo em três dimensões específicas: o grau de cooperação interestadual nas interações com o exterior; a capacidade de *lobby* dos governos subnacionais ante o governo nacional e, por último, o lugar do poder legislativo estadual na dinâmica de engajamento internacional dos estados.

### 5.2.1. O grau de cooperação horizontal (interestadual) nas interações com o exterior

A mais importante e evidente diferença entre a maneira como atualmente se processam as atividades paradiplomáticas dos estados brasileiros e americanos alude ao grau de cooperação entre os estados em suas interações com o ambiente internacional. Nesse aspecto, é marcante o contraste entre o elevado nível de cooperação interestadual nos Estados Unidos e a quase ausência de mecanismos de cooperação interestadual no Brasil. No caso americano, a grande cooperação dos estados em matéria de assuntos internacionais deve-se, em grande medida, a um percurso histórico de progressiva criação de organizações interestaduais e de adequação dessas organizações às demandas internacionais de seus estados-membros. O número de tais organizações nos Estados Unidos, especialmente quando contabilizadas as de dimensão regional, é amplamente expressivo e atinge várias e distintas áreas temáticas. Devido a esse grande número, a presente seção limita-se a apresentar as organizações de dimensão nacional e que possuem um maior nível de institucionalização de suas funções internacionais. Nesse sentido, são pelo menos cinco as principais organizações interestaduais responsáveis por alavancar o grau de cooperação dos estados americanos em suas interações com o exterior: a *National Governors' Association* (NGA); a *National Association of State Development Agencies* (NASDA); o *Council of State Governments* (CSG); a *State International Development Organizations* (SIDO-America) e a *National Association of State Arts Agencies* (NASAA).

#### *A National Governors Association (NGA)*

Como já citado na primeira seção do capítulo, a NGA é a mais antiga entre as grandes organizações interestaduais dos Estados Unidos. A foto abaixo (Figura 5.6) merece ser reproduzida no corpo desta tese pelo seu grande valor simbólico para a essência do espírito federalista americano. Na ilustração, aparecem, de um lado, a antiga foto da criação da NGA, em 1908, com os então governadores dos estados ladeando o então presidente Theodore Roosevelt e, do outro, a recente foto da comemoração do centenário da criação da influente organização interestadual, também em frente à Casa Branca e com os novos governadores dos estados ladeando o presidente George W. Bush.

**Figura 5.6. National Governors' Association (NGA):  
cem anos de cooperação interestadual**



Fonte: <http://www.nga.org/Files/pdf/NGABROCHURE.PDF>

Em sua estrutura organizacional, a NGA possui um Comitê Executivo e quatro setoriais. O Comitê Executivo é composto por nove membros, eleitos anualmente e responsáveis pela coordenação e supervisão das atividades da associação. O fato de pertencer ao Comitê Executivo confere certa distinção e status político aos governadores, sobretudo ao que ocupa a função de presidente — o qual tem como ganho adicional maior exposição na mídia e nos meios políticos nacionais. Os comitês setoriais atendem a quatro áreas: (a) desenvolvimento econômico e comércio; (b) educação, infância e mão-de-obra; (c) saúde e defesa civil; (d) recursos naturais.<sup>193</sup> Afora os comitês, a NGA mantém o *Center for Best Practices*, cujo trabalho consiste em pesquisar, identificar, avaliar e disseminar informações sobre práticas de gestão pública consideradas inovadoras e de eficiência otimizada. A própria NGA tem inovado em termos de gestão de recursos financeiros para a manutenção de suas atividades, sobretudo com PPPs e uma aproximação estreita com o setor privado e as grandes corporações instaladas no interior dos vários estados.<sup>194</sup>

<sup>193</sup>Malgrado o Comitê de Desenvolvimento Econômico e Comércio seja o mais ativo em termos de assessoria das iniciativas internacionais dos governos estaduais, os demais comitês possuem, outrossim, assuntos de dimensão internacional entre suas responsabilidades funcionais.

Atualmente, a NGA promove dois encontros anuais dos governadores: um durante o inverno e, outro, no verão. O *Winter Meeting* acontece sempre em Washington, tradicionalmente no mês de fevereiro quando os governadores da federação americana dedicam-se a tratar primordialmente de assuntos concernentes à relação entre os governos federais e estaduais. Já o *Summer Meeting* realiza-se, a cada ano, em um estado diferente, geralmente em julho ou agosto, e trata de assuntos diversos e de dimensão global.

O papel da NGA no ativismo internacional dos estados americanos tem sido de grande conta. Primeiro, os encontros anuais da NGA constituíram-se em um fórum privilegiado para os debates dos grandes temas da agenda internacional dos Estados Unidos. Pelo menos dois fatores denotam a importância dos encontros para o envolvimento da NGA com a arena internacional. O primeiro deles é a pauta dos encontros da Associação e, o segundo, a recorrente presença de autoridades americanas e/ou estrangeiras presentes nos encontros com o objetivo de debaterem ou colaborarem com os governadores em suas agendas internacionais. Quanto à pauta, ela tem abarcado um amplo e diverso leque de tópicos de dimensão internacional, desde aqueles ligados à segurança e à defesa e relacionados aos momentos de pico da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, passando pelos quentes temas respeitantes aos choques do petróleo dos anos de 1970, até os multidimensionais elementos da agenda internacional contemporânea — como a dimensão subnacional do enfrentamento do aquecimento global, os desafios da educação e da competitividade do ensino americano na era da Internet ou o impacto do avanço da economia chinesa sobre o bem-estar socioeconômico dos estados americanos. No que se refere às autoridades vinculadas aos assuntos internacionais presentes nos encontros, a lista também é diversa e a relação inclui vários presidentes, secretários de Estado, líderes políticos e diplomatas de países de diversas regiões do mundo.<sup>195</sup>

Segundo, desde a década de 1950, a NGA tem organizado e enviado missões conjuntas de governadores ao exterior. Destacam-se, ao longo da trajetória de envolvimento internacional dos estados americanos, as comitivas de governadores da

---

<sup>195</sup> Para lista mais detalhada da pauta e dos convidados especiais relacionados aos assuntos internacionais, ver Figura 3.7 e Figura 3.8 no final Capítulo 3 da presente tese. A lista compreendia os encontros anuais sucedidos entre 1942-1969).

NGA que foram em missão internacional à União Soviética<sup>196</sup> (1959) e à América Latina<sup>197</sup> (1960). A missão conjunta enviada à União Soviética é indicada pela literatura como importante na criação de uma atmosfera política favorável à distensão das relações entre as duas grandes superpotências à época (KLINE, 1982, 35). O ativismo internacional dos governadores americanos e de sua associação nacional é assim mencionado na pioneira obra de Gleen E. Brooks sobre o tema:

A few decades ago it would have seemed incongruous – if not wholly inappropriate – for state governors to be concerned with foreign affairs. Yet in recent years delegations of governors have conferred with heads of foreign states in Buenos Aires, Rio and the Kremlin, while a steady flow of foreign policy resolutions has issued from the annual Governors' Conferences. (...) In a sense, the addition of this international aspect to the daily concern of governors is merely a reflection of the growing interdependency of all nations on a complex planet. (...) But in a more particular sense, the governors have discovered that American foreign policies tangibly affect internal state affairs. (...) Governors have felt the pinch of international necessity and they have stepped up their interest in foreign affairs (BROOKS, 1961, p. 109-110).

Terceiro, a estrutura organizacional da NGA, com o passar do tempo, foi se adaptando ao aumento da penetração das forças da interdependência global na sociedade americana e das áreas de competência regulatória dos governos estaduais. O melhor exemplo dessa adaptação foi a criação do NGA Committee on International Trade and Foreign Relations, fundado em 1978 sob o estímulo do presidente Jimmy Carter e, primeiramente, presidido pelo sucessor de Carter no governo do estado da Geórgia, o governador George Busbee. Desde a sua fundação, o comitê tem sido bastante ativo em possibilitar o intercâmbio de informações, o treinamento e formação de especialistas em negócios internacionais e a defesa dos interesses dos estados junto a Washington (KLINE, 1982, p. 110).

Finalmente, a importância da NGA para a agenda internacional dos estados americanos é atestada pelo reconhecimento de sua posição estratégica por parte do governo nacional dos Estados Unidos. Podem ser contemplados vários exemplos desse reconhecimento, dentre eles merecem destaque os esforços do governo federal para obter o apoio da NGA para sua empreitada de garantir a ratificação da Carta da ONU

---

<sup>196</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting:** Fifty-Second Annual Meeting, San Juan, 1959. Library of Council of State Governments: Washington, p.37.

<sup>197</sup> **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting:** Fifty-Third Annual Meeting, Glacier National Park, 1960. Library of Council of State Governments: Washington, p.135 e Resolutions Adopted. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting:** Fifty-Fourth Annual Meeting, Honolulu, 1961. Library of Council of State Governments: Washington, p.151.

pelo Congresso dos Estados Unidos<sup>198</sup> e, em outro contexto, a presença das autoridades federais no Encontro Anual de 1973 para coordenar o plano nacional de distribuição de combustíveis diante do embargo da OPEP.<sup>199</sup>

### *A National Association of State Development Agencies (NASDA)*

Pela sua natureza eminentemente econômica, o papel da NASDA na atuação internacional dos estados americanos relaciona-se aos ganhos de coordenação nos programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos. A história da NASDA vincula-se diretamente ao percurso de inovação e modernização institucional dos órgãos estaduais de desenvolvimento econômico.

Embora o estabelecimento de estruturas e condições legais para o desenvolvimento econômico estadual seja inerente à história de seus poderes regulatórios e legislativos, somente nos anos de 1930 os estados norte-americanos foram além da mera “business regulation” e passaram a ter um envolvimento sistemático e direto com a promoção do desenvolvimento econômico. As atuais agências estaduais de desenvolvimento econômico dos EUA têm seus predecessores nas agências estaduais de planejamento estabelecidas sob o ímpeto das políticas contracíclicas do governo central do país, destinadas a fazerem frente à Grande Depressão.<sup>200</sup>

As mudanças relativas às agências estaduais de desenvolvimento econômico não se limitaram a cada estado individualmente. Nesse contexto, em 1946, a NASDA teve sua origem, com a finalidade de possibilitar que as diversas agências pudessem intercambiar informações, comparar programas e projetos e prover uma base organizacional unificada para suas relações com o governo federal. A adesão à NASDA foi expressiva: as agências de praticamente todos os estados não somente se filiaram à organização interestadual, como também passaram a participar ativamente de seus comitês, conferências e distribuição de relatórios e informativos.

---

<sup>198</sup> Resolutions Adopted. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting**. Thirty-Eighth Annual Meeting, Mickinac Island, 1945, Library of Council of State Governments: Washington, p. 88-89.

<sup>199</sup> **Proceedings of the National Governors' Association**: Winter Meeting, 1975 Winter Meeting, 1975. Library of Council of State Governments: Washington, p.67.

<sup>200</sup> Após a Segunda Guerra Mundial, o nome e a orientação dessas agências mudaram — passaram a ser denominadas de Agência de Desenvolvimento Econômico, voltadas principalmente para o crescimento industrial. Cf. KLINE, 1982, p.41.

Todavia, não somente a NASDA afetou as ações das agências individualmente, como também suas demandas levaram a modificações na estrutura da então recém-criada instituição interestadual. Assim sendo, graças a já existente atuação internacional das agências estaduais de desenvolvimento econômico, a NASDA criou a Divisão Internacional. O novo departamento tinha como principal função prover serviços de apoio ao quadro de técnicos estaduais dedicados ao comércio internacional e à atração de investimentos. No início da década de 1980, a Divisão Internacional tornou-se o mais popular e reconhecido dos departamentos da NASDA (KLINE, 1982, p. 42).

Um exemplo histórico dos ganhos de coordenação advindos dos serviços prestados pela NASDA procede do início dos anos de 1970. Em 1971, a NASDA lançou o “Invest in U.S.A.”, um programa de esforço cooperativo para a atração de investimentos que, com o apoio do Departamento de Comércio, proveu as agências estaduais de desenvolvimento econômico de um mecanismo de coordenação responsável pelo envio e treinamento de missões pluriestaduais a diversos países do globo. O programa provou ser mais bem-sucedido que a maioria das missões enviadas pelos estados individualmente, bem como fazer uma melhor utilização tanto da rede de apoio internacional oferecida pelo governo nacional quanto do tempo dos potenciais investidores estrangeiros.

Outro elemento relevante é o significativo papel da NASDA para a proliferação de representações comerciais permanentes no exterior, os chamados *state's overseas offices*. Como mais bem detalhado no próximo capítulo desta tese, atualmente o estabelecimento de escritórios dos estados no exterior é uma prática amplamente manifesta em todos os entes federados dos EUA. Mas o processo histórico que levou ao atual quadro é pouco divulgado. De feito, a generalização da prática não ocorreu sem percalços ou oposição. Ao contrário, muitos estados enfrentaram considerável resistência por parte de seus parlamentos estaduais na criação de suas representações comerciais permanentes no exterior e de verbas no orçamento para a manutenção deles. Nesse aspecto, os dados colhidos dos estados que já possuíam tais escritórios e os relatórios dos surveys feitos pela NASDA foram larga e eficientemente utilizados pelas agências de desenvolvimento para convencerem não só os legisladores estaduais, mas também o setor privado a financiar as iniciativas de montagem e manutenção de seus escritórios de promoção econômica fora do país.

### *O Council of State Government (CSG)*

Outra importante organização interestadual dos EUA é o Conselho dos Governos Estaduais (CSG, na sigla em inglês). Criada em 1933, pelo senador pelo Colorado, Henry Toll, a organização consolidou-se e atualmente possui uma sede nacional em Lexington, no estado de Kentucky, uma representação em Washington-DC e ainda um escritório regional em cada uma das cinco regiões do país. O CSG é ainda hoje a única organização interestadual a reunir todos os três poderes dos estados. Historicamente, a organização teve um interessante papel multiplicador e serviu de incubadora para a criação de outras três importantes instituições interestaduais: a Conferência Nacional das Assembleias Legislativas Estaduais (NCSL); a Organização dos Departamentos de Desenvolvimento Internacional dos Estados (SIDO-America) e a National Association of State Treasures (NAST). Afora isso, durante a Grande Depressão, o CSG foi o principal órgão a assessorar o fortalecimento institucional e a estruturação organizacional da Associação Nacional dos Governadores (NGA).

Hoje, o CSG tem exercido um papel não só de apoiador, mas, sobretudo, de estimulador e incentivador do engajamento internacional dos estados americanos. A organização reconhece os desafios políticos e fiscais da empreitada internacional, mas insiste no caráter imprescindível de uma postura internacionalmente proativa por parte dos governos estaduais. Em 2003, após intenso diálogo com os estados membros e com o apoio de pesquisadores da George Washington University e da George Mason University<sup>201</sup>, o Comitê Internacional da organização publicou o Guia de Assuntos Internacionais para Líderes Estaduais. A visão do Council of State Government a respeito da dimensão internacional da política estadual está bastante evidenciada no guia.

In the opening decade of the 21st century, two facts appear to be driving state international engagement: the world is shrinking and so are state revenues. In the era of “globalization,” no state can afford to ignore the issues and interests that link all levels of American government with the broader international community. However, state international engagement must be pursued against a backdrop of competing demands and limited resources.

Riding a wave of technology, commerce, and immigration, globalization has found its way into virtually every corner of American life. In a global economy the simple task of finding and keeping a decent job is played out in an international context.

---

<sup>201</sup> O CSG contou com o apoio de Adreene Edisis, da Elliott School of Foreign Affairs, da George Washington University, e de Timothy J. Conlan and Joel F. Clark, ambos da George Mason University. Também contribuíram o eminente especialista em paradiplomacia, Earl Fry, da Young University, e Mark Gordon, da University of Detroit.

While the federal government is responsible for foreign policy, globalization respects no jurisdictional boundaries. Through their roles in economic development, infrastructure planning, education, environmental management, and a myriad of other responsibilities, state governments lie at the forefront of America's evolving response to the opportunities and threats posed by the new global age. (...) While pressing budget needs may compel some states to try to "opt out" of international engagement, the global economy affords no such option. (...) In short, states will be buffeted by international competition and confronted by policy challenges that require international insight — whether they act proactively to engage the world or not (WHATLEY, 2003, p. i).

Foi sob os auspícios da CSG que nasceu outra importante organização interestadual americana, esta voltada exclusivamente para a área internacional: A SIDO-America.

#### *A State International Development Agencies (SIDO-America)*

Com apenas uma década de existência, a SIDO-America é a mais nova das grandes organizações interestaduais dos EUA. Desde a sua criação, no ano 2000, ela já recebeu a filiação efetiva de 40 estados da federação e apresenta-se como a única organização interestadual de alcance nacional a focar exclusivamente a dimensão internacional do desenvolvimento econômico dos estados. O governo da cidade de São Francisco, o Conselho dos Governadores da Região de Great Lakes e o Ministério do Comércio da Província do Quebec também se juntaram à organização como membros associados. Com sede nacional em Washington, a SIDO tem por tarefa auxiliar as agências e programas estaduais de comércio exterior em suas atividades face o compartilhamento de ideias e recursos considerados inovadores, o treinamento e qualificação profissional dos técnicos dos governos estaduais, a defesa dos interesses de promoção das exportações dos estados ante o governo nacional e a facilitação da cooperação multiestadual para fins de comércio exterior.

Além da realização de surveys cada vez mais abrangentes a respeito da atividade econômica internacional dos governos estaduais, a SIDO oferece um mecanismo online que permite a cada estado-membro acessar o banco de dados da organização, procurar práticas bem-sucedidas conduzidas por agências de comércio exterior de outros estados-membros, buscar contatos e recursos internacionais e ter acesso a oportunidades de desenvolvimento técnico.

### *National Assembly of State Arts Association (NASAA)*

As agências estaduais de cultura são consideradas agentes centrais do engajamento internacional dos estados americanos.<sup>202</sup> Como é mostrado no próximo capítulo, a promoção do intercâmbio cultural está entre as primeiras motivações tanto das missões internacionais dos governadores americanos quanto das parcerias e alianças internacionais firmadas pelos estados. Criada em 1969 e tendo todos os cinquenta estados americanos como membros, a NASAA vem ampliando seu grau de engajamento com a esfera internacional. De acordo com a instituição interestadual, a participação das agências estaduais de cultura em programas internacionais contribui para a sua missão principal, uma vez que possibilita o estabelecimento de vínculos entre os artistas estaduais e suas contrapartes no exterior e, ao mesmo tempo, expõe a população residente no interior dos estados americanos às diversas culturas de diferentes partes do mundo (WARSHAWSKI, 2000, p. 3). Estima-se que, mesmo diante da crise fiscal vivida pelos estados americanos, eles gastem mais de 50 milhões de dólares anualmente em atividades culturais de dimensão internacional.

### *A arte de associar*

Outra questão relevante é o elevado grau de cooperação não apenas dentro das organizações interestaduais, mas também entre elas. As diversas instituições interestaduais americanas realizam muitas atividades em conjunto, intercambiam estudos e mantêm contatos regulares entre os diferentes setores, inclusive aqueles voltados para maximizarem os benefícios e reduzirem os custos das interações internacionais de seus estados-membros. Sob tal perspectiva, destaca-se a grande capacidade articuladora do CSG, graças ao fato de ser constituído por representantes das esferas executiva, legislativa e judiciária estaduais. Assim, a existência de organizações interestaduais como a NGA, a NASDA, o CSG, a SIDO-America, a NASAA e a teia de relações dentro e entre elas pode ser percebida como uma possível manifestação da característica da sociedade americana da qual tanto se admirou Alexis de Tocqueville (1835) e foi por ele denominada de “arte de associar”. Essa cultura associativista fortaleceu-se ainda mais face ao avanço das forças nacionais e internacionais sobre

---

<sup>202</sup> Ibidem, p. 13.

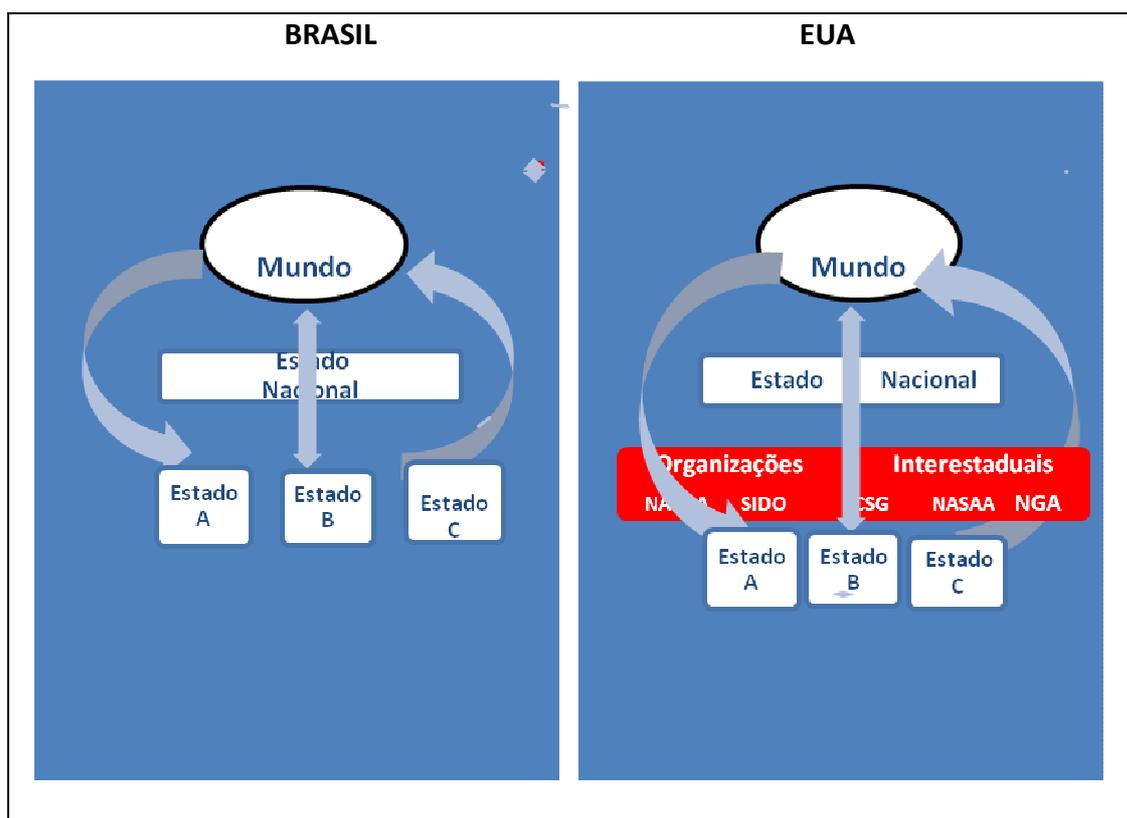
setores tradicionalmente de competência dos estados, como uma forma de não se tornarem vulneráveis tanto à dimensão nacional quanto à dimensão internacional de uma interdependência cada vez mais crescente. John Kincaid assim vê a resposta intergovernamental dada pelos estados:

To an extent, the opening of direct contacts with foreign nations represents an extension of the governor's role as a "diplomat" in the domestic intergovernmental system. Since the New Deal especially, governors have acquired considerable skill and experience as intergovernmental diplomats representing their states in negotiations with the federal government as well as other states. Thus, as the federal government appeared on the verge of becoming preeminent in domestic affairs as well, the states and their governors found ways to reassert their influence through the intergovernmental system (KINCAID, 1984, p. 101).

À guisa de análise, o associativismo interestadual foi a resposta da cultura federalista americana ao movimento de ampliação da proeminência do governo central sobre os assuntos domésticos. Quando o dinamismo político do federalismo americano tendeu para um papel mais decisivo de Washington, os estados desenvolveram uma nova noção do fato de serem "unidos". Quando as forças da interdependência global penetraram o interior de seus territórios, a noção de união e as forças do associativismo voltaram-se, outrossim, para a agenda internacional dos entes federados. Desse modo, pode-se afirmar que a trilha do envolvimento internacional dos estados americanos possibilitou um interessante encontro entre o aumento da interdependência global e o aumento do associativismo interestadual.

O grande número de canais institucionais de cooperação e intercâmbio interestadual presente nos Estados Unidos, a abrangência dessa cooperação e o intercâmbio sobre a atuação internacional dos estados americanos consiste na principal diferença em relação ao modo como a paradiplomacia estadual é processada pelos estados da federação brasileira. A Figura 5.7 representa essa diferença e mostra como no caso americano as interações dos estados individuais entre si e deles com o estado nacional e com o mundo são mediadas por um guarda-chuva de instituições interestaduais enquanto que, no caso brasileiro, tal guarda-chuva é inexistente.

**Figura 5.7. Estrutura institucional e paradiplomacia**



Fonte: elaboração própria

Na trajetória brasileira, malgrado a grande liderança política à época exercida pelos governadores democraticamente eleitos nos cruciais pleitos de 1982 e 1986 e da expressiva descentralização administrativa e fiscal conquistada pelos governos estaduais, não houve nenhum esforço exitoso dos estados da federação brasileira a fim de aproveitarem a janela de oportunidades trazida pela “nova política dos governadores” para propiciar o surgimento de organizações interestaduais autônomas e independentes do governo nacional. As duas décadas seguintes igualmente não registrariam nada nessa direção, pelo menos não de amplitude nacional e de forma significativa. Para tanto, quando comparada àquela dos EUA, a macroestrutura institucional da paradiplomacia, levada a cabo pelos governos estaduais brasileiros, exibe um baixo grau de coordenação e de cooperação. No Brasil, o baixo grau de coordenação horizontal das ações paradiplomáticas dos governos estaduais persiste ainda quando comparado com os governos municipais, uma vez que esses últimos possuem duas fortes e atuantes instituições que os agregam — uma delas, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), possui em seu organograma funcional uma área internacional com um

considerável número de pessoal com qualificação formal para assessorar os municípios e a CNM em suas interações com o exterior.<sup>203</sup>

### 5.2.2. A capacidade de *lobby* junto ao governo nacional

Um segundo elemento diferenciador da maneira como a paradiplomacia estadual é operacionalizada no Brasil e nos Estados Unidos concerne à capacidade de *lobby* dos estados em relação ao processo de formulação da política externa do governo nacional. Nesse campo, devido especialmente aos vários canais institucionalizados de contato, intercâmbio e coordenação interestadual (particularmente a NGA, o CSG e a SIDO-America), os estados da federação atingiram um maior poder de influência na formulação da política externa nacional do que os seus pares brasileiros. O relativo *superávit* de instituições intergovernamentais no território dos Estados Unidos potencializa a capacidade de *lobby* dos estados da federação americana pelo menos por duas razões. Primeiro, tais organizações interestaduais e bipartidárias compõem-se de espaços de intercâmbio de informações e busca do consenso, servindo como facilitador da promoção de uma agenda única para os estados. Segundo, uma vez atingida uma agenda consensual, as organizações atuam como uma só voz junto a Washington, mormente diante do Congresso dos Estados Unidos. O histórico embate entre o governo federal e os estados, sucedido em 1979 e envolvendo o *Administration Act* (EAA), é tido como um indicador da consolidação dessa prática política pelos estados da federação americana. Após os episódios, o vitorioso confronto de 1979, a NGA, por intermédio de seu Committee of International Trade and Foreign Relations, incorporou a participação significativa dos estados na formulação da política externa dos Estados Unidos como um dos princípios fundamentais da organização:

States should be given full access to and, where appropriate, full participation in the federal decision-making and implementation process controlling international trade restraint and trade promotion programs when such processes significantly affect state interests.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Criada em 2006, a CNM Internacional tem buscado trabalhar junto aos principais centros acadêmicos e pesquisadores estudiosos do tema da paradiplomacia. Em menos de cinco anos de atuação, a CNM já assumiu a vice-presidência da Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma), a responsabilidade pela região do Brasil no Conselho Executivo das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a liderança no Fórum de Governança Local Índia-Brasil-África do Sul e no Foro Consultivo do MERCOSUL. Ver< [http://www.cnm.org.br/institucional/inter\\_bra.asp](http://www.cnm.org.br/institucional/inter_bra.asp)> .

<sup>204</sup> Apud, citado por KLINE, 1982, p. 124.

No Brasil, não obstante a modernização da posição do Itamaraty no tocante à paradiplomacia estadual, há poucos canais institucionalizados de acompanhamento, atuação e participação sistemática dos estados na formulação da política externa brasileira. A existência de agências do Itamaraty voltadas para a “diplomacia federativa” (como a AFEPA e os escritórios regionais do MRE) não tem se demonstrado suficiente para canalizar os interesses dos estados e esses, por sua vez, possuem uma trajetória de internacionalização da agenda estadual divorciada de esforços concretos com fim de atuar coletivamente em Brasília para interferir no processo de formulação e implementação da política exterior e, mais particularmente, na política comercial do País. José Flávio Sombra Saraiva pontua sobre o caráter conservador do estado nacional brasileiro a esse respeito e, ao mesmo tempo, em relação à relativa ausência dos estados nos foros de elaboração da política comercial do Brasil:

O Brasil, nessa matéria, tem se demonstrado mais conservador do que a grande gama de Estados federativos n que se refere à capacidade de ação dos governos subnacionais na gestão do comércio exterior. A centralidade da burocracia itamaratiana, associada a outros setores governamentais, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, além da CAMEX, controla e dirige os fluxos dominantes e a política de apoio às exportações, mesmo envolvendo áreas de ação gerencial dos Estados da federação (SARAIVA, 2006, p. 450).

### **5.2.3. O papel do Legislativo Estadual**

A terceira diferença entre o *modus operandi* da paradiplomacia estadual americana e brasileira diz respeito ao nível de envolvimento do legislativo estadual com a arena internacional. Enquanto nos Estados Unidos são notórias as referências ao ativismo internacional dos parlamentos estaduais e das organizações interestaduais que os representam — particularmente o CSG e a National Conference of State Legislators (NCSL) —, no Brasil são poucas as menções a igual engajamento por parte das assembleias legislativas estaduais e da Câmara Distrital.

Tullo Vigevani comenta que “as constituições estaduais, assim como as Leis Orgânicas dos Municípios, não absorvem o debate específico sobre o tema [da paradiplomacia]” (VIGEVANI, 2006, p. 128) e Marcelo de A. Medeiros (2006, p. 53) menciona o exemplo isolado da Constituição Estadual da Bahia, que tem o cuidado de atribuir ao governador do estado a competência para “contrair empréstimos externos

ou internos e fazer operações ou acordos externos de qualquer natureza, após a autorização da Assembléia legislativa, observada a Constituição Federal”.<sup>205</sup> Adicionalmente, o estudo do envolvimento dos deputados estaduais e distritais com os assuntos internacionais dos estados é dificultado pela ausência de pesquisas e surveys relativos ao tema.

Em contrapartida, como revelado pelo *CSG-GMU Survey 2002*, o final da década de 1990 já dava sinais de intenso ativismo internacional das casas legislativas estaduais dos Estados Unidos. Como demonstrado na primeira seção do capítulo, o impacto da globalização sobre a atividade dos legisladores estaduais americanos é manifestado tanto pelo aumento de projetos de leis envolvendo temas internacionais tramitando e aprovados pelas *State Houses* dos mais variados estados, quanto por envio de missões de parlamentares ao exterior e pela adequação de seus comitês legislativos (criando comitês especificamente para tratar de assuntos internacionais) e de seu cerimonial (visando receber autoridades estrangeiras em suas audiências públicas).

### 5.3. Conclusões parciais

PRIMEIRA — Em seus pontos iniciais, as trajetórias do envolvimento internacional dos estados americanos e brasileiros apresentaram sentidos distintos. Na segunda metade do século XIX, de um lado, os governos subnacionais regionais brasileiros mostravam um sentido ascendente e um incomum envolvimento com a esfera internacional. Do outro, a trajetória dos estados americanos apresentava sentido oposto, saindo de um engajamento episódico para uma posição ainda menos expressiva de não envolvimento. Em contrapartida, a partir de fins da década de 1920, os sentidos das trajetórias inverteram-se, com o incrível e progressivo engajamento internacional dos estados americanos e o recolhimento de seus pares brasileiros. Por fim, no período mais recente, as trajetórias do envolvimento dos estados com os assuntos internacionais exibiram sentidos semelhantemente ascendentes.

SEGUNDA — A “arte de associar” dos estados americanos é um notável aspecto do federalismo dos Estados Unidos. Esse aspecto, somado a outros fatores, contribuiu para o surgimento de um guarda-chuva de instituições interestaduais (NGA, CSG, SIDO-America, NASDA, NASAA, NCSL e diversas outras), as quais, graças aos

---

<sup>205</sup> Cf. Artigo 105, Constituição da Bahia, 1989.

ganhos de coordenação e cooperação interestaduais que elas conferem às interações internacionais dos estados, compõem-se de uma marcante diferença entre o *modus operandi* da diplomacia estadual conduzida nos Estados Unidos e no Brasil. No emergente país sul-americano, apesar da intensidade e da extensão do engajamento internacional de seus governos estaduais, a quase inexistência de instituições interestaduais de escopo nacional — ou de outros mecanismos equivalentes — dificulta a ocorrência de fluxos regulares de informação e intercâmbio que possam conferir à paradiplomacia estadual brasileira um grau considerável de cooperação horizontal.

TERCEIRA — Há diferenças entre as vias pelas quais a paradiplomacia estadual é operacionalizada no Brasil e nos Estados Unidos. O engajamento internacional dos estados americanos se dá, de forma igualmente manifesta tanto por via direta (mediante as missões internacionais dos governadores, as alianças e parcerias internacionais, os programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos, etc) quanto por via indireta (mediante mecanismos de influência sobre o processo de formulação da política externa dos Estados Unidos). No Brasil, a tônica do engajamento internacional é a via indireta enquanto são praticamente inexistentes os mecanismos institucionalizados de *lobby* coletivo dos estados da federação para influenciar a formulação da política externa comercial brasileira.

QUARTA — A paradiplomacia estadual americana e brasileira distinguem-se no que se refere à extensão do impacto das forças e condições globais sobre os poderes constitutivos dos estados federados. No Brasil, o engajamento internacional concentra-se no poder executivo estadual enquanto que, nos Estados Unidos, ele é perceptível tanto no poder executivo quanto no legislativo dos estados. Por essa forma, no país norte-americano, as iniciativas, incursões e adaptações institucionais dos governos estaduais voltadas para o meio internacional são acompanhadas, na dimensão internacional, pelos mesmos elementos por parte dos legisladores estaduais.

Parte III

**A DIMENSÃO OPERACIONAL: AS TENDÊNCIAS**

## Capítulo VI

### MAPA DAS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DA PARADIPLOMACIA ESTADUAL AMERICANA

*Although states don't have a foreign policy, they do have a foreign profile.*

Council of State Governments

É consensual entre as organizações interestaduais americanas que, na era da globalização, nenhum estado da federação pode pagar o preço de ignorar os temas e interesses que vinculam todos os diferentes níveis de governos dos EUA à comunidade internacional. Para os governos estaduais e suas organizações interestaduais, está claro que “os estados serão atingidos pela competição internacional e confrontados por desafios políticos que exigem uma abordagem internacional — ajam eles proativamente para se engajarem no mundo ou não” (WHATLEY, 2003, p. i).

De fato, o engajamento internacional dos estados americanos tem crescido significativamente ao longo das últimas décadas. O gasto médio dos estados com assuntos internacionais saltou de US\$ 400.000, em 1982, para 2.740.000 em 2008; o número de escritórios estaduais no exterior passou de apenas 23, em 1982, para 245 em 2008; além disso, entre 2001-2002, as assembleias legislativas estaduais aprovaram 270 projetos de lei em matéria de assuntos internacionais, contra apenas 72 entre 1991-1992.<sup>206</sup> Outro fator revelador do engajamento dos estados americanos com o exterior é a emergência de uma agenda internacional para os chefes dos executivos estaduais, o que tem levado os governadores e vice-governadores de quase todos os estados americanos a liderarem missões internacionais em países de diferentes regiões do mundo.

Desse modo, este capítulo tem por objetivo mapear as tendências do atual engajamento internacional dos estados americanos, buscando identificar e analisar os elementos operacionais que caracterizam a situação contemporânea de sua atividade paradiplomática. Baseados nos dados colhidos, são quatro os argumentos centrais do capítulo. O primeiro é o de que o intenso e direto envolvimento dos governadores dos

---

<sup>206</sup> Os dados referentes a 1982 e 1991-1992 foram extraídos do *State Official's Guide on International Affairs* (2003, p. vi) e, os relativos a 2008, do *SIDO Survey 2008, Trends in State International Business Development*, Washington, DC: State International Development Organizations, p. 17.

estados com a esfera internacional é uma das proeminentes tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual americana. O segundo é o de que, nos Estados Unidos, não só a paradiplomacia conduzida diretamente pelos governadores, mas o engajamento internacional dos estados no seu todo, são marcados pela prevalência das motivações econômicas. O terceiro argumento chave é o de que, embora os estados americanos obviamente não possuam embaixadas — e, a rigor, tampouco política externa— eles detêm representações permanentes no exterior. Último, mas não menos importante, é o argumento de que a emergência da China, do Brasil e do Chile consiste em uma das principais tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual americana.

O capítulo está dividido em oito seções. A primeira enfoca as missões internacionais de governadores e vice-governadores. A segunda dedica-se a localizar os assuntos internacionais dentro da estrutura administrativa dos governos estaduais dos EUA. A terceira aborda os programas estaduais de promoção dos negócios internacionais, particularmente o estímulo às exportações e os programas de atração de investimentos externos. A quarta analisa as parcerias e alianças internacionais dos governos estaduais americanos. A quinta versa acerca da geografia da paradiplomacia estadual, traçando um quadro das regiões do globo consideradas prioritárias para a interação dos estados americanos com o mundo. A sexta discorre sobre os grupos de interesse e atores sociais mais ativos e influentes junto aos governos estaduais americanos em matéria de assuntos internacionais. A sétima discute os impactos do governo de Barack Obama sobre a paradiplomacia estadual. Finalmente, a última seção apresenta as conclusões parciais relativas ao mapa das tendências da paradiplomacia estadual americana.

Além de survey próprio — o *2009 Georgetown University & University of Brasília Survey on Brazilian and U.S. States' Global Activity* (doravante citado apenas como *GU/UnB Survey 2009*),<sup>207</sup> desenvolvido na *Edmund A. Washe School of Foreign Service* da Georgetown University e baseado em dados de 42 estados americanos —, a pesquisa serviu-se também dos surveys cedidos pela *State International Development Organization* (doravante *SIDO Survey 2008*) e pela *Elliot School of Foreign Affairs* da George Washington University (doravante *GWU Survey 2002*).

---

<sup>207</sup> Uma vez que o *GU/UnB Survey 2009* é parte integrante do presente estudo e foi integralmente desenvolvido pelo autor desta tese, os gráficos e tabelas aqui utilizados têm sua fonte informada simplesmente como “elaboração própria”.

## 6.1. As missões internacionais de governadores e vice-governadores

Exceto em um estado americano pesquisado, o governador ou o vice-governador liderou missões oficiais ao exterior. A pesquisa revelou que, em cinco sextos dos estados, o governador ou o vice-governador visitou pelo menos dois países diferentes e, em mais da metade dos estados, o chefe do executivo estadual (ou seu vice) visitou pelo menos três países distintos. No que diz respeito aos principais destinos dessas missões internacionais, o survey revela a prevalência da Ásia, sobretudo o leste e o sudeste asiático, nas preferências da agenda internacional dos governadores dos estados americanos. A posição da China, como mais visitado pelos governadores dos EUA, e a do Japão, como segundo mais visitado, evidenciam essa tendência (ver 6.1).

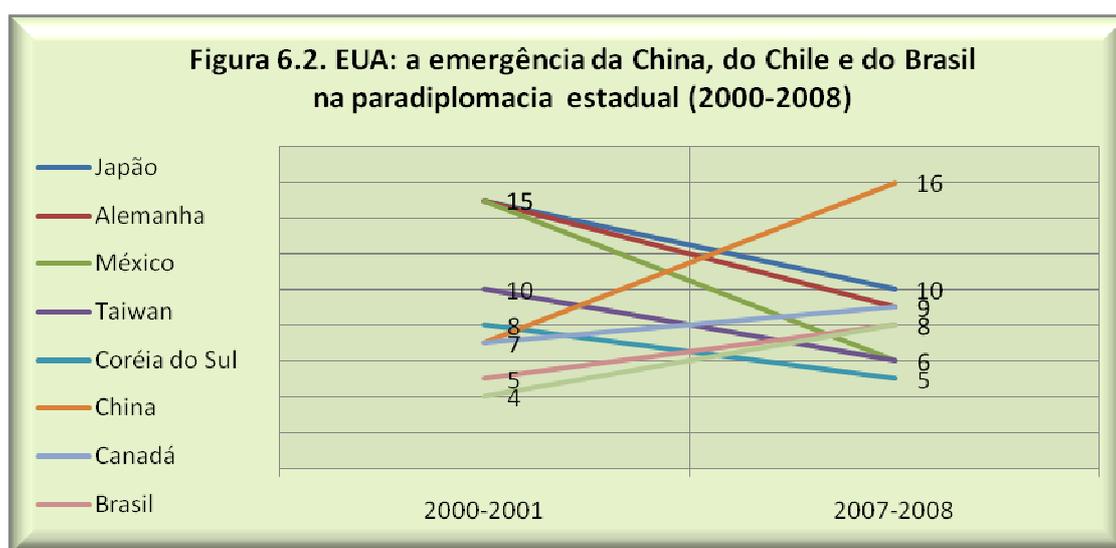


Fonte: elaboração própria

Três países aparecem logo após a China e o Japão na lista dos dez principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores dos estados da federação americana: a Alemanha, o Brasil e o Canadá. Contrariando a proximidade geográfica, o México foi superado pelo Chile que, junto com o Brasil, é o outro país sul-americano entre os dez principais destinos das viagens oficiais dos chefes dos executivos estaduais dos Estados Unidos.

Outras nações asiáticas preferidas pelas missões internacionais dos chefes executivos dos estados americanos foram Taiwan e Coreia do Sul. Percebe-se, outrossim, que os governadores dos EUA buscam promover os negócios internacionais em mercados emergentes, a exemplo da China e do Brasil. Em detrimento de outras

economias maiores presentes na região, o Chile é o outro representante da América do Sul na lista dos principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores dos estados americanos. Em termos de preferência das missões internacionais dos governadores americanos, o Chile aparece na frente inclusive do México — parceiro americano no NAFTA — e da Inglaterra — a ex-metrópole dos Estados Unidos.



Fonte: elaboração própria

A pesquisa comparou os seus dados (referentes ao período de 2007-2008) aos do *GWU Survey 2003* colhidos pela George Washington University, concernentes às missões internacionais dos governadores no período de 2000-2001. Os resultados da comparação evidenciam ainda mais claramente a tendência de aumento da importância dos países emergentes na paradiplomacia estadual dos Estados Unidos. Embora a relação dos países que compõem a lista dos dez principais destinos das missões internacionais dos governadores americanos tenha permanecido praticamente inalterada, são nítidas tanto a tendência descendente da preferência dos governadores por visitas a parceiros tradicionais dos EUA (Alemanha, Japão e México), quanto ascendente da preferência por liderarem missões aos países emergentes presentes na lista (China, Brasil e Chile). Conforme se pode ver no Figura 6.2, a mais acentuada ascendente linha de tendência é a da China que, entre 2007-2008, recebeu mais que o dobro do número de missões oficiais de governadores americanos recebidas pelo país no biênio 2000-2001. Em seguida, vem o Chile (que recebeu o dobro do número de missões em relação

ao primeiro período) e o Brasil (que teve o número de visitas de governadores americanos ampliado de cinco para nove e equiparou-se à Alemanha e ao Canadá).

Do outro lado, a mais acentuada descendente linha de tendência é a do México que, no segundo período, recebeu somente cerca de um terço do número de missões recebidas no primeiro período. A Alemanha (com uma redução de dois quintos no número de visitas recebidas) e o Japão (com redução de um terço) também foram atingidos pela mudança nas preferências da agenda internacional dos chefes executivos dos estados da federação americana.

É válido observar que a tendência descendente de Taiwan e da Coreia do Sul nas preferências da agenda internacional dos governadores americanos não foi forte o suficiente para retirá-los da lista dos principais destinos das missões ao exterior dos chefes dos executivos estaduais dos Estados Unidos. Outro ponto digno de nota refere-se ao Canadá que, diferente do México, apresenta movimento ascendente.

**Tabela 6.1. EUA: principal motivação das missões internacionais: evolução recente (2002-2009)**

<b>Motivação</b>	Percentual das Respostas*	
	2002	2009
<b>Promoção das Exportações e Atração de IED</b>	95%	88%
<b>Relações Políticas</b>	5%	12%
<b>Promoção do Turismo</b>	5%	—
<b>Educação</b>	—	2%
<b>Meio Ambiente</b>	—	5%
<b>Intercâmbio Cultural</b>	—	7%

\*Alguns estados indicaram mais de uma razão como igualmente importante.

Fonte: elaboração própria, com base em dados do *GU/UnB Survey 2009* e do *GWU Survey 2002*

Outra preocupação da pesquisa foi identificar as razões ou motivações que levaram os governadores dos estados a promoverem missões ao exterior. Os resultados da survey denotam que a principal motivação para as missões internacionais dos governadores e vice-governadores dos Estados Unidos foi a busca de oportunidades comerciais para as empresas instaladas dentro de seus territórios estaduais e a atração de investimentos externos. Semelhante motivação foi indicada por 88% dos estados participantes do survey. Os 12% restantes apontaram “relações políticas” como a

primeira motivação para as viagens internacionais de seus governadores (ver Tabela 6.1). Outros elementos citados foram o estabelecimento ou o fortalecimento de intercâmbio cultural, o intercâmbio educacional e os assuntos do meio ambiente. Alguns estados chamaram ainda a atenção para a relevância do intercâmbio cultural como mecanismo de abertura de portas para os negócios. O estado do Havaí, por exemplo, enfatizou a interação do governo estadual com a organização cultural chinesa *Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries*, que possui representantes em todas as províncias chinesas e que, após uma fase de intensificação do intercâmbio cultural, proveu assistência operacional na organização das missões comerciais do governador do Havaí às regiões subnacionais do importante país emergente da Ásia.

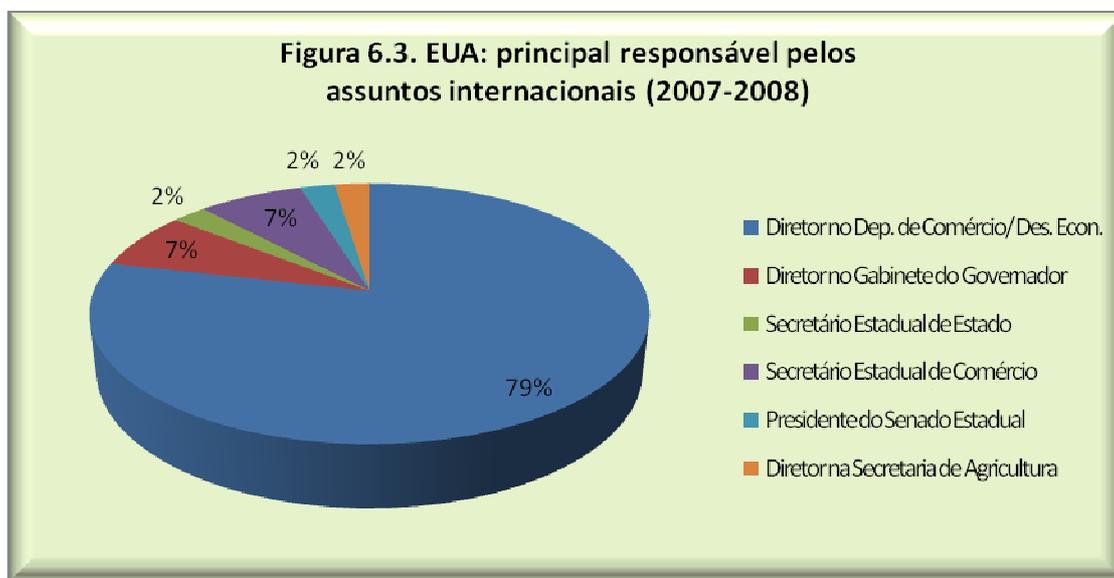
Na comparação com os dados do *GWU Survey 2002*, as alterações ocorridas não afetaram a preferência dos governadores americanos por usarem a esfera internacional como meio para a maximização dos interesses econômicos de seus estados. Desse modo, no que se refere à agenda internacional dos principais líderes políticos estaduais, esta tese confirma empiricamente o já suposto pela literatura — de que a paradiplomacia estadual nos EUA tem caráter predominantemente econômico, o que efetivamente diferencia as tendências da paradiplomacia americana da paradiplomacia levada a cabo por alguns dos governos subnacionais de países como o Canadá e a Espanha, onde o caráter político é extremamente marcante.

## **6.2. As relações internacionais na estrutura administrativa dos governos estaduais**

Um dos quesitos versados pela presente pesquisa relaciona-se ao enquadramento dos assuntos internacionais na estrutura organizacional dos governos estaduais. Dentre os aspectos a serem abordados, encontram-se a identificação da agência ou órgão preferido pelos governos estaduais para cuidar dos assuntos internacionais e, principalmente, o modelo e o grau de coordenação intragovernamental das atividades internacionais dos estados.

Os responsáveis diretos pelos assuntos internacionais quase sempre não estão localizados no primeiro escalão dos governos estaduais americanos. Menos de 10% dos estados identificaram uma autoridade política com status de secretário ou equivalente como sendo, depois do governador e do vice, um dos quatro líderes diretamente responsáveis pela agenda e assuntos internacionais do estado. Em quase três quartos dos estados, os responsáveis pelos assuntos internacionais localizavam-se na agência estadual

de desenvolvimento econômico ou no departamento estadual de comércio, ostentando um cargo de diretor, superintendente ou equivalente. Apenas em 7% dos estados, o responsável direto pelos assuntos internacionais do governo estadual é um diretor locado no gabinete do governador.



Fonte: elaboração própria

Conquanto a secretaria de desenvolvimento econômico e o departamento estadual de comércio exerçam a liderança quando se trata da condução estadual de temas internacionais, outros departamentos ou agências estaduais igualmente exercem papel relevante. A Tabela 6.2. apresenta os demais órgãos dos governos estaduais americanos indicados como internacionalmente ativos.

**Figura 6.4. EUA: órgãos da administração estadual internacionalmente ativos (2007-2008)**

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| • Secretaria de Recursos Naturais     | • Secretaria de Turismo                  |
| • Secretaria do Trabalho              | • Cerimonial/Assuntos Multiculturais     |
| • Secretaria de Saúde                 | • Secretaria de Agricultura              |
| • Sec. Seg. Pública/Patrolha Estadual | • Guarda Nacional                        |
| • Advocacia Geral do Estado           | • Universidades Estaduais                |
| • Defesa Civil                        | • Órgãos Responsáveis pelo Meio Ambiente |
| • Secretaria de Des. Econômico        | • Departamento Estadual de Comércio      |

Fonte: elaboração própria

### **6.3. Programas estaduais de promoção dos negócios internacionais**

Os negócios internacionais têm ocupado um lugar de destaque no conjunto das diversas interações internacionais dos estados americanos. Na estrutura organizacional dos governos estaduais americanos, a responsabilidade pelas políticas estaduais de promoção do comércio internacional e de atração de investimentos estrangeiros é geralmente atribuída aos já citados departamentos estaduais de comércio e agências estaduais de desenvolvimento econômico. Em 2008, tais agências gastaram cerca de 103 milhões de dólares, destinados a auxiliarem pequenas empresas a exportarem seus produtos para as mais diversas regiões do planeta e, ao mesmo tempo, a ações junto às grandes companhias estrangeiras na busca de investimentos considerados necessários para o desenvolvimento econômico estadual. O valor não incluiu os incentivos e renúncias fiscais concedidas e representou cerca da metade do que o Departamento de Comércio do governo federal dos Estados Unidos gastou com a promoção das exportações e atração de investimentos externos no mesmo período.<sup>208</sup>

Os resultados do survey permitem algumas conclusões interessantes a respeito da atuação internacional dos governos estaduais em negócios internacionais. Essas conclusões, analisadas a seguir, relacionam-se a seis pontos-chaves: os serviços oferecidos (com destaque para os escritórios de representação estadual no exterior); os principais clientes dos programas de promoção das exportações e atração de investimentos; as principais regiões de origem dos investimentos atraídos com assistência do governo estadual; os mecanismos de avaliação de desempenho desses programas; os modelos de financiamento (público ou privado) e, finalmente, o orçamento estadual para a promoção dos negócios internacionais.

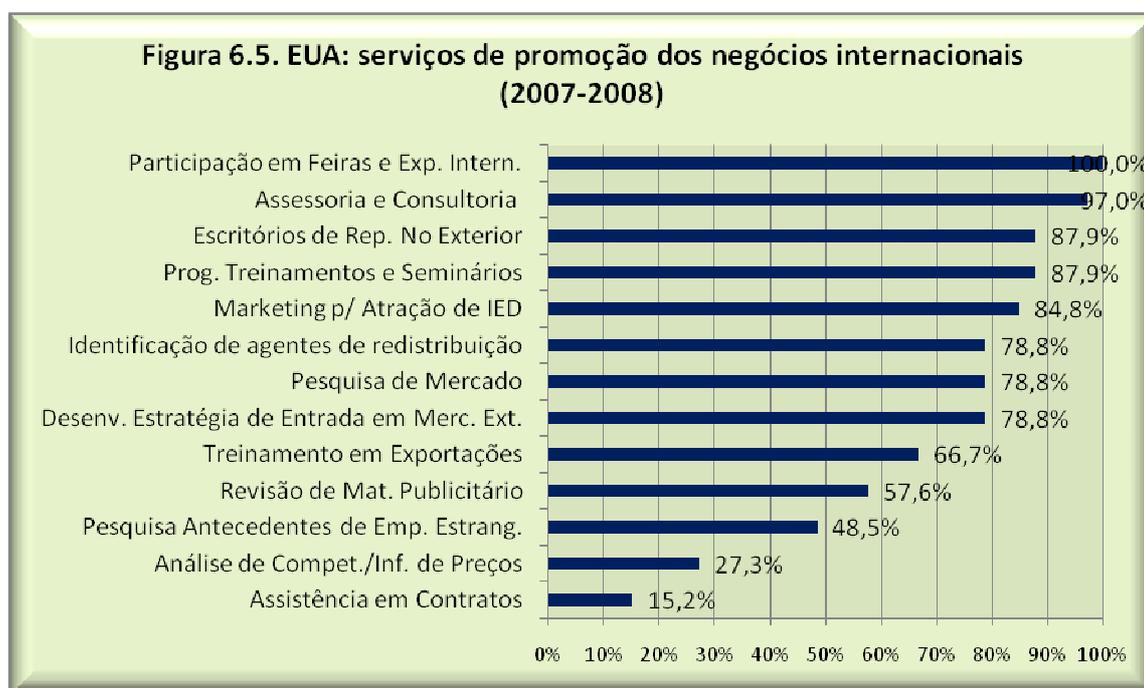
#### **6.3.1. Serviços oferecidos**

Os governos estaduais dos EUA oferecem um amplo e variado leque de serviços destinados a auxiliarem o setor privado a ter acesso ao mercado internacional. Os serviços vão desde a simples promoção de seminários sobre exportação e o envio de missões comerciais ao exterior até complexos serviços de análise de competitividade, informações sobre precificação e pesquisa dos antecedentes de empresas estrangeiras.

---

<sup>208</sup> SIDO Survey 2008: **Trends in State International Business Development**, Washington, DC: State International Development Organizations, p.4.

Destaca-se o fato de que 100% dos estados prestem serviços para a viabilização da presença dos produtos e produtores estaduais em feiras e exposições internacionais.



*Fonte: elaboração própria, com base em dados do SIDO Survey 2008.*

Outro serviço igualmente oferecido por aproximadamente 100% dos estados americanos pesquisados é o de consultoria e assessoria às empresas e empreendedores localizados no território estadual e envolvidos em negócios internacionais. Também são bastante recorrentes entre os estados americanos os programas de treinamento e seminários em negócios internacionais em geral, oferecidos por quase 90% dos estados americanos pesquisados. Porém, os treinamentos específicos em exportação são ofertados por uma parcela um pouco menor, isto é, por 66.7% dos estados. É importante salientar que, pensando em maximizar a atração de investimentos externos, os governos estaduais envolvem-se na promoção da imagem de seus estados no exterior por meio da realização de campanhas de marketing em determinados países. O serviço é oferecido por mais de 80% dos estados.

Consoante visto na Figura 6.5, também são oferecidos serviços ligados à fase de planejamento dos negócios de exportação. São três os serviços dessa natureza: pesquisa de mercado para os produtos a serem eventualmente exportados (oferecido por quase 80% dos estados, com a realização inclusive de análise da concorrência), análise de

competitividade e precificação (disponibilizado por 27.3% dos estados) e desenvolvimento de estratégias de entrada em mercados estrangeiros (ofertado por quase 80% dos governos estaduais).

Considerando que a relação com seus parceiros estrangeiros (sobretudo com os escritórios de importação e os agentes de redistribuição no exterior) é um fator determinante para o sucesso e continuidade das vendas de uma empresa exportadora, os governos estaduais americanos também prestam serviços ligados à fase de implementação dos negócios. Logo, os governos estaduais dos EUA procuram dar suporte às empresas exportadoras localizadas em seu território mediante a prestação de serviço de identificação de agentes de redistribuição no exterior (disposto por quase 80% dos estados) e de pesquisa de antecedentes das empresas estrangeiras interessadas em ser parceiras das empresas exportadoras (serviço oferecido por quase metade dos estados). 15.7% dos estados ainda oferecem assessoria às empresas na elaboração de contratos de joint venture, de licenciamento e de parceria.

*a) Os escritórios estaduais no exterior*

Assaz marcante na história do engajamento internacional dos estados da federação americana, a manutenção de escritórios de representação estadual no exterior é um serviço disposto por quase 90% dos governos estaduais dos EUA. A principal tarefa desses escritórios no exterior é o recrutamento de potenciais investidores e a identificação de oportunidades de exportação. Em 2008, os estados americanos mantiveram 245 escritórios em 34 países — o que demonstrou uma tendência de crescimento, considerados os 230 escritórios em 30 países registrados pelo survey executado pela SIDO em 2006.<sup>209</sup>

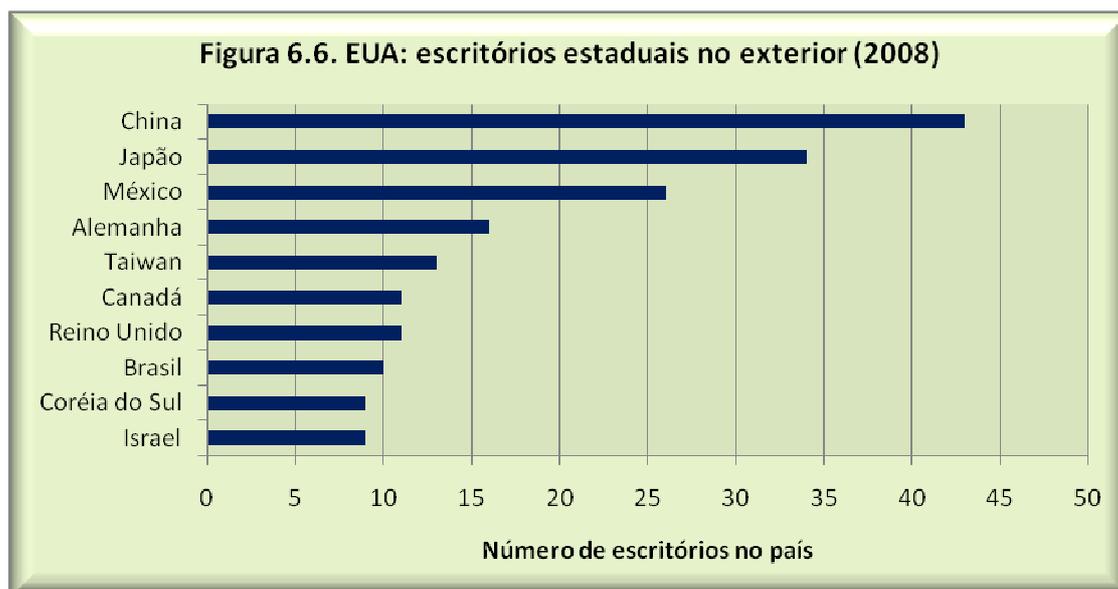
A pesquisa assinalou a existência de uma grande variedade no que se refere ao tamanho e os formatos dos escritórios de representação dos estados americanos no exterior. O quadro de pessoal da maioria dos escritórios não é composto por servidores públicos estaduais, mas sim por *contractors*, os quais prestam serviço aos estados. Alguns desses escritórios têm o emblema ou a bandeira de um determinado estado estampado na fachada e identificam-se como uma extensão direta do estado que representam. Outros escritórios executam o simples trabalho de consultores de uma

---

<sup>209</sup> SIDO Survey 2006, **Trends in State International Business Development**, Washington, DC: State International Development Organizations, p.10.

grande empresa de consultoria e assessoria, a qual presta serviço a uma ampla carteira de clientes. Existem ainda aqueles escritórios compostos por representantes voluntários ou honorários, que recebem apenas o reembolso de suas despesas e, no caso do estado de Nevada, há consultores privados que representam o estado, mas que são remunerados na forma de comissão recebida das empresas às quais prestam assistência.<sup>210</sup>

Com 43 escritórios localizados em seu território, a China encabeça a lista dos países com maior número de escritórios de representação dos estados americanos (Figura 6.6). Alguns estados individuais chegam a possuir dois, três e até quatro escritórios no país emergente, majoritariamente sediados em cidades como Beijing, Xangai, Guangzhou e Hong Kong. Ao mesmo tempo, outros estados americanos têm tido êxito em estabelecer escritórios com baixo custo na república chinesa mediante o funcionamento de escritórios compartilhados, a exemplo do *Eastern Trade Council Office*, o qual representa todos os estados da região nordeste dos EUA.<sup>211</sup>



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *SIDO Survey 2008*.

O Japão, tradicional parceiro comercial dos EUA, ocupa a segunda posição na lista dos países preferidos pela federação americana de estados para o estabelecimento de escritórios de representação no exterior, possuindo 34 escritórios em seu território.

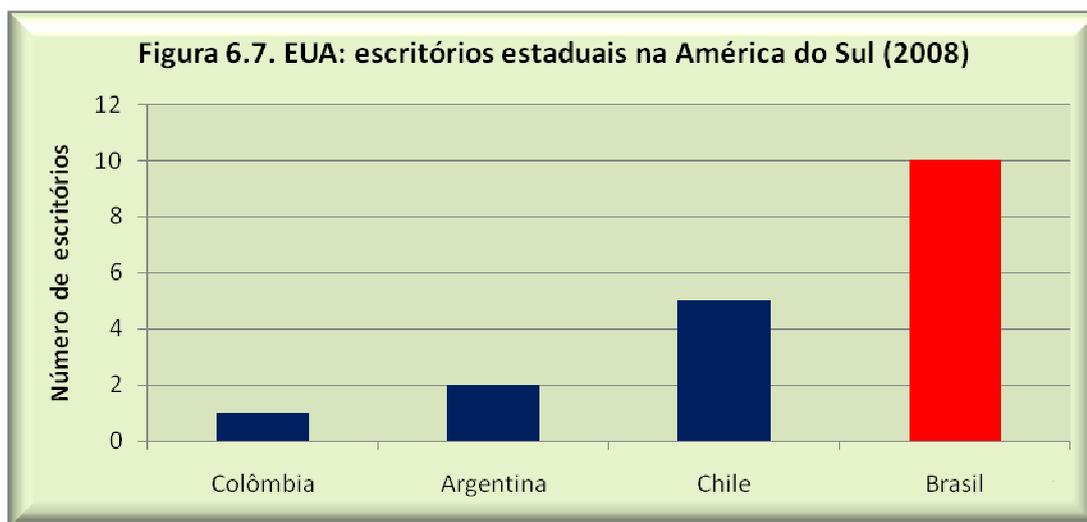
<sup>210</sup> SIDO Survey 2008, *Trends in State International Business Development*, Washington, DC: State International Development Organizations p.17.

<sup>211</sup> Idem, p. 18.

Taiwan (com 13 escritórios) e Coreia do Sul (com nove representações) completam a relação dos países asiáticos presentes na lista. No total, a Ásia responde por mais de um terço das representações permanentes dos interesses econômicos dos estados americanos.

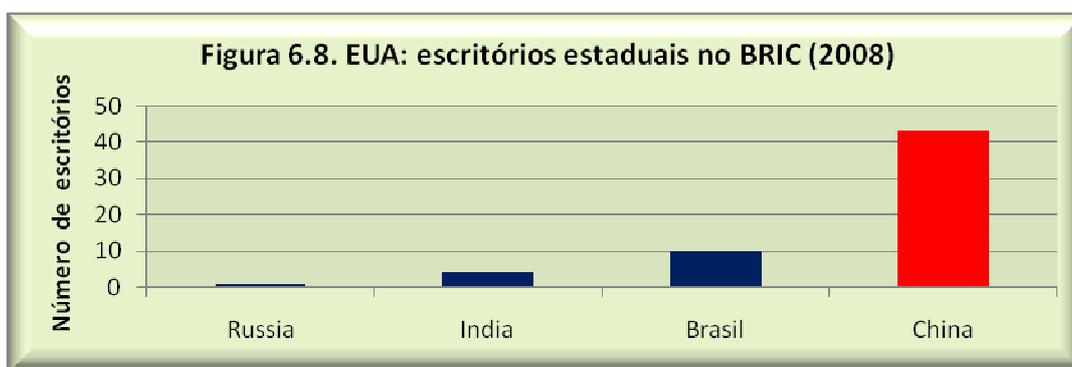
Mais uma vez, os vizinhos México e Canadá figuram em posição destacada no ranking das preferências da paradiplomacia estadual americana. Todavia, com 11 escritórios, o Canadá ocupa posição de menor destaque que o vizinho latino-americano, que hospeda 26 escritórios dos governos estaduais dos EUA. A Alemanha (com 16 escritórios) e o Reino Unido (com 11) são os dois representantes da Europa Ocidental na relação. Com apenas um escritório a menos que o Reino Unido, o emergente Brasil também marca presença na lista, ocupando a sétima posição entre os 30 países que os estados americanos elegeram para manter escritórios permanentes de representação de seus interesses econômicos. O Estado de Israel remata a lista dos 10 países com mais escritórios estaduais americanos, possuindo nove escritórios em seu território.

Além de buscar identificar a situação do Brasil no quadro geral das preferências das nações americanas atinentes ao estabelecimento de escritórios no exterior, esta pesquisa buscou traçar a posição do país em relação a outras nações da América do Sul e do acrônimo BRIC. Respeitante à presença de escritórios estaduais dos Estados Unidos na América do Sul, além do Brasil, apenas o Chile, a Argentina e a Colômbia detêm escritórios dos estados americanos em seus territórios. A posição brasileira é de realce, hospedando o dobro do número de escritórios que o Chile e, notadamente, bem mais que a Argentina e a Colômbia (ver Figura 6.7).



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *SIDO Survey 2008*.

Quando em comparação aos outros países do BRIC, a posição brasileira, ainda que atrás da China, continua merecedora de distinção, uma vez que, além da Índia, a nação sul-americana supera a Rússia em número de escritórios dos estados americanos sediados em seus territórios (ver Figura 6.7).



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do *SIDO Survey 2008*.

Dez estados americanos mantêm escritórios de representação no Brasil (ver Figura 6.9). Nenhum deles possui mais de um escritório no país sul-americano e todos eles informaram que suas representações estão presentes na capital do estado de São Paulo, com exceção da Geórgia, de Nova Iorque e Utah, que não comunicaram em que cidades brasileiras estão instalados seus escritórios. Quanto ao formato, oito dos escritórios são *contractors*, sendo que quatro deles trabalham em regime de compartilhamento. Os outros dois restantes são representações voluntárias. Nenhum dos estados americanos possui escritório no Brasil do tipo *state office*, isto é, lotado por funcionários ou servidores públicos dos próprios estados.

A Geórgia é o estado americano que anunciou possuir o maior orçamento para a manutenção de escritório estadual no Brasil (US\$ 92 mil para o ano de 2008), quase o dobro do valor reservado pelo orçamento de Massachusetts para a mesma finalidade (US\$ 48 mil para 2008).

Outros quatro aspectos dos programas de fomento dos negócios internacionais dos governos estaduais americanos merecem destaque. Trata-se dos fundos estaduais de promoção das exportações, da estratégia de usar a atração de estudantes estrangeiros como mecanismo de promoção comercial, o monitoramento que as agências estaduais de promoção comercial fazem da política comercial do governo nacional dos Estados Unidos e, por fim, as práticas inovadoras em matéria de políticas públicas estaduais de promoção dos negócios internacionais.

**Figura 6.9. EUA: escritórios estaduais no Brasil (2008)**

<b>Estado dos EUA</b>	<b>Localização do Escritório</b>	<b>Tipo de Escritório</b>	<b>Orçamento</b>
<b>Colorado</b>	SP/SP	Representação Voluntária	Não Informado
<b>Flórida</b>	SP/SP	Contratado	Não Informado
<b>Geórgia</b>	Não Informada	Contratado	U\$ 90 mil
<b>Massachusetts</b>	SP/SP	Contratado Compartilhado	U\$ 48 mil
<b>Nova Iorque</b>	Não Informada	Contratado Compartilhado	U\$ 54 mil
<b>Ohio</b>	SP/SP	Contratado Compartilhado	U\$ 55 mil
<b>Pensilvânia</b>	SP/SP	Contratado	Não Informado
<b>Utah</b>	Não Informada	Rep. Voluntário	Não Informado
<b>Virgínia</b>	SP/SP	Contratado	Não Informado
<b>Wisconsin</b>	SP/SP	Contratado Compartilhado	U\$ 52.500

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do *SIDO Survey 2008*.

*b) Aporte financeiro: fundos estaduais de apoio à exportação*

Parte dos estados americanos mantém programas de concessão de aporte financeiro não-reembolsável às pequenas empresas para que elas possam cobrir parte das despesas ligadas à sua participação em feiras e exposições internacionais, missões comerciais e outras atividades de promoção comercial no exterior. De acordo com os dados colhidos pela pesquisa, os limites dos valores a receberem reembolsos pelos fundos estaduais de promoção comercial variam de USD 1.000 a USD 50.000.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do *SIDO Survey 2008*

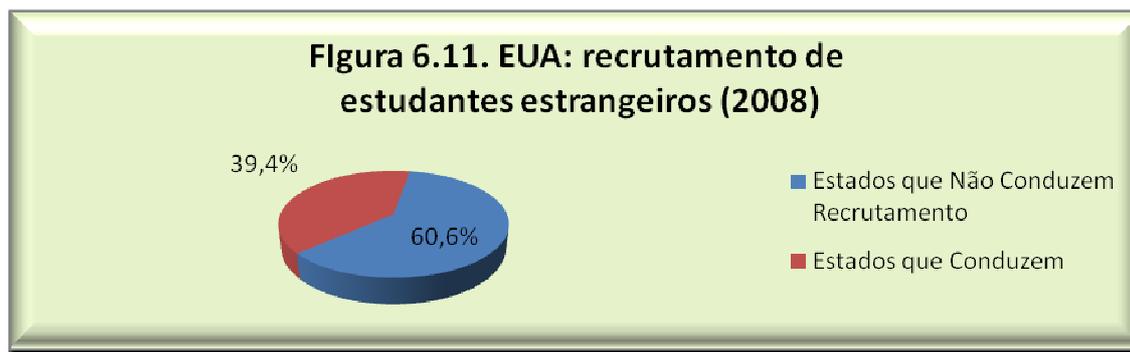
A diversidade de valores dos fundos pode ser vista nos exemplos abaixo. O estado de Connecticut seleciona empresas às quais é oferecido o reembolso parcial de despesas as quais essas tenham tido com a participação em eventos comerciais internacionais, tais como feiras e exposições. O estado de Indiana mantém o *Trade Show Assistance Program (TSAP)*, o qual oferece U\$ 5 mil por companhia por ano fiscal, alocando aproximadamente U\$ 100 mil anuais para essa finalidade. O mesmo valor é ofertado por Maryland e Wisconsin, com vistas a cobrir gastos das empresas com atividades similares. Oklahoma mantém o *Trade Show Matching Grant Program*, que concede até US\$ 2,5 mil para cobrir os gastos das empresas com serviços de tradução e envio de material promocional, como amostras de seus produtos ou peças publicitárias. O fundo não cobre gastos com viagem, hospedagem ou alimentação. A Pensilvânia mantém um fundo anual de 1 milhão de dólares, destinados a auxiliarem empresas com faturamento anual inferior a 40 milhões de dólares em suas despesas com participação em feiras e exposições comerciais internacionais.<sup>212</sup>

*c) A atração de estudantes estrangeiros como mecanismo de promoção comercial*

Dentre as práticas inovadoras apontadas pelo survey da SIDO, encontra-se a abordagem comercial dos programas de atração de estudantes estrangeiros para as faculdades e universidades estaduais. Tradicionalmente conduzidos pelo órgão da administração estadual responsável pelo ensino superior, o recrutamento de estudantes estrangeiros passou a ser objeto de uma estreita parceria entre esse órgão e as agências de promoção dos negócios internacionais dos estados.

---

<sup>212</sup> Idem, p. 26.



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *SIDO Survey 2008*

A parceria entre as áreas educacional e econômica da administração pública estadual parte do pressuposto de que a comunidade de estudantes estrangeiros tem um impacto sobre a economia local e, ao mesmo tempo, de que tais estudantes podem ter um impacto de longo prazo sobre os futuros vínculos econômicos entre o estado e os países de onde os mesmos são oriundos. Oklahoma é reconhecido entre os estados americanos como o que possui o mais agressivo e exitoso programa de recrutamentos de estudantes estrangeiros. O governo estadual de Oklahoma negociou um acordo com o sistema universitário nacional do Vietnã que permite aos seus alunos iniciarem seus estudos no Vietnã e, virtualmente, transferir seus créditos escolares integralmente para qualquer uma das 26 faculdades e universidades localizadas no território do estado. O programa tem sido particularmente eficiente em promover os laços entre a indústria de serviços petrolíferos de Oklahoma e o país asiático, uma vez que grande numero dos mais altos executivos vietnamitas do setor de petróleo recebem treinamento e formação em Oklahoma.

*d) Monitoramento estadual da política comercial nacional*

Aproximadamente 60% dos estados pesquisados relataram que os temas ligados à política comercial do governo federal têm exercido grande pressão sobre suas agências de promoção dos negócios internacionais. Como a política comercial passa pelo congresso nacional americano, os estados da Flórida, Miami, Utah e Vermont criaram as chamadas *Trade Policy Commissions*, grupos de especialistas em legislação que analisam o impacto da política comercial do governo federal sobre a economia e os negócios do estado. Muitos outros estados também examinaram a possibilidade de criarem órgãos similares para monitorarem as leis e projetos de lei sobre o comércio internacional dos EUA em tramitação no Congresso americano.

A organização interestadual SIDO-America expressa sua opinião de que o crescimento das atividades das comissões estaduais de política comercial acompanha a emergência do comércio como um dos temas mais polêmicos e debatidos da política nacional americana.<sup>213</sup> Na visão da organização, a situação é contraditória. Por um lado, os estados possuem seus próprios programas de promoção das exportações, que são bastante ativos e que colocam os estados em condição de reconhecerem os benefícios de determinados acordos comerciais negociados pelo governo nacional. Por outro lado, os acordos comerciais têm se concentrado fortemente em regulações domésticas, compras governamentais e outros assuntos que estão diretamente relacionados a questões que estão dentro da esfera regulatória estadual — e afetam-nas. Logo, as preocupações com a redução da competência regulatória dos estados (chamada nos EUA de “soberania estadual”) somam-se à ansiedade da sociedade civil em relação ao impacto da competição internacional sobre a oferta doméstica de empregos.<sup>214</sup>

Ainda de acordo com a SIDO-América, mesmo que o interesse dos estados pela política comercial federal esteja crescendo, de uma forma geral, ele ainda não se traduziu em uma verdadeira renovação da capacidade estadual de lidar com política comercial. Apenas três estados (Nova Iorque, Pensilvânia e Washington) estariam mais preparados, mantendo um corpo de especialistas e técnicos em comércio internacional trabalhando em tempo integral para cuidar do tema de forma permanente e proativa. Para a maioria dos estados, a política comercial constituiria uma responsabilidade adicional dos departamentos estaduais de comércio ou das agências estaduais de desenvolvimento econômico, sem contar com uma orientação mais ampla e com os recursos e expertise necessários.<sup>215</sup>

O governo federal americano mantém um órgão responsável por democratizar o debate sobre a política comercial nacional, o United States Trade Representative (USTR). Esse órgão federal implementou o chamado *Single Point of Contact System*, um mecanismo intergovernamental de intercâmbio de informações que estabelece que, em cada estado da federação, será escolhida uma única autoridade pública responsável pelo contato entre a sociedade civil, o executivo, o legislativo e o judiciário estadual e o governo federal para tratar de matérias envolvendo a política comercial americana. Pelo

---

<sup>213</sup> Ibidem, p.15.

<sup>214</sup> Ibidem, p. 28.

<sup>215</sup> Ibidem, p.16

sistema implantado, as autoridades estaduais designadas como ponto de contato são responsáveis por discutir as posições da política comercial dos Estados Unidos com todas as audiências consideradas relevantes dentro do estado e, a partir desse debate interno, de apresentar ao governo federal uma única posição, que seja consensual e representadora do “interesse estadual”. A engenharia política por trás do USTR e do *Single Point of Contact System* parece ser extremamente democrática e eficaz, mas os números encontrados pelo SIDO Survey 2008 revelam que o sistema tem tido baixa eficiência, uma vez que apenas um terço das autoridades que servem como ponto único de contato exerce efetivamente a função de assessorar e aconselhar os legislativos estaduais em matéria de política comercial e somente a metade deles efetivamente assessoram diretamente os governadores de seus estados (ver Tabela 6.2).

---

**Tabela 6.2. EUA: role of state trade agencies in trade policy (2008)**

	Response Percent
<b>Advises the governor on trade policy</b>	<b>51.6%</b>
<b>Advise de the legislature on trade policy</b>	<b>32.3%</b>
<b>Serve as state point of contact for USTR</b>	<b>58.1%</b>
<b>Responds to press inquiries</b>	<b>61.3%</b>
<b>None</b>	<b>22.6%</b>

---

Fonte: SIDO Survey 2008

*e) Práticas inovadoras*

A pesquisa buscou, outrossim, listar práticas e programas que os operadores da paradiplomacia estadual nos Estados Unidos considerem inovadoras e intensificadoras dos interesses estaduais em sua interação com o exterior. Além dos programas de recrutamento estratégico de estudantes estrangeiros (com vistas a ampliar o potencial dos negócios internacionais do estado), parece relevante citar três outros projetos notados como inovadores. O primeiro deles, *detectado pelo GU/UnB Survey 2009*, é um programa do governo de Vermont dedicado a ampliar a atratividade do estado para IDE mediante a oferta de assistência técnica aos novos investimentos para interessados em fazerem negócios com o governo federal, tanto no fornecimento de bens e produtos, quanto na prestação de serviços. Considerando o crescente papel e peso do governo federal como “trader” e o interesse dos negócios alocados em território americano de

fazer negócio com Washington, o governo estadual de Vermont acredita que o programa aumenta a competitividade do estado na atração de investimentos.

O *GU/UnB Survey 2009* também identificou um interessante programa estadual de promoção dos negócios internacionais que vem sendo desenvolvido pelo estado de New Hampshire: o *NH International Trade Resources Center* (NHITRC). O centro é o primeiro programa nos EUA que reúne, no mesmo local, órgãos federais, estaduais, acadêmicos, privados e do terceiro setor que estejam vinculados com a promoção dos negócios internacionais. Mais do que a mera aproximação física desses órgãos, o centro facilita o intercâmbio e coordenação entre eles e é indicado como tendo aumentado significativamente a eficiência de seus projetos de promoção comercial.

Outra prática detectada pelo *GU/UnB Survey 2009* e que parece ter um incrível poder de replicabilidade é a realização de *reverse trade missions*. A inovadora prática consiste em promover a visita de comitivas estrangeiras ao estado, facilitando o contato e intercâmbio de governantes e homens de negócios estrangeiros com o setor privado e as lideranças políticas estaduais, com o intuito de promover laços econômicos e comerciais. Nova York e Nebraska são dois os estados que alegam ter tido grande êxito com as missões comerciais invertidas. Um exemplo disso foi o recebimento em Nebraska de 130 delegados de 10 países (particularmente da China, Japão e Brasil), para a visita de uma semana, com encontros e reuniões com líderes políticos e representantes do setor privado.

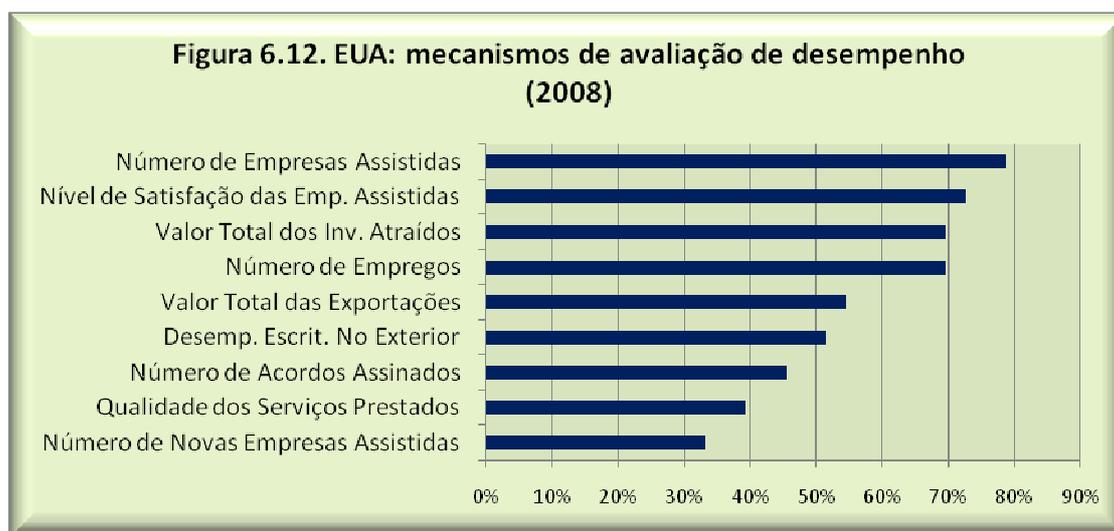
### **6.3.2. Mecanismos de avaliação de desempenho**

A despeito de a maioria dos estados americanos conduzirem regularmente avaliações de seus projetos e programas às empresas por eles assistidas e de muitos deles investirem razoável tempo e recursos em desenvolverem critérios de *accountability*, não há um claro consenso profissional a respeito de qual seria o mais apropriado mecanismo de avaliação de desempenho de programas estaduais de promoção dos negócios internacionais.<sup>216</sup> Na ausência de um consenso, diversas ferramentas de mensuração do impacto desses programas vêm sendo utilizadas pelos estados da federação americana.

---

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 5.

O monitoramento do número de empresas assistidas é o mecanismo de avaliação de desempenho mais recorrente entre os utilizados pelos estados americanos, sendo utilizado por quase 80% dos estados pesquisados. Em seguida, vem a medição do nível de satisfação das empresas assistidas pelos programas de promoção dos negócios internacionais, mecanismo que é processado por via da disponibilização de questionários a serem respondidos pelas empresas e é empregado por mais de 70% dos estados. Outros dois importantes mecanismos empregados são o acompanhamento do valor total dos investimentos atraídos sob a assistência dos programas estaduais para essa finalidade e o monitoramento do número de empregos gerados ou mantidos em função de transações de promoção das exportações ou de atração de investimentos externos assistidas pelos governos estaduais. Os dois últimos mecanismos são empregados por quase 70% dos estados.



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *SIDO Survey 2008*

A avaliação do desempenho dos escritórios de representação estadual no exterior e o acompanhamento do valor total das exportações são mecanismos praticados por mais de metade dos estados enquanto que o acompanhamento do número de acordos assinados é utilizado por 45% deles. Embora menos recorrente, outro mecanismo exercido pelos estados americanos para avaliar o desempenho de seus programas de promoção dos negócios internacionais é o monitoramento do número de novas empresas assistidas (empregado por um terço dos estados).

### 6.3.3. Principais usuários

Nos Estados Unidos, as pequenas empresas são o principal segmento atendido pelos programas estaduais de promoção de exportação. Contudo, um pouco mais de 17% dos estados americanos consideram as microempresas como sendo o segmento mais atendido pelos seus programas.



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *SIDO Survey 2008*.

Um fator que merece especial atenção diz respeito ao setor de serviços. Os resultados da pesquisa revelaram a existência de um descompasso entre a importância do setor para a economia nacional dos Estados Unidos e a atenção dada a ele pelos programas estaduais de promoção comercial. De fato, apesar da importância crítica do setor de serviços para a economia nacional e da crescente participação do setor na balança comercial do país, o setor de serviços está seriamente sub-representado nos programas estaduais de promoção das exportações. Menos de 4% dos estados listaram as empresas do setor de serviços entre os principais segmentos atendidos por seus programas e 65% deles não detêm meios para detectar a situação das exportações do setor de serviços.

Nenhum dos estados americanos que participaram do survey da SIDO arrolaram os produtores rurais entre os principais segmentos atendidos por seus programas de incitamento das exportações.

Os programas estaduais de atração de investimentos externos diretos têm as pequenas empresas e também as grandes como principais públicos-alvo de seus programas de atração de investimentos externos diretos. Diferentemente dos programas de promoção das exportações, os de atração de investimentos dão maior importância às empresas do setor de serviços: mais de 30% dos estados americanos inventariaram as

empresas estrangeiras prestadoras de serviços como um dos principais tipos de empresas atendidas ou alvejadas pelos seus programas.



Fonte: elaboração própria, com base em dados do SIDO Survey 2008

### 6.3.4. Região de onde procede a maior parte dos investimentos assistidos

Perguntou-se aos estados: quais eram as três regiões preferenciais para seus programas e projetos de atração de investimentos externos diretos? As respostas fornecidas revelam que a Europa Ocidental segue como a região mais importante para os programas estaduais de atração de investimentos externos diretos. A situação é diferente do quadro apresentado pelos programas de incentivo das exportações, no qual a região já foi largamente suplantada pela Ásia como alvo principal dos projetos e programas. No entanto, mesmo para os programas de atração de investimentos, a Ásia e a Oceania ocupam posição de relevo, tendo sido indicadas por quase metade dos estados participantes do survey da SIDO. Embora pouco recorrentes, o Canadá e o México também foram indicados como sendo regiões de onde procedem a maioria dos investidores estrangeiros.

---

**Tabela 6.3. EUA: region providing the most investment clients (2008)**

**Response  
Percent**

---

Europe	83.3%
Asia & Oceania (Including Australia)	46.7%
North America (Canada & Mexico)	16.7%
South America	0.0%
Africa	0.0%

Fonte: SIDO Survey 2008

### 6.3.5. Modelos de financiamento



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do *SIDO Survey 2008*

Outra questão discutida pela pesquisa atém-se à origem dos recursos que financiam os programas e projetos estaduais de promoção comercial e de atração de investimentos. Acerca disso, um ponto interessante que emerge da análise dos questionários enviados aos estados americanos é a existência, ainda que de forma incipiente, de alguns programas e projetos financiados por meio de parceria público-privada. De uma forma geral, em projetos com tal natureza, apenas uma pequena percentagem dos recursos financeiros advém do setor privado, usualmente provenientes de grandes empresas que, em razão de suas atividades exportadoras, necessitam mais frequentemente das ações do governo estadual e têm particular interesse em criar ou manter um enfoque exportador na economia regional. Especial atenção é conferida ao caso da Flórida, onde o setor privado é responsável por mais de 20% do orçamento para projetos e programas de promoção comercial e atração de investimentos.<sup>217</sup>

### 6.3.6. Orçamento

A média das despesas dos governos estaduais com programas estímulo das exportações e atração de investimentos externos aumentou de U\$ 2.5 milhões, em 2006,

<sup>217</sup> Ibidem, p.8.

para 2.74 milhões em 2008. O movimento de crescimento visto na média das despesas também é registrado na média dos gastos, a qual passou de U\$ 1.160.000, em 2006, para U\$ 1.320.000 em 2008 (ver Tabela 6.4).

Tabela 6.4. Selected state trade & investment budgets in 2008

	<b>Trade Budget</b>	<b>Investment Budget</b>	<b>Total Budget</b>
Colorado	U\$ 615,00	U\$0	<b>U\$615,000</b>
Georgia	U\$ 2,340,000	U\$13,400,000	<b>U\$15,740,000</b>
Idaho	U\$625,000	U\$0	<b>U\$625,000</b>
Illinois	Not separated	Not separated	<b>U\$5,446,200</b>
Indiana	U\$186,000	U\$1,297,000	<b>U\$1,483,000</b>
Louisiana	U\$650,000	U\$1,000,000	<b>U\$1,650,000</b>
Miami	U\$964,000	U1,200	<b>U\$965,200</b>
Maryland	Not separated	Not separated	<b>U\$2,188,920</b>
Massachusetts	Not separated	Not separated	<b>U\$1,460,000</b>
Minnesota	U\$1,400,000	U\$0	<b>U\$1,400,000</b>
Mississippi	U\$1,400,000	U\$1,500,000	<b>U\$2,900,000</b>
Montana	U\$360,000	U\$0	<b>U\$360,000</b>
Nevada	U\$240,000	U\$0	<b>U\$240,000</b>
New Mexico	U\$500,000	U\$0	<b>U\$500,000</b>
New York	U\$1,250,000	U\$0	<b>U\$1,250,000</b>
Ohio	U\$2,400,000	U\$2,500,000	<b>U\$4,900,000</b>
Oklahoma	U\$900,000	U\$250,000	<b>U\$1,150,000</b>
Oregon	U\$3,100,000	U\$945,000	<b>U\$4,045,000</b>
Pennsylvania	U\$10,000,000	U\$5,000,000	<b>U\$15,000,000</b>
Rhode Island	U\$250,000	U\$0	<b>U\$250,000</b>
South Carolina	U\$618,000	U\$4,075,000	<b>UU\$4,693,000</b>
Utah	U\$250,000	U\$0	<b>U\$250,000</b>
Vermont	U\$170,236	U\$360,000	<b>U\$530,236</b>
Virginia	U\$2,700,000	U\$1,700,000	<b>U\$4,400,000</b>
Washington	U\$2,492,761	U\$106,000	<b>U\$2,598,761</b>
West Virginia	U\$215,400	U\$738,600	<b>U\$954,000</b>
Wisconsin	U\$1,126,969	U\$218,568	<b>U\$1,224,459</b>
AVERAGE*	<b>U\$1,462,017*</b>	<b>U\$2,348,057*</b>	U\$2,745,099*
MEDIAN**	<b>U\$650,000*</b>	<b>U\$1,148,500*</b>	U\$1,325,000*
TOTAL			U\$103,172,576**

\*Average and median are computed base on the 27 states which provided full budget data for the SIDO survey.

\*\*This is an estimate of the total state expenditures on international trade and investment calculated by adding the 27 budgets reported plus an estimate (based on median budget value) of the 23 non-reporting states. This estimate excludes deal closing funds (including infrastructure funding, tax increment financing, training grants, etc.) and tax abatement included in programs available to both domestic and foreign investors.

Essas estimativas foram baseadas nas respostas de 27 estados que forneceram dados orçamentários para o survey da SIDO. A organização reconhece que rastrear e registrar os gastos estaduais em promoção comercial e atração de investimentos permanece sendo um desafio, uma vez que muitos estados são relutantes em prestar esse tipo de informação enquanto outros fornecem dados inferiores aos gastos reais, pois os gastos com pessoal e supervisores estão incluídos em planilhas de custo fora da divisão de promoção de negócios internacionais.

Apesar das dificuldades em sua obtenção, as informações são suficientes para concluir que há uma tendência por parte dos estados americanos de manter os programas de promoção das exportações e atração de investimentos externos. Essa tendência foi posteriormente reforçada pela decisão do estado de Nova Iorque de dobrar seu orçamento para a promoção comercial, o que ocorreu ainda em 2008 após o envio dos questionários do survey respondidos por aquele estado. Outro fator de reforço foi a igualmente posterior decisão da Assembleia Legislativa e do Departamento de Negócios, Transporte e Habitação do estado da Califórnia de retomar o funcionamento em tempo integral de seu programa de assistência à promoção comercial após seis meses de funcionamento apenas parcial do referido programa.

#### **6.4. As parcerias internacionais dos governos estaduais**

Conquanto a constituição dos EUA determine que o direito de estabelecer tratados e acordos com governos estrangeiros é de competência exclusiva do governo nacional, os estados americanos têm sido bastante ativos em firmar parcerias e alianças com outros governos subnacionais estrangeiros e, às vezes, até mesmo com outros nacionais. Os resultados do *GU/UnB Survey 2009* denotaram que, atualmente, mais de 80% dos estados mantêm parcerias ou atividades conjuntas com estados ou províncias estrangeiras. As parcerias existentes podem ser classificadas tanto em termos das esferas de governo envolvidas, quanto em relação aos propósitos delas. No que tange às esferas de governo, foram identificados três tipos de parceria: estado/estado; estado/região nacional e estado/nação. Já quanto ao propósito, são também três os tipos mais recorrentes: reforço de laços comerciais; reforço dos laços culturais; reforços dos laços educacionais. Quase dois terços dos estados indicaram o fortalecimento de laços comerciais como o primeiro objetivo das parcerias das quais são parte enquanto que aproximadamente um terço indicou o aprimoramento de laços culturais como a razão

prioritária para a aliança. Humanitarismo, manejo de recursos naturais e assistência técnica foram, outrossim, apontados como o propósito secundário de parcerias internacionais estabelecidas por certos estados daquela federação.



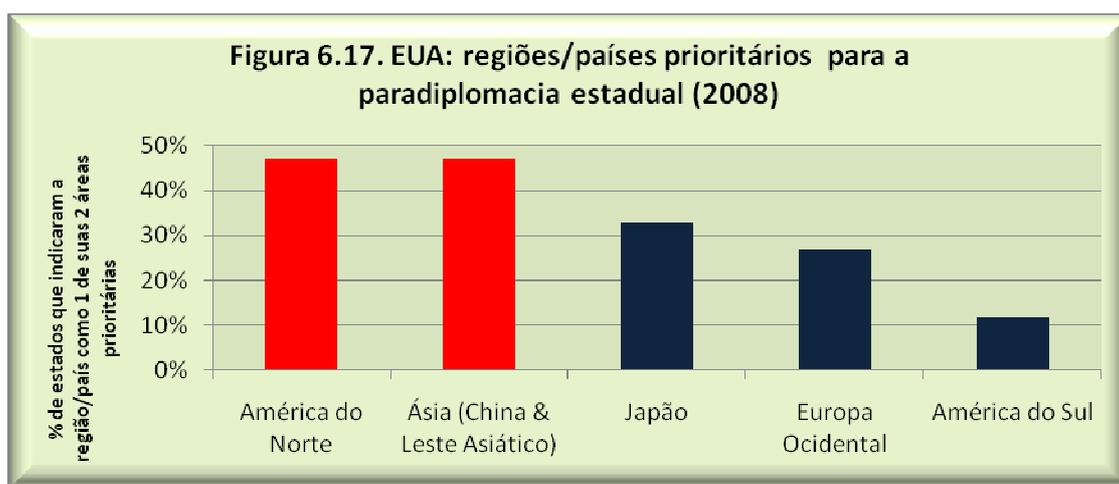
Fonte: elaboração própria

Um quarto das parcerias estaduais foi formado antes da década de 1990. A maioria dessas com províncias chinesas e prefeituras japonesas. A promoção comercial é um ponto comum a quase totalidade das parcerias. Os outros três quartos restantes foram estabelecidos ao longo das duas últimas décadas. As parcerias mais recentes foram firmadas com um grupo diverso de estados de países de continentes distintos, incluindo quatro estados mexicanos, duas províncias canadenses, três estados brasileiros (São Paulo, Minas Gerais e Amazonas), dois *Länder* alemães e ainda governos subnacionais regionais da África do Sul, Armênia, Austrália, China, Coreia, Índia, Israel e Taiwan. Consoante a pesquisa, mais da metade dessas parcerias redundou de iniciativas tomadas pelos estados americanos. Em pouco mais de 40% dos casos, porém, foi indicado que tanto os estados americanos quanto seus parceiros estrangeiros foram ativos. O desenvolvimento de relações econômicas e de cooperação técnica foi indicado como o principal objetivo das parcerias mais recentes. Observa-se que, nessas parcerias, nem sempre a cooperação técnica significa que os estados americanos ou seus produtores e empresários estão ocupando papel de protagonista na transferência de tecnologias. Acordo firmado entre o governador Charlie Crist, do estado da Flórida, e o governador José Serra, do estado de São Paulo, em novembro de 2007, é um exemplo expressivo de tal situação. Ao mesmo tempo em que visava estabelecer “vigorosos

fundamentos para o comércio” entre os dois estados, o acordo significava explicitamente o reconhecimento, por parte do estado americano, de que “a Flórida tem bastante a aprender com a expertise e liderança do estado de São Paulo em bicomustíveis e energia renovável”.<sup>218</sup>

### 6.5. A geografia da paradiplomacia estadual americana

O *GU/UnB Survey 2009* pediu aos governos estaduais que identificassem as áreas ou regiões do mundo com as quais os seus governos estavam mais envolvidos em termos políticos, culturais e comerciais. Aproximadamente a metade dos estados apontou os dois vizinhos da América do Norte (Canadá e México) e a Ásia (China e Leste Asiático) entre as duas regiões com os quais estavam mais ativamente enleados. Outras áreas ou países revelados como prioritários foram, em ordem decrescente de importância, o Japão, a Europa Ocidental e a América do Sul. Embora apenas cerca de um quarto dos estados tenham apontado a Europa Ocidental entre as duas principais regiões de sua interação internacional, mais de três quartos dos mesmos designaram a região como uma das três áreas mais relevantes.



Fonte: elaboração própria

A América do Sul foi mencionada como uma entre as duas regiões prioritárias por apenas 12% dos estados participantes da pesquisa. Quando consideradas as quatro áreas prioritárias, não há uma reação significativa e o percentual de estados que arrolaram a América do Sul aproxima-se dos 25%. Todas as demais regiões (América

<sup>218</sup> Flórida Governor's Press Office. November 5, 2007. Disponível em: < [www.floridagovernor.fl.gov](http://www.floridagovernor.fl.gov)>. Acesso: 23/09/2009.

Central e Caribe, Europa Oriental, Oriente Médio e Norte da África, Sul e Sudeste Asiático e África Subsaariana) só raramente foram citadas como estando entre as quatro áreas do mundo consideradas prioritárias pelos governos estaduais americanos.

### 6.6. Grupos de interesse mais ativos em matéria de assuntos internacionais

Futuros estudos sobre a paradiplomacia estadual nos EUA poderiam trazer importantes contribuições caso se fizessem análises da economia política que está por trás do processo de formulação e implementação das políticas públicas estaduais de dimensão internacional. Esta pesquisa busca figurar como uma contribuição inicial para esses eventuais estudos mediante o procedimento exploratório de identificação dos grupos de interesses mais ativos e influentes junto aos governos estaduais em matéria de assuntos internacionais. Os resultados iniciais mostram que as associações comerciais e as da indústria são os atores sociais mais influentes no que tange à agenda internacional dos estados da federação estadunidense (ver Figura 3.16). Em mais de 80% dos estados, essas associações estão entre os três mais ativos e influentes grupos quando o assunto são as relações internacionais dos governos estaduais dos EUA. Em três quartos dos estados, os agricultores estão entre os três mais ativos e influentes atores sociais relacionados aos temas internacionais.



Fonte: elaboração própria

As organizações internacionais de cultura e as associações de turismo foram notadas como os três grupos sociais mais influentes nos assuntos internacionais por aproximadamente um terço dos estados. Grupos de imigrantes e associações de pequenas empresas foram evidenciados como pertencentes aos três grupos mais ativos e influentes por apenas uma pequena parcela dos estados, entretanto, se considerado o

ranking dos seis mais influentes atores sociais mais influentes, os dois grupos são apontados por quase metade dos estados.

Em alguns estados, as associações de serviço, grupos ambientalistas, grupos humanitários, associações profissionais e grupos vinculados a recursos naturais também foram nomeados, porém, considerados como possuidores de um grau de importância bem menos relevante que os grupos de interesse acima citados.

## **6.7. O governo Obama e a paradiplomacia estadual**

Ao longo do ano de 2009, desenvolveu-se nos EUA um intenso debate acerca do pacote de estímulo encaminhado pelo então recém-empossado presidente Barack Obama. Um dos pontos mais controversos dizia respeito às relações entre o governo federal e estadual na implementação dos projetos de recuperação econômica. Por um lado, o pacote de estímulo desenhou-se de um modo que os estados são os principais responsáveis pela execução dos projetos de retomada do crescimento econômico. Por outro lado, o pacote de estímulo possui um dispositivo que exige que os recursos liberados pelo governo federal aos governos estaduais sejam utilizados na compra de insumos e produtos exclusivamente produzidos nos EUA, as chamadas *Buy American Provisions*. Além da reação internacional, sobretudo do Canadá e do México, dentro do próprio território americano, vários grupos de interesse, incluindo representantes de empreiteiras, construtoras, acadêmicos e organizações representantes dos governos estaduais, têm acusado o dispositivo não só de provocar o encarecimento das obras públicas propostas no pacote de estímulo, mas também de tornar o processo de compras governamentais mais complicado e, conseqüentemente, de estar atrasando a execução das obras, principalmente daquelas ligadas à infraestrutura.<sup>219</sup>

O Conselho dos Governos Estaduais (CSG, na sigla em inglês) acrescenta que, por mais que os estados estejam preparados para assumir seu papel na recuperação econômica, eles não possuem condições de encaminharem a política comercial imposta pelo governo federal americano por via do pacote de estímulo do governo Obama.<sup>220</sup> Assim, dá-se a entender que, sob a administração Obama, o governo federal estaria prejudicando a eficiência dos negócios internacionais dos estados americanos ao limitar

---

<sup>219</sup> Dawn Champney, representante da Water and Wastewater Equipment Manufacturers Association em evento promovido pelo Canada Institute do Wilson Center. Washington, DC, 13/10/2009.

<sup>220</sup> Christopher Whatley, director da área de negócios internacionais da SIDO-América, pronunciamento em evento promovido pelo Canada Institute do Wilson Center. Washington, DC, 13/10/2009.

o uso que os estados geralmente fazem da esfera internacional para a promoção do desenvolvimento estadual. Alguns setores expressam opinião ainda mais radical e defendem que o dispositivo *Buy American* é uma indicação de que o governo federal caminha rumo ao fortalecimento de uma posição protecionista, a qual seria prejudicial para o alcance dos próprios objetivos de recuperação econômica que guia o pacote de estímulo.<sup>221</sup>

## 6.8. Conclusões parciais

O exame dos dados do *SIDO Survey 2008* e do *GU/UnB Survey 2009* permite chegar às seguintes conclusões acerca da situação atual da paradiplomacia estadual nos Estados Unidos:

PRIMEIRA — O intenso e direto envolvimento dos governadores dos estados com a esfera internacional é uma das características mais marcantes e uma das mais evidentes tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual americana. Com todos, exceto um, os governadores dos 42 estados pesquisados tendo liderado missões internacionais a mais de 35 diferentes países, em um período de apenas dois anos, pode-se asseverar que existe claramente uma paradiplomacia governatorial em curso nos Estados Unidos da América.

SEGUNDA — A paradiplomacia governatorial americana possui motivações de matizes profundamente econômicas. Com quase nove em cada dez estados pesquisados indicando o fomento das exportações e a atração de investimentos externos diretos como a primeira motivação para as viagens internacionais dos seus governadores e vice-governadores, pode-se firmar que a paradiplomacia governatorial é parte estratégica da chamada paradiplomacia econômica.

TERCEIRA — A emergência da China, do Brasil e do Chile é uma das principais tendências da paradiplomacia econômica governatorial dos estados americanos. Com esses três países tendo escalado significativas posições no ranking dos destinos preferidos das missões internacionais dos governadores dos Estados Unidos, a “preferência pelos emergentes” constitui-se na mais ascendente linha de tendência da agenda das viagens internacionais dos chefes dos executivos estaduais americanos.

---

<sup>221</sup> Jeffrey Schott of the Peterson Institute for International Economics em evento promovido pelo Canada Institute do Wilson Center. Washington, DC, 13/10/2009.

QUARTA – Nos Estados Unidos, não só a paradiplomacia governatorial, mas a paradiplomacia estadual como um todo, possui uma natureza marcadamente econômica. Além do já citado fato de a promoção dos negócios internacionais ser o primeiro motivo para as missões internacionais dos governadores, outra evidência da natureza econômica da paradiplomacia estadual americana é a prevalência da alocação dos assuntos internacionais nos órgãos da administração pública estadual ligados à área econômica (particularmente a Agência de Desenvolvimento Econômico e o Departamento de Comércio). Por último, mas não menos importante, há o fato de dois terços das parcerias internacionais formais assinadas pelos estados terem como propósito o intercâmbio comercial, contra um terço restante de parcerias firmadas com propósitos culturais e educacionais. Logo, de certo modo, pode-se dizer que, no que concerne às suas justificativas, a paradiplomacia estadual americana encaixa-se perfeitamente no tão conhecido jargão “business as usual”.

QUINTA – Embora reconhecidamente não possuam embaixadas — e, a rigor, nem mesmo política externa — os estados americanos detêm representação no exterior. Essa representação é materializada pelos *state overseas offices*, os quais, ainda que com diferentes graus de profissionalização e de vínculos com os estados, são instituições que conferem certo grau de representação dos interesses externos dos atores subnacionais, sobretudo de seus interesses econômicos. Desse modo, aproximando as evidências detectadas pela presente tese aos estudos mais recentes sobre globalização, é possível atestar que a existência de representação permanente no exterior dos governos subnacionais americanos é um dos aspectos constitutivos da dimensão política da globalização contemporânea.

SEXTA — Conscientemente ou não, os governadores dos estados americanos tendem a liderar missões internacionais preferencialmente a países onde o conjunto dos estados da federação tenha maior número de representações permanentes, isto é, de escritórios. Semelhante pendor é evidenciado pela comparação da lista dos principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores com a relação dos dez países com maior número de escritórios de representação dos estados americanos. Nada menos que nove dos dez países que mais receberam visitas de governadores americanos no período 2007-2008 figuram no ranking dos dez com mais escritórios estaduais. Os destaques ficam para a China e o Japão, que ocupam, respectivamente, a primeira e a segunda posição em ambas as listas (ver Figura 6.19).

**Figura 6.19. EUA: relação entre as missões internacionais e a existência de escritórios estaduais (2008)**



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *GU/UnB Survey 2009* e do *SIDO Survey 2008*

SÉTIMA — A paradiplomacia estadual americana consiste em um emblemático caso de internacionalização proativa. O caráter proativo da internacionalização dos estados da federação americana é evidenciado, dentre outros fatores, pela magnitude da agenda internacional dos governadores, pela diversidade e variedade dos serviços oferecidos pelos programas estaduais de estímulo dos negócios internacionais e, finalmente, pelo estabelecimento e manutenção de 245 escritórios de representação estadual nos quatro cantos do planeta.

OITAVA — Conquanto a atual fase de engajamento internacional dos estados americanos tenha se iniciado já há aproximadamente quatro décadas e o fato de algumas práticas e projetos internacionais terem se tornado tradicionais, os governos estaduais americanos têm se demonstrado frutíferos em inovação institucional e operacional. A assistência técnica que Vermont oferece aos investidores estrangeiros interessados em fazerem negócios com o governo federal, o Centro de Recursos para o Comércio

Internacional de New Hampshire e as *reverse trade missions* promovidas pelos estados de Nova Iorque e Nebraska são evidências dessa abertura para a inovação.

**Capítulo VII**  
**MAPA DAS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS**  
**DA PARADIPLOMACIA ESTADUAL BRASILEIRA**

*Globalization, therefore, does not merely affect governance; it is affected by governance.*

Robert Keohane

Este capítulo tem por objetivo prover uma visão panorâmica da situação institucional e operacional da atuação internacional dos governos estaduais brasileiros no período mais recente (2007-2008). São dois os argumentos centrais do capítulo. O primeiro é o de que, embora haja uma dominância dos assuntos e interesses econômicos, a paradiplomacia brasileira manifesta uma clara tendência ao ecletismo. O segundo é o de que, ainda que alguns estados brasileiros manifestem um considerável nível de ativismo internacional, a paradiplomacia estadual brasileira apresenta um conjunto de três dificuldades relativas à sua natureza institucional e operacional: problemas de *continuidade*, baixo nível relativo de *cooperação vertical* (com o governo federal), e baixo nível relativo de *accountability*. Tais argumentos são desenvolvidos ao longo das seções seguintes e serão retomados no *Capítulo IX* da tese.

O capítulo está dividido em oito seções, cada uma abordando um aspecto particular do envolvimento internacional dos estados da federação. A primeira enfoca as missões internacionais dos governadores e vice-governadores. A segunda analisa os aspectos institucionais e o enquadramento das relações internacionais na estrutura organizacional dos governos estaduais. A terceira aborda diversos aspectos dos programas estaduais de promoção dos negócios internacionais, em particular aqueles voltados para o incentivo das exportações e de atração de investimentos externos. A quarta trata das parcerias e alianças internacionais dos estados da federação brasileira. A quinta aborda os atores sociais e grupos de interesse mais ativos e influentes junto aos governos estaduais em assuntos internacionais. A sexta examina as operações de crédito dos governos estaduais junto às agências internacionais de financiamento. A sétima enfoca a interação dos governos estaduais com o governo federal brasileiro em matéria de assuntos internacionais. Finalmente, a última seção é dedicada às conclusões parciais referentes ao mapa das tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira.

As análises aqui desenvolvidas têm como base os dados coletados pelo 2009 *Georgetown University & University of Brasília Survey on Brazilian and U.S. States Global Activity* (2009 GU/UnB Survey), realizado pelo autor da presente tese, como parte de suas atividades como Pesquisador Visitante da Edmund A. Walsh School of Foreign Service (SFS) da Georgetown University. Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com alguns operadores e ex-operadores da paradiplomacia estadual brasileira, bem como consultas nos sites oficiais dos governos estaduais e nas publicações da imprensa.

## **7.1. Missões internacionais de governadores e vice-governadores**

Na posição privilegiada de chefes do Poder Executivo estadual e politicamente respaldados pelo caráter eletivo e popular de seus mandatos, não poucos governadores brasileiros têm buscado na esfera internacional elementos para atingirem e maximizarem interesses econômicos e políticos das regiões por eles administradas. A organização e realização de missões ao exterior, lideradas pelo governador ou vice-governador, têm se constituído em uma das ferramentas mais comuns utilizadas pelos estados para o fomento internacional de desenvolvimento econômico subnacional.

### **7.1.1. Extensão da prática e principais destinos das missões**

Os dados colhidos pelo survey denotaram que a realização de missões internacionais é prática generalizada entre os estados da federação brasileira. Em todos os estados respondentes, sem exceção, o governador e/ou o vice-governador liderou missões ao exterior durante o período 2007-2008. O survey identificou 169 visitas oficiais de governadores de estados brasileiros a governos nacionais ou subnacionais de 46 diferentes países, realizadas apenas no período 2007-2008.<sup>222</sup> Considerando os dados de 23 estados e do distrito federal, em média, cada governador/vice-governador liderou em torno de sete missões internacionais. Os líderes executivos estaduais mais ativos no envio e liderança de missões ao exterior foram os da Bahia e do Rio de Janeiro, que, com essa finalidade, visitaram 17 países cada. Os governadores que menos lideraram

---

<sup>222</sup> Os seguintes países receberam pelo menos uma visita de missões internacionais dos governadores e vice-governadores de estados brasileiros (o número entre parênteses indica a quantidade de estados que visitaram o País): Alemanha (5), Argentina (8), Austrália (1), Bélgica (2), Benin (1), Bolívia (1), Cabo Verde (1), Canadá (2), Chile (2), China (9), Cingapura (4), Colômbia (5), Coreia do Sul (1), Cuba (1), Egito (2), Emirados Árabes (7), Espanha (7), Estados Unidos (16), França (13), Finlândia (2), Grécia (1), Holanda (3), Hong Kong (1), Índia (1), Indonésia (2), Itália (7), Israel (1), Japão (7), Líbano (1), Líbia (1), Macau (1), Marrocos (1), Malásia (1), México (2), Noruega (1), Paraguai (3), Polônia (1), Portugal (9), Reino Unido (6), Rússia (3), Síria (1), Suécia (3), Suécia (4), Turquia (1), Uruguai (2) e Venezuela (4).

missões internacionais foram os de Alagoas, Amapá, Pará, Pernambuco, Rondônia e Sergipe, que realizaram visitas oficiais a apenas dois países cada (ver Figura 7.1).



Fonte: elaboração própria

Os destinos das missões internacionais são diversos e variados, envolvendo praticamente todas as regiões do globo. No entanto, apesar da variedade e diversidade dos destinos, algumas inferências reveladoras podem ser feitas a partir do exame dos destinos mais recorrentes dessas missões. As primeiras delas estão relacionadas aos países-destinos quando vistos individualmente. Essa perspectiva de abordagem leva à constatação de que a importância crucial que os Estados Unidos reconhecidamente exercem em quase todas as esferas de análise do sistema internacional é também reforçada pela paradiplomacia estadual brasileira, particularmente no que diz respeito à agenda internacional dos governadores dos estados brasileiros. Entre 2007-2008, o país norte-americano foi o destino mais recorrente das viagens internacionais dos chefes dos executivos estaduais do Brasil, recebendo missões oficiais de governadores de 16 estados da federação, o equivalente a dois terços dos estados pesquisados. A França aparece como o segundo destino mais recorrente e a emergente China vem logo em seguida.<sup>223</sup>

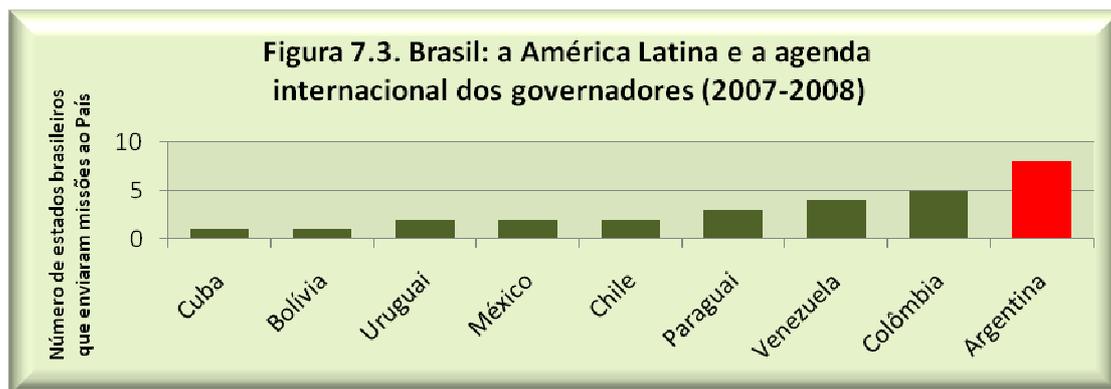
<sup>223</sup> A destacada posição da China na relação dos principais destinos das missões internacionais dos governadores brasileiros é a primeira das evidências empíricas de que o emergente gigante asiático possui um papel central na paradiplomacia estadual brasileira. Outros fatores confirmadores dessa tendência serão vistos mais adiante.



Fonte: elaboração própria

O segundo conjunto de inferências deriva de uma abordagem regional do ranking dos principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores dos estados brasileiros. Sob essa perspectiva, a investigação dos dados exhibe dois fatores opostos: o fortemente relevante peso da Europa Ocidental e a posição insignificante da África. Entre os 10 principais destinos das missões internacionais, a metade é composta por países da Europa Ocidental: França, Portugal, Espanha, Itália e Inglaterra. Já a África recebeu pouca atenção dos estados brasileiros acerca do destino de suas missões internacionais. Nenhum país africano apareceu entre os 10 principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores dos estados brasileiros. No total, apenas quatro países do continente africano foram visitados, recebendo cada um deles a visita de apenas um estado da federação brasileira. Mesmo entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), apesar da comodidade de compartilharem o mesmo idioma com o Brasil, apenas Cabo Verde recebeu missão oficial de um estado brasileiro.

Além da Europa Ocidental, a região Pacífico-Ásia também ocupa posição proeminente entre as regiões do globo preferidas pelas missões internacionais dos chefes dos executivos estaduais do Brasil. Junto com a China, o Japão, tradicional parceiro comercial do Brasil, é o outro país da região que figura entre os principais destinos das viagens ao exterior dos governadores brasileiros.



Fonte: elaboração própria

No que diz respeito à América Latina, embora apenas a Argentina figure entre os 10 principais destinos das missões internacionais dos governos estaduais brasileiros, a região ganha certo destaque quando levado em conta que, no cômputo geral, nove de seus países foram visitados por comitivas estaduais do Brasil (ver Figura 7.3).

### 7.1.2. As motivações



Fonte: elaboração própria

A pesquisa mostrou a nítida prevalência de razões econômicas sobre as demais motivações para as missões internacionais dos chefes dos executivos estaduais. Vinte dos 24 entes federais estaduais participantes do survey indicaram a promoção das exportações e/ou a atração de investimentos externos como a primeira motivação para suas missões no exterior. Entre os quatro outros estados, o Amazonas e o Amapá apontaram os assuntos do meio ambiente como a principal motivação das viagens oficiais de seus governadores ao exterior enquanto que o estabelecimento e o

aprimoramento de relações políticas e o intercâmbio de práticas de gestão pública foram as razões indicadas pelo Paraná e por Rondônia, respectivamente (ver Figura 7.4).



Fonte: elaboração própria

Além da motivação primária, o survey pediu às autoridades estaduais que indicassem outros interesses considerados como estando entre as principais motivações para as viagens oficiais dos governadores e vice-governadores ao exterior. Entre essas outras motivações, o destaque ficou para o desenvolvimento ou aprimoramento de relações com líderes políticos estrangeiros e os temas do meio ambiente, citados igualmente por quase metade dos estados brasileiros pesquisados. O estabelecimento/aprimoramento de intercâmbio cultural foi indicado por mais de um terço dos estados pesquisados. Outras razões para as missões oficiais dos governadores dos estados da federação brasileira foram os temas humanitários, a busca de financiamento internacional e de recursos para aprimoramento da infraestrutura dos estados, os assuntos relacionados à transferência de tecnologia e à cooperação técnica. O estado do Rio de Janeiro destacou as missões do governador e do vice-governador em prol da candidatura do Rio para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 (ver Figura 7.5).

### 7.1.3. Missões recebidas

Os estados brasileiros recebem outrossim visitas oficiais de chefes-de-estado e de governos subnacionais estrangeiros. Todos os estados pesquisados, salvo um (Sergipe), registraram ter recebido visitas de chefes-de-estado ou de governos subnacionais no período de 2007-08. No total, chefes-de-estado de pelo menos 39 países visitaram oficialmente os estados brasileiros.<sup>224</sup> Como visualizado no Figura 7.6, a pesquisa mostrou que, considerados os chefes-de-estado que visitaram mais de um estado da federação brasileira, destacam-se países do acrônimo ALBA (Alternativa Boliviarista das Américas). O presidente da Venezuela foi o mais ativo, realizando visitas oficiais a quatro estados do Brasil. O presidente da Bolívia vem logo em seguida, tendo visitado três dos estados. O chefe do executivo nacional do Equador visitou dois estados (mesmo número dos visitados pelos chefes-de-estado da Alemanha, Canadá, Japão, Noruega e Colômbia).



Fonte: elaboração própria

Igualmente, governos de 28 regiões subnacionais visitaram oficialmente os estados do Brasil.<sup>225</sup> O destaque é dado a governos regionais da Argentina, responsável

<sup>224</sup> Os estados registraram ter recebido visitas oficiais de chefes-de-estado dos seguintes países (o número que aparece entre parênteses a frente do nome do país refere-se à quantidade de estados que indicaram ter recebido a visita): Canadá (2), Japão (2), Alemanha (2), Coreia do Sul (1), Colômbia (2), Argentina (2), Moçambique (1), Venezuela (4), Noruega (2), Índia (1), Guatemala (1), China (1), Espanha (1), França (2), Luxemburgo (1), Marrocos (1), Equador (2), Bolívia (3), Paraguai (2), Sudão (1), Benin (1), Rep. Dominicana (1), Panamá (1), Senegal (1) e Cabo Verde (1), México (1), Guiana (1), Suriname (1), Finlândia (1), Colômbia (1), Indonésia (1), Rússia (1), Uzbequistão (1), Suécia (1), Namíbia (1), Moçambique (1), Filipinas (1), Chile (1) e Uruguai (1).

<sup>225</sup> Os governos das seguintes regiões subnacionais efetivaram visitas diretamente a estados brasileiros: Flórida (EUA), Carolina do Sul (EUA), Salta (Argentina), Córdoba (Argentina), Santa Fé (Argentina), Rhone-Alpes (França), Shiga (Japão), Corrientes (Argentina), Misiones (Argentina), Entre-Rios

por mais de um terço do total de governos regionais que oficialmente efetivaram visitas a estados brasileiros. É válido também registrar Japão, Itália e Estados Unidos, cujos governantes de mais de uma de suas regiões subnacionais visitaram oficialmente estados da federação brasileira.

#### 7.1.4. Missões internacionais e *accountability*

A generalização e intensificação da prática de missões internacionais por parte dos chefes dos executivos estaduais brasileiros têm sido acompanhadas por reações contraditórias. Por um lado, pesa o reconhecimento de que certas missões são antecipadas por um extensivo e profissional planejamento e agendamento dos integrantes da missão e das atividades a serem realizadas no exterior (SARAIVA, 2006, p. 447). Por outro, não são incomuns as suspeitas e até denúncias de que algumas dessas missões seriam nada mais que simples “turismo oficial” e má gestão do dinheiro público.<sup>226</sup>

O maior ou menor grau de monitoramento das missões internacionais dos governadores afeta os níveis de transparência e *accountability* da paradiplomacia estadual e, conseqüentemente, de credibilidade das missões. Nesse sentido, a situação operacional também é contraditória, com alguns estados apresentando detalhados e acessíveis relatórios das atividades, enquanto que outros disponibilizam ao público apenas pequenas e vagas notas para a imprensa.<sup>227</sup> Ademais, a ausência de sinais de um maior envolvimento das Assembleias Legislativas dos estados com a dimensão internacional da política estadual pode se constituir em um dos elementos minimizadores do grau de *accountability* da paradiplomacia. Pesa ainda o fato de as Constituições Estaduais não estabelecerem diretrizes para a atividade paradiplomática. Apenas a Constituição Estadual da Bahia alude a esse ponto, porém somente vinculando

---

(Argentina), Chaco (Argentina), Formosa (Argentina), Yamanashi (Japão), Vitória (Austrália), Masóvia (Polônia), Hungria (Itália), Toscana (Itália), Emila Romana (Itália), Terra do Fogo (Argentina), Gangwondo (Coreia do Sul), Navarra (Espanha) e Santa Cruz (Bolívia), Hebei (China), Gansu (China), Kyoto (Japão), Vestfália (Alemanha), Renânia (Alemanha), Hessen (Alemanha).

<sup>226</sup> É bastante comum na imprensa tradicional e na internet as suspeitas ou denúncias de mal uso dos recursos públicos pelos chefes dos executivos estaduais em viagens ao exterior. A seguir apenas alguns poucos exemplos: ver artigo publicado no jornal Folha de São Paulo “Governador do Rio ficou 5 meses do mandato no exterior” in *Folha de São Paulo*, 19/01/2010, p.35. Ver tb “Governadores ficam 373 dias no exterior”, in *O Estadão*, 27/01/2008. Ver ainda o artigo “Deputado diz que Wagner faz 19ª viagem internacional sem apresentar resultados das anteriores”, in *Notícias da Capital*, disponível em <[www.noticiacapital.com.br](http://www.noticiacapital.com.br)> .Acesso: 01/11/10.

<sup>227</sup> Ver “Viagens trazem bola de neve de desenvolvimento”, em *O Estadão* 27/01/2008, p.23.

ao governador do estado a responsabilidade por sua condução (MEDEIROS, 2006, p. 56).

## **7.2. Aspectos institucionais: as relações internacionais na estrutura organizacional dos governos estaduais**

O crescente ativismo internacional dos estados brasileiros tem exercido pressão e exigido a atenção de diferentes agências e secretarias dos governos estaduais e, em alguns deles, levado à criação de unidades administrativas voltadas especificamente para os assuntos internacionais. Muitas agências ou secretarias dos governos estaduais empreendem atividades com dimensões internacionais.

### **7.2.1. Atividades/funções internacionais dos órgãos dos governos estaduais**

Os dados coletados pela pesquisa indicaram que os atores subnacionais regionais brasileiros possuem um leque bastante amplo e diverso de atividades de dimensão internacional, abarcando áreas geralmente pensadas como monopólio dos governos centrais. Abaixo segue uma relação das quinze atividades/funções que foram mais recorrentes nas respostas recebidas:

- Monitoramento de assuntos internacionais de importância para o estado
- Assessoramento ao governador em assuntos internacionais
- Organização de viagens do governador ou do vice-governador ao exterior
- Acompanhamento de tratados e acordos internacionais assinados pelo governo federal e a legislação e regulação comercial
- Representação dos interesses do estado junto a governos estrangeiros ou a organismos internacionais
- Promoção do comércio exterior
- Atração de investimentos externos diretos
- Promoção internacional do turismo estadual
- Intercâmbio educacional internacional (Ensino Médio e Ensino Superior)

- Promoção de eventos culturais internacionais e intercâmbio cultural internacional
- Programas de atendimento a imigrantes estrangeiros
- Prevenção/ combate de crimes internacionais
- Participação de militares em cursos/treinamentos no exterior
- Tratamento estadual de questões ambientais internacionais
- Promoção internacional do agronegócio estadual
- Cooperação/ ações de fronteira

Tão amplo leque de funções e atividades internacionais tem motivado alguns estados a criarem agências governamentais dedicadas especificamente às relações do estado com o exterior. Como visto no Capítulo IV, o estado do Rio de Janeiro foi o pioneiro nacional na criação desse tipo de agência ainda nos anos de 1980, restando agora perguntar qual é a situação atual entre o conjunto dos estados da federação.

### **7.2.2. Quem responde pela área internacional dos estados?**

De acordo com os dados colhidos por esta pesquisa, praticamente dois terços dos estados participantes possuem um órgão administrativo responsável especificamente pelos assuntos internacionais (doravante chamados simplesmente de SAI). Em um terço dos estados que possuem uma SAI, a referida instituição alardeia um status de Secretaria Estadual enquanto que os outros dois terços são constituídos por órgãos com status inferior, geralmente uma subsecretaria, superintendência ou assessoria.

Tendo por base a Figura 7.7, pode-se afirmar que, no que tange à posição da paradiplomacia na estrutura organizacional dos governos estaduais, os estados brasileiros encontram-se divididos em três grupos distintos. O primeiro é constituído por quatro estados que possuem um órgão administrativo voltado para os assuntos internacionais ostentador de status de Secretaria de Governo. Nesse grupo, temos a Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (SEARI, do Estado do Amazonas), a Secretaria de Energia e Assuntos Internacionais (SENINT, do Estado do Rio Grande do Norte), a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI, do Estado do Rio Grande do Sul) e a Secretaria de Articulação Internacional

(de Santa Catarina). O exame do primeiro grupo permite asseverar que, entre os estados que atribuem status de secretaria aos assuntos internacionais, há uma tendência a estabelecerem secretarias conjugadas, nas quais as questões internacionais estão ladeadas por outras áreas ou temas. A SEDAI do Rio Grande do Sul é um exemplo de como tal conjugação pode se dar de maneira mais pitoresca ao juntar em uma só pasta o desenvolvimento econômico e os assuntos internacionais. Já o caso da SENINT, do Rio Grande Norte, revela como essa tendência à conjugação pode ter um perfil mais inovador, oportunamente combinando os assuntos internacionais à questão energética, tema que tem tido um peso e espaço crucial na agenda internacional e que consiste em uma das vantagens comparativas do RN em particular, graças ao seu grande potencial para a geração de energia eólica. Ainda sobre o primeiro grupo, nota-se que, em termos regionais, há uma inclinação para que esse tipo de arranjo institucional seja encontrado na região Sul (onde dois dos três estados da região acusaram atribuir status de Secretaria de Governo à pasta responsável pelos assuntos internacionais). Opostamente, nenhum estado das regiões Sudeste e Centro-Oeste detém em sua estrutura organizacional órgão responsável pelos assuntos internacionais dotado de status de Secretaria.

<b>Possui órgão específico de assuntos internacionais</b>		<b>Não possui órgão específico de assuntos internacionais</b>
<b>Status de Secretaria</b>	<b>Status inferior ao de Secretaria</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amazonas</li> <li>• Rio Grande do Norte</li> <li>• Rio Grande do Sul</li> <li>• Santa Catarina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alagoas</li> <li>• Bahia</li> <li>• Distrito Federal</li> <li>• Goiás</li> <li>• Minas Gerais</li> <li>• Paraná</li> <li>• Rio de Janeiro</li> <li>• São Paulo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ceará</li> <li>• Espírito Santo</li> <li>• Mato Grosso</li> <li>• Mato Grosso do Sul</li> <li>• Sergipe</li> </ul>

*\*Foram computados apenas os 17 estados que enviaram a seção do questionário do survey respondida.*

Fonte: elaboração própria

O segundo grupo é composto por aqueles estados que, apesar de não atribuírem status de Secretaria de Governo, têm um órgão da administração direta em especial destinado a cuidar dos assuntos internacionais. Semelhante grupo reúne um estado da região Sul (Paraná), dois do Nordeste (Alagoas e Bahia), dois do Centro-Oeste (Goiás e Distrito Federal) e três do Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo). Exceto Minas Gerais, onde os assuntos internacionais são de responsabilidade de uma Superintendência dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, nos demais estados do grupo o órgão responsável pelas questões internacionais é uma assessoria alocada no Gabinete do Governador.

O terceiro grupo é composto pelos estados que, em sua estrutura organizacional, não contêm nenhum órgão que responda diretamente pelos assuntos internacionais no âmbito estadual. Esses estados são o Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso e Sergipe. A presença do Ceará no grupo atenta para um dos mais graves problemas da paradiplomacia estadual: a descontinuidade. O estado do Ceará tornou-se um *show case* internacionalmente reconhecido pelas eficientes ações e realizações de sua assessoria internacional ao longo do período 1995-2006. Contudo, as novas forças políticas que passaram a governar o estado nordestino a partir de 2006 preferiram não manter a assessoria internacional em sua estrutura administrativa. Situação oposta pode ser registrada nos estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, nos quais, a despeito de mudanças na composição e formatação do órgão, as diferentes forças políticas que governaram os dois estados ao longo de quase duas décadas vêm mantendo um braço da administração direta especificamente voltado para a dimensão internacional de seus respectivos governos estaduais (NUNES, 2005).

Outro caminho que a pesquisa usou para rastrear as relações internacionais no arcabouço institucional dos governos estaduais tenta identificar onde se encontrava a mais alta autoridade responsável pelos assuntos internacionais do estado depois do governador e do vice-governador. Os resultados divulgam que a maior fração dessas autoridades políticas é composta por diretores ou assessores locados no Gabinete do Governador, os quais correspondem a mais de um terço dos casos investigados (ver Figura 7.9). Já o secretário de assuntos internacionais ou equivalente é o primeiro titular da área internacional depois do governador e do vice-governador em aproximadamente um terço dos casos. Em cerca de um sexto dos casos, o indivíduo diretamente responsável pelos assuntos internacionais depois do governador e do vice-governador é

um alto diretor (subsecretário, superintendente, etc.) alocado na Secretaria/Agência de Desenvolvimento Econômico. Por fim, também em quase um sexto dos casos, a principal liderança responsável pelos assuntos internacionais no âmbito estadual é um oficial público com status de secretário de uma pasta não especificamente de assuntos internacionais. Essa última situação é representada pelos estados do Mato Grosso, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, onde o Secretário da Casa Militar, a Secretária de Desenvolvimento e Turismo e o Secretário do Desenvolvimento, respectivamente, foram identificados como a mais alta autoridade responsável pelos assuntos internacionais depois do governador e do vice-governador.



Fonte: elaboração própria

Conquanto as lideranças políticas e os órgãos da administração pública citados acima sejam indicados como os principais responsáveis pelos assuntos internacionais dos estados da República do Brasil, os mesmos estados indicaram outrossim que várias outras secretarias e instituições estaduais executam atividades com dimensão internacional. É significativo, por exemplo, o fato de que um terço dos estados nominou o secretário ou um alto funcionário da Secretaria de Turismo como uma das quatro principais autoridades estaduais responsáveis pelos assuntos internacionais. A Figura 7.9 apresenta as que foram mais recorrentes nas respostas enviadas.

**Figura 7.9. Brasil: órgãos estaduais internacionalmente ativos (2007-2008)**

- |                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| • Sec. Des. Econômico         | • Secretaria de Planejamento |
| • Secretaria de Educação      | • Secretaria de Cultura      |
| • Secretaria de Meio Ambiente | • Secretaria de Agricultura  |
| • Sec. Seg. Pública           | • Secretaria de Turismo      |
| • Advocacia Geral do Estado   | • Universidades Estaduais    |
| • Gabinete do Governador      | • Secretaria da Casa Civil.  |

Fonte: elaboração própria

### 7.2.3. Paradiplomacia e partidos políticos

O presente estudo buscou ainda verificar possíveis correlações entre a existência de um órgão em específico voltado para os assuntos internacionais do estado e as legendas partidárias que governam os estados da federação brasileira. Logo, os resultados indicam cinco fatores:

- a) O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governa cinco dos 17 estados pesquisados. Em todos eles, existe uma SAI, sendo que em dois deles o órgão tem status de Secretaria.
- b) O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) também governa cinco dos 17 estados pesquisados. Apenas dois deles possuem uma SAI em sua estrutura organizacional, sendo que em nenhum dos estados governados pela legenda esse órgão possui status de Secretaria.
- c) O Partido dos Trabalhadores (PT) governa dois dos 17 estados. Um deles possui uma SAI, a qual tem status de Assessoria e está alocada no Gabinete do Governador.
- d) O Partido Socialista Brasileiro (PSB) também governa dois dos 17 estados. Um deles hospeda uma SAI em sua estrutura de governo, sendo que ela possui status de Secretaria de Governo.
- e) Os três estados restantes são governados pelo Partido Municipalista Nacional (PMN), pelo Partido Popular (PP) e pelo Democratas (DEM). Em cada um desses estados, existe uma SAI, sendo que o estado governado pelo PMN é o único a conferir um status de Secretaria de Governo ao órgão de sua administração direta que é responsável pelos assuntos internacionais.<sup>228</sup>

A partir dos fatores listados acima, parece razoável afirmar que, entre as três maiores das legendas consideradas (isto é, PMDB, PT e PSDB), o PSDB é o partido político com maior tendência a institucionalizar os assuntos internacionais na estrutura organizacional dos governos estaduais brasileiros.

---

<sup>228</sup> O survey aborda o período 2007-2008, quando o Distrito Federal era governado pelo Democratas.

#### **7.2.4. O impacto funcional da existência de um órgão específico para os assuntos internacionais**

Com o objetivo de mensurar o impacto da existência de um órgão da administração direta voltado especificamente para os assuntos internacionais (com status igual ou inferior ao de Secretaria) sobre a distribuição das funções e atividades internacionais dentro das máquinas administrativas estaduais, os dados coletados atinentes a esse aspecto receberam um tratamento específico. Primeiramente, os estados respondentes foram divididos em dois grupos: no *Grupo 1*, incluem-se aqueles que indicaram possuir uma SAI na estrutura de seu governo, enquanto que, no *Grupo 2*, foram incluídos os que indicaram não possuir tal instituição. Em seguida, identificou-se, no *Grupo 1*, as funções ou atividades internacionais que eram mais recorrentes (isto é, exercidas por pelo menos metade dos estados do grupo). Chegou-se a um número de nove funções/atividades, as quais foram então reunidas em uma listagem específica. Posteriormente, checkou-se, no *Grupo 2*, quais as secretarias estaduais que preponderantemente exerciam cada uma dessas nove funções/atividades. As secretarias identificadas foram reunidas em uma segunda listagem. Por fim, da contraposição das duas listas, intuem-se os eventuais impactos da existência de uma SAI sobre o organograma funcional da administração pública estadual.

Ao efetuar a primeira etapa do procedimento, notou-se que todas, exceto uma, as dezoito funções/atividades internacionais dos governos estaduais (listadas nas páginas 43-44 desta tese) são exercidas por pelo menos uma SAI dos estados que possuem tal instituição. A “prevenção/combate a crimes internacionais” foi a única função não listada por nenhum dos estados do *Grupo 1* como sendo exercida pelas suas SAIs. Entre as dezessete funções restantes, nove delas passaram pelo crivo processual de terem sido citadas por pelo menos metade dos 12 estados. Essas novas funções/atividades encontram-se expressas na Tabela 7.1.<sup>229</sup>

---

<sup>229</sup> Grosso modo, poderiam ser divididas nas que estão relacionadas diretamente à paradiplomacia dos governadores (as funções 1,2 e 3 da tabela), as que estão diretamente relacionadas à promoção dos negócios internacionais (as funções 4,5,6 e 7 da tabela) e, finalmente, as de natureza cultural e ambiental (as funções 8 e 9 da tabela).

**Tabela 7.1. Brasil: Funções/atividades exercidas pelas Secretarias ou Assessorias de Assuntos Internacionais (SAI)**

	<b>Função/Atividade*</b>	<b>Nº de Estados do Grupo 1**</b>	<b>Secretaria do Grupo 2***</b>
1.	Monitoramento dos assuntos internacionais de importância para o estado	12	Gabinete do Governador
2.	Assessoramento do governador ou do Gabinete do Governador em Assuntos Internacionais	12	Gabinete do Governador
3.	Organização das viagens do governador ou vice-governador ao exterior	12	Gabinete do Governador
4.	Atração de investimentos externos	8	Secretaria de Desenv. Econômico
5.	Promoção das exportações	6	Secretaria de Desenv. Econômico
6.	Interesses internacionais do agronegócio	6	Secretaria de Desenv. Econômico
7.	Acompanhar tratados e acordos internacionais do governo federal e a legislação e regulação comercial	8	Secretaria de Planejamento
8.	Eventos internacionais e intercâmbio cultural internacional	8	Secretaria de Cultura
9.	Questões ambientais internacionais	7	Secretaria de Meio Ambiente

*\*Foram listadas apenas as funções/atividades citadas por pelo menos metade dos 12 estados que indicaram possuírem uma SAI em sua estrutura organizacional.*

*\*\*Grupo dos estados que possuem SAI. Os números indicados representam a quantidade de estados do grupo em que a função é exercida ou compartilhada pela SAI.*

*\*\*\*Grupo dos estados que não possuem SAI. As secretarias indicadas são aquelas que predominantemente exercem a função/atividade nos estados do grupo.*

**Fonte: elaboração própria**

Depois de identificadas e agrupadas as funções e atividades internacionais majoritariamente exercidas pelas SAIs, o passo seguinte mostrou que, nos estados que não possuem uma SAI em sua estrutura administrativa, dessas nove funções, três são exercidas predominantemente pelo Gabinete do Governador, três pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, uma pela Secretaria de Planejamento, uma pela Secretaria de Cultura e outra pela Secretaria de Meio Ambiente. Desse quadro, pode-se inferir que, nos estados que possuem uma SAI, há uma tendência a que essa instituição

exerça funções e atividades internacionais que, nos estados que não possuem SAI, são predominantemente exercidas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e pelo Gabinete do Governador — além da Secretaria de Planejamento, da Secretaria de Cultura e da Secretaria de Meio Ambiente. Desse modo, conclui-se que, no cenário atual da paradiplomacia estadual praticada no Brasil, a tendência é que essas secretarias, em termos funcionais, sejam as que mais sofram os impactos da existência de um órgão da administração pública estadual voltado especificamente para os assuntos internacionais.

O impacto da criação de uma SAI sobre as competências funcionais dos órgãos da administração estadual tende a se dar de três formas. Na primeira delas, as secretarias tradicionais simplesmente têm suas funções internacionais transferidas para a SAI. Na segunda, as secretarias tradicionais compartilham essas funções com a SAI. Na terceira, as secretarias tradicionais são remodeladas para hospedar uma SAI em seus próprios organogramas funcionais (obviamente, nesse caso, a SAI possui um status inferior ao de secretaria). Considerando que as respostas ao survey enviadas pelos estados do *Grupo 1* geralmente observavam que a SAI compartilhava suas funções com secretarias, conclui-se que a segunda e a terceira forma de impacto são de fato as mais recorrentes.

#### **7.2.5. A institucionalização e os problemas de continuidade**

A eventual existência de órgãos da administração pública estadual voltados especificamente para as diferentes dimensões da atividade paradiplomática e que tenham atingidos elevado nível de profissionalismo e eficiência não significa que tais órgãos serão necessariamente mantidos após uma mudança de governo. Em termos concretos, esse tem sido o caso da trajetória da paradiplomacia em não poucos estados da federação. Um dos casos mais marcantes de descontinuidade alude ao estado do Ceará. O emergente estado nordestino passou de uma internacionalmente reconhecida situação de profissionalismo e inovação paradiplomática (entre 1995-2006) para uma de total desmanche das estruturas de gestão paradiplomática (após 2006).

Entretanto, as descontinuidades não ocorreram apenas nas transições de governos. Elas também podem suceder no decurso de uma mesma administração, como no estado do Pará, onde a Coordenação de Assuntos Internacionais foi simplesmente excluída da estrutura organizacional do estado logo após haver conduzido um evento

internacional de certa monta, a edição 2009 do Fórum Social Mundial, que teve Belém como cidade-anfitriã.

### **7.3. Os programas estaduais de promoção dos negócios internacionais**

A presente secção alargou o escopo da análise com o objetivo de mapear mais detalhadamente as principais tendências e os aspectos centrais dos programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos externos diretos (PEAI).

#### **7.3.1. Serviços oferecidos**

Consoante os resultados do survey, todos os estados pesquisados mantêm programas de PEA. O amplo leque de serviços de PEA prestados pelos governos estaduais é uma clara evidência do atual ativismo e considerável grau de imersão internacional dos estados brasileiros. Considerando o conjunto dos estados, a variedade dos projetos é ampla e vai desde a simples oferta de cursos e programas de treinamento em exportação a complexos serviços de assessoramento em estratégias de entrada em mercados estrangeiros e à manutenção de escritório de representação comercial no exterior.

O serviço mais comum entre os estados brasileiros é o de apoio à participação das empresas do estado em missões e feiras comerciais internacionais. Ele é prestado por todos os estados, com exceção de São Paulo. Outro serviço também bastante frequente entre os estados é o de marketing para atração de investimentos externos diretos, oferecido por 3/5 dos estados. A mesma fração de estados oferece serviços de seminários, cursos ou programas de treinamento em exportação. Mais da metade dos estados oferecem serviços de consultoria em exportação para empresas localizadas em seu território. Um terço dos governos estaduais do Brasil mantêm programas de atração de estudantes estrangeiros para as universidades estaduais. Igualmente, um terço dos estados oferece serviços de pesquisa de mercado no exterior e de assessoramento em estratégias de entrada em mercados estrangeiros.

**Tabela 7.2. Brasil: PROMOÇÃO COMERCIAL E ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS:  
percentual de estados provendo determinados serviços (2007-2008)**

Participação em feiras e missões internacionais	94.2%
<b>Consultoria em exportações</b>	<b>58.8%</b>
Marketing para atração de investimentos	58.8%
<b>Escritórios no exterior</b>	<b>6.0%</b>
<b>Identificação de redes/agentes de redistribuição no exterior</b>	<b>17.6%</b>
<b>Pesquisa de mercado no exterior</b>	<b>41.1%</b>
<b>Conferência de antecedentes de empresas estrangeiras</b>	<b>17.6%</b>
<b>Contratos de licenciamento, joint-venture ou de parceria</b>	<b>17.6%</b>
<b>Assessoramento em estratégias de entrada em mercados estrangeiros</b>	<b>35.2%</b>
<b>Cursos ou programas de treinamento em exportação</b>	<b>64.7%</b>
<b>Programas de atração de estudantes estrangeiros para universidades estaduais</b>	<b>29.4%</b>
<b>Análise de competitividade</b>	<b>11.6%</b>
<b>Estratégia de entrada em novos mercados</b>	<b>35.3%</b>

Fonte: elaboração própria

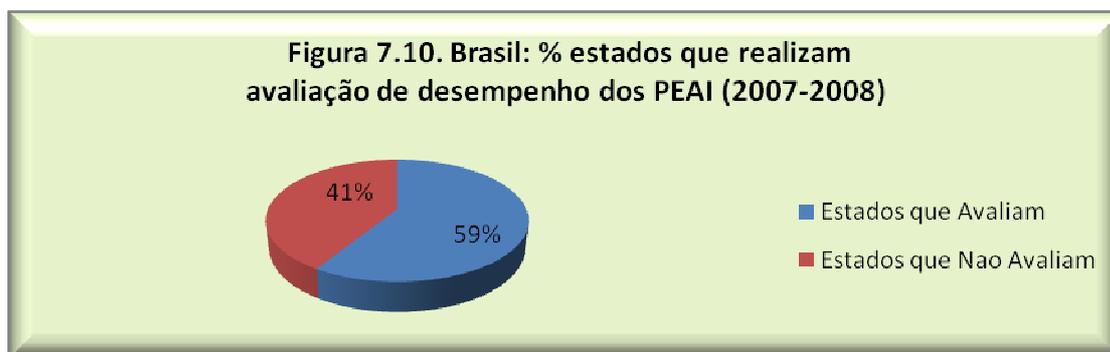
Foi detectada ainda a existência de serviços tanto de conferência de antecedentes de empresas estrangeiras como de identificação de redes/agentes de redistribuição de serviços no exterior, ambos oferecidos por um quinto dos governos estaduais. Apenas um estado (Mato Grosso do Sul) possui escritório de representação comercial no exterior.<sup>230</sup> Igualmente, apenas um estado afirmou prestar serviços de análise de competitividade internacional de empresas exportadoras e informação de preços internacionais de mercadorias (Goiás).

### **7.3.2. Mecanismos de avaliação de desempenho**

De acordo com o survey, em praticamente dois terços dos estados que possuem programas de PEAI, eles são submetidos a mecanismos sistemáticos de avaliação de desempenho (ver Figura 7.10). Os dois mecanismos mais utilizados pelos estados são o acompanhamento do valor total das exportações geradas por operações assistidas pelo governo estadual e o monitoramento do número de empregos gerados dentro do estado

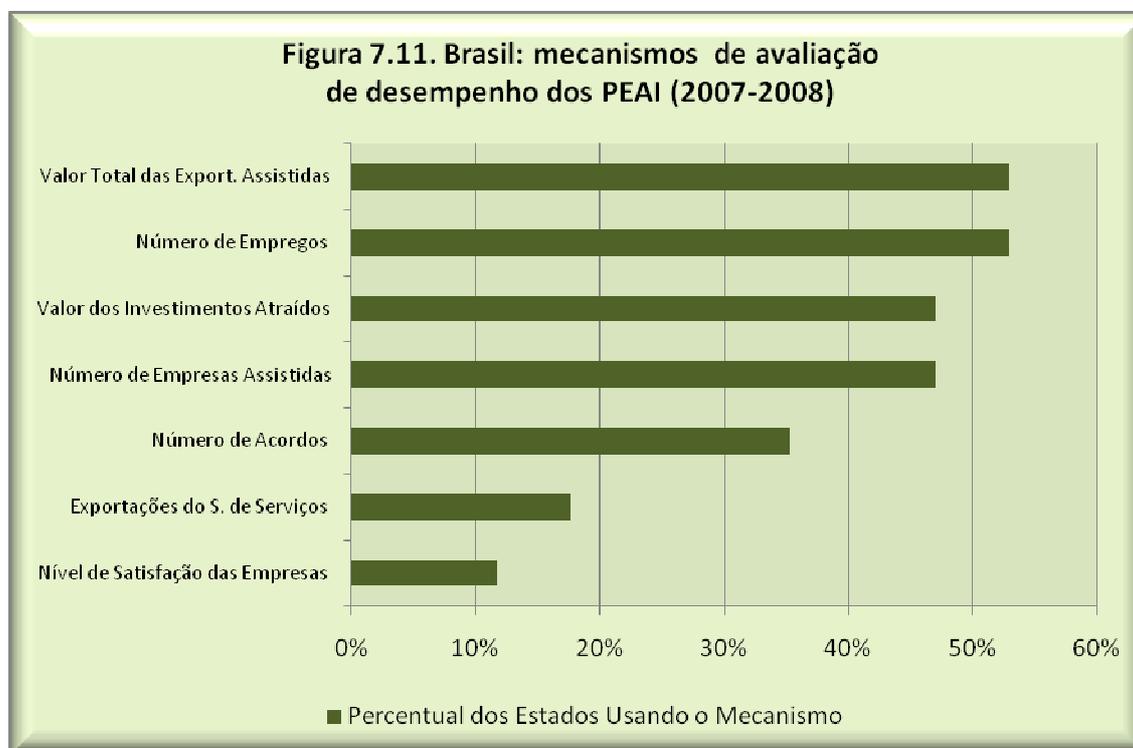
<sup>230</sup> A quase inexistência de escritórios de representação comercial no exterior é um dos pontos de destaque da comparação entre a paradiplomacia econômica no Brasil e nos Estados Unidos. Ver análise desse ponto na seção 3.3 do presente capítulo.

por empresas estrangeiras atraídas por programas do governo estadual. Os dois mecanismos são utilizados por mais da metade dos estados com programas de PEAI.



Fonte: elaboração própria

Também merecem destaque o acompanhamento do valor total dos investimentos estrangeiros atraídos por programas do governo estadual e o registro do número de empresas locais assistidas pelo governo, mecanismos utilizados pela metade dos estados com programas de PEAI. Embora menos recorrentes, outros meios de avaliação de desempenho utilizados são o monitoramento do número de acordos assinados, o acompanhamento das exportações do setor de serviços e a avaliação do nível de satisfação das empresas assistidas pelo estado.



Fonte: elaboração própria

### 7.3.3. Principais usuários

Este estudo buscou também identificar a preferência dos estados pelo tipo de empresas a serem assistidas pelos seus programas de PEAI. No que diz respeito à promoção das exportações, as pequenas e médias empresas encabeçam a preferência dos estados. Elas foram indicadas como a prioridade número um de seus programas de promoção das exportações por mais de 40% dos estados pesquisados. O agronegócio ocupa outrossim uma posição destacada. O setor foi citado como a primeira prioridade por quase um terço dos programas estaduais de incentivo às exportações. As microempresas vêm logo em seguida, tendo sido mencionadas por um pouco mais de um quinto dos governos estaduais. Apenas dois estados (Bahia e Ceará) indicaram as grandes empresas como primeiro cliente de seus programas de incentivo às exportações. Finalmente, chama a atenção o fato de que nenhum dos estados respondentes tenha relatado as empresas do setor de serviços como principal enfoque de seus projetos. (ver Tabela 7.3).

**Tabela 7.3. Brasil: Prioridade Nº 1 dos Programas Estaduais de Promoção das Exportações (2007-2008)**

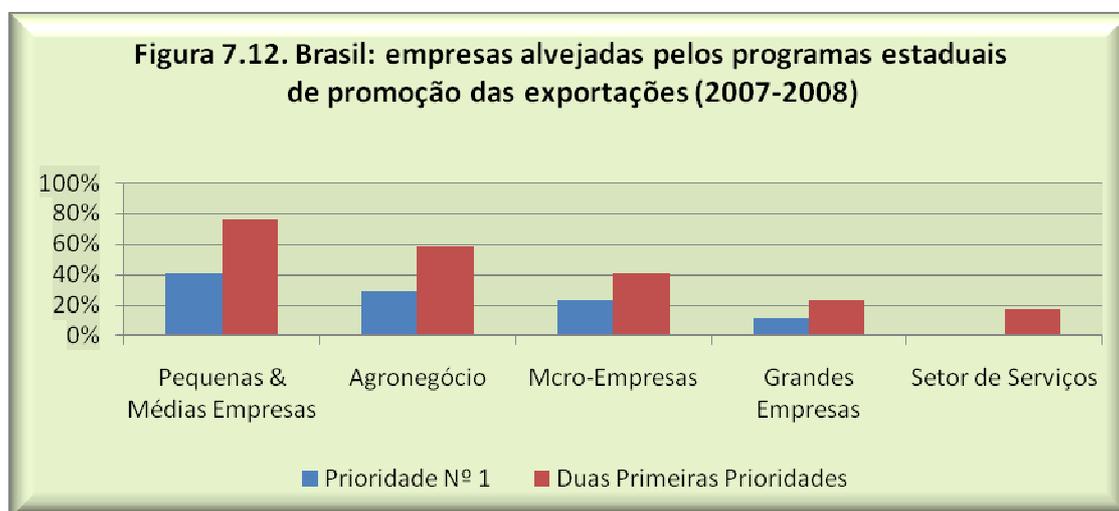
	Percentual dos estados*
<b>Agronegócio</b>	<b>29.4%</b>
<b>Grandes empresas</b>	<b>11.8%</b>
<b>Microempresas</b>	<b>23.5%</b>
<b>Pequenas e médias empresas</b>	<b>41.2%</b>
<b>Não aplicável</b>	<b>5.9%</b>
<b>Empresas do setor de serviços</b>	—

*\*Dois estados indicaram mais de um tipo de empresas como sendo igualmente prioritárias para seus programas de promoção das exportações*

Fonte: elaboração própria

Quando levados em conta não apenas o primeiro, mas os dois primeiros tipos prioritários de empresas enfocadas pelos programas estaduais de promoção das exportações, a escala de preferências dos estados sofre apenas ligeiras modificações (ver Figura 7.12). As pequenas & médias empresas continuam sendo a prioridade número um dos programas, sendo igualmente seguidas pelo agronegócio. De fato, nenhum dos tipos de empresa sofre alteração na sua posição na lista das preferências do conjunto dos estados da federação conquanto os percentuais de cada categoria sejam afetados. A

novidade fica por conta das empresas do setor de serviços que, nesse caso, figuram na relação e ocupam a última posição (tendo sido citadas por menos de 20% dos estados pesquisados).



Fonte: elaboração própria

#### 7.3.4. Atração de investimentos externos: empresas alvejadas

**Tabela 7.4. Brasil: prioridade Nº 1 dos Programas Estaduais de Atração de Investimentos (2007-2008)**

	Percentual dos estados
Grandes indústrias estrangeiras	58.8%
Pequenas e médias empresas estrangeiras	23.5%
Empreendimentos do setor de turismo e hotelaria	29.4%
Empresas de tecnologia de ponta	17.6%
Empresas estrangeiras do setor de serviços	—

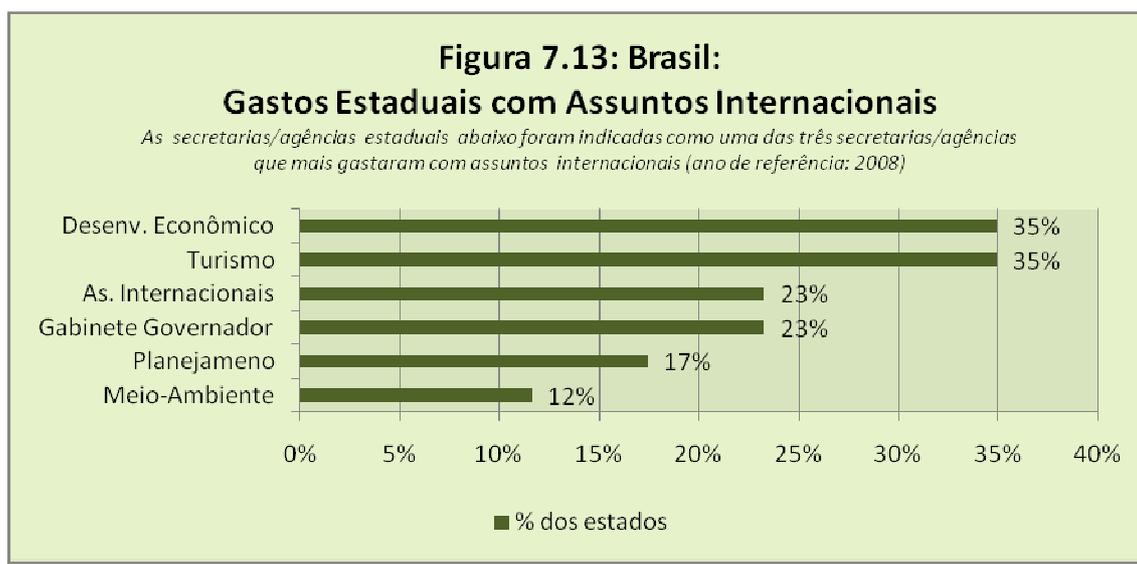
Fonte: elaboração própria

Acerca da atração de investimentos externos, mais da metade dos governos estaduais indicaram as grandes indústrias estrangeiras como a prioridade número 1 de seus programas. Outro significativo destaque vai para empreendimentos do setor de turismo e hotelaria, citado por mais de dois quintos dos estados. Embora seja pouco recorrente entre os estados, é digno de nota o fato de que alguns estados (Bahia, Rio

Grande do Norte e Sergipe) mencionarem a atração de empresas de tecnologia de ponta como a primeira de suas prioridades para a atração de IDE.

### 7.3.5. Despesas estaduais com os assuntos internacionais

Houve uma grande dificuldade em identificar os gastos dos governos estaduais com assuntos internacionais. Apenas doze dos dezessete estados que completaram o questionário do survey concederam informações sobre as despesas estaduais com suas atividades paradiplomáticas, sendo que, desses, apenas seis precisaram o valor total dos gastos estaduais com assuntos internacionais. Considerando que o questionário foi endereçado às autoridades políticas estaduais consideradas diretamente responsáveis pelos assuntos internacionais dos estados, o desconhecimento dos dados por elas é por si só revelador de certo grau de baixa *accountability* das administrações estaduais em matéria do exercício de suas funções e atividades internacionais. Ademais, as informações a esse respeito também não se encontram disponíveis nos sites oficiais dos governos estaduais brasileiros.



Fonte: elaboração própria

Os dados recolhidos denotam que as agências/secretarias estaduais que despendem o maior valor nominal com assuntos/atividades internacionais são as de desenvolvimento econômico e de turismo, indicadas por mais de dois terços dos estados participantes como estando entre as três secretarias/agências que mais gastam com assuntos internacionais. Logo em seguida, aparecem a secretaria/assessoria de assuntos internacionais e o Gabinete do Governador, ambos mencionados por quase um quarto

dos estados participantes. Embora menos recorrentes, também aparecem as secretarias de planejamento e de meio ambiente, indicadas por menos de um quinto dos estados que preencheram e enviaram o questionário da presente pesquisa.<sup>231</sup>

### 7.3.6. A concessão de incentivos fiscais: prática e percepção

A despeito do discurso predominante no Brasil ser bastante contrário à chamada “guerra fiscal”, a maioria dos estados pesquisados (mais de dois terços) enunciou ter concedido incentivos fiscais a novos investimentos externos no período 2007-2008 (ver Figura 7.14).

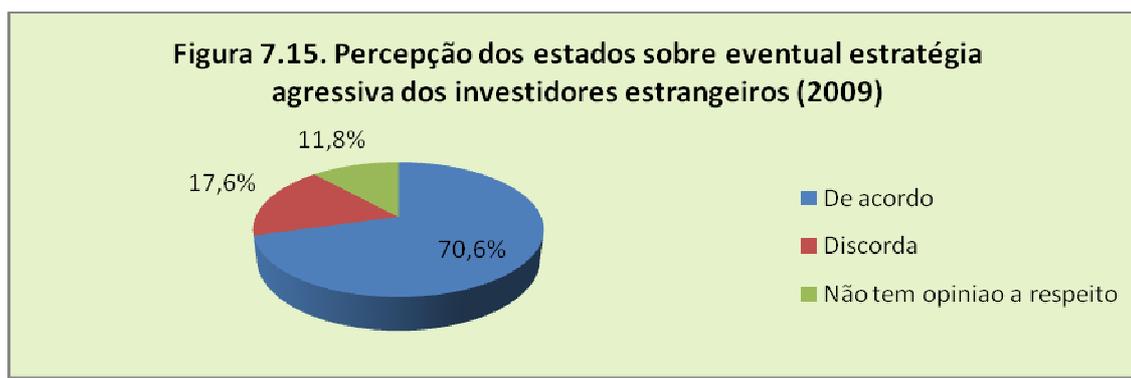


Fonte: elaboração própria

Uma das críticas mais recorrentes à “guerra fiscal” e à concessão de incentivos está atrelada ao argumento de que os investimentos estrangeiros seriam os únicos a verdadeiramente ganharem com a disputa entre os estados, isso devido a uma estratégia agressiva e oportunista das empresas. Diante disso, esta pesquisa enfocou os aspectos cognitivos relativos ao tema, buscando identificar a percepção dos operadores da paradiplomacia estadual atinente à alegada estratégia agressiva dos investidores estrangeiros. Para tanto, o *GU/UnB Survey 2009* submeteu à apreciação das autoridades e técnicos estaduais responsáveis pela operacionalização dos negócios internacionais do estado uma proposição concernente à estratégia das empresas e, em seguida, pediu a eles que, baseados em sua experiência, indicassem no quadro de respostas a alternativa que melhor expressasse sua opinião. As opções de resposta variavam de um ponto de total discordância a total concordância, passando por situações intermediárias de simples discordância, ausência de opinião e simples concordância.

<sup>231</sup> Os percentuais do Gráfico 7.12 foram computados considerando a totalidade dos 17 estados que enviaram o questionário do survey respondido. No entanto, deve-se lembrar que cinco desses não forneceram nenhuma informação a respeito de suas despesas com assuntos internacionais.

Em termos proporcionais, mais de dois terços dos operadores dos negócios internacionais dos estados brasileiros concordam com o argumento de que os investidores estrangeiros encaminham uma estratégia agressiva de negociação da alocação de seus novos investimentos no País. Apenas um pouco mais de um sexto discorda e cerca de um nono dos estados pesquisados não têm opinião formada a respeito (Ver Figura 7.15).



Fonte: elaboração própria

### 7.3.7. A paradiplomacia econômica e o baixo nível de coordenação horizontal

Apesar do relativo ativismo econômico da paradiplomacia estadual brasileira, a pesquisa não identificou fluxos regulares de informações entre os estados da federação no que tange a seus programas de promoção das exportações, atração de investimento e captação de recursos financeiros no exterior. A inexistência de canais formais de comunicação entre as várias agências e órgãos estaduais atuando na promoção externa do desenvolvimento econômico dos estados pode ser um dos fatores a determinar a não ocorrência regular de intercâmbio paradiplomático interestadual.

A experiência internacional (EUA, Canadá, Japão, etc) e a própria experiência nacional na esfera municipal aponta para os benefícios de ganhos de coordenação e de poder de lobby advindos da existência de redes (organizações, associações) de intercâmbio paradiplomático entre atores subnacionais constituintes de um mesmo estado nacional. Nesse quesito em particular, os estados brasileiros parecem ser menos inovadores que os municípios brasileiros, já que mais de três mil governos municipais brasileiros contam com o suporte e os canais de cooperação a eles disponibilizados pela

CNM Internacional, órgão da Confederação Brasileira de Municípios sediado na capital federal.<sup>232</sup>

#### 7.4. As parcerias e alianças internacionais

Além do envolvimento ocasional e contatos esporádicos com dignitários estrangeiros, alguns governos de estados de fronteira e de outros estados mantêm parcerias/alianças tanto com outros países quanto com outras regiões subnacionais estrangeiras.

Os resultados da pesquisa denotam que, ainda que não reconhecidos pela Constituição Federal, a maioria das parcerias e alianças é formalizada por via de assinaturas de documentos. De feito, mais de três quartos dos estados participantes indicaram possuir parcerias formais (ver Figura 7.16).



Fonte: elaboração própria

O survey revelou ainda que as parcerias e alianças dos governos estaduais brasileiros com governos nacionais ou subnacionais estrangeiros detêm propósitos variados, não se limitando aos tradicionais acordos de províncias-irmãs ou equivalentes. Embora a maior parte das parcerias tenha como objetivo a ampliação dos laços comerciais, destacam-se outrossim a cooperação e assistência técnica, a promoção de intercâmbio cultural e educacional, cooperação em gestão pública, cooperação técnica para o gerenciamento de recursos naturais, meio ambiente e cooperação na área de

<sup>232</sup> A CNM Internacional foi criada em 2006 com a responsabilidade funcional de promover a inserção internacional dos municípios brasileiros e possui duas distintas linhas de atuação: assessoria política internacional ao movimento municipalista brasileiro e cooperação internacional. Cf. “Conheça a CNM Internacional”, disponível em <[www.cnm.org.br;institucional;inter\\_bra.asp](http://www.cnm.org.br;institucional;inter_bra.asp)> . Acesso: 01/10/2010.

segurança pública e combate ao crime organizado. Alguns exemplos podem ser mencionados com o objetivo de ilustrar a diversidade dos propósitos dessas parcerias.

- a) O Rio Grande do Norte, por via de sua Secretaria de Energia e Assuntos Internacionais (SENINT), firmou acordo de cooperação técnica visando ao intercâmbio estratégico, econômico e regulatório para o desenvolvimento de ambiente de investimentos, formação de indústrias locais e capacitação de recursos humanos para os segmentos de energia eólica, solar e dos biocombustíveis. Como resultado da iniciativa, já foram assinados acordos de investimentos conjuntos, estabelecimento, no estado, de um centro de pesquisas e treinamento e o cadastramento de empreendimentos eólicos e solares para receberem investimentos. O Rio Grande do Norte possui ainda parcerias formais com a Comunidade de Navarra e Aragón (Espanha) e a Província de Jeju (Coreia do Sul), ambas voltadas para cooperação em gestão pública e assistência para o gerenciamento de recursos naturais e ambientais.
- b) O governo do estado de Alagoas trabalha junto com a Comunidade de Andaluzia, na Espanha, para transferência tecnológica na área de comunicação e informática, visando à implantação no estado do *Diraya* – Programa Informatizado de Saúde utilizado pelo governo da província espanhola e reconhecido internacionalmente como uma boa prática de gestão pública. Além da implementação do *Diraya*, o estado detém parceria com o governo nacional espanhol, voltada para o diagnóstico do potencial de pesca e piscicultura de Alagoas, financiado pela Agência Espanhola de Cooperação.
- c) O estado do Amazonas assinou Memorando de Entendimento com os estados americanos da Califórnia, Illinois e Wisconsin quanto a políticas ambientais. O Amazonas também firmou dois termos de cooperação com a província argentina de Tierra Del Fuego que visam à cooperação na área industrial e fiscal (uma vez que ambas as regiões são zonas francas) e na área de turismo.
- d) O Distrito Federal, aproveitando a presença das embaixadas estrangeiras em seu território, mantém um programa de parcerias para a área educacional com representações diplomáticas de 11 países (Alemanha, Argélia,

Argentina, Chile, China, França, Itália, Portugal, Síria, Suíça e Uruguai) e com a representação da União Europeia.

- e) O estado do Rio de Janeiro possui Acordos de Cooperação para o intercâmbio de experiências sobre o combate ao crime organizado assinados com os governos subnacionais de Medellín e Bogotá (Colômbia), com a Província de Buenos Aires (Argentina) e com o Ministério do Interior da Itália.

### 7.5. Atores sociais e grupos de interesse mais ativos e influentes

Outro objetivo do survey foi a identificação dos grupos e atores sociais mais ativos e influentes junto aos governos estaduais no que concerne à esfera internacional dos governos estaduais do Brasil. Os grupos ligados à indústria (a exemplo das federações estaduais de indústria) ocupam a primeira posição, tendo sido indicados por mais de 75% dos estados respondentes (ver Figura 7.17). Em seguida, vêm os produtores agrícolas e as associações de turismo, ambos citados por mais de um terço dos governos estaduais que responderam ao survey.



Fonte: elaboração própria

É interessante notar que, embora as pequenas e médias empresas tenham sido o principal destaque das indicações dos estados como prioridade número 1 para seus programas de estímulo das exportações, apenas algo próximo de um quinto dos estados participantes incluíram os representantes desse tipo de empresa como pertencentes ao

grupo dos atores sociais mais ativos em termos da agenda internacional dos governos estaduais. Ainda que indicados por uma fração menor de respondentes, os outros grupos citados foram: as associações culturais internacionais (tais como a Associação Brasil-Japão de Cultura), grupos de imigrantes, instituições consulares, sindicatos e organizações de trabalhadores, organizações de caridade ou filantrópicas e grupos ambientalistas. Esse último foi citado pelo estado do Mato Grosso como o ator social mais ativo junto ao governo em relação aos assuntos internacionais.

## **7.6. Interação com o governo federal**

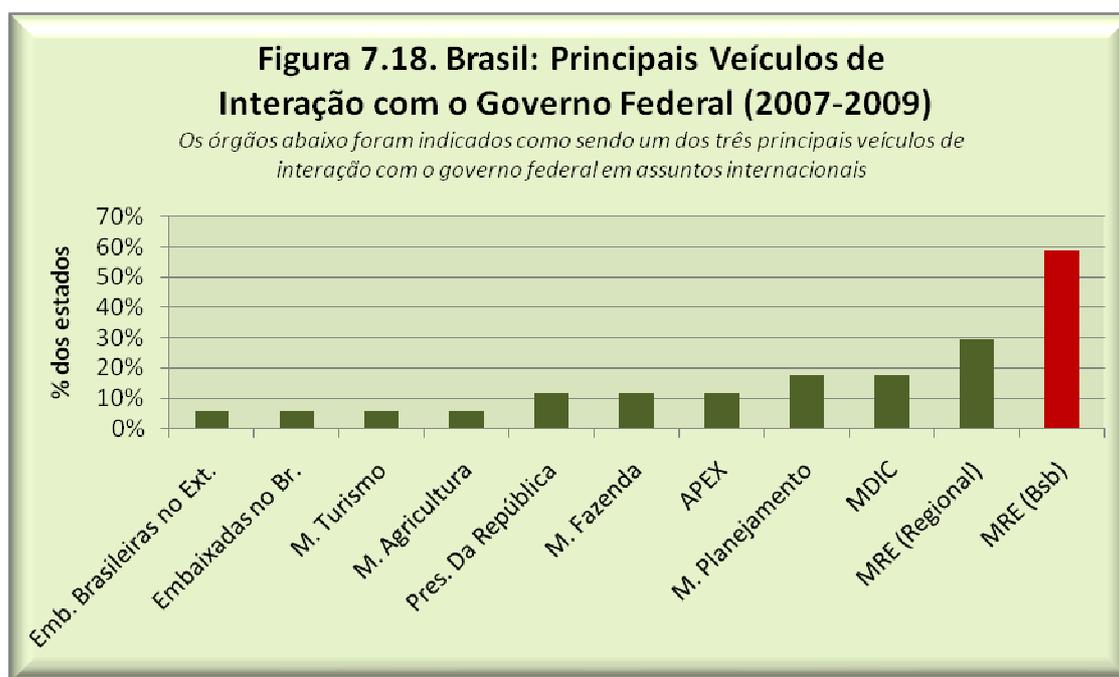
Chamada de paradiplomacia ou diplomacia federativa, a atuação externa dos governos estaduais é, em considerável medida, perpassada pela mediação e interação com o governo federal do Brasil. Em um mundo globalizado e marcado pela difusão da autoridade política, é comum que, além do tradicional Ministério de Relações Exteriores, outros ministérios e agências do governo nacional estejam diretamente envolvidos na formulação e implementação da política externa.

### **7.6.1. A interação difusa**

De acordo com o 2009 GU/UnB Survey, a paradiplomacia estadual brasileira, em certa medida, expressa essa natureza difusa da política contemporânea. Ainda que haja uma expressiva dominância do Itamaraty, é nítida a pluralidade de outros ministérios e agências do governo federal com os quais os estados brasileiros interagem em suas atividades internacionais.

Como parte da nova estratégia do MRE de apoiar os esforços internacionais dos governos estaduais que não conflitem com a política externa brasileira, o Itamaraty não só mantém uma assessoria para atender aos estados, a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), como também seus escritórios regionais parecem estar contribuindo para aproximar o órgão federal dos governos estaduais. Os resultados da pesquisa trazem evidências que assinalam que tais medidas da aproximação têm sido relativamente exitosas, uma vez que o Itamaraty foi o órgão mais citado pelos estados como um dos principais veículos de interação dos governos estaduais com o governo federal, quando o tema é a atuação internacional. O segundo mais importante parceiro dos governos estaduais em suas atividades voltadas para o

exterior é o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), indicado por um terço dos estados.



Fonte: elaboração própria

### 7.6.2. APEX, CAMEX e os estados: o baixo nível de coordenação vertical

É notório o fato de que, ainda que a promoção das exportações tenha sido identificada como estando entre a motivação primária das missões internacionais dos governadores, dos programas estaduais de promoção dos negócios internacionais e das parcerias e alianças internacionais dos estados, não haja sinal de muita interação e cooperação entre a paradiplomacia econômica dos governos estaduais e a agência de promoção das exportações mantida pelo governo federal, a APEX-Brasil. O fato, somado à ausência de um canal formal de participação dos estados na Câmara de Comércio Exterior- CAMEX (NUNES, 2005, p. 45; SARAIVA, 2006, p. 441) indica um grau relativamente baixo de coordenação entre os esforços promocionais levados a cabo pelos níveis subnacional e nacional de governo e, ao mesmo tempo, indicam a já mencionada *modernização conservadora* do processo de formulação da política comercial do Brasil.

Outro fator identificado pela pesquisa foi a alegação, por parte de operadores e ex-operadores da paradiplomacia, de que a transformação da Assessoria de Relações

Federativas (ARF) na ampliada Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) deu-se em detrimento do foco “federativo” do órgão do Itamaraty, provocando uma certa preferência pelas demandas parlamentares.<sup>233</sup>

### 7.7. Fontes internacionais de financiamento

Na medida em que algumas agências financeiras internacionais passam a dar prioridade aos governos subnacionais brasileiros em suas operações de crédito, os estados passaram a ser mais ousados em sua busca por recursos providos do exterior. Nesse sentido, este estudo procurou identificar qual proporção dos estados recorreram ao financiamento internacional para a promoção de projetos de desenvolvimento e quais foram as principais fontes internacionais de financiamento utilizadas pelos governos estaduais. Os resultados do survey denotam que mais de dois terços dos estados serviram-se da esfera internacional para adquirirem recursos financeiros durante o período de 2007 a meados de 2008 (ver Figura 7.19).



Fonte: elaboração própria

Em termos de número de operações de crédito, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é o principal parceiro financeiro internacional dos estados brasileiros, tendo sido a agência credora de 46,4% das operações de crédito efetuadas pelos estados no período acima (ver Figura 7.20). Ainda sob esse mesmo critério, o

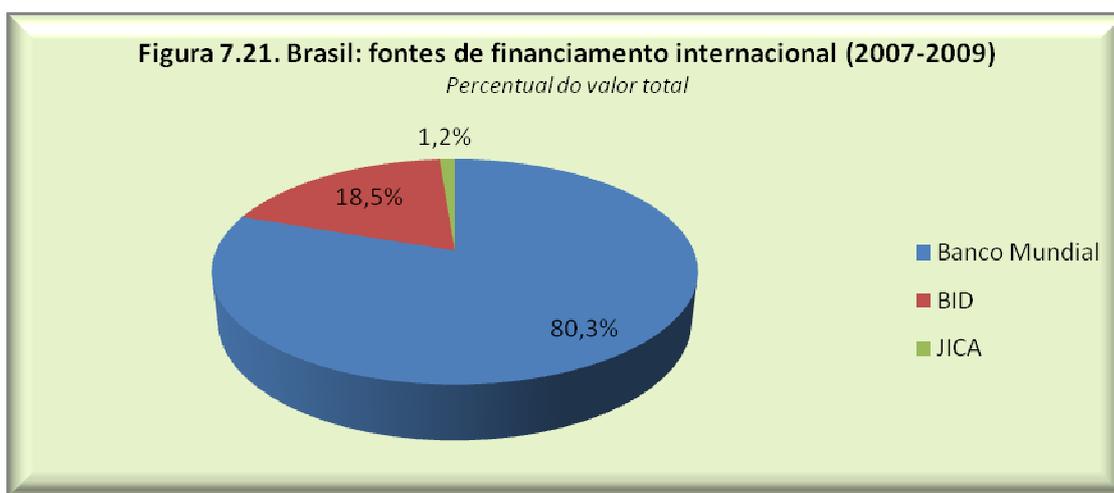
<sup>233</sup> Dentre os assessores e ex-assessores da área internacional dos estados, foram entrevistados José Nelson Bessa (ex-assessor especial de Assuntos Internacionais do governo do Ceará) entrevista cedida em 31/05/2009.; Wilson Almeida (ex-assessor da Secretaria de Comércio Exterior do Governo do Estado de Goiás); Pedro Spadale (assessor da área de cooperação técnica da assessoria de Assuntos Internacionais do governo do Rio de Janeiro), entrevista cedida em 03/03//2009;. Bernard J. Smid (ex-secretário executivo de Relações Internacionais do governo do estado do Amazonas), entrevista cedida em 08/10/2010.; Sandra Schimdt Schafer (Diretora de Assuntos Internacionais da Secretaria de Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul), entrevista cedida em 13/10/2010; Jean-Paul Prates (secretário de Energia e Assuntos Internacionais do estado do Rio Grande do Norte), entrevista cedida em 25/02/2009.

Banco Mundial vem logo em seguida, tendo sido a contraparte em 42,9% das operações internacionais de crédito efetuadas pelos governos estaduais brasileiros no mesmo período. A agência japonesa de assistência e cooperação internacional (JICA) e a alemã KfW Bankengruppe também efetivaram operações de crédito com os estados brasileiros (respondendo por respectivamente 10,7% e 3,6% das operações de crédito realizadas no período).



Fonte: elaboração própria

Contudo, quando levado em conta não o número de operações de créditos realizadas e sim o valor total delas, o quadro é totalmente distinto. Sob esse critério, o Banco Mundial ocupa uma posição preponderante, respondendo por mais de 80% do valor total dos recursos contraídos pelos estados no exterior (não se consideraram os valores das operações de crédito junto ao KfW Bankengruppen, os quais não foram informados). Nesse caso, o peso do BID é bastante reduzido, tendo sido a origem de menos que 20% do valor total dos recursos (ver Figura 7.21).



Fonte: elaboração própria

## 7.8. Conclusões parciais

Do exame dos dados expostos nesta seção, pode-se chegar às seguintes conclusões sobre as tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira:

PRIMEIRA — Alguns estados brasileiros já atingiram um razoável nível de engajamento internacional. Todavia, a paradiplomacia estadual brasileira apresenta dificuldades operacionais relativas à *cooperação vertical*, ao nível de *transparência/accountability* e à *continuidade* dos órgãos e programas voltados para a área internacional. As dificuldades operacionais referentes à cooperação vertical são, em boa medida, determinadas principalmente pela ausência de mecanismos formais que garantam representação dos estados no principal órgão de formulação da política comercial do Brasil (CAMEX) e pelo quase inexistente fluxo de informação e cooperação entre a Agência Brasileira de Promoção das Exportações (APEX-Brasil) e os programas estaduais congêneres. Concernente às questões de *accountability*, a operacionalidade da paradiplomacia estadual brasileira é marcada pelo baixo nível de transparência e de monitoramento das atividades internacionais dos estados da federação, mormente no que tange ao orçamento, despesas e atividades paradiplomáticas dos líderes e órgãos dos governos estaduais. Finalmente, os problemas de continuidade são expressos por episódios de desmantelamento ocorridos não apenas nas transições de governo, mas também no decorrer de uma mesma administração.

<b>Figura 7.22.</b> <b>Dificuldades Operacionais da paradiplomacia estadual brasileira</b>	
De continuidade	Desmantelamento de estruturas paradiplomáticas na mudança de governo ou em um mesmo governo. Ex.: Ceará, Pará.
De cooperação vertical (com o governo federal)	Ausência de mecanismo formal de participação direta dos estados na formulação da política comercial brasileira (CAMEX). Inexistente ou incipiente nível de intercâmbio entre a APEX-Brasil e os PEAI dos governos estaduais. Redução do foco federativo da AFEPA.
De <i>accountability</i> (Transparência)	Reflexo subnacional do baixo nível de <i>accountability</i> do estado nacional brasileiro; dificuldade de acesso às informações.

Fonte: elaboração própria

SEGUNDA — Um dos principais atributos da paradiplomacia estadual brasileira é a dominância dos interesses e da agenda econômica. Três fatores compõem-se nas principais evidências dessa tendência: a motivação predominantemente econômica da paradiplomacia governamental, o propósito preponderantemente comercial das parcerias e alianças internacionais formalizadas pelos estados e, finalmente, a composição marcadamente econômica dos grupos de interesses mais ativos e influentes junto aos governos estaduais em matéria de assuntos internacionais. A realização de operações de crédito junto aos organismos financeiros internacionais (especialmente junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento) constitui-se uma evidência adicional dessa tendência.

TERCEIRA — Conquanto a dominância dos assuntos econômicos, a agenda da paradiplomacia brasileira exhibe uma tendência ao ecletismo. Afora a área econômica, os estados brasileiros mantêm atividades e programas ligados a diversas outras dimensões da agenda internacional, principalmente na área ambiental e educacional, além dos assuntos culturais e fronteiriços.

QUARTA — Atinente às eventuais correlações entre paradiplomacia e partidos políticos, há evidências empíricas de que, entre as três maiores forças políticas a governar os estados pesquisados, o PSDB é a legenda partidária com maior tendência a institucionalizar os assuntos internacionais na estrutura organizacional dos governos estaduais brasileiros, na forma da criação de órgãos da administração direta voltados especificamente para os assuntos internacionais.

QUINTA — Diferentemente da anunciada preferência pelas relações Sul-Sul no discurso oficial do governo brasileiro, a paradiplomacia governatorial brasileira inclina-se a priorizar as interações com o hemisfério norte. Os dados empíricos abordados pela presente tese levam à constatação de que o lugar de relevo que os Estados Unidos da América ocupam em várias esferas do sistema internacional é reforçado pela paradiplomacia governatorial brasileira. O lugar ocupado pelo Japão e países da Europa Ocidental no ranking dos dez principais destinos desse tipo de missão corrobora o argumento a favor do peso das relações Sul-Norte na agenda internacional dos governadores do Brasil. A emergente China e a vizinha Argentina figuram como os principais desvios a essa tendência.

## Capítulo VIII

### COMPARANDO AS TENDÊNCIAS

*States will be buffered by international competition and confronted by policy challenges that require international insight – whether they act proactively to engage the world or not.*

Chris Whatley

Diferentemente da comparação das trajetórias de engajamento internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos, que objetivava identificar as semelhanças e diferenças de dimensão histórica e estrutural, este capítulo empenha-se em comparar os aspectos contemporâneos e operacionais da paradiplomacia estadual dos dois países em análise. Os gráficos e tabelas que resultam desse novo quadro comparativo revelam, por exemplo, nítidas diferenças entre o modelo de coordenação intraestadual das atividades internacionais que predomina no Brasil e aquele prevalecente nos EUA. Como veremos a seguir, o modelo brasileiro tende a implementar uma coordenação ampla das atividades internacionais dos estados, buscando supervisionar atividades internacionais de diversas áreas (política, econômica, ambiental, cultural e humanitária), enquanto que o modelo predominante nos EUA visa priorizar uma coordenação estratégica, enfatizando a supervisão de uma área específica e considerada prioritária (isto é, a econômica e os temas atrelados aos negócios internacionais do estado).

Outro fator demonstrado pelos resultados dos surveys é o amplo leque de serviços de fomento das exportações e atração de investimentos prestados tanto pelos estados brasileiros quanto pelos americanos. Todavia, como veremos, a semelhança quanto à amplitude e diversidade de serviços oferecidos não significa que eles sejam disponibilizados na mesma extensão pelos governos estaduais de ambas as federações. Um bom exemplo disso são os escritórios de representação estadual no exterior, serviço oferecido por quase 90% dos governos estaduais dos EUA, contra apenas aproximadamente 5% dos estados do Brasil.

O capítulo está dividido em seis seções. A primeira traz os resultados da comparação entre a agenda internacional dos governadores dos estados das duas federações; a segunda analisa os aspectos institucionais, enfocando a inserção da paradiplomacia dentro da estrutura administrativa dos governos estaduais dos dois

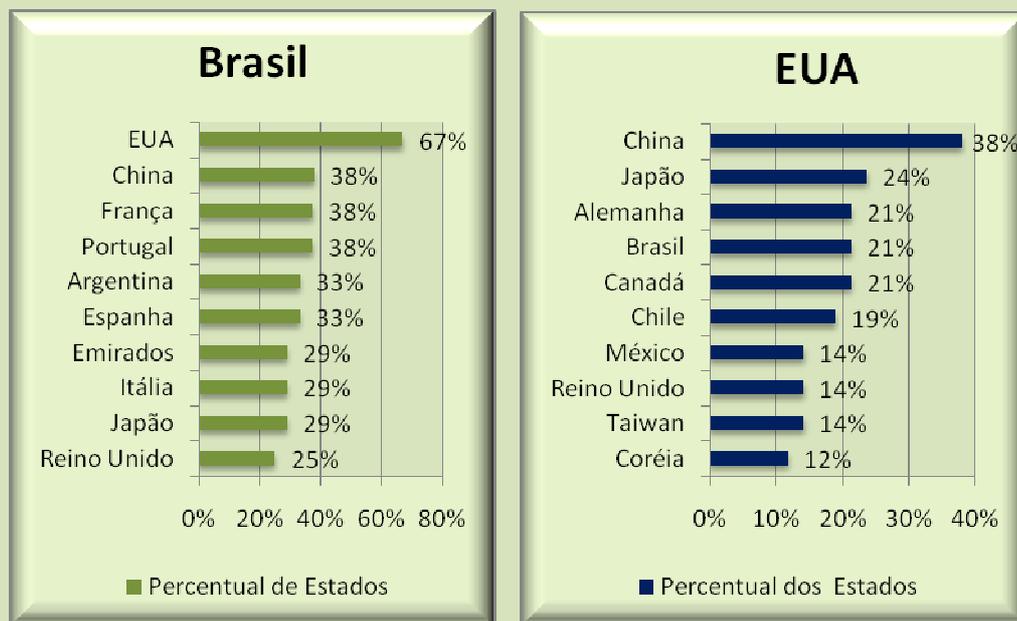
países; a terceira compara os dados relativos às parcerias internacionais dos estados brasileiros e americanos; a quarta contrapõe diferentes aspectos dos programas estaduais responsáveis pelos negócios internacionais; a quinta examina a geografia da paradiplomacia estadual operacionalizada pelos estados do Brasil e dos Estados Unidos; a sexta compara as relações dos grupos de interesses identificados como os mais ativos em matéria de assuntos internacionais junto aos governos estaduais dos dois países.

### **8.1. A agenda internacional dos governadores**

Quando considerados os dez principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores, cada um das duas nações aqui comparadas aparece na lista uma da outra. Os Estados Unidos ocupam a primeira posição no ranking dos principais destinos das missões internacionais dos governadores brasileiros enquanto que o Brasil aparece na terceira posição na lista dos estados norte-americanos, ladeado por dois dos mais tradicionais parceiros comerciais dos Estados Unidos: o Canadá e a Alemanha (Figura 8.1). Entretanto, pelo menos no que se refere ao destino das missões dos governadores de estado, nenhum país do mundo exerce sobre os chefes dos Executivos estaduais americanos o mesmo poder de atração exercido pela superpotência norte-americana sobre os governos estaduais brasileiros. Enquanto quase 70% dos governadores ou vice-governadores dos 24 estados brasileiros pesquisados lideraram missões oficiais aos Estados Unidos, o país que ocupa o primeiro lugar na preferência dos governadores americanos (a China) foi destino de apenas 38% dos chefes dos Executivos estaduais da federação americana.

No que diz respeito aos destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores americanos e brasileiros, a analogia mais evidente é a destacada posição ocupada pela China. O emergente país asiático é o primeiro destino internacional das missões dos governadores dos Estados Unidos e o segundo destino dos governadores do Brasil. Quando consideradas as regiões do globo, a importância da Ásia para os estados das duas federações constitui-se em outra visível semelhança. Nesse caso, além do lugar ocupado pela China, o peso da Ásia é reforçado pela presença do Japão na lista de ambas e, adicionalmente, pela presença da Coreia do Sul e de Taiwan na lista da federação americana.

**Figura 8.1. Quadro comparativo: principais destinos das missões internacionais de governadores e vice-governadores (2007-2008)**



Fonte: elaboração própria

Ainda em termos regionais, outro ponto de similitude nas preferências das missões dos governadores brasileiros e americanos é a importância relativamente grande da Europa. As duas maiores economias da região (Alemanha e Reino Unido) figuram na lista dos dez principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que a metade da lista brasileira é composta por países da região (França, Portugal, Espanha, Itália e Inglaterra).

**Figura 8.2. Quadro comparativo: primeira motivação das missões internacionais de governadores e vice-governadores (2007-2008)**



Fonte: elaboração própria

A comparação também indica que, em ambos os países, observa-se a tendência dos governadores dos estados a darem importância significativa a países que sejam parceiros em acordos comerciais regionais. A presença da Argentina na lista brasileira (ocupando a terceira posição) do Canadá e do México na lista norte-americana (ocupando, respectivamente, a quinta e sétima) são dados atestadores dessa tendência.

Quanto às motivações para a ocorrência de missões internacionais dos governadores de estado, a principal similaridade existente entre o Brasil e os EUA é a esmagadora predominância das razões econômicas (ver Figura 8.2). A promoção das exportações e a atração de investimentos externos diretos foram indicadas como a principal causa das viagens ao exterior de seus governadores por nada menos que 83% dos estados brasileiros e 88% dos seus pares dos Estados Unidos. Ainda que bem menos recorrente, outras motivações indicadas por estados de ambas as federações foram o aperfeiçoamento de relações políticas (citada por 5% dos estados americanos e por 4,3% dos estados brasileiros) e os assuntos do meio ambiente (mencionado por 5% dos estados americanos e 8,3% dos estados brasileiros).

As pequenas diferenças existentes no quadro das tendências referentes às motivações consistiram no fato de governadores de alguns poucos estados americanos terem o intercâmbio cultural e a promoção do intercâmbio educacional como primeira motivação para as missões internacionais por eles lideradas, enquanto que tais motivações não foram citadas por nenhum estado brasileiro. Do mesmo modo, o intercâmbio em matéria de gestão pública e a busca de financiamento junto a organismos financeiros multilaterais foram argumentos citados exclusivamente por governadores de estados do Brasil.

## **8.2. Os aspectos institucionais**

Uma diferença entre as duas federações diz respeito à institucionalização dos assuntos internacionais como secretaria de governo. Enquanto, no Brasil, aproximadamente um quarto dos estados pesquisados menciona possuir órgão com status de secretaria especificamente voltada para as relações internacionais, nos EUA nenhum dos estados apontaram a existência de semelhante órgão dentro da estrutura administrativa estadual. Para tanto, considerando o elevado grau de ativismo internacional dos governos estaduais americanos e a complexidade e diversidade dos

serviços por eles prestados na área internacional, parece razoável afirmar que a existência ou não de uma secretaria de governo voltada especificamente para as relações internacionais não é um fator necessariamente determinante para um ativo desempenho internacional de governos subnacionais.

**Tabela 8.1. Quadro comparativo:**  
**COORDENAÇÃO INTRA-ESTADUAL DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS**  
**(2009)**

	<b>Percentual dos Estados</b>	
	<b>EUA</b>	<b>BRASIL</b>
<b>Secretário/Diretor da Área Econômica</b>	<b>86%</b>	<b>29%</b>
<b>Diretor/Assessor do Gabinete do Governador</b>	<b>7%</b>	<b>35%</b>
<b>Secretário de Assuntos Internacionais</b>	<b>—</b>	<b>29%</b>
<b>Outros</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaboração própria*

A análise comparativa da forma como a paradiplomacia encontra-se localizada dentro da estrutura organizacional dos estados americanos e brasileiros revela a existência de diferenças marcantes a esse respeito entre as duas federações. A mais evidente das distinções é a situação americana de massiva prevalência das pastas da área econômica na coordenação dos assuntos internacionais em oposição à situação brasileira de prevalência do Gabinete do Governador. Enquanto nos Estados Unidos aproximadamente nove em cada dez estados têm um secretário ou alto diretor de pastas da área econômica como o principal responsável pelos assuntos internacionais depois do governador e do vice-governador, no Brasil apenas aproximadamente três em cada dez estados estão sob a mesma situação organizacional. No emergente país sul-americano, a porção maior dos estados da federação (35%) tem o principal responsável pelos assuntos internacionais lotado no Gabinete do Governador, contra apenas 7% dos estados americanos (ver Tabela 8.1).

Outra diferença significativa é a total inexistência entre os estados da federação americana de órgão equivalente às secretarias de assuntos internacionais presentes em quase um terço dos estados brasileiros. No Brasil, tais órgãos acumulam em sua pasta as mais diversas atividades e, em termos de abrangência de serviços, funcionam como uma

versão subnacional do Ministério de Relações Exteriores do governo nacional. Consoante visto na seção anterior, em pelo menos metade dos estados brasileiros que possuem uma secretaria ou assessoria de assuntos internacionais, as suas tarefas vão desde o simples acompanhamento de temas internacionais de interesse do governador e organização de suas viagens internacionais a atividades mais complexas como a atração de investimentos e o estímulo das exportações, passando pela prática de intercâmbio cultural internacional e o monitoramento de interesses internacionais do agronegócio estadual. Nos Estados Unidos, os órgãos da administração pública estadual que levam a denominação de internacional são departamentos da secretaria de desenvolvimento econômico ou da secretaria de comércio, os quais se limitam a funções estritamente de natureza econômica, basicamente o estímulo da dimensão internacional dos negócios estaduais.

Esses dois últimos aspectos do quadro comparativo despertam a atenção para o debate acerca da necessidade de se atingir um maior grau de coordenação intraestadual das relações internacionais. Poder-se-ia argumentar que a inexistência de uma secretaria ou agência com status de secretaria e a quase não ocorrência de estados com a mais alta autoridade responsável pelos assuntos internacionais locada no Gabinete do Governador seria um quesito comprometedor do grau de coordenação intraestadual da agenda internacional dos estados da federação americana. Mas, embora essa conclusão não seja de toda falsa, fazem-se necessárias certas ponderações a respeito. A primeira delas é o fato de que, ainda que o leque de atividades e funções internacionais dos estados seja amplo e diverso, não se deve esquecer a natureza eminentemente econômica da paradiplomacia praticada por governos estaduais dos EUA. Esse fator confere maior *rationale* à paradiplomacia estadual americana, posto que, a partir dele, pode-se razoavelmente apresentar o seguinte argumento: uma vez que prevalece a orientação econômica, a alocação dos assuntos internacionais na pasta do órgão da administração pública estadual responsável pelo desenvolvimento econômico é maximizadora do grau de coordenação intraestadual dos assuntos internacionais. Isso porque a atuação internacional não é tratada como se consistisse uma atividade ou estratégia a parte, mas como parte do conjunto de estratégias ou políticas estaduais de desenvolvimento econômico do estado. Logo, o que melhor descreve o panorama americano é uma situação cujo objetivo de coordenação intraestadual das atividades internacionais em geral (levadas a cabo pelas áreas políticas, culturais, ambientais,

econômicas, humanitárias, etc.) é preterido em favor de uma maior coordenação intraestadual da atividade internacional por excelência, isto é, a coordenação da paradiplomacia econômica.

---

**Figura 8.3. Quadro comparativo:  
outros órgãos internacionalmente ativos (2009)**

<b>Brasil e EUA</b>	<b>Apenas Brasil</b>	<b>Apenas EUA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Agricultura</li><li>• Cultura</li><li>• Educação</li><li>• Gabinete do Governador</li><li>• Meio Ambiente</li><li>• Turismo</li><li>• Segurança Pública</li><li>• Universidades estaduais</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Casa Civil</li><li>• Planejamento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Advocacia Geral</li><li>• Guarda Nacional</li><li>• Manejo de situações de emergência</li><li>• Trabalho</li></ul>

---

Fonte: elaboração própria

Apesar da tendência da paradiplomacia estadual americana a priorizar a coordenação das atividades internacionais que sejam de natureza econômica, não se deve desprezar a diversidade das áreas nas quais os governos estaduais encontram-se engajamentos internacionalmente. Tanto nos EUA quanto no Brasil, essa diversidade é revelada pelo fato de várias agências — que não aquela onde está locada autoridade considerada a principal responsável pelos assuntos internacionais depois do chefe do Executivo — desenvolverem atividades de dimensão internacional. O quadro comparativo demonstra que há um grande número de coincidências entre esses outros órgãos estaduais com funções e performance internacional na federação brasileira e americana (ver Figura 8.3). As coincidências ficam por conta de uma longa lista, que vai desde as secretarias/agências/departamentos de Agricultura, Cultura, Educação,

Gabinete do Governador, Meio Ambiente e Turismo até os órgãos de Segurança Pública e os programas de intercâmbio das universidades estaduais.

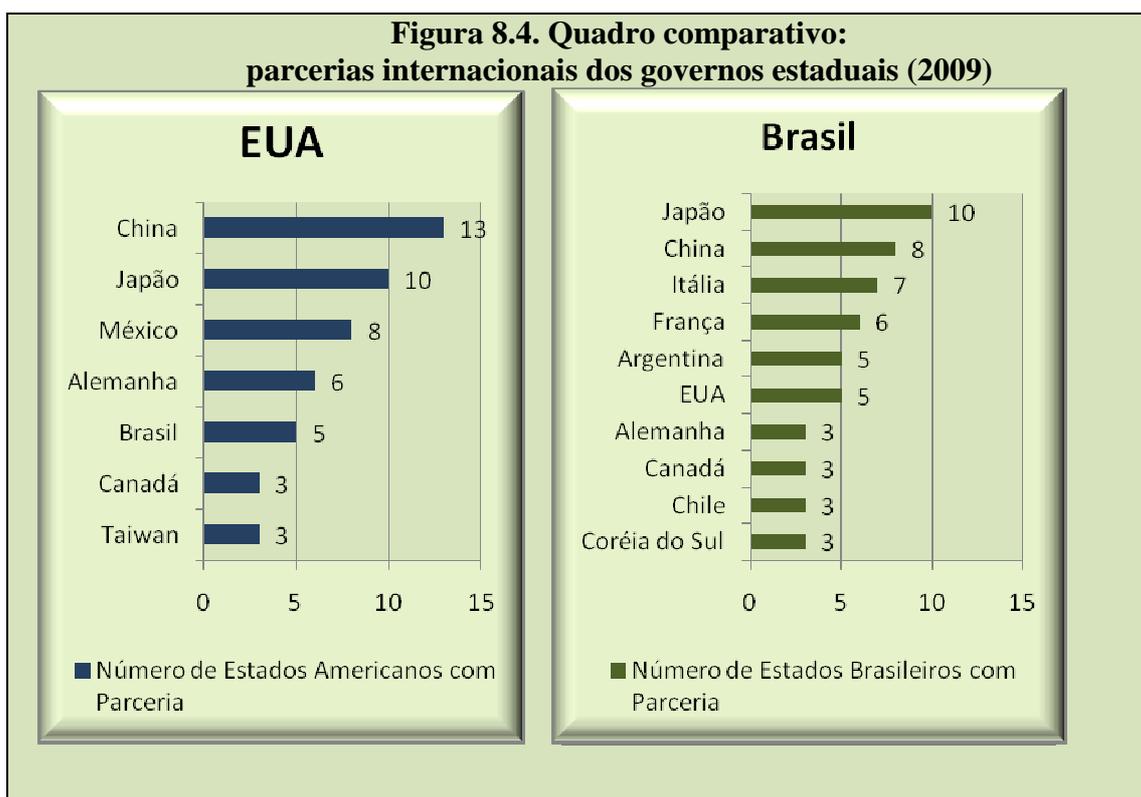
Contudo, malgrado as coincidências, são identificadas algumas peculiaridades de cada uma das federações, a exemplo da presença da Secretaria de Planejamento (entre os estados da federação brasileira) e da Guarda Nacional (entre os estados da federação americana). Vale notar que, além da Guarda Nacional, o sistema federativo americano deixa sobre a competência dos estados boa parte da responsabilidade pela legislação trabalhista, o que faz com que os órgãos da administração pública estadual responsável pela formulação e implementação de políticas ligadas ao trabalho tenham um nível considerável de ativismo nas negociações relativas à atração de novos investimentos externos.

### **8.3. As parcerias internacionais**

No que alude às parcerias internacionais de seus governos estaduais, o Brasil e os Estados Unidos apresentam um interessante fator comum: a predominância da Ásia como a região do mundo com a qual a maior parte de seus estados está vinculada por laços formais de parceria. As duas principais economias da região, Japão e China, embora em posições invertidas, ocupam o topo da lista dos principais países com os quais os estados das federações americana e brasileira têm parcerias formais estabelecidas. A China ocupa a primeira posição na lista americana (com treze estados dessa federação tendo parcerias com os governos de suas províncias) e a segunda posição na lista brasileira (com oito estados dessa federação tendo alianças formais com governos subnacionais do país asiático). O Japão figura na primeira posição na lista da federação brasileira (da qual dez estados encontram-se formalmente vinculados com províncias nipônicas) e aparece em segundo lugar na lista dos Estados Unidos (com dez estados americanos mantendo parcerias formais com suas províncias). Taiwan (que aparece na lista americana) e Coreia do Sul (que figura na lista brasileira) são os outros dois países da Ásia a contribuírem para colocarem a Ásia em evidência (ver Figura 8.4).

A segunda analogia é o fato de os países membros de acordos comerciais regionais figurarem na relação de principais parcerias de ambas as federações. Os destaques ficam por conta do México — que ocupa a terceira posição na lista americana — e a Argentina — que aparece na quinta posição na lista brasileira. Vale notar ainda que tanto o Brasil aparece na lista americana, quanto os Estados Unidos aparecem na

relação brasileira embora ocupem nelas posições de menor destaque: o Brasil figura apenas na quinta posição na lista da federação americana e os EUA ocupam a sexta posição na lista da federação brasileira. Percebe-se aí certo desnível entre essa posição secundária dos Estados Unidos na lista brasileira de parcerias formais e posição de destacada liderança do país norte-americano no ranking dos principais destinos das missões internacionais dos governadores e vice-governadores dos estados brasileiros.

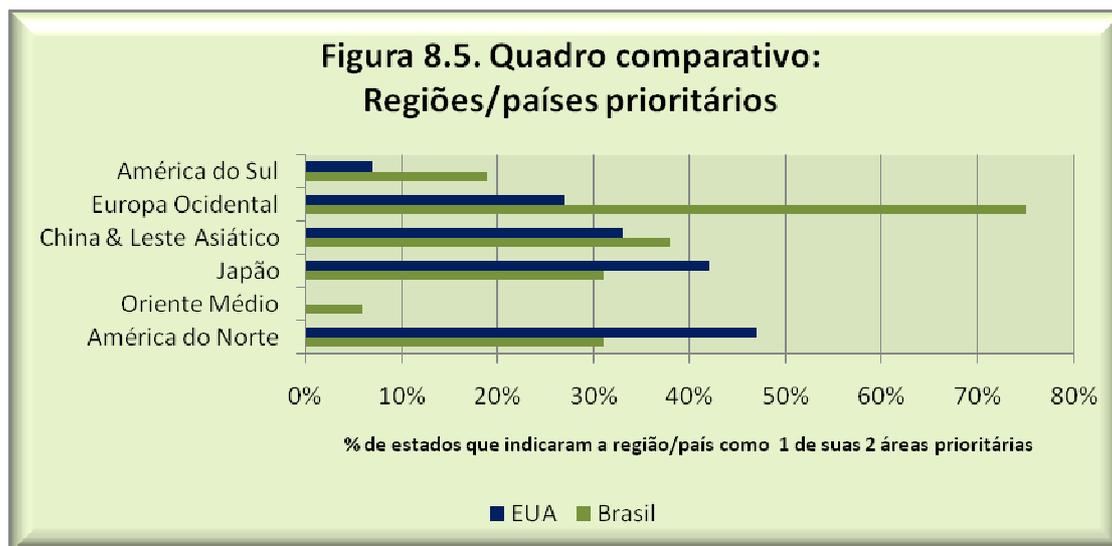


Fonte: elaboração própria

## 8.4. A geografia da paradiplomacia estadual

### 8.4.1. Regiões prioritárias

Acerca das regiões consideradas prioritárias para os governos estaduais, a primeira diferença entre o Brasil e os Estados Unidos concerne ao lugar ocupado pela sua própria vizinhança. A América do Norte (Canadá e México) ocupa a primeira posição na lista americana enquanto que o mesmo não ocorre com os estados do Brasil. Os estados brasileiros colocam a sua região na quinta posição da lista dos países/regiões consideradas prioritárias para a paradiplomacia estadual. (ver Figura 8.5).



**Fonte: elaboração própria**

Uma segunda diferença está relacionada ao lugar reservado à Europa Ocidental. Enquanto a região ocupa a primeira posição isolada na lista brasileira (sendo indicada como uma de suas duas áreas prioritárias por três quartos dos estados do Brasil), na lista americana ela aparece apenas na quarta posição, apontada por cerca de somente um quarto dos governos estaduais americanos.

Acerca das semelhanças, essas ficam mais uma vez por conta da posição de relevo ocupada pela Ásia. O Japão e a região China & Leste Asiático destacam-se na lista de ambas as federações, ocupando a segunda posição no ranking dos Estados Unidos e a terceira posição na lista do Brasil.

#### **8.4.2. Origem dos investimentos**

Quanto à origem dos investimentos atraídos sob a assistência dos programas estaduais, a posição de liderança da Europa é fator comum ao panorama da paradiplomacia econômica no Brasil e nos EUA. A região foi citada como a principal fonte de investidores por mais de 80% dos estados americanos e por mais da metade dos estados brasileiros (ver Tabela 3.18). No caso do Brasil, a segunda posição é ocupada exatamente pelos EUA, indicado como principal origem dos investimentos por quase metade dos estados da federação. Já no caso americano, a segunda mais importante região é da Ásia & Oceania, arrolada também por quase metade dos estados daquela federação. A região da Ásia & Oceania foi indicada apenas por um pequeno número de estados brasileiros.

**Tabela 8.2. Quadro comparativo:  
Região/país provendo maior parte dos investidores (2007-2008)**

Estados*	Percentual dos	
	Brasil	EUA
Estados Unidos	46.6%	—
Europa	53.3%	83.3%
Ásia & Oceania	6.6%	46.7%
África	0%	0%
Países do MERCOSUL	0%	—
Américas (menos EUA e MERCOSUL)	0%	—
América do Norte (Canadá e México)	—	16.7%
América do Sul	—	0.0%

\* Alguns estados indicaram mais de um país/região como a provedora da maior parte dos investimentos externos assistidos pelos programas estaduais de atração de investimentos externos.

Fonte: elaboração própria, com base em dados do *GU/UnB Survey 2009* (Brasil) e do *SIDO Survey 2008* (EUA)

Ainda sobre a origem dos investimentos atraídos sob a assistência dos programas estaduais, vale ressaltar a diferente situação em que se encontram os governos estaduais brasileiros e americanos em relação aos países vizinhos e membros de acordos comerciais regionais assinados pelo seus respectivos governos nacionais. Opostamente aos estados americanos, que recebem investimentos assistidos dos países membros do NAFTA (México e Canadá foram indicados por 16,7% dos estados americanos que responderam ao survey da SIDO), nenhum governo estadual do Brasil indicou os países membros do acordo comercial regional do MERCOSUL como principal origem dos investimentos atraídos por seus órgãos de promoção dos negócios internacionais.

## **8.5. A paradiplomacia econômica**

Esta subseção identifica e compara as tendências da paradiplomacia econômica dos estados das federações brasileira e americana, em particular os programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos diretos externos. As semelhanças e diferenças detectadas pela pesquisa foram agrupadas de modo a levarem-se em conta três distintos aspectos: os serviços oferecidos pelos programas estaduais de promoção dos negócios internacionais, os principais clientes alvejados por esses programas e, finalmente, os mecanismos de avaliação de desempenho dos programas estaduais de fomento dos negócios internacionais.

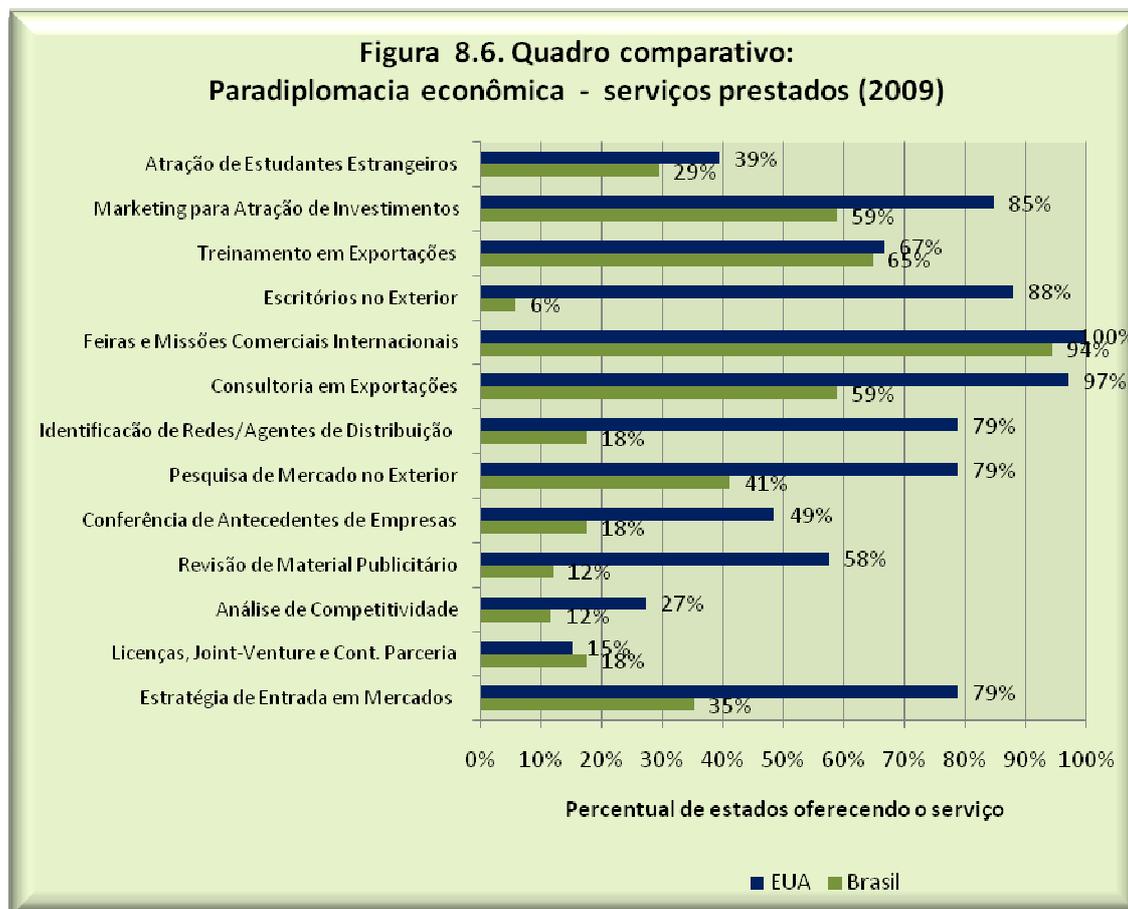
### **3.3.5.1. Comparando os serviços oferecidos**

A existência de um largo escopo de serviços prestados é a primeira e mais notória semelhança existente entre os programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos da federação brasileira e da americana. No Brasil, embora os percentuais relativos aos estados oferecendo um determinado serviço sejam em geral mais modestos, o conjunto dos serviços prestados é relativamente tão vasto quanto o dos Estados Unidos. Em ambos os países, os governos estaduais buscam cobrir uma ampla extensão das necessidades, desafios e oportunidades trazidos pela globalização do comércio e do fluxo internacional de investimentos (ver Figura 8.6).

A segunda semelhança é a consolidada tendência dos estados a oferecerem o serviço de promoção e apoio às feiras e missões comerciais internacionais. O serviço é oferecido por 100% dos estados americanos e por mais de 94% dos estados brasileiros. Outras semelhanças ou proximidades relativas ficam por conta dos serviços de treinamento em exportação (oferecido por 65% dos estados brasileiros e por 67% dos estados americanos) e o acompanhamento e assessoria em contratos de licença, Joint-Venture e de parceria (ofertado por 18% dos governos estaduais brasileiros e por 15% de seus pares americanos).

Situações intermediárias são encontradas na oferta de alguns serviços que, malgrado disponibilizadas não exatamente na mesma proporção, não aduzem diferença tão significativa. Os principais exemplos dessa situação intermediária são os serviços de marketing para atração de investimentos (disponibilizado por 85% dos estados americanos e por quase 60% dos estados brasileiros) e a atração de estudantes

estrangeiros (ofertado por 29% dos estados do Brasil e por 39% dos governos estaduais dos Estados Unidos).



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *GU/UnB Survey 2009* (Brasil) e do *SIDO Survey 2008* (EUA)

A principal diferença a ser notada na comparação da relação de serviços na área de negócios internacionais oferecidos pelos governos estaduais das duas federações fica por conta do estabelecimento e manutenção de escritórios de representação estadual no exterior. Nos EUA, a prática, que remonta à década de 1970, é hoje bastante comum, sendo que atualmente o serviço é oferecido por quase 90% dos estados americanos, contra apenas um único estado no Brasil (Mato Grosso do Sul). Outras diferenças marcantes ficam a cargo da oferta dos serviços de revisão de material publicitário para uso no exterior (ofertado por um número de estados americanos proporcionalmente 5 vezes superior ao número de estados brasileiros oferecendo o mesmo serviço), a identificação de redes/agentes de distribuição no exterior (prestado por menos de 20% dos estados da federação brasileira, contra quase 80% dos estados da federação americana), pesquisa de mercado no exterior (cujo percentual de estados americanos

oferecendo o serviço é quase o dobro do percentual dos estados brasileiros), conferência de antecedentes de empresas estrangeiras (prestado por quase metade dos estados americanos e por apenas um quinto dos estados brasileiros aproximadamente) e desenvolvimento de estratégia de entrada em mercados estrangeiros (disponibilizado por 35% dos governos estaduais do Brasil, contra quase 80% dos governos estaduais dos EUA).

### 8.5.2. Comparando os principais usuários

No Brasil e nos EUA, as pequenas empresas são os principais clientes dos programas estaduais de promoção das exportações. Mas os resultados da pesquisa mostram uma situação mais consolidada nos EUA, já que essa categoria de empresas foi indicada como seu principal cliente por 46,6% dos estados brasileiros e por quase 80% dos estados americanos (ver Tabela 8.3).

**Tabela 8.3. Quadro comparativo:  
prioridade Nº 1 dos programas estaduais de promoção das exportações (2009)**

Tipo de empresa	Percentual dos estados	
	Brasil	EUA
<b>Grandes empresas</b>	6.6%	-
<b>Pequenas e médias empresas</b>	<b>46.6%</b>	<b>78.6%</b>
<b>Microempresas</b>	20.0%	7.9%
<b>Empresas do setor de serviço</b>	-	3.6%
<b>Agronegócio</b>	33.3%	-

Fonte: elaboração própria, com base no *GU/UnB Survey 2009* (Brasil) e do *SIDO Survey 2008* (EUA)

Outra analogia consiste na pouca ou nenhuma presença das empresas do setor de serviços. Essa categoria simplesmente não aparece na lista dos estados da federação brasileira e foi indicada por apenas 3,6% dos estados americanos.

As diferenças entre o panorama brasileiro e o norte-americano, no que diz respeito aos clientes prioritários dos programas de promoção das exportações, ficam por conta de três fatores. O primeiro deles é a presença, ainda que mínima (apenas 6%), das grandes empresas entre os estados da federação brasileira. Essa categoria não foi citada por nenhum estado americano. O segundo é uma presença mais marcante das microempresas entre os estados do Brasil (20% contra apenas 7,9% dos estados

americanos). O último é força do agronegócio brasileiro, com empresas do setor sendo citadas como clientes primordiais dos programas estaduais de exportação por um terço dos estados da federação brasileira, enquanto essa mesma categoria não figura entre os clientes prioritários dos estados americanos.

**Tabela 8.4. Quadro comparativo (2009):  
empresas prioritárias para os programas estaduais de atração de investimentos**

	Percentual dos estados*	
	Brasil	EUA
<b>Grandes indústrias estrangeiras</b>	<b>53.3%</b>	58.6%
<b>Pequenas ou médias empresas estrangeiras</b>	26.6%	<b>69.0%</b>
<b>Empreendimentos do setor de turismo e hotelaria</b>	43.3%	6.9%
<b>Empresas de tecnologia de ponta</b>	20%	-
<b>Empresas estrangeiras do setor de serviço</b>	-	6.9%

\* Alguns estados indicaram mais de um tipo de empresas como a prioridade nº 1 de seus programas de atração de investimentos.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do *GU/UnB Survey 2009* (Brasil) e do *SIDO Survey 2008* (EUA)

Acerca do quadro comparativo dos clientes prioritários dos programas estaduais de atração de investimentos, as diferenças são mais visíveis que as semelhanças existentes entre o panorama da paradiplomacia econômica conduzida no Brasil e o equivalente panorama dos EUA (ver Tabela 8.4). A primeira distinção alude ao fato de que as pequenas ou médias empresas estrangeiras figuram como os principais clientes prioritários dos estados da federação americana (indicado como a prioridade número 1 por quase 70% dos estados respondentes), enquanto que, no Brasil, a primeira posição é ocupada pelas grandes indústrias estrangeiras (indicadas por 53,3% dos estados brasileiros que responderam ao survey). Deve-se observar que, uma vez que alguns estados de ambas as federações mencionaram mais de um tipo de empresa como a prioridade número 1 de seus projetos e programas de atração de investimentos externos, as grandes indústrias estrangeiras ocupam um lugar de evidente destaque nos EUA,

sendo indicadas por 58,6% dos respondentes. No entanto, as pequenas e médias empresas estrangeiras — principais clientes dos programas estaduais americanos — não ocupam posição de destaque no cenário da paradiplomacia estadual brasileira, sendo incluídas por apenas 26,6% dos estados.

Um ponto destacável é a relativamente expressiva importância dada pelos programas estaduais brasileiros de atração de investimentos externos às empresas e empreendimentos estrangeiros do setor de turismo e hotelaria. Enquanto apenas 6,9% dos estados americanos indicaram o setor como prioridade número 1 de seus programas de atração de investimentos, esse indicador é de 43,3% para a federação brasileira.

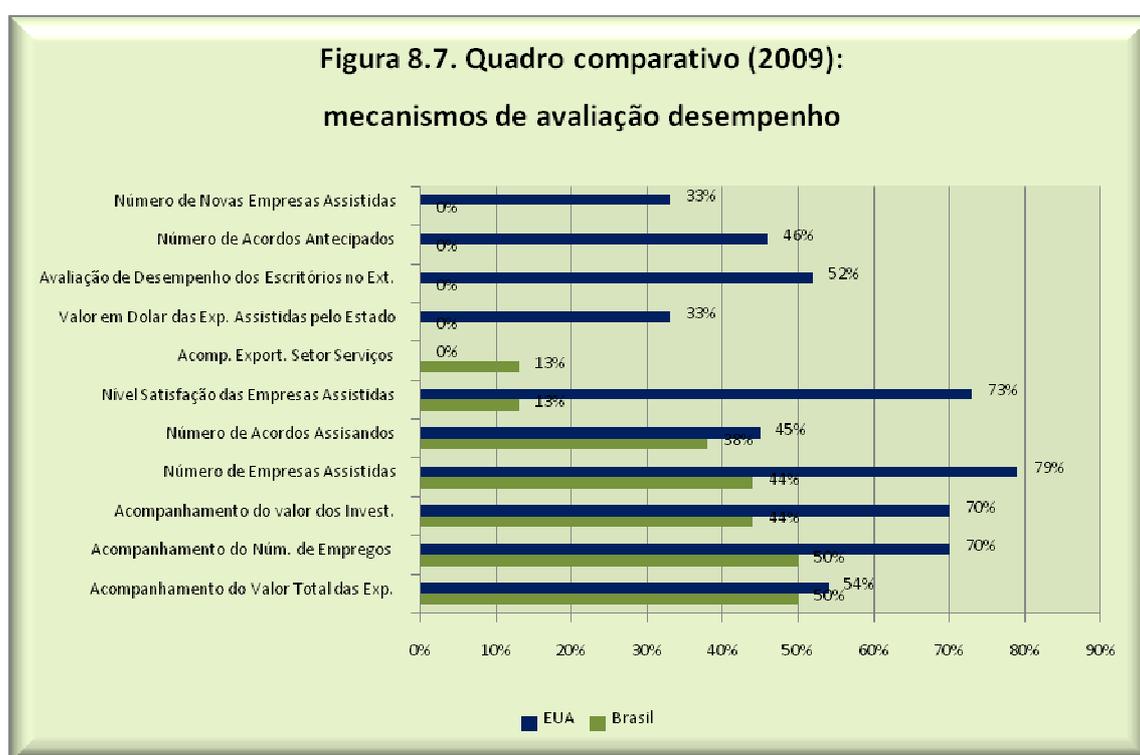
Por fim, como ocorreu na lista dos clientes prioritários para os programas e projetos de promoção das exportações, as empresas do setor de serviços têm pouca ou nenhuma importância para os programas e projetos de atração de investimentos de ambos os países. O segmento não foi designado como prioritário por nenhum estado brasileiro e foi arrolado por apenas 6,9% dos estados americanos.

### **3.3.5.3.Comparando os mecanismos de avaliação**

Os surveys listaram 11 tipos de mecanismos de avaliação de desempenho dos serviços prestados pelos governos estaduais na área de negócios internacionais, sendo que 6 deles são usados por estados de ambas as federações, quatro utilizados apenas pelos estados americanos e um empregado apenas por estados brasileiros (ver Figura 8.7).

Quando comparados em termos de magnitude, os mecanismos usados pelos estados de ambas as federações apresentam diferentes situações. A maior proximidade é na utilização do acompanhamento do valor total das exportações assistidas por programas estaduais (mecanismo usado por metade dos estados brasileiros e por um pouco mais da metade dos estados americanos) e na utilização do acompanhamento do número de acordos assinados (instrumento usado por quase 40% dos estados brasileiros e por um pouco mais de 40% dos estados americanos). Intermediariamente, o mecanismo de acompanhamento do número de empregos gerados por investimentos assistidos pelo governo estadual é utilizado por 50% dos estados do Brasil e por 70% dos seus pares dos EUA. As situações de discrepância iniciam-se com as distintas magnitudes da utilização da ferramenta de monitoramento do valor dos investimentos

atraídos, que é empregado por apenas 40% dos estados brasileiros, contra 70% dos estados americanos. A discrepância aumenta mais ainda em relação à extensão do uso do mecanismo de acompanhamento do número de empresas assistidas por programas estaduais de promoção dos negócios internacionais (utilizado por mais de 40% das administrações estaduais brasileiras e por nada menos que 80% das administrações estaduais americanas) e, mormente, em relação à ocorrência da utilização do instrumento de aferição do nível de satisfação das empresas assistidas (utilizado por mais de 70% dos estados americanos, contra apenas um pouco mais de 10% dos estados brasileiros).



Fonte: elaboração própria, com base em dados do *GU/UnB Survey 2009* (Brasil) e do *SIDO Survey 2008* (EUA)

Em ordem decrescente de magnitude, os quatro mecanismos empregados apenas pelos governos dos EUA são a avaliação de desempenho dos escritórios no exterior (usado por mais da metade dos estados), o monitoramento do número de acordos antecipados (utilizado por quase metade dos estados), acompanhamento do valor das exportações assistidas pelo governo estadual e monitoramento do número de novas empresas assistidas pelo estado (ambos utilizados por um terço dos governos estaduais americanos). Já o único mecanismo de avaliação empregado apenas por estados da federação brasileira é o de acompanhamento específico das exportações do setor de

serviços, utilizado apenas por 13% dos estados da federação brasileira que responderam ao survey.

#### 8.5.4. Comparando os modelos de gestão e financiamento

No que concerne ao modelo de financiamento dos órgãos estaduais responsáveis pelos negócios internacionais, a pesquisa confirma que, a despeito da expressiva predominância do modelo tradicional (com financiamento exclusivamente público), em ambas as federações existem experiências bem-sucedidas de inovação em matéria de parceria pública privada (PPP).

**Tabela 8.5. Quadro comparativo (2009):**

	Percentual de Respostas	
	Brasil	EUA
<b>Modelos de financiamento das agências estaduais de negócios internacionais</b>		
<b>Agências públicas</b>	62.5%	84.8%
<b>Parceria pública privada</b>	12.5%	15.2%
<b>Não indicaram</b>	25.0%	—

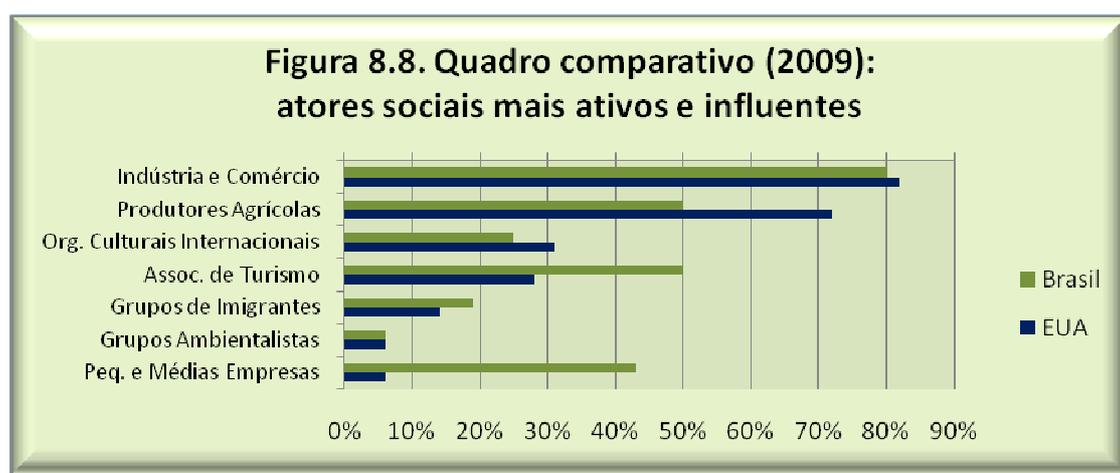
Fonte: elaboração própria, com base em dados próprios (Brasil) e do *SIDO Survey 2008* (EUA)

A proporção de estados da federação mantendo PPP em seus órgãos de promoção dos negócios internacionais é relativamente análoga, com 12,5% dos estados brasileiros e 15,2% dos estados americanos. O percentual de participação do setor privado no total dos recursos recebidos pelas agências é também próximo, cerca de 15 a 20%.

#### 8.6. Grupos de interesse mais ativos

A pesquisa demonstrou uma razoável semelhança entre o topo do gráfico comparativo dos grupos de atores sociais mais ativos e influentes em matéria de assuntos internacionais junto aos governos dos estados americanos e brasileiros (ver Figura 8.8). Tanto no Brasil quanto nos EUA, as associações ligadas à indústria e ao comércio são os grupos de interesse mais ativos e influentes junto aos governos

estaduais quando o tema é a dimensão internacional das ações e políticas públicas dos estados da federação. Essas associações foram mencionadas por 82% dos estados americanos e 80% dos estados brasileiros como estando entre os três mais influentes atores sociais. Em segundo lugar, tanto no Brasil quanto nos EUA, vêm os produtores agrícolas, indicados como um dos três mais influentes grupos de interesse em assuntos internacionais por mais de 70% dos governos estaduais americanos e por 50% dos governos estaduais brasileiros.



Fonte: elaboração própria

Outra semelhança com respeito aos grupos de interesses mais ativos em matéria de paradiplomacia estadual são os lugares ocupados pelas organizações culturais internacionais (indicadas como um dos três mais influentes grupos de interesse por aproximadamente um terço dos estados americanos e por um quarto dos estados brasileiros) e pelos grupos ambientalistas (citados igualmente por 6% dos estados da federação brasileira e da americana).

Dois outros quesitos chamam a atenção acerca desse quadro comparativo. O primeiro deles é atinente a significativamente maior importância da influência das pequenas e médias empresas na paradiplomacia estadual brasileira em relação à influência desse segmento na paradiplomacia estadual nos EUA. O segundo é respeitante ao fato relativamente inesperado de que a ocorrência de citações de grupos de imigrantes como atores mais influentes na elaboração e implementação da paradiplomacia estadual tenha sido mais elevada entre os governos estaduais brasileiros que entre os seus pares americanos.

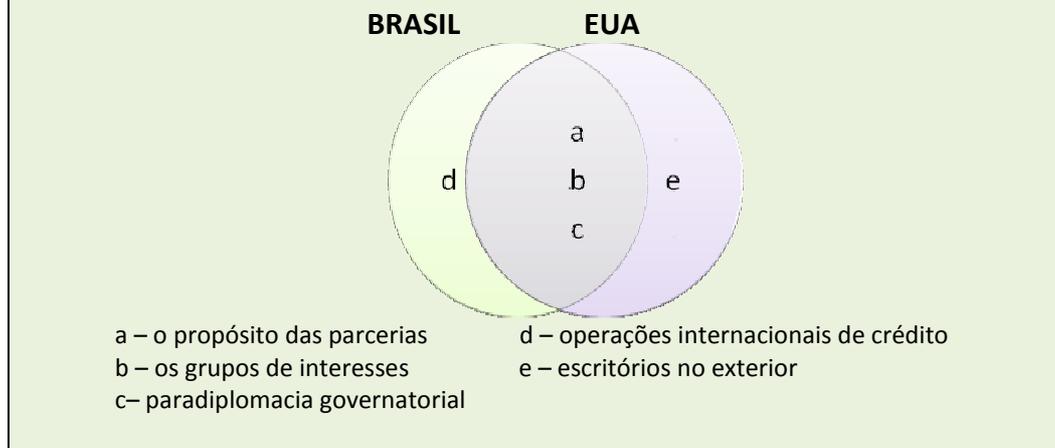
## 8.7. Conclusões parciais

Da comparação entre os mapas das tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira e americana, podem-se inferir as seguintes conclusões:

PRIMEIRA — A ocorrência de uma paradiplomacia governamental é uma das principais semelhanças entre as tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual brasileira e a americana. Em ambas as federações, o engajamento internacional dos atores subnacionais regionais é marcado pelo papel central exercido pelos governadores, que se envolvem diretamente com a arena internacional. Apesar de serem comuns missões internacionais lideradas por autoridades políticas de status inferior ao do chefe do Executivo estadual, são bastante recorrentes as missões internacionais compostas por representantes dos poderes públicos e do setor privado e encabeçadas pelos próprios governadores e vice-governadores dos estados.

SEGUNDA — Tanto a paradiplomacia estadual brasileira quanto a americana são marcadas pela dominância dos assuntos econômicos. As evidências da predominância de uma paradiplomacia econômica, que são comuns a ambas as federações, são: (a) o propósito majoritariamente comercial das parcerias internacionais firmadas; (b) a predominância dos setores produtivos entre os grupos de interesses mais estadualmente ativos em assuntos internacionais e (c) a natureza esmagadoramente econômica das motivações por trás da paradiplomacia governatorial. Além disso, o lugar crucial ocupado pelos assuntos econômicos na agenda internacional dos estados brasileiros e americanos é reforçado por elementos peculiares a cada país: a maciça presença de escritórios de representação estadual no exterior — própria do caso particular dos Estados Unidos — e a já pitoresca contração de operações de crédito junto a organismos financeiros multilaterais — própria do caso brasileiro (ver Figura 8.9).

**Figura 8.9. EVIDÊNCIAS DO ENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAIS COM A ECONOMIA INTERNACIONAL (2009)**



Fonte: elaboração própria

TERCEIRA — No que tange aos aspectos institucionais, o modelo de coordenação intraestadual das atividades internacionais predominante no Brasil difere-se daquele prevalente nos Estados Unidos. As diferenças entre os dois modelos ficam a cargo dos distintos lugares em que os assuntos internacionais estão preferencialmente alocados dentro da estrutura organizacional dos governos estaduais americanos e brasileiros. Nos Estados Unidos, a concentração dos assuntos internacionais dentro de órgãos administrativos ligados à área econômica (sobretudo a Agência de Desenvolvimento Econômico e o Departamento de Comércio) assinala uma tendência a uma coordenação estratégica, que enfatiza a supervisão especificamente das atividades ligadas à promoção dos negócios internacionais dos estados. No Brasil, a prevalente alocação dos assuntos internacionais no Gabinete do Governador e em Secretarias de Assuntos Internacionais distingue uma tendência a uma coordenação difusa, que tenta abarcar um vasto e diverso leque de atividades do estado que tenham dimensão internacional.

QUARTA — A existência de uma secretaria de governo voltada em especial para os assuntos internacionais não é uma condição necessariamente determinante para um ativo desempenho internacional dos governos estaduais. Isso é evidenciado tanto pelos estados da federação americana — os quais, embora visivelmente ativos, não possuem nem sequer uma secretaria estadual de assuntos internacionais —, quanto os da federação brasileira — onde estados que são notadamente ativos internacionalmente, a

exemplo de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Goiás, não possuem o órgão em sua estrutura de governo.

QUINTA — Os diferentes níveis de oferta do serviço de representação permanente no exterior (por via dos escritórios externos) são a mais patente diferença entre a magnitude dos serviços de promoção dos negócios internacionais oferecidos pelos programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos do Brasil e dos Estados Unidos. Atualmente, mais de 80% dos estados da federação americana disponibilizam o serviço, contra apenas um único estado da federação brasileira.

SEXTA — Em se tratando da política comercial, a paradiplomacia estadual brasileira apresenta um nível de coordenação vertical relativamente mais baixo quando comparado à paradiplomacia estadual americana. A ausência de canais formais de participação dos estados brasileiros na CAMEX (principal órgão de formulação da política comercial do Brasil) é contraposta pela presença nos Estados Unidos do USTR e do *single point of contact system*, que servem como canais para a pontencial participação dos estados americanos na política comercial do país.

SÉTIMA — Há manifestações da existência de um maior nível de *accountability* pela paradiplomacia estadual americana, o que se refere em especial aos programas estaduais de promoção dos negócios internacionais. Uma dessas evidências é a maior amplitude do conjunto de mecanismos e critérios de avaliação de desempenho utilizados pelos estados americanos. O leque de mecanismos utilizados pelos estados brasileiros é relativamente mais restrito, deixando de fora aspectos ou fatores que podem ser tidos como relevantes sob a ótica dos contribuintes, dos usuários desses programas e demais interessados na eficiência dos programas e políticas públicas estaduais. Outra evidência é o fato de que, mesmo quando se trata de mecanismos e critérios de avaliação de desempenho usados em ambas as federações, a proporção de estados americanos utilizando esses mesmos critérios é, em média, significativamente maior que a proporção dos estados brasileiros que os empregam.

## **A DIMENSÃO PRESCRITIVA**

## CONCLUSÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*The filters provided by domestic politics and political institutions play a major role in determining what effects globalization really has and how well various countries adapt to it.*

Keohane & Nie

O presente capítulo é dedicado às conclusões finais da tese. Adicionalmente, apresenta-se um breve conjunto de recomendações de políticas públicas.

### C.1. Conclusões finais

As conclusões finais encontram-se agrupadas nesta seção de acordo com as três principais dimensões por via das quais o tema da paradiplomacia foi abordado pelo presente estudo: teórica, histórica e operacional. A quarta dimensão, prescritiva, é objeto da próxima seção.

#### C.1.1. Quanto à dimensão teórica

A paradiplomacia é, em certo sentido, não um fenômeno a parte, mas parte de um fenômeno — isto é, o complexo e multidimensional processo de globalização. Como tal, a paradiplomacia não é algo totalmente novo, tampouco deve ser vista como não tendo nada de novo. Semelhantemente ao próprio processo de globalização, ela possui suas “formas históricas” (HELD et al, 1999, 2003, 2007). As intensas e fortemente institucionalizadas interações diretas dos estados da Primeira República brasileira (1889-1930) com a economia e as finanças globais (em fins do século XIX e início do século XX)<sup>234</sup> e os episódios de envolvimento internacional dos governos estaduais sulistas dos Estados Unidos (antes da Guerra Civil americana, 1861-1865)<sup>235</sup> são expressões de atividades paradiplomáticas prévias ao período contemporâneo. Somam-se a esses exemplos os casos das representações no exterior instaladas por Quebec ainda no início do século XIX (NUNES, 2005, p. 21) e as parcerias das cidades-irmãs estadunidenses e europeias do entre-Guerras (1918-1939).<sup>236</sup> Assim, do mesmo modo que a teoria da globalização refere-se a uma “globalização contemporânea” (HELD et al, 1999, 2003, 2007) — para distinguir os fluxos e condições globais de hoje

---

<sup>234</sup> Cf. Musacchio (2009).

<sup>235</sup> Cf. Kline (1982).

<sup>236</sup> Cf. Soldatos (1990).

de outras formas passadas de globalização — é pertinente referir-se a uma “paradiplomacia contemporânea” como forma de diferenciar os fluxos paradiplomáticos atuais de formas anteriores de paradiplomacia.

Os estudos sobre paradiplomacia comumente trazem em seu conteúdo alguma narrativa histórica. Todavia, a narrativa histórica que, implícita ou explicitamente, acompanha a literatura existente sobre o envolvimento internacional de governos subnacionais ainda carece tanto de um modelo analítico — que possibilite o estabelecimento de uma periodização mais detalhada do fenômeno — quanto de uma fundamentação empírica mais alargada. Enquanto tal modelo não for desenvolvido, o esquema analítico desenvolvido por Held (et al) para abordarem as fases da globalização pode ser útil para os estudos da paradiplomacia. Isso parece suficientemente razoável, na medida em que a literatura especializada é bastante consensual sobre a profunda vinculação entre os dois processos históricos.

As oito “dimensões-chaves” do modelo analítico (extensão, intensidade, velocidade, impactos, infraestrutura, institucionalização, estratificação e modo de interação) tornam possível uma abordagem da paradiplomacia que seja, ao mesmo tempo, teoricamente robusta, suficientemente empírica e ancorada na história. À luz do modelo de análise da globalização, pode-se asseverar que a paradiplomacia contemporânea distingue-se das formas anteriores de envolvimento internacional de governos subnacionais, primeiramente, em três “dimensões espaço-temporais”,<sup>237</sup> ou seja, em termos de *extensão*, *intensidade* e *velocidade* dos fluxos paradiplomáticos e das forças que os condicionam. Em períodos anteriores, o envolvimento internacional de governos subnacionais era atinente a um pequeno número de países. A partir da última década do século XX, a paradiplomacia passou a ser um fenômeno global. Embora com diferentes níveis de autonomia formal e de institucionalização, uma verdadeira marcha subnacional rumo à esfera internacional é perceptível na Europa, nas Américas, na Ásia, na Oceania e até mesmo na África, envolvendo as principais nações desenvolvidas e os mais dinâmicos países emergentes. Essa natureza global da paradiplomacia também é atestada pela extensão das interações externas dos governos subnacionais regionais, as quais ultrapassam as dimensões transfronteiriças e regionais e atingem as longas distâncias transcontinentais. Assim, confirma-se a percepção de que “subnational

---

<sup>237</sup> Ibidem

involvement in international affairs is presently a truly generalized ingredient in daily cooking of the new global political economy” (CORNAGO, 2000, p. 1). Afora isso, além de simplesmente mais extensas, as relações paradiplomáticas dos dias atuais são sensivelmente mais intensas. As atividades externas dos atores subnacionais envolvem um amplo e diverso leque de temas, sofrem pressão de uma complexa rede de grupos de interesse (dentro e fora dos territórios subnacionais) e são alimentadas por fluxos mais regulares e mais rápidos do que em qualquer outro período da história — alguns processados de forma instantânea ou em tempo real.

Segundo, a paradiplomacia contemporânea difere-se das formas anteriores no que alude aos *impactos* das forças globais sobre os governos subnacionais. Primeiramente, ela reflete os efeitos da globalização sobre as percepções dos atores subnacionais a respeito dos custos e benefícios de suas escolhas políticas (*impactos decisoriais*). A esse respeito, é destacável o fato de que, no campo político, a globalização fortalece positivamente, entre os atores subnacionais, a identificação das vantagens em participar de eventuais parcerias, redes e coalizões internacionais. No campo econômico, a intensificação das redes globais de produção e dos fluxos mundiais de comércio e recursos financeiros contribuem para que os governos e agentes sociais das regiões nacionais consolidem uma percepção favorável à implantação e manutenção de programas subnacionais de promoção das exportações e atração de investimentos externos diretos. No caso de alguns países emergentes, as escolhas e opções políticas de seus governos subnacionais em matéria de finanças também são duramente afetadas pela pressão (constrangedora ou facilitadora) das forças e condições globais. Por um lado, a globalização aumenta o custo da manutenção de antigas práticas políticas fiscalmente irresponsáveis e, por outro, uma vez atingida a disciplina fiscal, essa mesma arena internacional acena para o aumento dos benefícios inerentes ao acesso a fontes de crédito internacional junto às agências financeiras multilaterais. Por fim, a globalização também afeta o cálculo político dos atores subnacionais na área ambiental, pois ela contribui para evidenciar o caráter eminentemente interméstico dos temas ecológicos.

Afora os impactos decisoriais, a paradiplomacia contemporânea reflete nitidamente três outros tipos de consequências da globalização sobre as escolhas políticas dos governos e das comunidades: *institucionais*, *distributivas* e *estruturais*. Os governos subnacionais são impulsionados a inovarem institucionalmente a fim de reduzir sua vulnerabilidade ante a gama de novos desafios e oportunidades trazidos

pela penetração das forças e condições globais em áreas tradicionalmente tidas como domésticas e sobre as quais as autoridades subnacionais possuem razoável grau de autonomia e competência formal. Uma das formas de redução da vulnerabilidade é a criação ou expansão de instituições voltadas para lidar com a dimensão internacional da agenda dos governos subnacionais (impactos *institucionais*). Entre esses novos canais institucionais de interação paradiplomática, encontram-se as muitas centenas de escritórios permanentes no exterior (a maioria representando governos subnacionais de países desenvolvidos, mas já com alguns representando governos subnacionais de países emergentes), as redes de cidades e províncias-irmãs, a criação de organizações interestaduais ou interprovinciais dentro de um mesmo país e voltadas para assessorarem a atuação paradiplomática, a criação do Comitê das Regiões no seio da União Europeia, a ampliação das linhas de crédito das agências financeiras multilaterais destinadas a operações de crédito negociadas diretamente com os governos subnacionais, etc. Ao mesmo tempo, a globalização levou à ampliação de redes produtivas regionais e globais, as quais também passaram a criar oportunidades para a intensificação dos fluxos paradiplomáticos.

Em termos de impactos *distributivos*, a paradiplomacia é uma expressão das consequências da globalização sobre a distribuição de poder e de competências entre os diferentes níveis de governança. Mas o reconhecimento — *de juri* ou *de facto* —, pelo governo nacional, do ativismo internacional e de suas partes constituintes não significa que a paradiplomacia contemporânea implique uma necessária redução do poder ou retração da autoridade do estado nacional — como querem os hiperglobalistas. Na verdade, o que ocorre é uma reconfiguração ou transformação do ainda formalmente indissolúvel estado nacional — tanto daqueles com regime federalista (como os Estados Unidos, o Canadá, a Bélgica e a Alemanha), quanto com regime de distribuição assimétrica de autonomias (como a Grã-Bretanha) ou ainda com regime unitário (como o da China). Uma breve olhada no mapa da paradiplomacia no mundo é suficiente para concluir que muito pouco dos fluxos paradiplomáticos vai na direção de confrontar ou desafiar a autoridade do estado nacional (CORNAGO, 2000). Logo, a intensificação da paradiplomacia não significa um assalto ao estoque de soberania do estado nacional.

Mesmo regiões subnacionais bastante irredentistas, como Quebec e Catalunha, não limitam sua atuação externa simplesmente à busca do reconhecimento identitário. Ao contrário, a atuação desses governos subnacionais coaduna com o ecletismo, que é

um dos principais atributos da situação global da paradiplomacia. As relações internacionais dos atores subnacionais das nações desenvolvidas e emergentes espelham a natureza multidimensional do fenômeno maior do qual essas relações são elemento constitutivo: a globalização contemporânea. Além disso, a natureza eclética e multidimensional da paradiplomacia contemporânea é revelada por elos e conexões de diversa natureza — econômicas, políticas, culturais, ambientais e relacionadas ao fluxo de pessoas — estabelecidos entre as muitas regiões subnacionais do mundo.

O ecletismo, porém, não esconde o fato de que há uma prevalência das interações de natureza econômica. E essa predominância da paradiplomacia econômica faz com que o fenômeno do ativismo internacional dos atores subnacionais situe-se em uma área com potencial menos conflituoso e mais propenso à cooperação entre os níveis subnacional e nacional de governo. Destarte, pelo menos em termos de relações intergovernamentais, materializa-se a antiga expectativa de Richard Cobden de “paz pelo comércio”. A cooperação ou pelo menos relação não conflituosa entre o estado nacional e suas partes constitutivas em matéria de busca de ganhos econômicos é também uma realidade global. Entre os países desenvolvidos, destacam-se os programas de fomento dos negócios internacionais das prefeituras japonesas de Tóquio, Osaka e Kyoto (JAIN, 2000, 2005; JACOBS, 2003); dos *Länder* alemães da Bavária, Hamburgo, Baden-Wüchtttemberg; das regiões belgas de Valônia e Flandres; dos britânicos governos regionais da Escócia e do País de Gales; dos *departements* franceses da Bretanha e de Rhône-Alpes (BLATTER et al, 2008, 2010); das províncias canadenses de Ontário e Alberta (LECOUR, 2008); e dos estados australianos de Western Australia e Queensland (JOHNSOM, 2006). Entre os países emergentes, sobressaem-se os programas de estímulo das exportações e atração de investimentos das províncias costeiras chinesas de Fujian, Guangdong e Xangai (CHEN, 2005); dos *Oblasts* russos de Sverdlovsk, Khanty-Mansiisky, Moscou e Nizhniy Novgorod (KUZNETSOV, 2008); dos estados indianos de Karnataka e Maharashtra (SRIDHARAN, 2003); dos estados mexicanos de Nuevo León, Jalisco, Estado do México e Guanajuato (VELAZQUEZ, 2008); das províncias argentinas de Capital Federal, Tucumán e Misiones (PAIKIN, 2010) e das províncias sul-africanas de Mpumalanga, Kwazulu Natal e Gauteng.<sup>238</sup> Em todos esses casos citados, já ocorreu

---

<sup>238</sup> Cf. site do Ministério das Relações Exteriores da África do Sul. Disponível em [www.dfa.gov.za/foreign/index.htm](http://www.dfa.gov.za/foreign/index.htm). Consultado em 29/9/2010.

certa acomodação entre a soberania do estado nacional e a autonomia (formal ou *de facto*) de suas partes integrantes, ocasionando um esvanecimento da percepção da paradiplomacia como uma ameaça ao estado nacional.

O atual nível de engajamento internacional dos governos subnacionais expressa também a influência da globalização sobre os padrões ou estruturas internas de organização social, econômica e política dos países e das sociedades (impactos *estruturais*). Um dos padrões modificados foi a noção, antes crucial, de que os assuntos políticos eram nitidamente distinguíveis em “domésticos” e “internacionais”. Essa noção serviu como estrutura condicionadora do comportamento dos atores políticos e econômicos. As forças e os fluxos globais, porém, erodiram tal distinção (MANNING, 1977), abrindo espaço para noções menos rígidas de orientação dos governos e das sociedades a respeito de como se organizarem em suas relações sociais, econômicas e políticas. A paradiplomacia é guiada por essas novas e flexíveis noções e, portanto, deve ser entendida como um dos produtos da erosão daquele velho modelo de organização.

Por fim, a paradiplomacia contemporânea distingue-se das formas anteriores de envolvimento internacional de governos subnacionais em quatro outras dimensões: em termos de infraestrutura, institucionalização, estratificação e modo de interação. A velocidade e intensidade dos fluxos paradiplomáticos contemporâneos não seriam possíveis sem a *infraestrutura física* que os torna possíveis: linhas telefônicas e torres de retransmissão de telefonia celular globalizadas, cabos ópticos ao redor de todo o mundo, expansão global das linhas aéreas, uma constelação de satélites a enviarem sinais de comunicação em tempo real e a comunicação instantânea propiciada pela Internet. Semelhante infraestrutura de comunicação e transporte singulariza a paradiplomacia contemporânea de qualquer outra experiência de ativismo internacional ocorrida no passado.

Deve-se levar em conta ainda que nenhuma outra ordem internacional foi mais propícia à proliferação de atores como a do pós-Guerra Fria, marcada por uma *estratificação* do poder tendente à multipolaridade (HELD et al, 1999, p. 434). Foi no mundo pós-1989 que a situação da paradiplomacia ganhou os contornos atuais. De um lado, os países desenvolvidos, os primeiros a experimentarem uma guinada paradiplomática, conheceram uma nova era de aceleração e intensificação do engajamento internacional de seus governos subnacionais. De outro, a década de 1990

significou a chegada, à cena internacional, dos atores subnacionais emergentes, ávidos por conquistarem seu lugar ao sol.

Mas esse lugar ao sol não é garantido automaticamente. O ambiente do pós-Guerra Fria não somente pleno de atores e de canais de interação novos; é também repleto de incertezas. (KEOHANE; NYE, 2003, p. 79). Tais incertezas são potencializadas por um novo *modo de interação* dos fluxos globais, não mais fundado na coerção e nos instrumentos militares, mas sim na competitividade/cooperação e nos instrumentos econômicos. Em um mundo assim, ocorre não só um aumento no número dos atores presentes na arena internacional, mas outrossim um aumento das incertezas sobre quais serão os vencedores e os perdedores. Assim, a paradiplomacia é a arma empunhada por alguns desses novos atores como forma de serem bem-sucedidos em um mundo no qual a autoridade política e a divisão internacional do trabalho são marcadamente difusas.

Em resumo, à luz da teoria da globalização, a paradiplomacia não é algo novo. O que é novo é a extensão global dos fluxos paradiplomáticos, a sua intensidade e velocidade, a maior propensão dos governos subnacionais a sofrerem distintos impactos da ação das forças globais, a sofisticada infraestrutura física e institucional dentro da qual a paradiplomacia é operacionalizada, a singular estratificação de poder caracterizada pelo fim da Guerra Fria e, finalmente, o modo cooperativo-competitivo de interação das forças e fluxos globais que condicionam a atividade paradiplomática. A tudo isso juntos denominamos de “paradiplomacia contemporânea”.

### **C.1.2. Quanto à dimensão histórica**

O estudo comparado da trajetória do envolvimento internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos evidencia alguns aspectos importantes da paradiplomacia contemporânea. Em um mundo no qual a paradiplomacia não é mais uma característica exclusiva dos países do hemisfério norte, os principais achados dessa incursão pela história são aqueles que contribuem para darem respostas a certas questões relativas às semelhanças e diferenças entre a paradiplomacia praticada pelos governos subnacionais dos países desenvolvidos e aquela praticada pelos seus pares dos países emergentes. Algumas das semelhanças e, particularmente, das diferenças

existentes atualmente possuem raízes históricas, constituindo-se em produtos da trajetória histórica seguida e em uma clara manifestação de *path dependence*.<sup>239</sup>

Uma das mais evidentes diferenças entre a paradiplomacia estadual brasileira e a americana alude às distintas macroestruturas institucionais dentro das quais se dão as interações internacionais dos governos estaduais dos dois países. Por *macroestrutura institucional*, entendemos o conjunto de instituições voltadas para os assuntos internacionais existentes *dentro* e *entre* os estados da federação, bem como mediando as relações entre esses e o seu governo nacional. Concernente a esse ponto, o presente estudo revelou que a paradiplomacia estadual americana se dá sob um complexo guarda-chuva institucional, cujo desenho tende a reduzir os custos e a aumentar a eficiência e os resultados das ações e programas estaduais de dimensão internacional.

Como visto no *Capítulo III*, o referido guarda-chuva institucional foi construído no decorrer de uma longa trajetória histórica, na qual, apesar do recolhimento internacional dos estados nas décadas imediatamente posteriores à Guerra Civil, a “arte do associativismo”, tão celebrada por Tocqueville, levou os estados americanos a, sobretudo nos momentos de crise, criarem diversas organizações interestaduais (*National Governor Association, Council of State Governments, National Association of States Development Agencies, State International Development Organizations, National Conference of State Legislators*, etc.). O fortalecimento dessas organizações e a transformação delas em grupos de pressão e de *lobby* oficialmente registrados junto ao Congresso Nacional, em Washington, conduziram a uma situação na qual os estados aumentaram sua influência sobre a formulação da política externa americana, particularmente a política comercial do país. Toda a infraestrutura institucional criada para atuar junto a Washington serviu de base e experiência para a futura montagem de representações permanentes dos estados em outras capitais e grandes cidades do mundo, sempre apoiadas pela gama de agências estaduais e organizações interestaduais voltadas para darem suporte às iniciativas internacionais dos entes federados americanos. Acostumados a atuarem como diplomatas de seus estados junto ao complexo e dinâmico jogo do federalismo americano, os governadores dos estados não tiveram

---

<sup>239</sup> A noção de *path dependence* é aqui empregada em seu sentido mais amplo, dentro do ponto de convergência do seu uso na economia, na ciência política e na sociologia, referindo-se simplesmente ao argumento mais geral de “history matters” — conforme Goldin, Robert; Tilly, Charles. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 457.

muita dificuldade em literalmente alçarem voos mais altos e em direção a distâncias mais longas.

Além das alterações e modificações na estrutura de seus governos, os estados americanos também experienciaram modificações e rearranjos institucionais em suas casas legislativas. Essas adaptações institucionais do legislativo estadual, visíveis já em fins dos anos de 1990, tiveram como finalidade darem respostas legais aos impactos da penetração das forças globais sobre o nível subnacional da estrutura política do federalismo dos Estados Unidos. Até mesmo como forma de cumprirem seu papel funcional de fiscalizadoras do Poder Executivo estadual, as casas legislativas dos estados viram-se impulsionadas a estabelecerem comitês de relações exteriores com a finalidade de acompanharem a performance dos programas estaduais de promoção das exportações e atração dos investimentos externos diretos e as cada vez mais frequentes missões ao exterior de governadores e outras autoridades do governo do estado. A entrada do Poder Legislativo na esfera internacional das políticas públicas estaduais aumentava, a um só tempo, tanto a complexidade quanto a *accountability* da rede de organizações e atores por trás da paradiplomacia estadual americana. Desse modo, a trajetória do envolvimento internacional dos estados americanos foi acompanhada pela construção de uma macroestrutura institucional igualmente ampla e complexa.

A trajetória brasileira, no entanto, foi mais oscilante e dotada de um menor grau de associativismo. A periodização da paradiplomacia brasileira proposta pela presente tese é a seguinte:

1. *A paradiplomacia da Primeira República (1891-1926)*: marcada por uma fase de extraordinária — e praticamente desconhecida — interconexão dos governos estaduais da Primeira República com o comércio mundial e o sistema financeiro internacional, interrompida a partir da reforma constitucional de 1926.

2. *A era do recolhimento (1926-1983)*: Período marcado pelas seis décadas de retração do envolvimento internacional dos governos estaduais do Brasil (uma espécie de *dark age* da paradiplomacia brasileira), iniciada com a reforma constitucional de 1926 e estendida até às eleições diretas para governadores dos estados, em 1983.

3. *A paradiplomacia contemporânea (1983 aos dias atuais)*: refere-se ao momento atual da paradiplomacia brasileira, marcada por crescente engajamento

internacional. A presente fase iniciou-se com o processo de redemocratização e abertura política dos anos 1980 e se consolidou com o processo de estabilidade e abertura econômica da década de 1990, refletindo, dentre outros fatores, os impactos da globalização sobre as estruturas políticas econômicas da federação brasileira.

Uma situação inicial de extraordinária descentralização política e fiscal permitiu aos (e exigiu dos) governos estaduais da Primeira República um também incomum nível de envolvimento internacional. Envolta em um contexto marcado pela “globalização moderna”, as extensas e intensas interações internacionais dos estados brasileiros na Primeira República são um robusto exemplo de um caso concreto de “paradiplomacia moderna”. Essa paradiplomacia possuía considerável nível de institucionalização formal, uma vez que se baseava na própria Constituição Federal de 1891 e tinha impacto direto na situação econômica dos estados (devido à dependência dos mesmos em relação à agroexportação), nas suas contas públicas (devido ao peso dos impostos sobre as exportações na receita total da arrecadação estadual) e na sua capacidade de financiamento externo (devido ao peso que as exportações tinham sobre o preço do capital contraído via operações de crédito dos estados junto aos quatro principais centros financeiros internacionais do mundo de então). A instabilidade política e as mudanças de regime, contudo, provocaram uma funda solução de continuidade no ativismo internacional dos estados brasileiros. No período que sucedeu à Revolução de 1930, os recursos políticos e fiscais retirados dos estados somente lhes seriam devolvidos de forma significativa nas duas décadas finais do século XX.

A descentralização política, que acompanhou a “nova política dos governadores” dos anos de 1980 e a Constituição de 1988, foi uma das peças centrais do processo de redemocratização do País e cimentou as condições políticas e fiscais para o ressurgimento da paradiplomacia estadual no Brasil. Por sua vez, a abertura econômica e o “choque de mundo” dos anos de 1990 alargaram o caminho para uma nova fase de engajamento direto dos estados com a arena internacional. À paradiplomacia moderna da “República Velha” somava-se a paradiplomacia contemporânea da Nova República. No entanto, observa-se que o protagonismo político dos governadores na cena da redemocratização dos anos de 1980 não foi acompanhado pela criação de canais formais de cooperação entre eles, mediante a criação de organizações interestaduais autônomas e que representassem a voz coletiva dos estados. Assim, é possível dizer que a “arte do associativismo” não deu sinal de ser tão determinante entre os estados da federação

brasileira, pelo menos não tanto quanto entre os seus congêneres da federação estadunidense ou mesmo entre os próprios municípios brasileiros.

O início do século XXI encontrou alguns estados brasileiros já parcialmente equipados para o enfrentamento dos desafios e o aproveitamento das oportunidades advindas da fase mais recente da globalização contemporânea. Iniciando com o Rio de Janeiro (1983) e o Rio Grande do Sul (1987), certos governos estaduais brasileiros inovaram suas máquinas administrativas com a criação de órgãos responsáveis especificamente pela dimensão internacional da agenda política e econômica de seus estados. Os governadores lançaram-se ao mundo; muitos órgãos da administração pública estadual também. O Itamaraty avançou de uma posição de desconforto para uma postura de cooperação e inovação institucional ( NUNES, 2005). Entretanto, em uma dimensão comparada, ainda há muito por fazer para que a paradiplomacia brasileira atinja patamares comparados aos dos mais ativos atores subnacionais do globo. Na paradiplomacia estadual do Brasil de hoje, há ativismo e até mesmo proativismo, mas relativamente deficitários.

### **C.1.3. Quanto à dimensão operacional**

Os resultados do survey conduzido como parte das pesquisas relativas à presente tese — o *2009 Georgetown University & University of Brasília Survey on Brazilian and U.S. States' Global Activity (GU/UnB Survey 2009)* — apontam, por um lado, para três principais semelhanças entre os aspectos operacional-institucionais da paradiplomacia conduzida pelos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos. A primeira semelhança refere-se à ocorrência, em ambas as federações, de uma paradiplomacia “governatorial”. Nos Estados Unidos, o envolvimento direto dos governadores dos estados com a esfera internacional é uma evidente tendência contemporânea de sua paradiplomacia estadual. O fato de 41 dos 42 estados pesquisados terem liderado missões internacionais a mais de 35 diferentes países, em um período de apenas dois anos, é um elemento confirmador dessa tendência. No Brasil, a realização de missões internacionais é prática generalizada entre os estados da federação. Entre 2007-2008, em todos 24 estados pesquisados, o governador ou o vice-governador liderou missões ao exterior, em um total de 46 países diferentes.

A segunda semelhança é o relativo equilíbrio entre a atenção dada aos países desenvolvidos e o reconhecimento da importância dos países emergentes. No Brasil, os

países do hemisfério norte ocupam significativo espaço na agenda das missões internacionais dos governadores, porém também existe espaço para as relações Sul-Sul, particularmente com a gigante China e a vizinha Argentina. Nos Estados Unidos, os tradicionais parceiros comerciais do país continuam ocupando um lugar de destaque na paradiplomacia governatorial. Porém a incrível e recente ascensão da China, do Brasil e do Chile no ranking dos destinos preferidos das missões internacionais dos governadores dos Estados Unidos faz da “atenção aos emergentes” a mais ascendente linha de tendência da paradiplomacia governatorial americana.

A terceira grande semelhança é o quadro de *ecletismo com prevalência da área econômica* que caracteriza a paradiplomacia estadual nos dois países. Quando ranqueadas as principais motivações para suas interações internacionais, os resultados do survey revelam um conjunto amplo e variado de razões. O leque de motivações envolve o fomento das exportações e atração de investimentos, fortalecimento de relações políticas, assuntos do meio ambiente, intercâmbio cultural, intercâmbio educacional, temas humanitários, segurança pública e agendas pontuais (tais como os esforços de Illinois e Rio de Janeiro para que suas capitais estaduais vencessem a acirrada disputa para sediarem as Olimpíadas 2016).

Não obstante esse ecletismo, há nítidas evidências da predominância de uma paradiplomacia econômica. Em ambos os países, a prevalência das motivações econômicas são atestadas pelos seguintes fatores: (a) o propósito majoritariamente comercial das parcerias internacionais firmadas; (b) a predominância dos setores produtivos entre os grupos de interesses mais estadualmente ativos em assuntos internacionais e (c) a natureza econômica da primeira motivação por trás da paradiplomacia governatorial. A esses fatores comuns, somam-se elementos peculiares a cada país: a maciça presença de escritórios de representação estadual no exterior — própria do caso particular dos Estados Unidos — e a contração de operações de crédito junto a organismos financeiros multilaterais — própria do caso brasileiro.

Por outro lado, os resultados da pesquisa também apontam para diferenças relevantes entre os aspectos operacional-institucionais das paradiplomacias estaduais brasileira e americana. Quatro dessas diferenças são atinentes ao que aqui é denominado de *fator HVTC*, isto é, um conjunto de quatro dificuldades ou problemas da paradiplomacia estadual brasileira: baixo nível relativo de cooperação horizontal (*H*),

baixo nível relativo de cooperação vertical (V), baixo nível relativo de transparência/accountability (T) e problemas de continuidade (C).

<b>Figura 9.1. O Fator HVTC: Quatro Dificuldades Operacional-Intitucionais da Paradiplomacia Estadual Brasileira</b>	
<b>H</b> – de cooperação horizontal (interestadual)	Inexistência de organizações interestaduais de escopo nacional ou mecanismos equivalentes, que tenham como enfoque o intercâmbio e cooperação para a paradiplomacia.
<b>V</b> - de cooperação vertical (com o governo federal)	Ausência de mecanismo formal de participação direta dos estados na formulação da política comercial brasileira (CAMEX).  Inexistente ou incipiente nível de intercâmbio entre a APEX-Brasil e os PEAI dos governos estaduais.  Redução do foco federativo da AFEPA.
<b>T</b> - de <i>accountability</i> (Transparência)	Reflexo subnacional do baixo nível de <i>accountability</i> do estado nacional brasileiro; dificuldade de acesso às informações; Baixo de Institucionalização da paradiplomacia nos parlamentos estaduais.
<b>C</b> - de continuidade	Desmantelamento de estruturas paradiplomáticas na mudança de governo ou em um mesmo governo. Ex.: Ceará, Pará.

Primeiramente, quando comparada à americana, a paradiplomacia estadual brasileira apresenta um nível mais baixo de *cooperação horizontal*, isto é, entre os governos estaduais.<sup>240</sup> Ainda que existam alguns canais de cooperação de escopo regional, tais como a Codesul e o Fórum dos Governadores da Amazônia, a inexistência de organizações interestaduais de escopo nacional e autônomas em relação ao governo federal dificulta o intercâmbio regular e permanente entre os estados da federação brasileira em matéria de assuntos internacionais. Opostamente, nos Estados Unidos, há um amplo conjunto de organizações interestaduais que — há décadas contínuas e, no caso da *National Governor Association* (NGA), já há mais de um século — provêm os seus estados-membros com canais formais e permanentes de intercâmbio e cooperação interestadual. Ao longo da história, na medida em que se aumentava a sensibilidade dos estados americanos às forças da globalização, essas organizações foram desenvolvendo áreas ou departamentos voltados especificamente para cobrirem a dimensão

<sup>240</sup> Essa diferença, em boa medida, é resultado das diferentes trajetórias de envolvimento internacional dos governos estaduais dos dois países (*path dependence*), como indicado no *Capítulo V* da presente tese.

internacional das políticas públicas dos governos estaduais dos Estados Unidos. A criação da Divisão Internacional da NASDA, em 1969, é um exemplo do papel fundamental que a existência desse tipo de organizações exerceram para a configuração do atual quadro operacional e institucional da paradiplomacia americana. Como visto no *Capítulo III* desta tese, ainda que seja um fato pouco conhecido, a generalização da prática dos estados americanos de estabelecerem *overseas offices* não ocorreu sem percalços ou sem oposição. Ao contrário, muitos estados enfrentaram resistência por parte de seus parlamentos estaduais no que tange à criação de suas representações comerciais permanentes no exterior e da dotação de verbas orçamentárias para a manutenção dos mesmos. Nesse sentido, os dados colhidos dos estados que já possuíam tais escritórios e os relatórios dos surveys feitos pela NASDA foram larga e eficientemente utilizados pelas agências de desenvolvimento para convencerem não só os legisladores estaduais, mas também o setor privado a financiar as iniciativas de montagem e manutenção de seus escritórios de promoção econômica fora do país.

Além da NASDA, todas as outras grandes organizações interestaduais estadunidenses possuem em seu organograma administrativo um setor voltado para os assuntos internacionais, a exemplo do Comitê de Comércio Internacional e Relações Exteriores (criado em 1978, dentro da NGA), cujo primeiro diretor foi George Bush, sucessor do presidente Jimmy Carter como governador da Geórgia e fundamental para consolidar os mecanismos legais de *lobby* dos estados americanos junto ao Congresso dos Estados Unidos. Criada mais recentemente, mas não menos importante, a *SIDO-America*, que atua em estreito convênio com o *Council of State Governments* (CSG), somou-se às tradicionais organizações interestaduais, mas essa é exclusivamente direcionada para a área internacional e funcionalmente dedicada à redução dos custos financeiros e administrativos e o aumento dos benefícios gerais da paradiplomacia estadual americana.

Ademais, deve-se observar que o baixo nível de coordenação horizontal da paradiplomacia estadual brasileira não é visível apenas quando ela é comparada a dos Estados Unidos — ou ainda a outros países desenvolvidos. Mesmo quando comparada à do México, outro país emergente e federalista, ainda persiste o nível inferior do associativismo horizontal do ativismo paradiplomático dos governos estaduais do Brasil. A paradiplomacia mexicana conta com o suporte pluriestadual da *Conferencia Nacional de Gobernadores*, a CONAGO, organização que tem sido indicada pela

literatura produzida naquele país como uma entidade política com influência crescente junto ao governo nacional e aos estados individualmente. As vantagens da criação de uma organização interestadual são defendidas por alguns operadores da paradiplomacia brasileira. A opinião de Nelson Bessa sintetiza bem essa percepção:

Se houvesse uma associação de governos estaduais (como existe nos EUA, a *National Governor's Association*) que prestasse assistência técnica aos seus membros em assuntos internacionais, promovesse *lobby* junto à diplomacia federal e ao Congresso Nacional e fornecesse informações sobre oportunidades de ação no exterior certamente se poderiam maximizar os resultados das ações paradiplomáticas pontuais realizadas pelos estados isoladamente. Para a criação dessa entidade seria necessária a iniciativa de um governador influente e com visão internacionalista capaz de galvanizar o interesse dos demais governadores. Uma alternativa seria o próprio Governo Federal criar um conselho nacional de relações exteriores (CNREx), vinculado ao Congresso Nacional, para discutir questões relativas à promoção comercial e atração de investimentos de interesses dos governos estaduais. (BESSA, 2010, p. 2).

No que diz respeito ao baixo nível relativo de *cooperação vertical*, esse se manifesta quando levado em conta o fato de que, no Brasil, a paradiplomacia econômica — principal característica do engajamento internacional dos estados de ambas as federações aqui comparadas — é operada com um grau relativamente baixo de cooperação entre os programas estaduais de fomento dos negócios internacionais e os órgãos da área econômica do governo federal. Enquanto que, nos Estados Unidos, o nível de cooperação intragovernamental para os assuntos de política econômica internacional é consideravelmente mais elevado. Como exposto na *Parte II* desta tese, o caráter conservador da modernização do governo central brasileiro em relação ao envolvimento dos estados com a agenda internacional impede que os governos estaduais tenham um assento formal na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e, desse modo, que possam ter um canal formal de participação direta na formulação da política comercial do país.. Igualmente, a Agência Brasileira de Promoção das Exportações (APEX-Brasil) não possui canais formais de intercâmbio e cooperação com os programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos (PEAI). Já nos Estados Unidos, o *U.S. Trade Representative* (USTR) e o *single point of contact system* servem como canais institucionais para a cooperação permanente e regular entre os diversos atores políticos e sociais dos estados e o governo federal na formulação da política comercial do país.

O terceiro elemento do *Fator HVTC* é um dos mais sérios em termos do seu efeito sobre a qualidade da paradiplomacia brasileira. Trata-se do relativamente baixo nível *transparência/accountability*, que, dentre outros eventuais fatores, é resultante, primeiro, do baixo nível de prestação de contas da prática política brasileira em geral e, segundo, da quase inexistente institucionalização da paradiplomacia nas assembleias legislativas estaduais do Brasil. Situação bastante distinta da predominante nos parlamentos estaduais estadunidenses, onde, além do envolvimento direto dos legisladores com os assuntos internacionais, o engajamento internacional dos parlamentos estaduais cumpre um papel importante no monitoramento e fiscalização da propriedade dos meios e da performance da paradiplomacia levada a cabo pelos governadores e órgãos da administração pública estadual.

O quarto elemento do *fator HVTC* alude aos problemas de *continuidade*. A história da recente fase de engajamento internacional dos estados brasileiros tem demonstrado que soluções de continuidade no nível institucional desse engajamento não são incomuns. Ao contrário, elas podem ocorrer tanto na passagem de governo quanto dentro de uma mesma administração. Casos como os ocorridos no estado do Pará, em 2009, e no Ceará, em 2006, são exemplos concretos do dismantelamento e desmanche de estruturas institucionais paradiplomáticas a despeito da carteira de serviços por elas prestados. Já nos Estados Unidos, a maior parte dos órgãos estaduais diretamente ligados aos assuntos internacionais não possuem status de secretaria estadual e encontram-se lotados prioritariamente dentro da Agência de Desenvolvimento Econômico ou do Departamento (estadual) de Comércio e, após quatro décadas de existência, já tiveram sua presença consolidada no organograma da administração pública estadual. A atuação e o papel das organizações interestaduais também contribuem para a perenidade desses órgãos na estrutura organizacional dos estados, pois essas organizações são defensoras e estimuladoras do caráter imprescindível de uma postura proativa dos estados em relação aos desafios e oportunidades trazidas pela globalização.

Para além das diferenças relacionadas ao *fator HVTC*, encontra-se o fato de que o modelo de coordenação intraestadual das atividades internacionais predominante nos Estados Unidos difere-se daquele prevalente no Brasil. As diferenças entre os dois modelos ficam por conta dos distintos lugares em que os assuntos internacionais estão

preferencialmente alocados dentro da estrutura organizacional dos governos estaduais. Nos Estados Unidos, a concentração dos assuntos internacionais dentro de órgãos administrativos ligados à área econômica (sobretudo a Agência de Desenvolvimento Econômico e o Departamento Estadual de Comércio) indica a tendência a uma coordenação estratégica, que enfatiza a supervisão especificamente das atividades ligadas à promoção dos negócios internacionais. No Brasil, a prevalente alocação dos assuntos internacionais no Gabinete do Governador e em Secretarias de Assuntos Internacionais assinala a tendência a uma coordenação difusa, que tenta abarcar um vasto e diverso leque de atividades do estado que tenham dimensão internacional.

Por fim, uma das mais latentes diferenças entre os aspectos operacional-institucionais das paradiplomacias estaduais brasileira e americana diz respeito a um fator bastante valorizado por governos subnacionais dos países desenvolvidos e de alguns emergentes: a manutenção de representações permanentes no exterior. Enquanto o *SIDO Survey 2008* aponta uma média de mais de cinco *overseas offices* para cada estado americano (em um total de 245, dos quais 10 sediados no Brasil), o *GU/UnB Survey 2009* revela que apenas um dos 24 estados brasileiros respondentes mencionou possuir esse tipo de instituição em funcionamento. Consequentemente, de certo modo, esse se constituiria em uma quinta dificuldade relativa da paradiplomacia estadual brasileira, relacionada à sua baixa *representatividade externa*.

## **C.2. A dimensão prescritiva: recomendações de políticas públicas**

Antes de mais nada, é importante salientar que a prática de ter uma seção do trabalho acadêmico dedicada à recomendações de políticas públicas remete à tradição de alguns centros e instituições de pesquisa americanos, a exemplo do Peterson Institute for International Economics e, em particular, da *School of Foreign Service* (SFS) da Georgetown University, onde parte deste estudo foi desenvolvida.<sup>241</sup> Essa tradição reconhece que tais *policy prescriptions* possuem suas naturais limitações. Primeiramente, elas, obviamente, não são absolutas e reconhecidamente não se constituem em doutrinas de quaisquer natureza. Ao contrário, consistem apenas em prescrições normativas, com a única pretensão de serem baseadas em conclusões, inferências e evidências de um trabalho acadêmico desenvolvido sob um certo rigor

---

<sup>241</sup> A prática de apresentar recomendações de políticas públicas não é de todo ausente na literatura brasileira sobre a paradiplomacia. Ela pode ser encontrada, por exemplo, nas obra de José Flávio Sombra Saraiva (2006, pp. 452-453) e de Maria I. Barreto (2001).

metodológico. Mais que orientar a formulação ou implementação de políticas públicas, elas se propõem a fornecer novos insumos para o debate crítico a respeito delas.

As recomendações de políticas públicas que se seguem foram agrupadas em três diferentes subseções. A primeira reúne recomendações ao poder Executivo estadual, a segunda é direcionada ao Legislativo estadual<sup>242</sup> e a última é direcionada ao governo federal.

### **C.2.1. Recomendações ao Executivo Estadual**

**1. Promover a construção de consenso e de uma estratégia integrada:** o governador e vice-governador do estado, bem como seus secretários e assessores imediatos, ocupam um posição privilegiada para buscarem a construção de um consenso estadual sobre os assuntos internacionais que se apresentam como desafios e/ou oportunidades para os interesses de seu estado. Os líderes do poder Executivo estadual detêm efetiva autoridade e ferramentas públicas para reunirem os diferentes órgãos da administração pública estadual, os representantes dos demais poderes (Legislativo e Judiciário), o setor privado, o terceiro setor e demais grupos de interesse para buscarem a definição conjunta de objetivos prioritários e de uma única e integrada estratégia estadual de interação internacional.

A falta de consenso estadual sobre como encarar os desafios e oportunidades trazidos pela etapa recente da globalização pode levar a situações nas quais os programas, projetos ou instituições públicas eventualmente criadas para essa finalidade tenham vida curta ou exerçam um papel meramente decorativo na estrutura organizacional dos governos estaduais. Situações dessa natureza fazem com que a dimensão internacional da administração pública estadual seja percebida como mero capricho de alguma autoridade política ou — considerando o peso da corrupção e a má gestão dos recursos públicos que afeta a administração pública brasileira — como mera camuflagem de casos de improbidade administrativa.

---

<sup>242</sup> As recomendações destinadas aos estados (tanto ao poder Executivo quanto ao Legislativo) são baseadas nos achados e conclusões do presente estudo e parte delas resultam particularmente de entrevistas a operadores e ex-operadores da paradiplomacia brasileira feitas durante a escrita das três primeiras partes da tese e também após a conclusão delas quando as conclusões parciais foram apresentadas a alguns deles. Também foram consideradas — sempre à luz da realidade brasileira — as recomendações constantes do *State Official's Guide to International Affairs*, publicado pela Área Internacional do Council of State Government.

A experiência americana e também a brasileira têm indicado que uma das formas de galgar um consenso é a participação dos diferentes agentes públicos (do Executivo, do Legislativo e do Judiciário) e de grupos de interesse do setor privado (associações e federações de indústria e comércio, associações culturais internacionais, entidades de intercâmbio educacional, etc) e de representantes do terceiro setor (ONGs, etc). Nesse sentido, é ilustrativo o caso do estado de Wisconsin, nos Estados Unidos, que tem servido como referência, em termos de consenso estadual, em matéria de assuntos internacionais, graças à criação do *Wisconsin International Trade Council*, um conselho consultivo formado por altos funcionários públicos, representantes do setor privado, das universidades e demais partes interessadas. A criação de um conselho semelhante, onde possível, parece ser recomendável.

**2. Promover — ou cooperar com — a formação de organizações interestaduais autônomas e de escopo nacional:** a criação de organizações interestaduais é peça fundamental para o provimento de canais formais de intercâmbio permanente de informações entre os vários operadores da paradiplomacia estadual brasileira. Essas eventuais organizações têm o potencial de reduzirem o custo das operações paradiplomáticas e aumentarem a efetiva cooperação interestadual, além de aumentarem o peso de *lobby* dos governos estaduais junto ao governo nacional.

Obviamente, quando comparado com o caso americano (onde apenas dois partidos governam os 50 estados da federação), a estrutura partidária brasileira, com seus muitos partidos, constitui-se em uma variável a ser levada em consideração. Mas a construção desse tipo de organizações interestaduais pode partir de experiências regionais já existentes (como o Fórum de Governadores da Amazônia Legal e o CODESUL), que supostamente já acumularam alguma experiência em atuarem em um ambiente multipartidário. Ademais, o caso dos municípios brasileiros — que já possuem ativas organizações de escopo nacional, autônomas e bastante ativas (como a CNM Internacional) — pode ser útil para a empreitada de criar instituições políticas que contribuam para a elevação do nível de *cooperação horizontal* que caracteriza a paradiplomacia estadual brasileira.

**3. Estabelecer representações permanentes no exterior:** a recomendação para a instalação de escritórios no exterior não é apriorista tampouco significa que, porque os estados americanos são ativos nesse particular, tal prática seja, por isso só,

recomendável. Diferente disso, a presente recomendação leva em consideração três fatores essenciais. Primeiro, o emprego de representações no exterior é prática já largamente utilizada. Na verdade, o estabelecimento de representações dos governos subnacionais no exterior é uma das características mais marcantes da paradiplomacia e da globalização contemporâneas e, como é próprio do conceito de globalização, é uma prática mundial. Todos os países desenvolvidos e outrossim alguns dos mais dinâmicos emergentes têm mantido escritórios de representação subnacional nos mais diversos pontos do globo, incluindo todas as províncias chinesas e 11 dos estados mexicanos. Segundo, a prática já passou pelo teste do tempo e, apesar de algumas localizadas experiências de insucesso, os escritórios — como instituições — saíram fortalecidos e, seus números, extraordinariamente ampliados. Conforme visto na *Parte I* desta tese, os últimos dados disponíveis pela literatura indicam a existência de mais de 250 escritórios dos governos das regiões e comunidades belgas, mais de 100 dos *Länder* alemães, quase 40 das regiões britânicas, 40 dos estados australianos, etc. Terceiro, países como o Brasil podem se beneficiar das vantagens de serem *late comers*, aproveitando e maximizando as experiências positivas e descartando os fatores negativos vivenciados pelos pioneiros. Uma dessas experiências positivas diz respeito ao fato de que a prática de estabelecer representações subnacionais permanentes no exterior evoluiu para uma natureza mais flexível dos tipos de escritórios. Atualmente, há modelos distintos de *overseas offices*, desde aqueles compostos por funcionários de carreira de um estado em particular, ou situações intermediárias, — em que um mesmo escritório é compartilhado por mais de um estado — até soluções mais baratas, como o trabalho de representantes voluntários. A adoção dessas medidas é potencialmente indutora do aumento da *representatividade externa* da paradiplomacia estadual brasileira. Por fim, a experiência histórica da criação e atuação do escritório do Estado de Minas Gerais na Europa, com sede na França, transformado em “balcão de negócios” (SARAIVA, 2006, p. 444) pelo então governador Itamar Franco e a experiência contemporânea do escritório do Estado do Mato Grosso do Sul na Itália poderiam ser melhor analisadas por gestores e acadêmicos, de modo a extrair delas aprendizados referentes ao caso brasileiro.

**4. Maximizar a prática da paradiplomacia governatorial:** conforme revelado pelo survey conduzido por este estudo, uma das características marcantes do estado brasileiro é o envolvimento dos governadores com os assuntos internacionais, particularmente por meio da liderança pessoal de missões internacionais. É

recomendável que essa prática seja reforçada, uma vez que a experiência americana e a brasileira têm demonstrado que, na qualidade de chefes dos executivos estaduais, os governadores podem exercer, e têm feito, um papel relevante para ajudarem o setor produtivo alocado no território estadual (sejam pequenas ou grandes empresas) a superar barreiras externas via contato direto com suas contrapartes no exterior.

Outro setor em que a paradiplomacia governatorial tem se mostrado relevante é a atuação direta dos governadores junto aos organismos financeiros multilaterais como forma de darem suporte político e agilidade processual aos procedimentos de realização de operação de crédito no exterior.<sup>243</sup> Para isso, é fundamental que os estados estejam permanentemente atentos às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fator imprescindível para obterem o aval do governo nacional para a alavancagem de recursos financeiros no exterior.

**5. Promover a profissionalização e a continuidade de pessoal:** afora garantir a continuidade de órgãos ou departamentos voltados especificamente para os assuntos internacionais, a experiência brasileira e a internacional têm demonstrado grande preocupação com o grau de profissionalização dos agentes públicos envolvidos com a agenda internacional dos estados. No que diz respeito à continuidade institucional, o caso do Rio Grande do Sul parece ser modelar: tendo sido um dos estados pioneiros na criação de uma assessoria internacional (1987), mais que política de governo, a continuidade do órgão parece haver se tornado política do estado. Mesmo com a alternância das forças políticas a governarem o estado e com modificações em sua estrutura operacional, a Área Internacional permanece como elemento integrante da estrutura institucional do estado sulista.

No que tange ao grau de continuidade de pessoal, guardada a dinâmica típica dos processos políticos e partidários, a experiência internacional abordada pela presente pesquisa indica que os governos dos estados deveriam possibilitar que pelo menos um dos altos funcionários envolvidos com os assuntos internacionais tivesse formação específica na área ou em áreas afins e que seu cargo fosse resultado de concurso público. Nesse particular, o programa INVEST São Paulo (Agência Paulista de Investimentos) possuiu uma estrutura de pessoal exemplar, com 19 funcionários com

---

<sup>243</sup>O tema da busca de operações de crédito realizadas por governos subnacionais estaduais junto aos organismos financeiros internacionais ainda carece de estudo específico.

mérito profissional formalmente certificado e contratados via concurso público com edital específico para o exercício de funções atinentes à área internacional.

Os estados do Amazonas, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Santa Catarina também são bons exemplos atuais de investimento na formação de seus quadros de operadores da paradiplomacia.

**6. Promover abordagens regionais no processo de negociação da concessão de incentivos fiscais a novos investimentos:** o *SIDO Survey 2008* e o *GU/UnB Survey 2009* registraram a percepção dos operadores, respectivamente da paradiplomacia estadual americana e brasileira, de que os investidores estrangeiros usam de estratégias oportunistas e agressivas na negociação da alocação de novos investimentos. A teoria de relações internacionais e a experiência de alguns operadores da paradiplomacia demonstram que essa situação podia ser enfrentada pelos agentes públicos estaduais mediante uma abordagem da atração de investimentos externos como um processo que, pelo menos nem sempre, constitua-se em um jogo de soma-zero. Quando é entendido que o processo pode compor-se de um jogo cooperativo e a alocação de um investimento em um estado “A” possa ser acompanhada de benefícios também para o estado “B”, torna-se mais fácil uma negociação regional da atração de novos investimentos. Obviamente, a existência de organismos interestaduais autônomos aumentaria a viabilidade de tipo de negociação, pois canalizaria o intercâmbio e as informações necessárias para atingir-se o consenso e uma estratégia conjunta e de escopo regional.

**7. Reunir em um só lugar os vários organismos promotores e supervisores das exportações:** consoante salientado pelas conclusões finais desta tese, há no Brasil uma evidente carência de um maior nível de cooperação entre os órgãos dos diferentes níveis de governo que são provedores de serviços de assistência às exportações. Uma vez que o governo de um determinado estado pode muito provavelmente não ser o único oferecendo serviços de apoio às empresas interessadas em exportar e, ao mesmo tempo, uma vez que existem diferentes procedimentos burocráticos municipais, estaduais e federais que os eventuais novos exportadores têm que satisfazer, seria de grande valia reunir em um só lugar tanto os órgãos promotores quanto supervisores da atividade exportadora.

A APEX, os escritórios regionais do Itamaraty, programas municipais de estímulo das exportações, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, consultorias privadas, federações da indústria e do comércio, câmaras comerciais bilaterais, entidades representativas das pequenas e médias empresas e até mesmo os Correios oferecem uma variedade de serviços voltados para o mesmo público-alvo dos programas estaduais de promoção das exportações. Colocar representantes dessas entidades sob o mesmo teto pode não só facilitar o contato entre os “clientes” desses serviços (as micro, pequenas e médias empresas), como maximizar o intercâmbio e a cooperação entre os próprios provedores dos serviços promocionais e de apoio às exportações. Uma vantagem adicional dos eventuais Centros Integrados de Promoção das Exportações (CIPEs) é agilizar o processo de emissão de licença para exportação, tornando desnecessário que os representantes das empresas tenham que se deslocar de um lugar para outro para acessar os diferentes órgãos da burocracia municipal, estadual e federal envolvidos no processo. Como geralmente esses processos abarcam o recolhimento de taxas, seria recomendável que os CIPEs possuíssem uma agência bancária, funcionando em horário estendido e adequado ao seu expediente.

Os governos estaduais do Brasil já possuem larga experiência com algo semelhante: os centros integrados de atendimento ao cidadão. Embora batizados com nomes distintos, os centros reúnem em um só lugar os vários órgãos do governo estadual, do Judiciário, bem como órgãos federais e municipais. Semelhantes centros têm tido excelente aceitação pelos contribuintes e são bons representantes do maior grau de racionalidade e eficiência de gestão pública ocorrido no País a partir dos anos de 1990. Por questão orçamentária, os CIPEs podiam ocupar um espaço nas acomodações físicas dos já existentes centros integrados de atendimento ao cidadão. Seria recomendável que ao *know how* que os estados brasileiros já desenvolveram com os centros integrados de atendimento ao cidadão se somasse um estudo mais detalhado do programa do estado de New Hampshire, o *NH International Trade Resources Center* — iniciativa pioneira nos Estados Unidos.

**8. Estabelecer mecanismos próprios, precisos e confiáveis de avaliação de desempenho:** governos subnacionais que dependem exclusivamente de dados econômicos gerais fornecidos pelo governo federal tendem a deixar de monitorar e mensurar especificidades e particularidades do desempenho de programas estaduais voltados para os negócios internacionais. Por exemplo, estatísticas do governo federal

acerca do comportamento das exportações de um estado ou sobre a entrada de investimentos externos diretos no mesmo estado geralmente não possuem dados que possibilitem indicar ou mensurar o real impacto dos programas estaduais de promoção das exportações e de atração de investimentos tiveram sobre os indicadores atingidos. Diante disso, até mesmo programas bem-sucedidos podem correr o risco de sofrerem modificações inadequadas ou, por falta de apoio dos grupos de interesses ou do parlamento estadual, virem a ser interrompidos. Por essa razão, é incisivo que os governos estaduais, que já se encontram relativamente bem equipados em termos de informatização, instituições e pessoal, gerem e monitorem sua própria estatística relacionada aos assuntos internacionais do estado.

Na ausência de um consenso definitivo e generalizado sobre quais seriam os melhores e mais eficientes mecanismos de avaliação do desempenho dos programas de promoção dos negócios internacionais do estado, os analistas e técnicos ligados ao setor concordam que a melhor forma de chegarem a indicadores precisos e confiáveis é mediante a consulta direta junto às empresas e outros grupos para os quais os programas sob avaliação foram criados. Medidas dessa natureza contribuiriam para elevar o nível de *transparência/accountability* da paradiplomacia estadual brasileira.

**9. Apoiar a criação de “observatórios da paradiplomacia”:** Aproveitar a disseminação dos programas de relações internacionais nas instituições de ensino superior ao redor do país e, em parceria com essas instituições, promover o acompanhamento e documentação de dados e tendências da atuação internacional do estado. O tratamento estatístico e analítico desses dados podem ser úteis para mapear eventuais pontos fortes ou fracos dessa atuação e, ao mesmo tempo, serem utilizados para comparar com a situação da paradiplomacia em outros estados da federação, mediante a identificação de experiências subnacionais na arena internacional que sejam exitosas e replicáveis.

### **C.2.2. Recomendações às Assembleias Legislativas Estaduais**

**1. Contribuir para a construção de consenso sobre a agenda internacional do estado:** consultas dos deputados estaduais junto às suas bases políticas e junto aos atores sociais interessados e a realização de audiências públicas sobre o tema são alguns dos caminhos recomendados para alcançarem-se um consenso sobre as prioridades do estado em matéria de assuntos internacionais. A realização de audiências e a criação de

comitês e comissões permanentes de assuntos internacionais dentro das casas legislativas estaduais têm o potencial de ampliarem o conhecimento dos parlamentares sobre as reais oportunidades e desafios trazidos pela penetração das forças da interdependência global nos assuntos de competência estadual e da influência desses fatores sobre a opinião pública e os processos eleitorais (WHATLEY, 2003, p. 15). Esse aumento da conscientização parlamentar sobre a importância dos temas internacionais pode minimizar as forças e tendências comuns de que as assembleias legislativas dos estados só se ocupem dos programas internacionais do governo estadual ante a episódios de má gestão de recursos públicos ou escândalos envolvendo a comitiva do governador em missão ao exterior.

**2. Supervisionar e avaliar o desempenho dos projetos e programas internacionais mantidos pelo estado:** a supervisão das atividades internacionais do governo do estado é uma extensão natural do papel constitucional do poder Legislativo estadual. Um elemento categórico dessa atividade supervisora deve ser a avaliação do desempenho dos projetos estaduais de dimensão internacional, particularmente aqueles voltados para o estímulo dos negócios internacionais. No caso específico dos programas de incentivo às exportações, fiar-se somente nos relatórios providos pelas agências do governo federal não é suficiente para medir o grau de eficiência e eficácia dos programas ligados ao setor. Recomenda-se que esses relatórios sejam confrontados com audiências públicas em que as lideranças empresarias alvejadas pelos programas de promoção das exportações possam emitir sua avaliação pessoal e direta a respeito dos mesmos.<sup>244</sup> O engajamento do legislativo estadual com a agenda internacional do estado soma-se aos demais quesitos necessários para aumentar o grau de *transparência/accountability* da paradiplomacia estadual brasileira.<sup>245</sup>

**3. Salvaguardar os interesses do estado nos acordos comerciais internacionais negociados pelo governo nacional:** o governo nacional brasileiro, por meio de mais de um de seus ministérios, está constantemente implicado em negociações comerciais internacionais, envolvendo vários países e regiões do mundo e diversos setores produtivos e interesses nem sempre convergentes dos entes federados estaduais ou municipais. Como representantes dos vários segmentos da sociedade de seus estados

---

<sup>244</sup> Idem, p.17.

<sup>245</sup> Reconhece-se que a ação fiscalizadora das Assembleias Legislativas Estaduais é constrangida pelas práticas clientelistas e pela grande dependência política dos legisladores em relação ao executivo, fatores esses que aparentem ser em nível mais elevado que na esfera federal.

e de seus interesses, os deputados estaduais poderiam maximizar a proteção desses interesses mediante a criação de comitês ou comissões dentro das assembleias legislativas estaduais e da câmara distrital que acompanhasse e se manifestasse publicamente sobre as posições a serem defendidas pelos negociadores federais e, adicionalmente, instasse o Executivo estadual a se manifestar a respeito.

### **C.2.3. Recomendações ao Governo Federal**

**1. Apoiar a institucionalização dos fluxos intergovernamentais atinentes à atuação internacional dos estados:** a atuação da AFEPA e dos escritórios regionais do Itamaraty são manifestações da capacidade inovadora do Ministério das Relações Exteriores. Mas elas não são suficientes para darem conta do caráter difuso da política e economia mundiais e de seus impactos sobre os diferentes níveis de governo do Brasil. Para além da *modernização conservadora*, o estado nacional brasileiro poderia abrir mais canais formais para a participação dos entes federados na formulação de sua política comercial. Para tanto, faz-se mister que pelo menos os estados (que, em certo sentido, são representantes mais próximos dos municípios) tenham participação formal e efetiva na CAMEX e, adicionalmente, que sejam criados mecanismos de consulta e intercâmbio entre a APEX e os programas estaduais de promoção das exportações e atração de investimentos.

**2. Consolidar a percepção federativa do fenômeno da paradiplomacia:** como defendido por uma das abordagens da teoria da globalização, o ativismo internacional dos governos subnacionais (isto é, a paradiplomacia) não deve ser visto como um assalto ao estoque de soberania do estado nacional, mas apenas como uma necessária reconfiguração ou adaptação do estado contemporâneo às novas condições e forças globais. A paradiplomacia não é uma ameaça à diplomacia. Na verdade, ela é condizente com as tradições fundadoras do republicanismo e do federalismo brasileiros. Desta feita, o engajamento internacional dos estados não é necessariamente uma ameaça à política externa conduzida por Brasília, isso porque eles não são adversários, mas partes constitutivas e pétreas da constitucionalmente indissolúvel República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

### FONTES PRIMÁRIAS (ARQUIVOS)

Council of State Government. **State government conducted international trade and business development programs.** Technical study report (Springfield, VA: National Technical Information Service, June 1977).

National Governor Association. Relatório: Export and Foreign Investment: the role f the states and its linkage to federal action (Washington, D.C., 1981).

National Governor Association Archive. **Proceedings of the National Governors' Association Annual Meeting.** Second Annual Meeting, Washington, DC,. Library of Council of State Governments: Washington, 1909.

\_\_\_\_. Twenty-Sixth Annual Meeting, 1933, Washington, DC. Library of Council of State Governments: Washington, 1933.

\_\_\_\_. Thirty-Third Annual Meeting, 1940.. Library of Council of State Governments: Washington, 1940.

\_\_\_\_. Thirty-Fourth Annual Meeting, 1941. Library of Council of State Governments: Washington, 1941

\_\_\_\_, Thirty Fifth Annual Meeting, Asheville – North Carolina, 1942. Library of Council of State Governments: Washington, 1942.

\_\_\_\_. Thirty-Seventh Annual Meeting, Hershey, Pennsylvania, 1944. Library of Council of State Governments: Washington, 1944.

\_\_\_\_. Thirty-Eighth Annual Meeting, Mickinac Island – Michigan, 1945, Library of Council of State Governments: Washington,

\_\_\_\_. Forty-Ninth Annual Meeting, Atlantic City – New Jersey, 1956. Library of Council of State Governments: Washington

\_\_\_\_. Fifty-Second Annual Meeting, San Juan – Puerto Rico, 1959. Library of Council of State Governments: Washington

\_\_\_\_. Fifty-Third Annual Meeting, Glacier National Park – Montana, 1960. Library of Council of State Governments: Washington

\_\_\_\_. Fifty-Fourth Annual Meeting, Honolulu - Hawaii, 1961. Library of Council of State Governments: Washington,

\_\_\_\_. Fifty Annual Meeting, Miami Beach - Florida, 1963. Library of Council of State Governments: Washington

\_\_\_\_. Meeting. Fifty-Seventh Annual Meeting, Cleveland - Ohio, 1964. Library of Council of State Governments: Washington, 1964.

\_\_\_\_. Sixty Annual Meeting, SS Independence – Virgin Island, 1967, Library of Council of State Governments: Washington, 1967.

\_\_\_\_. Sixty-Fifth Annual Meeting, 1972. Library of Council of State Governments: Washington, 1972.

\_\_\_\_. Sixty-Seventh Annual Meeting, 1974. Library of Council of State Governments: Washington, 1974.

\_\_\_\_. 1975 Winter Meeting,. Library of Council of State Governments: Washington, 1975.

\_\_\_\_. Seventh-Second Annual Meeting, 1978. Library of Council of State Governments: Washington, 1978.

\_\_\_\_\_. 1979 Winter Meeting, . Library of Council of State Governments: Washington, 1979.

#### FONTES PRIMÁRIAS (SURVEYS)

The Role of State Legislature in International Affairs. Washington, D.C.: Council of State Government & George Mason University, 2002.

2009 Georgetown University & University of Brasília Survey of Brazilian and U.S. States' Global Activity. Washington, DC: 2009.

Global Activity by U.S. States: Findings of a Survey of State Government International Activities, the George Washington University, July 2003.

SIDO Survey 2006: Trends in State International Business Development. Washington, D.C.: State International Development Organizations, 2006.

SIDO Survey 2008: Trends in State International Business Development. Washington, D.C.: State International Development Organizations, 2008.

#### FONTES PRIMÁRIAS (ENTREVISTAS)

ALMEIDA, Wilson. A Atuação Internacional dos Governos Estaduais. Ex-operador de paradiplomacia do Governo do Estado de Goiás. 17/05/2009. Washington, DC. Entrevista concedida à Ironildes Bueno.

BESSA, Nelson. Entrevista com um ex-operador da paradiplomacia. - Assessor de Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Ceará. 31/05/2010. Entrevista escrita, concedida via e-mail a Ironildes Bueno.

PRATES, Jean-Paul. Secretário de Energia e Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Norte. 16/04/2009. Entrevista por telephone, concedida a Ironildes Bueno.

SCHAFFER, Sandra.. A Atuação Internacional dos Governos Estaduais.. Entrevista por telefone. 03/03/2009. Entrevista por telefone, concedida a Ironildes Bueno.

SMID, Bernhard. A Atuação Internacional dos Governos Estaduais.. Ex- Secretário Executivo de Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Amazonas.08/10/2010. Entrevista por telephone, concedida a Ironildes Bueno.

SPADALE, Pedro. Funcionário do Assessoria de Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro. 13/04/2009. Entrevista por telefone, concedida a Ironildes Bueno.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, M. P. Brazil as a debtor, 1824-1931. In: **Economic History Review**, 59, 2006.

ABRÚCIO, Fernando; COSTA, Valeriano. **Reforma do estado e o context federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

AFFONSO, Ruy B. A.; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy. An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 185-209.

ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

ALMEIDA, Wilson. **Mercosul**: efeitos da integração assimétrica. Goiânia: Editora e Espaço de Cultura Brasileira, 2003.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de Estado. Blumenau: Edifurb, 2002.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, 2005, n.24, p. 69-85.

BAYLES, J.; SMITH, S. **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BARRETO, Maria Inês. **Gestão estratégica do poder executivo do estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul.** 2001. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

BEZERRA, Eduardo. A transformação recente do perfil econômico do Ceará. **Centro de Estudos Konrad Adenauer**, São Paulo, n°. 15, 1998, p. 209-216.

BLATTER, Joachin et al. The foreign relations of European regions. In: **Publius: the journal of federalism**, winter 2008, p. 469-490..

\_\_\_\_\_. Preconditions for foreign activities of European regions: tracing causal configurations of economic, cultural, and political strategies. In: **Publius: the Journal of federalism**, winter 2010, p. 1-29.

BLASE, Julie. **Has globalization changed U.S. federalism?** The increasing role of U.S. states in foreign affairs: Texas-Mexico relations. 2003. Tese (Doutorado) – Faculty of the Graduate School of the University of Texas at Austin, Austin.

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

BRASIL, Ministério da Agricultura. Finanças da União e dos Estados, 1822-1913. Rio de Janeiro, 1917.

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

BROOKS, Glenn. **When governors convene.** Baltimore: John Hopkins Press, 1961.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CADERMATORI, Lindolpho. **Federalismo e política externa: uma abordagem teórica e normativa.** 2005. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

CAMMILERI, J.; FALK, J. **The end of sovereignty?** The politics of a shrinking and fragmented world. Aldershot: Edward Elgar, 1992.

CAPORASO, James; LEVINE, David. **Theories of political Economy.** Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

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

CARTER, Jimmy. **Remarks of the President at the International Trade Seminar of the National Governors' Association,** Press release from the Office of the White House Press Secretary, February 25, 1979.

CHAMPNEY, Dawn. Pronunciamento em evento promovido pelo Canada Institute do Woodrow Wilson Center. Washington, D.C., 13/10/2009.

CHEN, Zhinin. Coastal provinces and China's policy making. In: HAO, Yufan; SU, Lin. **China's foreign policy making: societal force and Chinese American policy.** 2005.

CHEUNG, Jae Ho Chung; LIN, Zhinin (Eds.). **Provincial strategies of economic reform in post-Mao China: leadership, politics and implementation.** Armonk, New York: Sharpe, 1998.

CHEUNG, Peter T.Y.; TANG, James T.H. The external relations of China's provinces. In: LAMPTOM, David M. (Ed.). **The making of Chinese foreign policy and security polic in the ear of reform, 1978-2000.** Stanford: Stanford University Press, 2001, p. 91-120.

COLACRAI, Miryam, y ZUBELZÚ, Graciela. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la ultima década: una lectura desde las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, T., WANDERLEY, L.E., BARRETO, M.I., y MARIANO, M.P. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004, p. 313-344.

CONLAN, Timothy; SAGER, Michele. **International Dimensions of American Federalism: State Policy Responses to a Changing Global Environment**. Washington DC: George Mason University, 1997.

CONLAN, Timothy. *From new federalism to devolution: twenty-five years of intergovernmental reform*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 1998.

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

\_\_\_\_\_. **Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs**. Forum of federations, Workshop on Constituent Units in International Affairs Hanover, Germany, October, 2000. Disponível em <<http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-int-cornago.pdf>>. Acesso: 20/10/2008.

CRIEKEMANS, David. **How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy': the case of Flandres (1993-2005)**. Antuérpia: Universidade da Antuérpia, 2006.

DAVILA, Consuelo; SCHIAVON, Jorge; VELAZQUEZ, Rafael. 2008. **La paradiplomacia de las entidades federativas de Mexico**. Cidade do México: CIDE, 2008.

DUCHACEK, Ivo D. **Comparative federalism: the territorial dimensions of politics**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

\_\_\_\_\_. The international dimension of subnational self-government. In: **Publius: the journal of federalism** 14 (Fall 1984): 5-31.

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

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais**. Brasília; Edunb, 2000.

EDISIS, Adrienne T. **Global Activities by U.S. States: Findings of a Survey of State Government International Activities**. Washington: George Washington University Press, 2003.

FARIAS, Deborah Barros Leal. **Federalismo e relações internacionais**. Brasília: UnB, 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, 2000.

FIORI, José Luiz. O federalismo diante do desafio da globalização. In: **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

FRITSCHER, André. **Bargaining for fiscal control: tax and federalism in Brazil and Mexico, 1870-1940**. 2009. Tese ( Ph.D. em Economia) – Boston University, Boston.

FRY, Earl H. (1993). The U.S. States and Foreign Economic Policy: Federalism in the 'New World Order. In: Brian Hocking (ed.) **Foreign Relations and Federal States**. London: Leicester University Press, 122-139.

\_\_\_\_\_. **The expanding role of state and local government in U.S. Foreign Affairs**. New York: Council of Foreign Relations, 1998.

GADDIS, John Lewis. History, science, and the Study of International Relations. In: WOODS, Ngaire. **Explaining International Relations since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

GEDDES, Barbara. How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. **Political Analysis**, vol.2, 1990.

GELFSTEIN, Sergio Rodriguez (coord.). (2006), la Paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas. In: **La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales**. Cidade do Mexico: Miguel Angel Porrúa, 2006, p. 128-146.

GIDDENS, Anthony. The consequences of modernity. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 60-66.

GILPIN, Robert. **Global Political economy**: understanding the international economic order. Princeton, N.J. Princeton University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. The national state in the global economy. In: HELD, David; MCGREW, MCGREW, Anthony. **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 349-358.

GOLDIN, Robert; TILLY, Charles. **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GOODMAN, David S.G.; SEAGAL, Gerald (Eds.). **China deconstructs**: politics, trade and regionalism. Londres: Routledge, 1994.

HELD, David et al. **Global transformations**: politics, economics and culture. Stanford: Stanford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. Cambridge: Polity Press, 2003.

\_\_\_\_\_. **Globalization theory**: approaches and controversies. Cambridge: Polity Press, 2007.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalization in question**: the international economy and possibilities of governance. Cambridge: Polity Press, 1996.

\_\_\_\_\_. **Globalization in question**. Cambridge: Polity Press e Blackwell Publishing, 1999.

\_\_\_\_\_. The limits to economic globalization. In: HELD, David; MCGREW, MCGREW, Anthony. **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 335-348.

HOFFMANN, Stanley. Crash of globalizations. In: **Foreign affairs**, vol. 81, No. 4, 2002, p. 104-115.

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

HOCKING, Brian. Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING,

MICHAEL. **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 17-39.

HUNTINGTON, S.P. **The crash of civilization and the remaking of world order**. New York: Simon and Schuster, 1996.

IGLESIAS, Valeria. 2008. In: IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela. **Las provincias argentinas en el escenario internacional**: Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008.

Italia, Ministério das Relações Exteriores. Collaboration with the Regions. Disponível em: <<http://esterj.it.eng/4-28-68.asp>>. Acesso: 15/08/2009.

LOVE, J.L. Federalismo y regionalism en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M. **Federalismos latinoamericanos**: Mexico/Brasil/Argentina. Cidade do México, 1993.

JAIN, Purnendra Chandra; TAKASHI, Inoquchi. **Japanese foreign policy today**: a reader. Palgrave Publishing: 2000.

JENKINS, Rob. India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm. In: **Publius**: the Journal of federalism, vol. 33, no. 4, fall 2003, p. 63-82.

JERVIS, Robert. (1976), **Perceptions and Misperceptions in International Politic**. Princeton , N.J. : Princeton University press, 1976.

JOHNSOM, K. Subnational development in federal systems: the case of Western Australia. 2006. Tese (Doutorado) – School of Earth and Geographical Sciencies, University of Western Australia.

JOHNSON & JOSLYN. **Political science Research Methods**. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1991.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 77-107.

*KAISER, Karl.* Transnationale Politik. in: CZEMPIEL, Ernst-Otto (ed.). **Die anachronistische. Souveränität.** Opladen, 1969, p. 80-109.

KATZENSTEIN, Peter. International relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states. In: **International Organization**, 30 (Winter 1976): 1-45.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In VIGEVANI, Tullo et al (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 49-75.

KEATING, Michael; LOUGHLIN, John (eds.). **The political economy of regionalism.** Londres: Frank Cass & Co Ltd, 1997.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transnational relations and world politics,** Cambridge: Harvard University Press, 1971.

\_\_\_\_\_. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence:** world politics in transition. Boston: Little, Brown: 1977.

\_\_\_\_\_. Globalization: What's New? What's Not? (And So What?). **Foreign Policy.** Issue 118 (spring 2000).

\_\_\_\_\_. Globalization: what is new? What is not? (And so what?). In: HELD, David; MCGREW, MCGREW, Anthony. **The global transformations reader:** an introduction to the globalization debate. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 335-348.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 19896.

KINCAID, John. The American governors in international affairs. In **Publius:** the journal of federalism 14 (Fall 1984): 95-114.

\_\_\_\_\_. Constituent diplomacy in federal polities and the nation state: conflict and cooperation. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and international relations:** the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990. P. 54-75.

\_\_\_\_ From dual to coercive federalism in American intergovernmental relations. In: JUN, JOMG S.; WRIGHT, Deil S. (eds). **Globalization and decentralization: institutional contexts, policy issues, and intergovernmental relations in Japan and the United States.** Washington, DC.: Georgetown University Press, 1996.

KING, KOHANE & VERBA. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Princeton University press, 1994.

KIRK, Jason. **India and the World Bank: the politics of aid and influence.** London: Anthem Press, 2010.

KLINE, John. **State government influence in U.S. international economic policy.** Lexington, MA: Lexington Books, 1982.

\_\_\_\_ The international economic interests of U.S. states. In: **Publius: the journal of federalism** (Fall, 1984): 81-94.

KOSELLECK, Reinhart. **Vergangene Zukunft. zur semantik geschichtlicher Zeitten.** Frankfurt: Suhrmp, 1993.

KOVZIRIDZE, Tamara. **Hierarchy and independence in multi-level structures: foreign and European relations of Belgian, German, and Austrian federal entities.** 2004. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Vrije Universiteit Brussel, Bruxelas.

KRASNER, S. Economic interdependence and independent statehood. In: JACKSON, R.H.; JAMES, A. **States in a changing world.** Oxford: Oxford University Press, 1993.

KUZNETSOV, Alexander. **Paradiplomacy as the domestic source of Russian Foreign polic.** ISA's 50<sup>th</sup> Annual Convention. New York, 15/02/ 2009. Disponível em: < [http://www.allacademic.com/meta/p311753\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p311753_index.html)>. Acesso: 10/09/2010.

LATOUCHE, Daniel. "State Building and Foreign Policy at the Subnational Level," in DUCHACEK, Ivo D. (Ed.). **Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments.** New York: Greenwood Press, 1988.

LEACOCK, Ruth. **Requiem for Revolution: the United States and Brazil, 1961-1969.** Frankfort: Kentucky University Press, 1990.

LECOURS, Andre. **Sub-State Nationalism and Paradiplomacy: The Case of the Basque Country.** Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004. Disponível em: <[http://www.allacademic.com/meta/p74046\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p74046_index.html)>. Acesso: 29/06/2009.

\_\_\_\_\_. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world.** Amsterdam: Netherland Institute of International Relations, 2008.

\_\_\_\_\_. “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions”. **International Negotiation**, 7, pp. 91-114, 2002.

LESSA, José Vicente S. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados pelos governos não-centrais.** Brasília: MRE, 2003. Tese, XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2003.

MAIA, José Nelson Bessa & FARIAS, Déborah Barros Leal. **Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará.** Fortaleza: IBRI/Livro Técnico, 2005.

MANNING, Bayless. The Congress, the Executive, and intermestic affairs: three proposals. In: **Foreign Affairs** 55 (January 1977). 306-322.

MARIN, Anais. **Saint-Pétersbourg, ville-frontière d'Éurope: Extraversion, paradiplomatie et influence de la “capital du Nord” sur la politique étrangère de la Fédération de Russie, 1990-2003.** 2006 (Tese de Doutorado), Ecole Doctorale de Sciences Po, Paris.

MATTOO, Amitabh; HAPPYMON, Jacob, Republic of India, in Hans Michelmann (ed), **Foreign Relations in Federal Countries** (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press and Forum of Federations, 2009), 169-187.

MATHEWS, Jessica T. Power Shift. In: **Foreign policy**, Jan./Fev. 1997, p. 134-149.

MEDEIROS, Marcelo de A. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, no.1, Vol. 49, 2006, p. 43-67.

MING, Xia. **The dual developmental state: development strategy and institutional arrangement for China's transition**. Aldershot: Ashgate Publishing, 2000.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores da África do Sul. Provinces trits. Disponível em: <[www.dfa.gov.za/foreign/index.htm](http://www.dfa.gov.za/foreign/index.htm)>. Acessado: 30/10/2010.

MEHTA, Pratap B. Índia: Fragmentation amid Consensus, In: **Journal of Democracy**, vol. 8, no. 1 (1997), p. 56-69.

MONTERO, Alfred P. Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism. In KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy J. **Power. Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Process**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000, p. 58-76.

MUSACCHIO, Aldo; FRITSCHER, André. **Endowments, fiscal federalism, and the cost of capital for states: evidence from Brazil, 1891-1930**. Texto apresentado na Harvard Conference on New Frontiers of Latin American Economic History. Boston: Harvard Business School, outubro de 2009.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 2005. Dissertação ( Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

OHMAE, K. **The borderless world**. Londres: Collin, 1990.

PAIKIN, Damián. **Integración regional y nuevos pactos federales: el rol de los gobiernos subnacionales en el Mercosur**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

PALERMO, J. Die Aussenpolitik der italienischen Regionen. In: Hrbek, R. (Ed.). **Aussenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt**. Baden-Baden: Nomos, 2003.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomacie identitaire en Catalogne**. Montreal: Les Presses de L'Université Laval, 2003.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Federalismo e relações internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo**. 2000. Dissertação (Mestrado), Universidade do Vale do Itajaí.

\_\_\_\_\_. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 283-312.

PRZEWORSKY, Adam. **Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PUTNAM, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two –level Games". *International organization*, v.42, n. 3, summer, 1988.

RAVENHILL, John. Federal-States Relations in Australian External Affairs. In: Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds), **Paradiplomacy in Action**. The Foreign Relations of Subnational Governments. London: Frank Cass, 1999, p.134-152.

RIBEIRO, Ricardo Allagio.. **A Teoria da Modernização, a Aliança para o Progresso e as Relações Brasil-Estados Unidos**. São Paulo: Perspectivas, 2006.

RISSEN-KAPPEN, Thomas. Bringing Transnational Relations Back In: Introduction. In RISSEN-KAPEN, Thomas (ed.). **Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, Gilberto M.A. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros**. 2004. Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics: A theory of change and continuity**. New Jersey: Princenton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Along the domestic-foreign frontier**. Exploring governance in a turbulent world. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. Governance in a new global order. In: : HELD, David; McGREW, McGREW, Anthony. **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate.** Cambridge: Polity Press, 2003, p. 223-234.

SAICH, Tony. **Governance and Politics in China.** Palgrave Macmillan, 2001.

SAMPAIO, Cid. *Quatro anos de governo.* Recife: Governo do Estado, 1963.

SAMUELS, David; ABRÚCIO, Fernando. Federalism and Democratic Transition: The “New” Politics of the Governors in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism** 30:2 (Spring 2000), p. 43-61.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas.* São Paulo: Saraiva, 2006. p. 428-445.

SARTORI, G. Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method in DOGAN & ALI (Eds), **Comparing Nations: Concepts, Strategies and Substance.** Oxford (UK) and Cambridge (US): Blackwell, 1994.

SCHOTT, Jeffrey. Pronunciamento em evento promovido pelo Canada Institute do Woodrow Wilson Center. Washington, D.C., 13/10/2009.

SEGAL, Gerald. Deconstructing foreign relations. In: GOODMAN, David S.G.; SEAGAL, Gerald (Eds.). **China deconstructs: politics, trade and regionalism.** Londres: Routledge, 1994.

SHIRK, Susan. **The political logic of economic reforms in China.** Berkley: University of California Press, 1993.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo.** Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

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

SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units.* New York: Oxford University Press, 1990.

SOLDATOS, Panayotis. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In BROWN, Douglas; FRY, Earl (eds.). **States and provinces in the international economy**. Los Angeles: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993, p. 45-64.

SRIDHARAN, Kripa. Federalism and Foreign Relations: The Nascent Role of the Indian States. In: **Asian Studies Review**, vol. 27, no. 4, December 2003.

STRANGE, Susan (1994), Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms and Diplomacy, in STUBBS, Richard; UNDERCHILL, G. (eds). **Political Economy and the changing Global Order**. London, Macmillan, 1994.

\_\_\_\_\_. **The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

STUART, Harris. **Globalization and China's diplomacy: structure and process**. Working paper 2002/9, Department of International Relations, Australian National University, Canberra, December, 2002.

TENDLER, Judith. **Good Government in the Tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. **The economic war between the states**. Texto apresentado no OECD/State Government of Ceará Meeting on Foreign Direct Investment and Regional Development, Fortaleza, 12 de dezembro de 2002.

TREVIÑO, Jorge Palacios. **Análisis critic jurídico de la Ley sobre Celebración de Tratados**. Cidade do México: SRE, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis. **De la démocratie en Amérique**. Paris: 1835.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael. La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. In: **Relaciones Internacionales** (UNAM), núm. 96, 2006.

VERSANO, Ricardo. **A evolução do Sistema Tributário Brasileiro: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas em Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 27, n.1, abril, 1997.

VESENTINI, Carlos Alberto. **A Teia do Fato: Uma Proposta de Estudo sobre a Memória Histórica**. São Paulo: HUCITEC História Social USP, 1997.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 62, São Paulo: Outubro, 2006, p. 127-139.

\_\_\_\_ et al. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. Relatório final de projeto. São Paulo: FUNDAP, CEDEC, PUC, 2002.

\_\_\_\_. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

VIOLA, Eduardo e LEIS, Hector. (2002), Mudanças na direção de uma globalização multidimensional complexa. **ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política**, III Encontro Nacional da ABCP, em 28-31 de julho 2002, UFF – Niterói. Disponível em < <http://www.cfh.ufsc.br/~dich/TextoCaderno40.pdf>>. Acessado em 13.11.2007.

WHATLEY, Chris. **State Official's Guide to International Affairs**. Lexington: Council of State Governments, 2003.

\_\_\_\_. Pronunciamento em evento promovido pelo Canada Institute do Woodrow Wilson Center. Washington, D.C., 14/10/2009.

WONG, Christine P.W. Central-local relations in an era of fiscal decline: the paradox of fiscal decentralization in post-Mao China. In: **The China Quarterly**, 128, p. 691-715.

World Bank. World Bank and the state of Minas Gerais. Disponível em <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21871953~menuPK:3817195~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html>>. Acesso: 03/04/2009.

ZHENG, Yongnian. Perforated sovereignty: provincial dynamism and China's foreign trade. In: **Pacific Review**, Vol. 7, No. 3 (1994), p. 309-321.

## GLOSSÁRIO DE TERMOS DA PARADIPLOMACIA

### ATORES MISTOS

Atores internacionais situados a meio caminho entre o que James Rosenau denominou de “atores condicionados pela soberania” e “atores livres de soberania” (SALOMON; NUNES, 2007). Classificação utilizada por Hocking e por Paquin para enquadrar os governos não-centrais como atores internacionais (HOCKIN, 2004; PAQUIN, 1997, 2004). Como atores mistos, as partes constituintes dos estados nacionais (estados, províncias, municípios, etc), por um lado, usufruem de seu status de estado no nível doméstico, que lhes faculta a capacidade de participarem no processo de tomada de decisão da política externa nacional. Por outro, assemelham-se aos atores internacionais desprovidos de soberania, o que lhes faculta empreenderem ações direcionadas a objetivos específicos, sem a necessidade de envolvimento na ampla e variada agenda internacional, como ocorre com o estado nacional (NUNES, 2005, p.19).

### ATORES SUBNACIONAIS

Partes constituintes dos estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional. Diferem-se das Organizações Internacionais Não-Governamentais (OING) e das Corporações Transnacionais (CTN), uma vez que são atores estatais, ainda que não falem em nome de um estado nacional ou uma organização internacional. Podem ser representantes tanto do governo (poder Executivo), do parlamento (poder Legislativo) ou da magistratura (poder Judiciário) dos entes constitutivos de um determinado estado nacional (estados, províncias, cantões, regiões, *prefeituras*, departamentos, *Länder*, *Oblasts*, municípios, condados, distritos, etc).

### GOVERNOS SUBNACIONAIS

Governos (**poder Executivo**) das partes constituintes dos estados nacionais. O conceito difere-se da definição de “atores subnacionais” em pelo menos dois aspectos. Primeiro, a definição de “governos subnacionais” não implica necessariamente que eles estejam atuando internacionalmente. Segundo, o conceito de “governos subnacionais” aplica-se exclusivamente ao braço executivo dos entes constitutivos dos estados nacionais, não incluindo, portanto, os poderes Legislativo e Judiciário.

## COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Atividades, ações e programas de intercâmbio e cooperação que se estabeleçam entre — e sob a iniciativa de — atores subnacionais constituintes de dois ou mais diferentes estados nacionais.

## DIPLOMACIA

“A gestão de relações entre estados [nacionais] e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais” (BULL, 2002, p. 187).

### DIPLOMACIA FEDERATIVA

Ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas (BORGEA, 2001).

### DIPLOMACIA DE MÚLTIPLAS CAMADAS

Interação entre os níveis nacional e subnacional de governos na consecução da política externa nacional. Pressupõe a existência de sólidos pontos de convergência entre os interesses do governo nacional e de suas partes constituintes (HOCKING, 2004).

## GLOBALIZAÇÃO

Processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais — avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto —, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais (HELD et al, 1999, p.16).

### GOVERNOS SUBNACIONAIS REGIONAIS (GSR)

Governos (**poder Executivo**) das partes constituintes dos estados nacionais detentoras de jurisdição regional (estados, províncias, etc). Não inclui os governos dos entes constituintes detentores de jurisdição meramente local (municípios, distritos, etc).

### GOVERNOS NÃO-CENTRAIS (GNC)

Governos (poder Executivo) das partes constituintes dos estados nacionais (estados, províncias, cantões, regiões, *prefeituras*, departamentos, *Länder*, *Oblasts*, municípios, condados, distritos, etc). Não inclui necessariamente o parlamento (poder

Legislativo) ou a magistratura (poder Judiciário) dos entes constituintes de um determinado estado nacional.

### INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

Situação das relações internacionais contemporâneas, caracterizada pelos impactos recíprocos entre países ou atores nos diferentes países e pautada sobretudo pela (a) multiplicidade de atores e de canais de interação, (b) por agenda ampla e desprovida de rígida hierarquia e (c) pelo aumento da importância dos fatores políticos domésticos na determinação de posições da política internacional (KEOHANE; NYE, 1977).

### INTERMÉSTICO

Natureza dos assuntos internacionais contemporâneos, marcados por serem simultânea, profunda e inseparavelmente tanto internacionais quanto domésticos (MANNING, 1997, p.309).

### PARADIPLOMACIA

#### a) Conceito mínimo:

Relações externas de governos subnacionais.

#### b) Conceito alargado:

Engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc* com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover temas socioeconômicos ou culturais, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais (CORNAGO, 2000 p. 2).

### PARADIPLOMACIA AMERICANA

Tendências ou características da paradiplomacia conduzida pelo conjunto ou subconjuntos dos atores subnacionais constitutivos do estado nacional estadunidense.

### PARADIPLOMACIA BRASILEIRA

Atividades, iniciativa ou tendências da paradiplomacia conduzida pelo conjunto ou subconjuntos dos atores subnacionais constitutivos do estado nacional brasileiro.

## PARADIPLOMACIA CONTEMPORÂNEA

Refere-se à atual situação de engajamento internacional dos governos subnacionais, percebida como um dos elementos constitutivos da globalização contemporânea. Seu emprego serve para distinguir a fase atual da paradiplomacia de situações ou episódios ocorridos anteriormente a II Guerra Mundial.

## PARADIPLOMACIA MODERNA

Alude às situações e episódios de envolvimento internacional de governos subnacionais ocorridos do século XIX ao XX (até 1945). Seu emprego serve, sobretudo, para distinguir essas situações e episódios da fase contemporânea do engajamento internacional dos atores subnacionais.

## PARADIPLOMACIA GLOBAL

Contatos políticos com nações distantes que levam governos não-centrais a terem ou manterem contato tanto com centros comerciais, industriais ou culturais em outros continentes, quanto com os diversos níveis de governo ou agências de nações estrangeiras (DUCHACEK, 1986, pp. 246-247).

## PARADIPLOMACIA GOVERNATORIAL

Iniciativas e atividades paradiplomáticas conduzidas diretamente pelo chefe do poder Executivo de um governo subnacional regional (governador de estado, governador de província, etc).

## PARADIPLOMACIA ECONÔMICA

Iniciativas, atividades e programas conduzidos por governos subnacionais com dimensão internacional e voltados principalmente para a obtenção de ganhos econômicos, em particular a promoção das exportações, a atração de investimentos e a obtenção de financiamento internacional.

## PARADIPLOMACIA REGIONAL

Iniciativas e atividades transfronteiriças de governos subnacionais. Geralmente levam a “regimes cooperativos” transfronteiriços (AQUIRRE, 1999, p.189).

## PARADIPLOMACIA TRANSREGIONAL

Contatos, geralmente institucionalizados, entre governos não-centrais que não são geograficamente vizinhos, mas cujos governos nacionais o não (AQUIRRE, 1999, p.189-190).

## PROTODIPLOMACIA

Condução de relações internacionais por governos não-centrais que têm por objetivo o estabelecimento de um estado plenamente soberano. [A protodiplomacia] contrasta com as atividades paradiplomáticas, as quais estão primariamente preocupadas com assuntos econômicos, sociais e culturais (AQUIRRE, 1999, p.190). .

## REGIONALIZAÇÃO

“Conjunto de transações, fluxos, redes e interações entre grupos funcionais ou geográficos de estados ou sociedades” (HELD et al, 1999, p.16).

## RELAÇÕES TRANSNACIONAIS

“Interações regulares para além das fronteiras nacionais nas quais pelo menos um ator é um agente não-estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental” (RISSEN-KAPEN, 1995, p.3).