

GOVERNOS SUBNACIONAIS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DE INTERESSES ECONÔMICOS PÚBLICOS E PRIVADOS: AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS NOS ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA¹

José Ricardo Martins²

- Enviado em 20/01/2016
- Aprovado em 18/02/2016

O processo de inserção internacional dos estados e municípios (ou províncias, departamentos e comunas, conforme a organização política de cada país) é chamado de paradiplomacia ou diplomacia paralela, em contraposição à diplomacia oficial exercida por órgãos do Estado, como, por exemplo, ministérios das relações exteriores. Emprega-se, com frequência, as denominações “diplomacia das cidades”, “diplomacia federativa” ou mesmo “cooperação descentralizada” quando envolve um ente subnacional com organizações internacionais, como a ONU, Banco Mundial ou FMI.

Nossa pesquisa de doutoramento investiga a inserção internacional de entes subnacionais, ou seja, os estados e municípios de uma federação, e realiza estudos de casos com os estados do Paraná e Santa Catarina e suas respectivas capitais. O título provisório de nossa tese é *Governos subnacionais e a institucionalização da inserção internacional de interesses econômicos públicos e privados: avaliação das políticas e estratégias nos estados do Paraná e de Santa Catarina*.

¹ Pesquisa de doutorado em andamento sob a orientação do Professor Doutor Ricardo Costa de Oliveira no Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFPR. Co-orientação do Professor Doutor Mario Procopiuck do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUCPR.

² Graduado em Filosofia pela Faculdade Pe. João Bagozzi, especialista em Geopolítica e Relações Internacionais pela UTP, especialista em Políticas Públicas e Avaliação de Educação Superior pela Unila/UFPR, mestre em Sociologia pela UFPR. Endereço eletrônico: ricardo@brazil-one.net

A internacionalização das empresas com suas diferentes modalidades, processos decisórios, evolução estratégica internacional, o impacto da cultura local são temas que já vêm sendo estudados desde as últimas décadas do século XX (BARTLET & GHOSHAL, 1989; BIRKINSHAW & MORRISON, 1995; BUCKLEY & GHOURI, 1999) e tem se consolidado no Brasil como área de estudo autônoma, tendo foco na internacionalização da empresa brasileira (TANURE & DUARTE, 2006; FLEURY & FLEURY, 2007; TANURE, CYRINO & PENIDO, 2007).

Os estudos de Economia Política Internacional (EPI) sobre o cuidado da balança comercial já são discutidos pelo filósofo David Hume e as vantagens do comércio internacional são analisadas desde Adam Smith (*Teoria da Vantagem Absoluta*, 1776), David Ricardo (*Teoria da Vantagem Comparativa*, 1817) e continuado, no século XX por Heckscher e Ohlin (*Teoria dos Dois Fatores*), além de Samuelson, Stolper, Rybczynski, Krugman, Linder, Raymond Vernon, entre outros. No século XXI, as discussões sobre investimentos, sobretudo a atração de investimentos estrangeiros, e a participação nas cadeias globais de valor ganham destaque nas discussões e estudos de EPI.

Nesse veio, em tempos de competição acirrada trazida pela globalização, espera-se a presença na arena internacional dos governos para apoiar e dinamizar a internacionalização das empresas, proporcionando abertura de mercados, negociando acordos de seus interesses, créditos subsidiados, bem como a atração de investimentos estrangeiros diretos.

A presença do Estado nacional, com sua diplomacia oficial, possui tradição no cenário externo e constitui uma área de estudo prestigiada e tradicional. Contudo, a inserção internacional de estados e municípios da federação, chamados de entes subnacionais ou subfederados, ainda é uma área menos estudada, porém não menos importante.

A modalidade de inserção internacional por parte de entes subnacionais tornou-se uma realidade com o aprofundamento da globalização e a integração de blocos regionais. (VAN LANGENHOVE & MACOVEI, 2010; BLATTER *ET AL.*, 2009). Tais fatos fizeram com que as funções do Estado-nacional não fossem mais tão bem definidas, pois sua soberania passou a ser compartilhada pelos agrupamentos econômicos regionais e mesmo por instituições de regulação e governança global, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). (VAN LANGENHOVE & MACOVEI, 2010).

No Brasil, os estados da federação, como Paraná e Santa Catarina, têm-se empenhado neste processo de internacionalização, tanto nas modalidades de promoção de suas empresas e exportações, quanto na atração de investimentos estrangeiros diretos, além da promoção do próprio estado no exterior, visando à atração de turistas. Tais atividades de promoção incluem a organização

de missões empresariais e técnicas, participação em feiras e eventos e a celebração de termos de cooperação entre pares internacionais e instituições, como universidades e centros de pesquisa.

Nosso **tema de pesquisa** é, portanto, a internacionalização dos entes subnacionais, mais especificamente do Estado do Paraná (PR) e Santa Catarina (SC). Dentro dessa temática propõe-se como **objetivo** *analisar as transformações que a globalização aporta aos cenários político e corporativo, as motivações, agendas e ações de internacionalização, incluindo a promoção das exportações e de atração de investimentos estrangeiros diretos pelos estados do PR e SC*. Tal objetivo se complementa em identificar a institucionalização desse processo de internacionalização que existe nesses estados da federação. Nossa pesquisa guia-se pela seguinte questão: *que institucionalização e que políticas os estados do PR e SC possuem, além dos iniciativas do governo federal, para promover, apoiar e aumentar a internacionalização do próprio estado, de suas empresas e para atrair investimentos estrangeiros direto?* Também perguntamos subsidiariamente: *que resultados concretos a política de internacionalização por parte dos governos e municípios do PR e SC aportam à população?*

Nossa pesquisa inova em três aspectos, no âmbito teórico e empírico: (i) na perspectiva de superar as limitações teóricas da paradiplomacia que propomos pela via do institucionalismo e neoinstitucionalismo; (ii) ao estabelecer a paradiplomacia como modalidade de política pública; e (iii) no estabelecimento de *links* causais com relação aos benefícios que a política de internacionalização por parte dos governos estaduais e municipais aportam à população local.

Conceituando a paradiplomacia

Em seu marco teórico, a paradiplomacia é definida como o envolvimento internacional ou toda atividade de um ente subfederado realizada em vista de sua promoção no exterior, ou ainda, a atividade exterior das regiões, como a literatura costuma definir (Duchacek 1990, Soldatos 1990, Michelmann 1990, Keating 1999, Hocking 1993, Aldecoa 1999). Também é conhecida por diplomacia paralela ou diplomacia dos entes subfederados. Por ente subfederado deve-se compreender uma região de um país (federal ou unitário), um estado ou província de uma federação, bem como um município ou região metropolitana.

Uma definição amplamente aceita de paradiplomacia foi proposta por Noé Cornago Prieto:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios ('ad hoc'), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 252)

Em nossa tese, falamos em paradiplomacia contendo esses pressupostos epistemológicos de Prieto. Trata-se de uma definição ampla que engloba todas as relações de âmbito internacional dos entes subnacionais, sejam elas formais e informais, estáveis ou efêmeras, com entes públicos ou privados, em assuntos de todas as esferas da vida social, política, econômica e cultural de um estado ou município da federação. Nossa pesquisa procura abarcar todas essas dimensões da paradiplomacia.

A base teórica da paradiplomacia foi estabelecida por alguns autores que já podem ser considerados os “pais” desta nova epistemologia. Estes autores são: Panayotis Soldatos, Ivo Duchacek³, Michael Keating e Francisco Aldecoa, entre outros.

A literatura (autores citados acima) tende a ser descritiva. Iniciada por Soldatos (1990) e Duchacek (1990), descrevendo e analisando a questão do Canadá (mais especificamente a questão da província do Quebec), continuada por Hocking (1993), Keating e Aldecoa (1999) que portaram sua análise nas regiões da Espanha e se desenvolveu, num terceiro momento, com a análise e estudos de caso das regiões da União Europeia (HOOGHE, MARKS, 2001). Esta é hoje a grande característica empírica desta literatura que mantém suas marcas epistemológicas na fronteira entre a diplomacia, o institucionalismo e o federalismo. Os estudos recentes abordam a variedade de governos regionais e locais e seus tipos específicos de atividades exteriores (BLATTER ET AL., 2008; 2009).

Desde o final do século XX é consenso (NYE & KEOHANE, 1977) afirmar que os Estados nacionais não são os únicos atores na cena internacional, bem como não possuem o monopólio de conduzir a política externa e desenvolver atividades diplomáticas (CRIEKEMANS, 2008, p. 3). Como Aguirre (1999), acreditamos que a paradiplomacia é um conceito analítico operacional que explica o crescente envolvimento internacional de governos não-centrais (subnacionais) e que é um novo fenômeno da política externa, e de nossa parte, acrescentamos, de política pública. E como campo teórico de pesquisa, a paradiplomacia tem sua questão central na pergunta: ‘Por que as regiões e unidades subnacionais se engajam em atividades internacionais?’

A paradiplomacia expande, assim, o conceito de relações internacionais no qual os Estados-nacionais eram os únicos atores do sistema internacional. Na concepção atual de relações

³ Obra já clássica desses dois autores é *Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations* (1990).

internacionais, os estados da federação, municípios e regiões⁴, juntamente com as empresas, organizações transnacionais (como a Oxfam, WWF e Greenpeace), sindicatos, movimentos sociais (como o Fórum Mundial Social e Via Campesina) desempenham papel relevante para a expansão e atualização desse conceito.

Nesta nova configuração mundial, observamos que o impacto da globalização exerce força relevante para que os entes subnacionais encontrem espaço para trabalhar agendas internacionais, abrir escritórios de representação, se promover, bem como suas empresas, em feiras e eventos internacionais, atrair investimentos e celebrar acordos de cooperação com seus pares e empresas ou mesmo para participar de associações transfronteiriças. São inúmeras associações e redes internacionais que congregam entes subnacionais com fins de cooperar entre si, como a Rede Municipal de Mercocidades, Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ICLEI (Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais) – Governos Locais pela Sustentabilidade, Quatro Motores: A Associação dos Quatro Motores para a Europa, Quatro Motores para o Mercosul (cooperação transfronteiriça entre o estado do Paraná, a província argentina de Córdoba, o departamento do Alto Paraná no Paraguai e o de Rivera no Uruguai), Fórum CODESUL-CRECENEA (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – Codesul: formado pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul - Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino - Litoral, constituída pelas províncias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fe), Comitê das Regiões (fórum da U.E. que congrega as suas 352 regiões, central na formulação de políticas regionais europeias), entre outras.

Diante dessas articulações de atores locais, regionais e globais, constata-se que é necessário vencer essas arquiteturas dicotômicas, sendo necessárias “novas categorias que não pressupõem as dualidades costumeiras do nacional/global e local/global.” (SASSEN, 2010, p. 13). No que se refere às grandes empresas, habituadas a operar em escala global, tal dicotomia não existe mais, pois o mundo todo tornou-se um único território para o fornecimento de matérias primas, produção, venda, investimentos e obtenção de lucro. Os Estados-nacionais e seus entes subnacionais, como estados ou províncias e municípios, são colocados em competição entre si para a atração de investimentos estrangeiros em seus espaços. Os que apresentam as melhores condições e os que ofertam os maiores benefícios atraem estes investimentos. Contam neste pacote de atração: benefícios fiscais, boa infraestrutura, mão-de-obra qualificada, sistema bancário e financeiro

⁴ A literatura internacional (KEATING, 2009 e todos os autores citados acima) usa, sobretudo, o termo “região” para tratar de paradiplomacia. No Brasil, região equivale a um estado da federação, na Argentina são as províncias, no Paraguai e Uruguai são os departamentos, no Canadá são as províncias, nos EUA e na Alemanha são os estados, e assim por diante.

eficientes, ambientes jurídico e político seguros, entre outros. Além destes, também possuem relevância na atração de investimentos estrangeiros produtivos o custo de mão de obra baixo, baixo nível de organização sindical, bem como leis trabalhistas flexíveis. (SILVER, 2005). São ainda fatores relevantes para a atração de empresas globais a facilidade de repatriação dos lucros e facilidade na importação de insumos e componentes de fabricação.

Oportunidades e motivações da paradiplomacia

São inúmeras as oportunidades e motivações de inserção internacional. Segundo Neves (2013, p. 9), “as atividades paradiplomáticas mais comuns envolvem a atração de investimentos e financiamentos, a promoção de exportações e a cooperação política e técnica”. Segundo Blatter *et al.* (2009), as razões ou as motivações para que uma região ou estado/província de uma federação ou município tenha atuação no exterior são de ordem econômica, cultural e política. Essas são suas categorias de análise e suas variáveis dependentes:

- (i) Econômica: analisa-se a quantidade e a qualidade das missões comerciais e suas diversas formas de promoção das exportações e de atração de investimentos diretos, como a participação em feiras internacionais, seminários, simpósios, e *Road shows*.
- (ii) Cultural: verifica-se a quantidade de exposições e eventos culturais realizados pelo ente subnacional no exterior; parcerias e participação em redes de cidades que promovam a identidade.
- (iii) Política: verifica-se a quantidade de escritórios de representação internacional.

As variáveis intervenientes são: recursos, normas e interesses. Estas são da seguinte forma definidas no contexto de nossa pesquisa para que sejam operacionais:

- (i) Recursos: refere-se aos recursos financeiros e o orçamento alocado à atividade de promoção da inserção internacional, de sua institucionalização, incluindo os recursos utilizados na promoção das exportações e atração de investimentos.
- (ii) Normas: refere-se aos dispositivos legais-constitucionais ou o nível de autonomia concedido pela constituição às entidades subnacionais para se promoverem no cenário internacional.
- (iii) Regras: refere-se às competências constitucionais

Por fim, é analisada a configuração causal que procura estabelecer entre os motivos e objetivos da internacionalização ou da prática da paradiplomacia e os resultados obtidos, mesmo

reconhecendo que é de difícil mensuração devido às muitas variáveis intervenientes e a dificuldade de se isolar tais variáveis.

Considerações finais

A globalização e regionalização são grandes motores do sistema internacional. O certo é que a globalização requer novas formas de governos locais e regionais (subnacionais) e novas maneiras de interação com o internacional, além da diplomacia oficial conduzida pelo Estado nacional, pois estes entes subnacionais precisam estar preparados a competir e aproveitar as oportunidades que o cenário global oferece. Por sua parte, a academia necessita avançar na teorização da paradiplomacia, fornecendo subsídios que a desprenda do âmbito de uma análise presa ao fato empírico (como as análises relacionadas à província de Quebec, regiões autônomas da Espanha, comunidades belgas e regiões da União Europeia) para uma teorização de âmbito mais universal, na qual o Brasil e o mundo como um todo também possam estar incluídos em seu modelo explicativo.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. **Regional & Federal Studies**, 9:1, 1999, pp.185-209.

ALDECOA, Francisco. Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005). *In*: _____ (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Leicester University Press, 1999.

BARTLET, C.A.; GHOSHAL, S. **Managing across border**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1989.

BIRKINSHAW, J.; MORRISON, A. Configuration of strategy and structure in subsidiaries of multinational corporations. **Journal of International Business Studies**, 1995, pp. 729-753.

BLATTER, Joachim et al. Preconditions for foreign activities of European regions: tracing causal configurations of economic, cultural, and political strategies. **Publius: the Journal of Federalism**, vol.40, n.1, 2009, pp.171-199.

BLATTER, Joachim et al. The foreign relations of European regions: competences and strategies. **West European Politics**, vol.31, n.3, 2008, pp. 464-490.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond Paradiplomacy? An Exploration based on the Establishment of Regional Foreign and EU Policy Powers in Belgium. **UACES Conference 'Exchanging Ideas on Europe 2008 Rethinking the European Union'** Edinburgh, 1-3 September, 2008. Disponível em: <http://steunpuntbov.be/rapport/s2A0906007_deforche_2008_UACES.pdf>. Acesso em: 09 Fev. 2015.

CRIEKEMANS, David. Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Second Global International Studies Conference, **anais...** University of Ljubljana, Slovenia, 23-26 July, 2008.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. (org). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, pp.1-34.

FLEURY, A.; FLEURY, M.T. Internacionalização das empresas brasileiras: em busca de uma abordagem teórica para os *late movers*. In: _____ (org.). **Internacionalização e os países emergentes**. São Paulo: Atlas, 2007.

HOCKING, Brian. Introduction. In: _____ (ed). **Foreign Relations and Federal States**. London: Leicester University Press, 1993, pp.1-8.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series**, n. 8, 2002, pp. 1-38.

KEATING, M. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Leicester University Press, 1999, pp. 1-16.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. **Regional & Federal Studies**, vol.9, n.1, 2009, pp.1-16.

MICHELMANN, H. J. Conclusion. In: _____; SOLDATOS, P. (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 299-319.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown and Company, 1977.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da ásia-pacífico. *In*: VIGEVANI, Tullo (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004, pp. 252-252.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SILVER, Beverly J. **Forças de trabalho**: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870. São Paulo: Boitempo, 2005.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, pp. 34-53.

TANURE, Betania; DUARTE, Roberto G. (org.). **Gestão Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

VAN LANGENHOVE, Luk; MACOVEI, Maria Cristina. Regional formation and global governance. *In*: DEACON, B.; MACOVEI, M. C.; VAN LANGENHOVE, L.; YEATES, N. **World-Regional Social Policy and global Governance**. London; New York: Routledge, 2010. pp. 9-26.