

O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA NO ESTADO DE SÃO PAULO E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF

Isabela Araújo Aguiar¹

RESUMO

O artigo visa diferenciar o protagonismo que o governo de São Paulo apresentou entre 2011 e 2016, a partir da análise da evolução da paradiplomacia no estado, sob governo de Geraldo Alckmin, em paralelo com a formulação da política externa de Dilma Rousseff. Com recorte no desenvolvimento econômico e social de ambos. A natureza da metodologia empregada foi a revisão bibliográfica, análise de notícias no marco temporal abordado pelo artigo, análise de dados e de discursos. Os dados e informações coletadas mostram que a atuação subnacional demonstrou maior protagonismo no desenvolvimento de sua política externa.

Palavras-chave: Paradiplomacia, Estado de São Paulo, Dilma Rousseff.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a inserção internacional e o desenvolvimento da paradiplomacia do Estado de São Paulo em paralelo com a análise da política externa do governo de Dilma Rousseff, através da observação da formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e as relações comerciais do governo nacional e estadual.

DEFINIÇÃO DE PARADIPLOMACIA

Com o advento da globalização, revolução dos transportes, da comunicação e da tecnologia, os Estados nacionais ficaram cada vez mais interdependentes. Consequentemente, a participação de entes subnacionais nas relações internacionais também aumentou de forma significativa. Tendo como base a evolução histórica, é dado que nos séculos XVII e XVIII deu-se início ao processo de internacionalização de Estados soberanos, no século XIX e XX o surgimento de Organizações Internacionais e Organizações Não Governamentais, respectivamente, e, por fim, no século XXI a internacionalização de estados e municípios.

Segundo Ariane Figueira (2011), a

política externa dos Estados está desenhada para aspectos macro da nação, ou seja, aborda temas de interesse nacional, deixando os interesses locais sem opção, dessa forma surge a atuação de estados e municípios na política externa de um país, com o objetivo de atrair investimentos e formular acordos de cooperação para o desenvolvimento da educação, infraestrutura, relações comerciais, entre outros.

Já Soldatos (1990), define conceitualmente as ações externas dos governos subnacionais como paradiplomacia, caracterizadas por serem atividades desenvolvidas de forma paralela, conjunta ou conflitante com a diplomacia central. A atuação de entes subnacionais é motivo de preocupação para o governo brasileiro, pois teme-se que as ações internacionais de estados e municípios descaracterize a política externa central.

A pauta paradiplomática chegou ao Brasil nos anos 1990, onde foi estudada no âmbito da Análise da Política Externa (APE) por Mónica Salomón (2011), Tullo Vigevani (2006) e Manoela Miklos (2010). Segundo Álvaro Branco (2011), a paradiplomacia surgiu no Brasil em meio aos problemas estruturais do próprio sistema federativo. Com a intensificação da atuação internacional de atores

subnacionais, o Itamaraty criou os escritórios de representações regionais como forma de legitimar e manter essa prática dentro dos limites da política externa nacional.

HISTÓRICO

Em 2011, ano em que foi instituído o plano de internacionalização do estado de São Paulo (DECRETO N° 57.932/2012), a presidente Dilma Rousseff deu início ao seu primeiro mandato, gestão essa que não revelou protagonismo na formulação de sua política externa. Em contrapartida, o governo de São Paulo, que já possui histórico nas suas ações internacionais, foi o principal ente na atuação internacional brasileira.

Em março de 1991 foi estabelecido o primeiro órgão responsável por essa atuação estadual e foi criada a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, com status de Secretaria de Estado. Em novembro do mesmo ano, foi instituído o Sistema Paulista de Promoção Internacional, objetivando a promoção de um maior grau de inserção da economia paulista no cenário internacional (DECRETO N° 57.932/2012). Todavia, tais projetos não apresentaram sucesso à época, sendo eles retomados em 2005, no governo de Geraldo Alckmin, com a criação da Assessoria de Relações Internacionais.

O estado de São Paulo já possui

grandes vantagens na sua construção histórica, econômica e social que facilitam sua internacionalização. A região mais populosa do Brasil é o coração econômico brasileiro. Segundo o InvestSP (2021), São Paulo concentra mais da metade da produção das instituições financeiras brasileiras, com destaque para os serviços prestados às empresas (47,91%), serviços de informação (45,43%), saúde e educação (33,85%). Além disso, o estado paulista possui uma demografia favorável por conta da alta expectativa de vida e baixa taxa de natalidade e das grandes oportunidades de desenvolvimento social. Reflexo dos bons índices sociais e econômicos do estado é o fato do Índice de Desenvolvimento Humano estadual, de 0,826, ser maior do que o nacional, de 0,778 (IBGE, 2010).

Por conta disso, o estado precisa estar preparado para atender às novas demandas globais. De acordo com o decreto que institui o plano de relações internacionais do estado, São Paulo exportou cerca de US\$ 52 bilhões em 2010, respondendo por 26% das exportações brasileiras e recebeu, ao longo da última década, cerca de 40% do fluxo de investimentos estrangeiros diretos no Brasil, principalmente nos setores de telecomunicações, energia, infraestrutura, serviços, agronegócio e

automotivo.

POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF

Apesar de Dilma ser sucessora e pertencer ao mesmo partido de Luiz Inácio Lula da Silva, sua política externa não foi tão ativa quanto a de seu antecessor. Em seu discurso de posse (2011), Dilma afirmou que fortaleceria o multilateralismo, através da intensificação das relações com os vizinhos do Brasil, daria grande atenção aos países emergentes e aprofundaria as relações com os Estados Unidos e os países da União Europeia. Apesar das boas intenções, Dilma mudou os rumos da política externa brasileira em meio a uma crise internacional, com o discurso de que adotaria uma diplomacia de resultados (NERY, 2011). Durante os anos de seu governo (2011-2016), segundo Cornetet (2014), Dilma realizou cerca de 30% e 50% a menos viagens internacionais em comparação com Lula em seu primeiro e segundo mandato, respectivamente.

Além da falta de diplomacia presidencial evidenciada pela diminuição de viagens internacionais, a então presidente Dilma Rousseff não formulava nenhuma política de comércio exterior significativa para o Brasil, além de não ter programado com o empresariado uma estratégia de

inovação exigida pela competitividade do sistema de econômicas internacionalizadas (CERVO; LESSA, 2014). Outro ponto sensível para a economia brasileira desse período é o número pequeno de licitações bem sucedidas, como a do campo de petróleo de Libra, na zona do Pré-Sal, em novembro de 2013, fazendo com que o desenvolvimento do país ficasse obstruído.

Um ponto positivo durante o governo de Dilma Rousseff na inserção internacional do país foi a Organização das Nações Unidas (ONU) ter escolhido o Brasil para dirigir as forças destinadas à Missão de Paz no Haiti, além do aumento das migrações internacionais, reflexo das boas políticas migratórias do país. Merecem destaque também as políticas ambientais e as discussões acerca do Protocolo de Kyoto, além da realização da Rio+20. Tais fatos contribuíram para que o Brasil não ficasse totalmente de fora do cenário e acontecimentos internacionais durante esses cinco anos.

Segundo Cervo e Lessa (2014), Dilma falhou ao não conduzir com eficiência o paradigma logístico, ou seja, a colaboração entre Estado e agentes não governamentais dinâmicos da sociedade, aos quais o dirigente repassa poder e responsabilidade nas áreas interna e externa (Cervo 2008). Outro ponto que prejudicou o Brasil no

ambiente empresarial internacional foi a falta de inovação política e tecnológica. Todas essas ações tiveram como consequência a diminuição dos investimentos estrangeiros no país e a baixa inserção internacional econômica do Brasil.

ATUAÇÃO SUBNACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em atuação totalmente oposta ao do governo de Dilma Rousseff, sob o governo de Geraldo Alckmin, o estado de São Paulo protagoniza a sua inserção subnacional no ambiente internacional. Em sua gestão, foi criada a Secretaria de Relações Internacionais, como forma de promover a imagem da administração estadual no exterior e centralizar as estruturas internacionais no governo estadual (MELLO, 2014).

Além disso, a inserção internacional também se materializou através da assinatura de diversos acordos de cooperação das mais variadas áreas. Segundo a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (2021), entre 2010 e 2016, São Paulo fechou pouco menos de 50 acordos de cooperação com mais de 20 países. Dentre eles, merece destaque as parcerias formuladas com as Câmaras de Comércio da Itália, Canadá, Espanha, Portugal, Peru e China, todas elas com objetivo de atrair

investimentos para São Paulo.

Comércio Exterior

No governo de Geraldo Alckmin, as relações comerciais foram desenvolvidas das mais variadas formas. Merece destaque a atuação do governador em eventos internacionais sobre comércio, como o 24º Encontro Nacional de Comércio Exterior, e no recebimento de autoridades da área de outros países em São Paulo, como o secretário de comércio exterior da França. Dentre as políticas adotadas pelo estado para o desenvolvimento desta área e para a atração de investimento, inclui-se a redução do Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS) dos setores de autopeças, cosméticos, perfumarias e produtos de higiene, medicamentos, alimentos, vinho, atacadista de couro, instrumentos musicais, brinquedos e a criação do Comitê Paulista de Competitividade (GOVERNO DE SÃO PAULO, 2004).

Apesar dessas iniciativas não coincidirem com o governo de Dilma, entre 2011 e 2016, o governo de São Paulo deu continuidade a essas políticas, através da criação de mais programas. Dentre eles o Plano Nacional de Cultura Exportadora (PNCE), feito em parceria com o antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que

tinha como objetivo aumentar o número de empresas paulistas atuando no comércio exterior (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015). Todas essas políticas fizeram com que o estado de São Paulo tivesse um protagonismo muito maior que o Brasil durante esses cinco anos.

Questões Sociais

Outro quesito que influenciou no protagonismo do estado de São Paulo no ambiente internacional e atração de investimentos foi o fomento na educação, ciência e tecnologia. A região produziu metade da ciência feita no Brasil (INVESTSP, 2021). Cientistas em São Paulo publicam mais artigos científicos e as universidades paulistas titulam mais doutores do que em qualquer país da América Latina. A dinâmica financeira, industrial e econômica de São Paulo está alicerçada na abertura e no intercâmbio diário com o mundo (DECRETO N° 57.932/2012).

No que diz respeito às questões sociais, como já citado, o estado paulista possui uma demografia favorável por conta da alta expectativa de vida e baixa taxa de natalidade e das grandes oportunidades de desenvolvimento social. Além disso, São Paulo abriga as maiores comunidades italiana, japonesa, portuguesa e libanesa fora dos

respectivos países de origem. Cerca de 150 nacionalidades estão representadas no estado, o que faz com que naturalmente as relações internacionais estejam presentes na constituição genética do estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o apresentado, conclui-se que o temor externalizado pelo Itamaraty da atuação de estados subnacionais descaracterizar a atuação de Estados nacionais na política internacional não foi em vão durante o governo de Dilma Rousseff. A paradiplomacia do estado de São Paulo se fez muito mais presente no sistema internacional do que a diplomacia brasileira. A política externa desenvolvida por São Paulo sustentou, mesmo que de forma sucinta, a presença brasileira nas negociações internacionais durante os anos de 2011-2016, seja através da atração de investimentos ou da formulação de acordos de cooperação técnica. Tal fato demonstra a importância da independência que atores subnacionais necessitam ter para que desenvolvam sua política externa e consequentemente levem investimentos estrangeiros para seus estados e/ou municípios, como demonstrado ao longo do texto pelo desenvolvimento econômico e social do estado de São Paulo. Conclui-se que

não é viável que entes subnacionais dependam inteiramente da atuação internacional do ente nacional para geração de desenvolvimento, pois tal confiança pode comprometer seu desenvolvimento.

Notas

¹ Acadêmica de Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília. E-mail: isabelaaraujoa@icloud.com.

Referências

Alckmin participa da abertura do 24º Encontro Nacional de Comércio Exterior - ENAEX. Governo de São Paulo, 22 nov. 2004. Disponível em: <encurtador.com.br/uBGO5/>. Acesso em: 14 maio 2021.

Alckmin recebe secretário do Comércio Exterior da França. Governo de São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/alckmin-recebe-secretario-do-comercio-exterior-da-franca-1/>. Acesso em: 14 maio 2021.

Armando Monteiro e Geraldo Alckmin assinam convênio para promover as exportações de pequenas e médias empresas paulistas. Ministério da Economia, 5 out. 2015. Disponível em: <encurtador.com.br/oL259>. Acesso em: 14 maio 2021.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e Entes Não-centrais no Cenário Internacional.** 1º ed. (ano 2008), 1º reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. 156p.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CORNETET, João M. C. **As políticas externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: uma análise comparativa.**

53p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do sul - Porto Alegre. 2014.

DECRETO. N° 57.932, de 2 de abril de 2012. **Institui o Plano de Relações Internacionais 2011 - 2014 do Governo do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas.** São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2012]. Disponível em: <encurtador.com.br/bfjND>. Acesso em: 14 maio 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Acordos de Cooperação. **Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade.** Disponível em: <encurtador.com.br/fhMR2>. Acesso em: 14 maio 2021.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à análise de política externa.** 139-146. São Paulo: Saraiva, 2011.

LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 57 (2): 133-151 [2014]. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf.

MIKLOS, Manoela S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2010.

NERY, N. **Dilma cobra do Itamaraty diplomacia de resultados.** Folha de São Paulo, Brasília, 28 mar 2011. Disponível em: <goo.gl/lWsi3F>. Acesso em: 14 maio 2021

PIB. Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade. Disponível em: <encurtador.com.br/oxHP7>. Acesso em: 14 maio 2021.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional.** In: BRASIL. MRE. Diplomacia pública: discursos e entrevistas. Brasília, 01 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 14 maio 2021.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política.** 1º ed. Editora FGV: São Paulo, 2011.

SOLDATOS, P. An exploratory framework for the study of federal states as foreign-policy actors. In: MICHEL MANN, H. J. SOLDATOS P. (Eds.) **Federalism and international relations: the role of subnational units.** Oxford: Claredon Press, 1990.

URIBE, Gustavo; MELLO, Patricia. **Alckmin quer mais visibilidade para seu governo no exterior.** Folha de S. Paulo, 8 nov. 2014, São Paulo. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1545235-alckmin-quer-mais-visibilidade-para-seu-governo-no-exterior.shtml>>. Acesso em: 14 maio 2021.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: **Primeiro Relatório Científico da Pesquisa "Gestão pública e inserção internacional das cidades"**. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/FGV-FAPESP, 2006.