

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

SARA MORENO CYRINO CARVALHO

**PARADIPLOMACIA INSTITUCIONALIZADA:
DA ANÁLISE DE MODELOS INTERNACIONAIS PARA A CONTRIBUIÇÃO E
APLICAÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA**

**Sant'Ana do Livramento
2014**

SARA MORENO CYRINO CARVALHO

**PARADIPLOMACIA INSTITUCIONALIZADA:
DA ANÁLISE DE MODELOS INTERNACIONAIS PARA A CONTRIBUIÇÃO E
APLICAÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito para aprovação na disciplina de TCC II do curso de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Orientador: **Prof. Flávio A. N. Lira**

Coorientadora: **Prof. Gleicy D. V. M. Santos**

SARA MORENO CYRINO CARVALHO

**PARADIPLOMACIA INSTITUCIONALIZADA:
DA ANÁLISE DE MODELOS INTERNACIONAIS PARA A CONTRIBUIÇÃO E
APLICAÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito para aprovação na disciplina de TCC II do curso de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Orientador: **Prof. Flávio A. N. Lira**

Coorientadora: **Prof. Gleicy D. V. M. Santos**

Trabalho defendido e aprovado em: ____/____/ 2014

Banca Examinadora:

Prof. Msc..Flávio Augusto Lira Nascimento
Orientador
UNIPAMPA

Prof. Msc. Gleicy Denise Vasques Moreira Santos
Coorientadora
UNIPAMPA

Prof. Msc. Rodrigo Alexandre Benetti
UNIPAMPA

Dedico este trabalho à minha amada mãe, Maria Inês, ao meu irmão, Milel, aos meus amigos que são os maiores incentivadores e fontes inesgotáveis de apoio, amor e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a comunidade acadêmica da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), que acolheu prontamente a mim e meus colegas desde o primeiro dia de aula.

Ao corpo docente que muito me incentivou durante o curso e nos quais me espelho na cidadania e no compromisso de construir uma outra realidade (im)possível. Sou muito grata aos professores orientadores deste trabalho, Flávio Lira e Gleicy Vasques, pela dedicação e pelas grandes contribuições.

À minha mãe, Maria Inês por ter me criado e me apoiado em todas nas minhas decisões e por ter garantido as condições para que eu pudesse estar onde me encontro agora. Sem ela nada disso seria possível.

Ao meu irmão, Milel, por ser, simplesmente, meu irmão, pois tenho nele a representação máxima de amizade e companheirismo.

Aos meus queridos amigos: Bruno Cardoso, Carlos Eduardo Freitas e Alexandre Arns pelas longas conversas sobre filosofia, política, economia, cultura entre tantas outras que contribuíram para despertar a minha curiosidade e a minha formação pessoal e profissional.

Aos meus colegas militantes nas questões estudantis, em especial, Kenya Paiva, Maicon Venes, Jorge Santos, Cássio Tøndolo, Silvana de Sá e Edson Gonçalves, que me contagiaram pela empolgação de lutar por um ensino superior brasileiro ainda mais inclusivo e democrático.

Aos meus amigos de Rio Claro, Jocimara Carvalho, Mariana Arena, João Pavanelli e Elza Pavanelli, que acreditaram em mim e me apoiaram na minha difícil decisão de estudar no interior do Rio Grande do Sul.

Obrigada a todos que me acompanharam esta difícil jornada e que em breve se encerrará. Serei eternamente grata.

“Tudo isso hoje é como sempre foi, mas
há o comércio;

E o destino comercial dos grandes
vapores

Envaidece-me da minha época!

A mistura de gente a bordo dos navios de
passageiros

Dá-me orgulho moderno de viver numa
época onde é tão fácil

Misturarem-se as raças, transporem-se os
espaços, ver com facilidade todas as
coisas,

E gozar a vida realizando um grande
número de sonhos.”

(Álvaro de Campos, heterônimo de
Fernando Pessoa)

RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar a possibilidade de construir um modelo de paradiplomacia institucionalizada para o Estado brasileiro a partir dos modelos estrangeiros, a saber, da Alemanha, da Suíça e da Argentina. A metodologia da presente pesquisa se estruturou por meio da revisão bibliográfica que se debruça no debate acerca da globalização e dos conceitos básicos concernentes à paradiplomacia. Além disso, foi feita a análise das leis que regulam as relações internacionais nas constituições dos países nos quais este trabalho tem como objeto de estudo, ou seja, da Alemanha, da Suíça, da Argentina e do Brasil. Desta forma, o trabalho retoma, brevemente, três aspectos: (a) o debate teórico das relações internacionais pós-guerra fria, com o aprofundamento da globalização, (b) como os países estrangeiros reagiram com a influência e o surgimento da paradiplomacia e (c) como o Brasil, tem lidado com o fenômeno e qual a efetividade das ações dos atores subnacionais brasileiros no cenário internacional. Como fundamento teórico foi utilizada a teoria liberal, especialmente, a obra de Joseph Nye.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Globalização. Brasil. Federalismo

RESUMEN

El objetivo deste trabajo consiste en analizar la posibilidad de construir un modelo de paradiplomacia institucionalizada para el Estado brasileño a partir de los modelos extranjeros, a saber, Alemania, Suiza, Argentina. La metodología de la presente pesquisa se estructuró por medio de la revisión bibliográfica que se fundamenta acerca de la globalización y de los principios fundamentales concernientes a la paradiplomacia. Además, se realizó una investigación de las leyes que reglan las relaciones internacionales, en las constituciones de los países en los cual este trabajo tiene como objeto de estudio, esto es, Alemana, Suiza y Argentina. De esta forma, el trabajo retoma, brevemente tres aspectos: (a) el debate teórico de las relaciones internacionales en el fin de la Guerra Fría, con el aprofundamiento de la globalización (b) como los países extranjeros reaccionaron con la influencia y el surgimiento de la paradiplomacia (c) como Brasil gerencia el fenómeno y cual es la efectividad en las acciones internacionales de los atores subnacionales brasileños en el escenario internacional. Como fundamento teórico fue utilizada la teoría liberal, de la obra de Joseph Nye.

Palabras-clave: Paradiplomacia. Globalización. Brasil. Federalismo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Mapa Político da Alemanha	34
Mapa 2 - Mapa Político da Suíça	40
Mapa 3 - Mapa Político da Argentina	47

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CONCEITOS BÁSICOS: ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, GLOBALIZAÇÃO PARADIPLOMACIA.....	17
1.1 Breve estudo sobre a Estatologia e a Organização do Estado	17
1.2 Globalização como promotora das ações subnacionais.....	21
1.3 Paradiplomacia: Etimologia e tipologia.....	26
2 MODELOS DE PARADIPLOMACIA: O CASO DA ALEMANHA, DA SUÍÇA E DA ARGENTINA.....	32
2.1 Alemanha	33
2.2 Suíça.....	39
2.2 Argentina.....	46
3 BRASIL – É VIÁVEL IMPORTAR UM MODELO DE PARADIPLOMÁCIA PARA O PAÍS?	53
2.1 O Federalismo no Brasil	54
2.2 A Paradiplomacia no Brasil.....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	66

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é avaliar a possibilidade de construção de um modelo de paradiplomacia para o Estado brasileiro a partir dos modelos estrangeiros. Igualmente, a presente pesquisa possui três objetivos específicos: primeiro, descrever os modelos de paradiplomacia adotados oficialmente na Alemanha, na Suíça e na Argentina; segundo, analisar brevemente as principais ações de paradiplomacia já existentes no Brasil; e por fim, analisar se os elementos dos modelos de paradiplomacia da Alemanha, da Suíça e da Argentina se aplicam no caso brasileiro.

Para isto, como procedimento metodológico, a pesquisa será dividida em três fases: a primeira etapa será a base inicial do trabalho, na qual se pretende apresentar os principais conceitos acerca da organização do Estado, à luz do Direito Internacional Público, uma vez que, estes são os instrumentos legítimos e legais utilizados pelos atores internacionais. Além disso, serão apresentadas as ideias sobre a globalização, cujo fenômeno oportuniza as ações de paradiplomacia. No final desta etapa, abordar-se-á sobre a paradiplomacia e o debate basilar sobre a etimologia e tipologia do fenômeno. Dessa forma, será realizada uma pesquisa bibliográfica de fontes secundárias, nas obras dos seguintes autores: CASTELLS e BORJA (1996) GIDDENS (1991), PAQUIN (2004), RIBEIRO (2006), MIKLOS (2011), VIGEVANI (2005). Outrossim, será utilizada como fundamento teórico a obra de NYE (1990).

Na próxima etapa, busca-se investigar e descrever a organização jurídica, política e econômica da Alemanha, da Argentina e da Suíça, o que será feito por meio da leitura de fontes primárias, ou seja, de instrumentos jurídicos que regulam a paradiplomacia nesses países em questão e fontes secundárias, que viabilizarão a melhor interpretação e compreensão do tema.

Na terceira etapa serão observadas as principais ações de paradiplomacia no Brasil, com o objetivo de conhecer a realidade brasileira e as demandas locais e regionais que inspiram a paradiplomacia no país. Nesse sentido, serão utilizadas as seguintes obras: ALMEIDA (2012), PRADO (2009), MORAIS (2009).

Notoriamente, o novo cenário internacional que se definiu com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento da globalização estimulou as relações comerciais interdependentes; a intensificação dos fluxos financeiros; o desenvolvimento tecnológico nos transportes, o qual facilitou a mobilidade de pessoas e mercadorias e a velocidade instantânea das informações. Além disso, nota-se a intensificação das ações de novos atores no cenário internacional, tais como, OIs (Organizações Internacionais), ONGs (Organizações Não Governamentais), atores privados, bem como, empresas transnacionais e atores subnacionais.

É nesse contexto, quando as fronteiras geográficas ficam em segundo plano e “o Estado nacional parece ter perdido a sua tradicional centralidade, enquanto unidade singular de iniciativa econômica, social e política” (MORAIS, 2011, p.13), é que surge a paradiplomacia, como política de internacionalização local ou regional, de diplomacia complementar àquela desempenhada pelos governos centrais. Os governos das unidades federadas (atores subnacionais) tornam-se porta-vozes das demandas locais e protagonistas nas ações que levam ao incremento do desenvolvimento através da captação de recursos na arena internacional.

O conceito de paradiplomacia é ainda muito recente e por esse motivo há divergências etimológicas, conceituais e tipológicas, entre os autores que se debruçam nessa questão. Porém, parece haver um consenso no que diz respeito ao ambiente jurídico no qual esses atores subnacionais atuam, que se divide em duas formas: a paradiplomacia institucionalizada e a paradiplomacia não institucionalizada.

A paradiplomacia institucionalizada é aquela em que a atuação dos atores subnacionais é expressamente prevista na constituição do seu país, “já se encontra num estágio de legalização no âmbito doméstico do ordenamento jurídico de um Estado” (MORAIS, 2011, p. 39). Ou seja, alguns Estados não tão somente reconhecem atuação desses atores no cenário internacional como também regulam suas ações de forma explícita na constituição. Um exemplo disso, é o que ocorre na Alemanha, na Argentina e na Suíça.

Na Alemanha os atores subnacionais, conhecidos como *Länder*, atuam de maneira autônoma (com representações diplomáticas) e paralela às diretrizes delineadas pelo Ministério do Exterior em Berlim. Os Estados da Federação poderão celebrar tratados com Estados estrangeiros desde que se respeite o âmbito de

competência e a anuência do governo central. Porém, conforme Morais (2011, p. 40), há “uma espécie singular de inversão dos poderes” e de “quebra de hierarquias”, pois o Governo Federal deverá consultar os *Länder* em questões que os toquem substancialmente antes de firmar tratados com Estrangeiros, trata-se de “um nível avançado de autonomia” (MORAIS, 2011, p.41).

Em outra realidade, temos o exemplo da Suíça que tem a atuação dos atores subnacionais bem alinhada e monitorada pelo governo central. A Constituição “estabelece que a condução das relações externas é de competência federal e que, para tanto, será levada em consideração a vontade das unidades subnacionais, chamadas de Cantões” (MORAIS, 2011, p. 40).

Os cantões podem celebrar acordos com estrangeiros desde que obedeçam as seguintes regras: o acordo não deve ser contrário ao direito e interesse da Confederação e de outros cantões; deve ser realizado somente com autoridades hierarquicamente inferiores e deve, ainda, obedecer aos seus limites de jurisdição. Em outras situações, os cantões só podem firmar contrato com estrangeiros se for por intermédio da Confederação, “o que demonstra claramente uma autonomia moderada” (MORAIS, 2011, p. 40).

Como realidade constitucional mais próxima do Brasil, temos a Argentina, uma república federativa composta por 23 províncias, mais Buenos Aires, que é uma cidade autônoma. A atuação dos atores subnacionais foi incentivada com a “reforma constitucional de 1994, [e dessa maneira] a Argentina permitiu uma inédita amplitude de ação externa de suas províncias” (KUGELMAS & BRANCO, 2005, p. 178). A paradiplomacia institucionalizada na Argentina pode servir de parâmetro para o modelo brasileiro, já que compartilha de situações muito parecidas em questões econômicas e políticas, sendo um país em desenvolvimento, localizado na América Latina. Conforme explica Morais,

[...] vale inferir que a novidade do reconhecimento constitucional da Paradiplomacia argentina despertou o tema na América Latina e produziu eco no Brasil, podendo até influenciar uma futura institucionalização. Os modelos de alinhamento e regulamentação do fenômeno na legislação argentina, se exitosos, poderão de algum modo nos servir como parâmetro. (MORAIS, 2011, p. 47)

Em relação à paradiplomacia não institucionalizada, as ações das unidades subnacionais não deixam de ocorrer, mesmo sem adaptações legislativas que deveriam regulamentar explicitamente as questões que as tocam diretamente. Pode-se citar com exemplo, o Brasil.

No Brasil, a atuação dos atores subnacionais no cenário internacional começou a ocorrer na década de 1980 com a redemocratização e o estabelecimento da nova Constituição (1988). O texto da Constituição de 1988 determina que a orientação da Política Externa Brasileira compete ao Presidente da República, porém, “a legitimidade primária do exercício das relações internacionais de estados e municípios reside no seu reconhecimento como entes federados autônomos, titulares de competências exclusivas, comuns e concorrentes” (RODRIGUES, 2009, p. 37).

Contudo, não há na Constituição brasileira a previsão expressa da atuação dos atores subnacionais no âmbito internacional, mas isso não tem impedido que entes federados se envolvam nas negociações políticas e econômicas com estrangeiros. Conforme explica Rodrigues:

A inexistência de previsão Constitucional expressa que autorize estados federados e municípios a desenvolver relações internacionais – ou, mais especificamente, firmar convênios internacionais – não constitui obstáculos, até o momento, para as relações internacionais. Muito pelo contrário. Tomando-se por base os municípios, o internacionalismo municipal vicejou nos anos 1990, com as conferências globais da ONU, o processo de integração do Mercosul (Rede Mercocidades) e a cooperação interamericana (Riad). Além disso, o bilateralismo municipal tem produzido uma miríade de convênios – tudo isso sem nenhum impedimento ou restrição do governo federal. (RODRIGUES, 2009, p.37).

Neste sentido, o presente trabalho intitulado “Paradiplomacia Institucionalizada: da Análise de Modelos Internacionais para a Contribuição e Aplicação na Realidade Brasileira”, tem como objeto de pesquisa os instrumentos jurídicos que regulam as ações de paradiplomacia, da Alemanha, no qual os atores subnacionais possuem nível significativo de autonomia; da Suíça, que ao contrário da Alemanha, os seus entes federados têm atuações mais restritas e dependentes do governo central; e por fim, da Argentina, como representante da América Latina e mais próxima da realidade brasileira em questões política, social e econômica.

Por fim, da análise do conteúdo teórico apresentado, pretende-se delinear e contribuir para observação da possibilidade de um modelo de paradiplomacia para o Brasil. Sendo assim, o presente trabalho busca responder se, dentre os elementos que organizam as questões econômicas e políticas dos modelos institucionalizados de paradiplomacia da Alemanha, da Suíça e da Argentina, seria possível utilizá-los como norteadores para possivelmente delinear ou propor um modelo como instrumento legal que atendesse a realidade das ações dos atores subnacionais no Brasil? A nossa hipótese inicial é afirmativa. Ou seja, acreditamos que sim, é possível extrair elementos dos instrumentos jurídicos que regulam a paradiplomacia da Alemanha, da Suíça e da Argentina para propor e construir um modelo jurídico, econômico e político de paradiplomacia brasileira respeitando as especificidades do país.

Finalmente, este trabalho se justifica pela intenção de compreender e colaborar para o incremento bibliográfico em torno das questões sobre a paradiplomacia no Brasil, dado que, a academia brasileira ainda não se debruçou com afinco no entendimento da atuação desses novos atores na recente realidade que norteia a arena internacional. Conforme aponta Romão:

[...] é necessário fazer uma dura crítica à aparente hegemonia da corrente realista ou neorealista nos cursos de Relações Internacionais brasileiros. Se for verdadeira como parece ser essa hegemonia, e enquanto ela se projetar nos planos pedagógicos e nas avaliações do Inep e da Capes, o estudo da paradiplomacia não terá espaço no mundo acadêmico brasileiro. O que constitui um grave problema: por um lado, como formar adequadamente os novos quadros para a atuação internacional de municípios sem poder contar com o ensino, a pesquisa e a extensão abertos e conectados a essa realidade. Por outro lado, como explicar que os cursos de Relações Internacionais estejam alheios ou até mesmo na oposição à legítima e crescente dimensão subnacional, que representa farto manancial de pesquisa e almejado campo de trabalho para jovens recém-formados? (ROMÃO, 2009, p. 44)

Dessa forma, pretende-se contribuir para uma eventual elaboração de um modelo de diretrizes que atenda a realidade brasileira, baseado em modelos estrangeiros já consolidados, levando-se em consideração que o Brasil já conta com as ações dos atores subnacionais, mas que ainda não possuem instrumentos legais que amparem essas ações. Se por um lado, a falta de regulamentação é positiva porque possibilita a flexibilidade e um leque mais amplo de opções, por outro lado,

pode possibilitar ações subnacionais que não convergem com os planos políticos e econômicos do Estado brasileiro.

1 CONCEITOS BÁSICOS: ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, GLOBALIZAÇÃO PARADIPLOMACIA

Neste capítulo, pretende-se abordar pontualmente questões inerentes às ações dos atores subnacionais no cenário internacional. Dessa forma, serão apresentados conceitos básicos da estatologia, referentes à organização do Estado; da globalização e da paradiplomacia. Destarte, a globalização foi o cenário oportuno e a porta de entrada para a que pudesse ocorrer a paradiplomacia. Os princípios básicos sobre a estatologia e a organização do Estado, por sua vez, são os instrumentos utilizados pelos atores subnacionais na busca pela internacionalização, uma vez que, possuem aplicação prática baseada no Direito Internacional.

1.1 Breve estudo sobre a Estatologia e a Organização do Estado

Antes de tratar sobre o tema central dessa pesquisa, é necessário apresentar os conceitos básicos da estatologia, majoritariamente referentes à organização do Estado, pois a forma como determinado Estado se organiza repercute na atuação das unidades subnacionais no cenário internacional. Se o Estado se constitui de forma descentralizada, as unidades subnacionais terão maior autonomia para se projetarem na arena internacional. Ao contrário, se o Estado centraliza o poder em uma instância maior de governo, as unidades subnacionais terão sua capacidade de atuação internacional reduzida.

Sobre a organização do Estado, alguns autores buscam fazer um resgate histórico e evolutivo acerca do tema. Porém, na presente pesquisa serão tratados apenas conceitos básicos e de forma breve, para que sirva de subsídio na compreensão do objeto central desse trabalho.

Dessa forma, o ponto de partida será o conceito de Estado nacional, como “o ente principal e norteador em termos de estática e dinâmica das Relações Internacionais, [sendo] produto de um largo momento de transição do medievalismo para o renascimento humanista dos séculos XVI e XVII” (CASTRO, T., 2012, p.100). O termo Estado foi usado pela primeira vez na literatura por Nicolau Maquiavel, na

obra O Príncipe, quando explana que “todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2009, p.15)

Na abordagem jurídica, Rezek (2013, p. 199) elucida que, o Estado é “personalidade originária de direito internacional público” que se constitui por quatro elementos combinados, “população permanente, território reconhecido, governo aceito e exercício de soberania interna e externa” (CASTRO, T., 2012, p.109). Este último, a soberania, “é talvez o mais importante elemento, pois condiz com a própria identidade de qualquer Estado” (SANTOS, P., 2007, p. 30).

Sendo assim, a soberania é o atributo essencial do Estado, uma vez que “o faz titular de *competências* que, precisamente, porque existe uma ordem jurídica internacional, não são *ilimitadas*; mas nenhuma outra entidade as possui *superiores*” (REZEK, 2013, p. 265, grifos do autor). E por esse motivo, “é prerrogativa exclusiva do exercício da capacidade de mando, em última instância, do Estado nacional reconhecido” (CASTRO, T., 2012, p. 109).

Uma vez que a soberania está vinculada ao reconhecimento do Estado, é oportuno fazer uma breve reflexão acerca da questão. Assim, conforme Rezek:

não se conhece a tal propósito, forma imperativa: de várias maneiras pode manifestar-se o reconhecimento *expresso*, bem assim o reconhecimento *tácito*. Essa variedade possível na forma do reconhecimento de Estado conduz eventualmente, a que se conjuguem atos que por sua natureza são unilaterais, qual na hipótese de reconhecimento *mútuo* – mediante tratado ou comunicado comum –, ou naquela, mas rara, em que certo tratado bilateral exprime, por parte dos dois Estados pactuantes, o reconhecimento de um terceiro (REZEK, 2013, p. 270).

No que se refere às teorias que tratam do reconhecimento do Estado, pode-se identificar duas: a teoria constitutiva e a teoria declaratória, sendo esta última, a mais acolhida no *mainstream* atualmente.

No que se refere à teoria constitutiva, Castro, T. (2012, p. 112) explica que essa abordagem está intensamente vinculada com o oneroso processo de colonialismo, visto que, os novos Estados dependem da aceitação e do reconhecimento dos Estados já existentes. Assim, os Estados que buscam ter sua personalidade jurídica reconhecida deveriam se submeter aos interesses das

metrópoles e dos países centrais, evidenciando a superioridade das potências e a desigualdade entre os Estados.

Já a teoria declaratória “é o ato unilateral” (REZEK, 2013, p. 269), uma vez que “limita-se a constatar que existe, efetivamente, um Estado, quando se encontram reunidos território, população, governo e soberania” (CASTRO, T., 2012, p. 113). E ainda, Rezek aprofunda apontando que:

Já se terá visto insinuar, em doutrina, que os elementos constitutivos do Estado não seriam apenas o território, a população e o governo: a soberania seria um quarto elemento, e teríamos ainda um quinto e último, o reconhecimento por parte dos demais Estados, ainda que não necessariamente de todos os outros essa teoria extensiva encerra duplo erro. A soberania não é elemento distinto: ela é atributo da ordem jurídica, do sistema de autoridade, ou mais simplesmente do terceiro elemento, o governo, visto este como síntese do segundo – a dimensão pessoal do Estado –, e projetando-se sobre o suporte físico, o território. O reconhecimento dos demais Estados, por seu turno, não é *constitutivo*, mas meramente *declaratório* da qualidade estatal (REZEK, 2013, p. 269)

No que se refere à estrutura política e ao desenho institucional que compõem o Estado nacional pode-se dizer que houve um processo de padronização conceitual e instrumental para a categorização dos tipos de regimes políticos, formas de governo e formas de Estado. No que se refere às formas de Estado, pode-se considerar três tipos de classificação: Estado unitário, federal e confederação.

No estado unitário, o aparelho burocrático administrativo é centralizado em um ou em dois níveis, sendo que um deles concentra totalmente ou a maior parcela de competências. Ou seja, o Estado quase não compartilha competências com as unidades subnacionais, e quando ocorre essa distribuição de autoridades, trata-se de uma parcela reduzida. Pode citar como exemplo o Uruguai, a França e Portugal.

Já nos Estados federais, as competências podem ser partilhadas em dois ou em três níveis: entre União, estados¹ (na qualidade de unidade de federação) e municípios, conforme regramento constitucional. Neste caso, os entes subnacionais contam com um significativo grau de autonomia, desde que não contradigam “as competências exclusivas da união que são, geralmente, de exercício das relações

¹ Neste ponto do trabalho, para que não ocorra confusões interpretativas, entende-se importante salientar que haverá uma diferenciação na grafia de Estado (União) e estado (ente federado).

exteriores, de cunhar moeda e de responsabilização pela garantia da integridade territorial” (CASTRO, T., 2012, p. 125). Nesse caso, “as efetivas autonomias consignadas aos entes federados subnacionais evidenciam maior democratização do exercício do poder estatal” (SANTOS, P., 2007, p. 37)

Na confederação, por sua vez, as unidades subnacionais possuem um moderado grau de autonomia, pois ocorre a distribuição de “competência material (legislativa, tributária, socioeconômica e de representatividade externa) entre a esfera nacional e as unidades confederadas” (CASTRO, T., 2012, p. 125). O exemplo clássico para esse tipo de desenho institucional são as Treze Colônias regidas pelo texto constitucional de 1776 a 1787. Posteriormente, esse texto constitucional passou por reformas, conforme explica Castro, T. (2012, p. 125):

As Treze Colônias que iriam, futuramente, compor os Estados Unidos da América por meio do seu texto constitucional de 1787 viveram sob a égide do *Articles of Confederation* uma forma de confederação que não teve êxito, sob o ponto de vista da gestão administrativo-burocrática operacional das unidades (colônias) e da esfera confederativa nacional.

A reforma do texto constitucional que formou os Estados Unidos em 1787 “é o marco do federalismo, como forma de Estado estruturado nos tempos modernos” (SANTOS, P., 2007, p. 44). É importante abordar essa questão, pois esse ocorrido teve também repercussões no meio acadêmico, uma vez que gerou inúmeros estudos acerca do tema e que *a posteriori, na década de 1980*, resultou em novas investigações nas quais se cunhou a palavra paradiplomacia, como forma de renovação nas concepções desse objeto de estudo.

Todavia, nos estudos das relações internacionais o foco principal é a atuação dos Estados, sejam eles federados ou unitários, pois possuem a legitimidade e a legalidade, conforme o direito internacional, para serem os representantes das demandas internas nos foros internacionais. No entanto, apresentar e conceituar as diversas formas de organização dos Estados se torna relevante nas questões que envolvem a paradiplomacia. A partir do entendimento destes conceitos, alcançar-se-á melhor compreensão da capacidade de autonomia e articulação das unidades subnacionais na arena internacional, que as tornam protagonistas nas ações de desenvolvimento local. Conforme explicam Kulgemas e Branco:

Tanto o federalismo como um sistema confederado lidam, em última análise, com o grau de centralização do poder do órgão central. O regime federal permite uma descentralização no nível de suas unidades com respeito a assunto que lhe sejam específicos e não contradigam as orientações gerais validas para a federação como um todo. Já uma confederação retém soberania para as partes constituintes, com eles cedendo uma parcela desta soberania para lograr vantagens comuns com os outros estados associados. A parcela de poder do órgão central é, pois, limitada, e voltada para atender aos interesses específicos que objetivaram sua formação e que não contradigam os interesses particulares e soberanos de seus entes constituintes. (KULGEMAS, E. e BRANCO, M., 2005, p. 165)

Em síntese, a forma como os Estados se formam e se organizam, mediante ao texto constitucional, contribui para determinar o nível de autonomia que é concedido para os entes federados. No entanto, “autonomia não se confunde com soberania” (REZEK, 2013, p. 277), cabendo aos Estados características únicas que os permitem ser os protagonistas no cenário internacional.

1.2 Globalização como promotora das ações subnacionais

O aprofundamento da globalização estimulou a intensificação da interdependência comercial, a ampliação dos fluxos financeiros, o desenvolvimento tecnológico dos transportes e dos meios de comunicação, facilitando a mobilidade de pessoas e o intercâmbio de informações. É inegável que “a globalização é, de certa forma, ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, M., 2001, p. 23). Castro, de forma sintética, conceitua a globalização e explica quando se acelerou esse processo:

é possível considerar a globalização como o processo que torna toda a extensão do planeta um espaço. Este processo, na realidade, não é recente, e a maioria dos pesquisadores está de acordo, mas acelerou-se após a década de 1970 com os avanços tecnológicos aplicados à informática e às telecomunicações e a maior disponibilidade do seu uso nas muitas esferas da vida social. (CASTRO, I., 2009, p. 215)

Esse novo espaço globalizado demanda uma reorganização por partes dos diferentes subsistemas que integram os atuais sistemas sociais econômicos e políticos. Conforme explica Castro, I. (2009, p. 228), existem elementos e instituições com rearranjos espaciais básicos que foram submetidos ao processo de globalização, são eles o capital, a empresa, o mercado, o trabalho, o Estado e o território.

Para o autor, o capital foi o primeiro a se beneficiar dos avanços tecnológicos nas telecomunicações, dado ao aumento na quantidade e na velocidade das transações financeiras ao redor do mundo. Dessa forma, o capital achatou a relação tempo e espaço, “que se desterritorializa e pressiona para o fim de toda e qualquer barreira representada por fronteiras nacionais e regulamentos de governos que reduzam a sua fluidez” (CASTRO, I., 2009, p.229).

Além do capital financeiro existe ainda o capital produtivo, com características distintas, uma vez que é notória sua vinculação com o território. Nos dias atuais, as possibilidades disponíveis na logística e nas estratégias de planejamento na produção tornou oportuno desfrutar da oferta de vantagens de uma multiplicidade de lugares. E ainda, “este espaço produtivo internacionalizado propicia a libertação das pesadas normas e tributos impostos pelos governos nacionais sobre as matrizes das grandes empresas, o que torna este capital cada vez mais desnacionalizado” (CASTRO, I., 2009, p. 230).

O segundo elemento que Castro apresenta é a empresa e, assim como o capital produtivo, apresenta vínculos territoriais, mas que não suprime a possibilidade de atuação das empresas hegemônicas simultaneamente em diversos lugares do planeta fomentando uma concorrência sem freios ou fronteiras (XAVIER, 2009, p. 59). Além disso, empresas de pequeno porte podem ser tão competitivas quanto os grandes conglomerados empresariais. Dessa forma, atuar de modo dinâmico, buscando tecnologia e eficiência, é essencial para se garantir a sobrevivência e a competitividade no mercado. E ainda, conforme Castro:

A garantia dos padrões de competitividade das empresas globalizadas depende ainda de sua capacidade inovadora, o que lhes impõe a necessidade de pesados investimentos em pesquisas e desenvolvimento. Associadas ou individualmente, elas hoje investem cada vez mais em pesquisas científicas, e em alguns casos ultrapassam os governos, o que reforça seus trunfos nas transações. A corrida pela inovação afeta pois

tanto as empresas tradicionais como as empresas novas. As novas regras do jogo são draconianas e não perdoam indecisões e lentidão. Se a periferia do mundo capitalista entra, como sempre, menos armada no jogo internacional, empresas tradicionais e aparentemente sólidas pelo faturamento e apoio político mostram-se também vulneráveis. (CASTRO, I. 2009, p. 232)

Nessa dinâmica competitiva, “a guerra entre as empresas cria também a guerra entre lugares” (XAVIER, 2009, p.59), uma vez que as empresas estão na busca da qualidade diferenciada de fatores, como mão de obra qualificada, em infraestruturas adequadas e de políticas fiscais flexíveis. Dessa forma, as localidades buscam maneiras de se tornarem mais atraentes para as empresas, pois “lugares dotados de qualidades especiais é um trunfo na competição, e a imagem criada pelo marketing da cidade, uma prática de combate” (XAVIER, 2009, p.59).

O terceiro elemento é o mercado, que segundo Castro “é a instituição central do processo de globalização” (CASTRO, I., 2009 p. 233). Assim sendo, o autor aponta que antes não havia um fluxo tão grande de trocas comerciais entre os países como as que ocorrem nos dias atuais, isso evidencia que, de fato, o mercado tornou-se global e tem propiciado expectativas de consumo, principalmente, da classe média espalhada por todo mundo. Contudo, a expansão dos mercados reafirma a heterogeneidade dos espaços terrestres, ao mesmo tempo em que incrementa um leque de possibilidades que as sociedades modelam dessas diferenças físicas.

Assim, se no passado, as condições de transporte e comunicação limitavam as relações entre compradores e vendedores, hoje, os novos meios de comunicação transmitem de maneira imediata as tendências de mercado de todo o mundo, aprofundando a interdependência econômica entre os atores internacionais (NYE, 90, p.165)

O trabalho é o quarto elemento que influi no processo de globalização, sendo que é o mais afetado pelas transformações dos setores produtivos e que apresenta maior repercussão social. Os novos preceitos da competitividade impõem às empresas que a quantidade de mão de obra seja reduzida e mais qualificada, sendo, por esse motivo, que as empresas se deslocam para locais que ofereçam mão de obra qualificada, barata e com melhores condições de infraestrutura para a produção.

Simultaneamente ao processo de deslocamento das empresas em busca de condições mais baratas e adequadas para a produção, existe também o fluxo de trabalhadores para países centrais no anseio de melhores oportunidades de empregos. Em meio a esse fenômeno migratório, há momentos de conflitos sociais e há momentos em que se desenham novos espaços políticos, que se organizam para o acolhimento dos trabalhadores estrangeiros.

Além disso, na atual conjuntura, por vezes, as negociações políticas em relação às condições do ambiente de trabalho ficam afetadas. Em algumas localidades os trabalhadores perdem significativamente seu poder de barganha, devido às possibilidades de mobilidade da base produtiva e do incremento tecnológico que reduz consideravelmente as necessidades de mão de obra. Nesse sentido, a luta sindical passa ser mais pela preservação do emprego do que pelo aumento salarial.

O quinto elemento que Castro apresenta é o Estado, definido como instituição do sistema. Ele é elemento detentor do aparelho jurídico para gerir a sociedade e o território e ainda que muitos autores digam que seu papel esteja sendo remodelado, não há evidências de um esgotamento expressivo da sua legitimidade e legalidade como gestor. Conforme Castro:

O Estado ainda estabelece as regras da disciplina do trabalho e da apropriação dos excedentes nos limites do seu território, embora seu papel dirigente na economia nacional esteja, na maior parte dos países, enfraquecidos, o que faz a felicidade do liberalismo radical. (CASTRO, I., 2009, p. 237)

É importante observar que o ambiente político, onde ocorre o jogo de interesses, seja do capital, seja da sociedade, está se ampliando. Por esse motivo, quando a intenção é de se projetar no cenário internacional, os chefes de Estados devem ter em mente que é essencial a articulação das alianças nos espaços internos e externos do território

O último elemento é o território, que “é a arena privilegiada dos conflitos e opções colocados pela globalização” (CASTRO, I., 2009, p. 241). Nesse sentido, a globalização impõe que a competição não ocorra tão somente entre as economias

nacionais, mas também em níveis locais. Aliás, os governos subnacionais possuem maneiras de articulação global. Além disso, para Castro:

O aumento da mobilidade dos fatores impõe aos governos nacionais a necessidade de estratégias para ampliar a competitividade sistêmica do conjunto ou de parte do seu território através do investimento nos fatores de menor mobilidade, como a qualidade da infra-estrutura tecnológica e da mão-de-obra (CASTRO, I., 2009, 243).

De maneira geral, existem diversos outros conceitos e extensos debates acerca da globalização, que não se tem a intenção de explorar neste trabalho. O exercício teórico relativo à globalização realizado até aqui foi apresentado no sentido fundamental de explicitar os fatores que tornaram a interdependência entre os Estados mais complexa, assim como, de se fazer entender a emergência e a atuação dos atores subnacionais em um mundo interconectado. Como resultado, os governos e as sociedades impactam e são impactadas diretamente pelas transformações a nível global.

Ocorre que as sociedades que são afetadas pelos efeitos da globalização pressionam seus respectivos governos centrais para que apresentem ações rápidas como respostas. Por vezes, os governos não atendem as expectativas das sociedades, demonstrando certas debilidades na competência de promover o desenvolvimento regional e nacional. Cria-se, então, a oportunidade para que grupos da sociedade se organizem e se projetem no cenário internacional a fim de preencher certas lacunas que são deixadas pelos governos centrais. Sucede-se, assim, um processo de transferências de responsabilidades do governo central para os atores subnacionais.

É nesse contexto, que a globalização viabiliza uma íntima interação entre o cenário internacional e os mais básicos “assentamentos humanos” (GIDDENS, 2012, p. 157), as cidades. As cidades, por sua vez, estão profundamente vinculadas ao cotidiano das pessoas. Dessa forma, conforme Giddens:

O envolvimento maior das cidades tem o potencial de democratizar as relações internacionais; e também torná-las mais eficientes. À medida que a população urbana do mundo continua a crescer, serão necessárias cada vez mais políticas públicas e reformas voltadas para as populações que

vivem em áreas urbanas. Os governos municipais serão parceiros necessários e vitais nesses processos (GIDDENS, 2012, p.183)

Em suma, as fronteiras físicas se tornam permeáveis e ficam em segundo plano, e assim, observa-se que “o Estado nacional parece ter perdido a sua tradicional centralidade, enquanto unidade singular de iniciativa econômica, social e política” (MORAIS, 2011, p.13). De tal modo, surge a paradiplomacia como política de internacionalização local e regional, complementar àquela desempenhada pelos governos centrais. Atualmente, os governos das unidades federadas são porta-vozes das demandas locais e devem ser protagonistas na ação que leva ao incremento do desenvolvimento através da captação de recursos no ambiente internacional.

1.3 Paradiplomacia: Etimologia e tipologia

Conforme Paquin (2004, p. 16), a neologia *paradiplomacia* se apresentou na literatura acadêmica a partir dos anos de 1980. A concepção da palavra sugeria uma renovação nos estudos do federalismo e da política comparada. Além disso, serviu para descrever as atividades internacionais dos estados federativos canadenses e norte-americanos no contexto da globalização.

O reconhecimento do fenômeno da paradiplomacia instigou um amplo debate entre autores de todo mundo, resultando o ponto de vista e a criação de uma diversidade de termos, como por exemplo, microdiplomacia, diplomacia dos estados federados, diplomacia catalítica, protodiplomacia entre outros.

Dentre Os precursores a tratar do tema, citam-se Ivo D. Duchacek, da City University of New York e Panayotis Soldatos, da Universidade de Montréal. Para estes pesquisadores, a concepção de paradiplomacia é o conjunto das atividades internacionais dos atores subnacionais. Duchacek aprofunda o debate, conceituando quatro tipos de paradiplomacia: a microparadiplomacia regional transfronteiriça, a microparadiplomacia transregional, a paradiplomacia global e a protodiplomacia.

A microparadiplomacia regional transfronteiriça compreende nas ações de cidades que dividem fronteiras geográficas. Enquanto que, a paradiplomacia regional são as negociações que ocorrem entre governos subnacionais que não dividem fronteiras, no entanto, os seus respectivos países estão em uma condição de vizinhança. A paradiplomacia global, por sua vez, é a relação que acontece entre os governos subnacionais e os governos centrais de países que se localizam em continente diferente. Por fim, a protodiplomacia que são ações com fins separatistas.

Para Brian Hocking (1996, p. 38), a questão da internacionalização dos atores subnacionais gerou um debate entre dois extremos. De um lado, estão os realistas que consideram esse fenômeno como irrelevante para a condução da política externa, Ainda nesse grupo, há os que acreditam que pode ser potencialmente perigoso essa intromissão dos subnacionais nas prerrogativas do governo central, ou ainda, paradoxalmente, há aqueles que consideram ambos os argumentos.

Por outro lado, encontram-se as ideias do transnacionalismo e da interdependência. Hocking (1996. p. 38) explica que, esta vertente teve como referencia os escritos dos autores Keohane e Nye e tinham como escopo o incrementar da literatura sobre o federalismo. Além disso, pensava-se em contribuir na análise sobre as oportunidades e o desejo de projeção internacional por parte das cidades, das localidades e das regiões. Pois, houve uma expansão da agenda internacional, que tornou tênue a distinção entre o doméstico e o estrangeiro. Pode-se evidenciar essa postura teórica nos escritos de Mariano & Mariano (2005), por exemplo:

O Estado moderno enquanto um corpo político isolado, formado por governantes e governados, tendo uma jurisdição plena sobre um território demarcado – incluindo nesta jurisdição o direito de monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos, estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado, na qual redes transnacionais intergovernamentais. (MARIANO, K. e MARIANO, M. 2005, p.133)

Na concepção de Hocking (1996, p. 39), esse segundo grupo de pesquisadores tinha a intenção de retratar que a participação dos atores subnacionais no cenário internacional era a prova de que o Estado centralizado era falho. E que, os termos que surgiram para explicar esse fenômeno, como

microdiplomacia ou paradiplomacia apresentavam problemas de análise, pois sublinhavam uma imagem de conflito entre centro e região sobre a condução da política externa.

Para Brian Hocking (1996 p. 41), as ações internacionais dos atores subnacionais, deveriam ser chamadas de 'diplomacia catalítica' ou 'diplomacia de múltiplas camadas'. O argumento do autor é que, a diplomacia não se tornou um processo segmentado, mas sim, uma teia de interações com diversos jogares em constantes mudanças em uma variedade de contextos, que dependem de questões políticas, interesses e capacidade dos intervenientes para operar em um meio político de vários níveis, no qual transcende distinções convencionais entre arenas subnacionais, nacionais e internacionais.

No entanto para Paquin (2004, p. 18), mesmo que a abordagem de Hocking seja original e muito justa, ela tende a subestimar a autonomia dos estados subnacionais na busca das suas relações exteriores e apresenta limitações, pois, não consegue descrever especificamente as ações dos atores subnacionais no sistema diplomático de um Estado.

Paquin (2004, p. 20) acrescenta que, a paradiplomacia é um fenômeno importante porque afeta todas as áreas de atuação internacional, inclusive, questões de cooperação militar, o desenvolvimento e os direitos humanos. Além disso, os atores paradiplomáticos também são atores-chave quando se trata de atrair o investimento estrangeiro.

Em contraponto a Hocking, Paquin (2004, p. 22) afirma que, este novo fenômeno não é sem risco porque carrega desordem e conflito. O risco ocorre internamente, a luta segue entre um governo central que se esforça para preservar as suas prerrogativas de lutar ativamente contra as forças centrífugas, enquanto que os atores paradiplomáticos, buscam construir uma identidade como um ator limpo internacional parcialmente fora do controle dos Estados territoriais.

O objetivo desses jogadores paradiplomáticos é incentivar a colaboração transnacional. Por vezes, essa colaboração ocorre com outros atores que buscam também emancipar-se da sua estrutura territorial nacional. Para o autor, a crise nunca foi tão profunda, no entanto, é totalmente ignorado pelos livros didáticos, e principalmente, nos estudos das relações internacionais.

Apesar de Paquin (2004, p. 21) entender que a paradiplomacia está transformando a estrutura tradicional do Estado, ele reconhece as restrições dos jogadores paradiplomáticos como protagonistas internacionais, pois, eles não são reconhecidos como atores do direito internacional. Dessa forma, os entes subnacionais devem negociar as suas ações internacionais com a autoridade governamental central. Visto que, os Governos Centrais possuem prerrogativas essenciais que os permitem atuar formalmente no cenário internacional. Contudo, Paquin não deixa de reafirmar a importância da paradiplomacia, uma vez que ela é “intensiva, extensiva e permanente” (tradução nossa) (PAQUIN, 2004, p. 19)

No que se refere à tipologia, a paradiplomacia não é um fenômeno que se apresenta de forma homogênea, uma vez que possui variações na intensidade do nível de atividades; na quantidade de responsabilidades políticas, dependendo da estrutura descentralizada ou centralizada no qual o ator subnacional se insere; do nível de autonomia e dos objetivos. Conforme explica Ribeiro:

Além de diferenças na intensidade, a política externa de entidades subnacionais pode ser muito variada em objetivos, forma e peso, algumas sendo até mais ambiciosas que a do próprio governo central. Assim, frente à diversidade intrínseca ao fenômeno, tanto na pluralidade de ações como de fatores que as norteiam, a paradiplomacia pode ser vista sob diversas óticas e focalizada sob distintas dimensões (RIBEIRO, 2008, 167).

Dessa forma, serão apresentados neste trabalho três autores clássicos que tratam das questões tipológicas da paradiplomacia, em ordem cronológicas, são eles: Panayotis Soldatos (1990), Eric Phillippart (1999), Stephanie Paquin (2004).

Sendo assim, Ribeiro (2008) elucida que Soldatos dividiu a paradiplomacia em dois tipos: Global e Regional. Cabendo ainda, para a paradiplomacia regional mais duas subdivisões: macro-regional e a micro-regional. Além disso, Soldatos qualifica as ações, como cooperativas e paralelas ou substitutivas; o segmento, em territorial ou vertical e funcional ou horizontal; a intensidade de relações e atuações, sendo de cidade-espaco com caráter passivo e cidade-ator com caráter ativo.

Dessa forma, a paradiplomacia global, é quando os atores subnacionais abordam questões referentes ao sistema internacional, como por exemplo, a liberalização comercial internacional, ou temas sobre a guerra e a paz. “O termo

“global” é utilizado preponderantemente no sentido funcional em detrimento do sentido geográfico” (RIBEIRO, 2008, p.169). A paradiplomacia regional trata de questões de interesse regional. Além disso, pode ser macrorregional, quando as unidades subnacionais abordam questões de comunidades que não são contíguas. Ou, microrregional, quando tratam de questões de comunidade contíguas.

No que diz respeito a qualificação das ações, Ribeiro (2008, p. 170) aponta o que Soldatos classificou em cooperativas e paralelas ou substitutivas. As ações qualificadas como cooperativas, é quando atividades são coordenadas pelo governo central por meio de acordos firmados; e as ações qualificadas de paralelas ou substitutivas, é quando as atividades não são conjuntas e que podem harmonizar ou conflitar com os objetivos do governo central.

Considerando que as ações estão contidas em um vasto leque de possibilidades, Soldatos percebeu a necessidade de dividir em segmentação. Deve-se ainda ponderar que “o conceito de segmentação não indica sempre um fenômeno desintegrador, podendo, em muitos casos, ser um processo de racionalização da política externa e ser aceito como tal por governos federais” (RIBEIRO, 2008, p. 170).

Assim, tem-se a segmentação territorial ou vertical que “acontece quando diferentes níveis de governo (federal, unidades federadas e municipalidades) atuam internacionalmente de forma direta” (RIBEIRO, 2008, p. 170) e a segmentação funcional ou horizontal ocorre quando “no mesmo nível de governo [...] diferentes departamentos ou agências governamentais são diretamente envolvidos em assuntos internacionais devido ao processo de “domesticação” da política externa” (RIBEIRO, 2008, p. 170)

Observa-se ainda que, Soldatos através de observações comparativas entre as cidades da Europa, Estados Unidos e Canadá, evidenciou dois tipos de internacionalização: a de maneira passiva e a de maneira ativa. Dessa investigação resultou a distinção entre a cidade-espço e a cidade-ator. Dessa forma, a cidade-espço está submetida às forças e aos fluxos internacionais, mas busca priorizar ações regionais e por esse motivo não acolhe serviços e instituições estratégicas, tornando seu desenvolvimento internacional dependente e frágil.

Enquanto que a cidade-ator, mostra grande dinamismo internacional, buscando oferecer estrutura para as atividades-chave de caráter econômico internacional, como instituições financeiras e bancárias, escritórios de arbitragens internacionais, serviços altamente aprimorado de transportes e telecomunicações. Além disso, “recebe elites dirigentes de todo o mundo e, de modo sistemático, é sede de encontros e de diversos tipos de atividades internacionais.” (RIBEIRO, 2008, p. 171). Por ser um protagonista fortemente ativo acaba se beneficiando de tecnologias de ponta, estabelecendo relações com redes internacionais e exportando fatores de produção.

Outro autor que se preocupou em apresentar tipologias para a paradiplomacia foi Eric Philippart, em 1999. Paquin apresenta em sua obra conceitos cunhados por esse autor. Para Philippart a paradiplomacia se divide cinco categorias: paradiplomacia mínima, paradiplomacia menor, paradiplomacia maior, paradiplomacia máxima e a protodiplomacia.

Assim, na paradiplomacia mínima as ações não excedem os limites geográficos, sendo que a cooperação seria basicamente seu modo de atuação. As áreas de atividade são essencialmente econômicas e ocasionalmente cultural e social. Nesse caso, as ações ocorrem por meio da cooperação clássica, no intuito de favorecer as exportações locais e os investimentos estrangeiros.

Já na paradiplomacia menor, as relações acontecem nos limites geográficos transfronteiriças ou transregionais. O modo de operação é fundamentalmente de cooperação e as ações se harmonizam com os objetivos do governo central. Embora se tenha múltiplas áreas de atuação, seguem-se essencialmente com ações voltadas para as questões econômicas, como a promoção das exportações, missões econômicas, bem como, a abertura de escritórios nas capitais financeiras do mundo.

Enquanto que, a paradiplomacia maior, tem sua área geográfica ilimitada, pois, se desenvolvem relações com diferentes regiões do mundo. O modo de funcionamento é densamente de cooperação. Contudo, nesse caso as ações podem ser harmoniosas ou conflitantes com os objetivos do governo central. Nessa categoria se incluem ações em nível político, no qual envolvem diversos temas, tais como, educação, tecnologia, recursos para a promoção do desenvolvimento, entre outros. Além de se buscar a participação em associações e organizações internacionais.

Na paradiplomacia máxima, por sua vez, a extensão geográfica se amplia a nível global e ocorre uma expansão nas ações desenvolvidas. Por vezes, ultrapassa competências que seriam *a priori* do governo central. É mantida pelo intenso regionalismo ou nacionalismo, pois se busca ampliar os ganhos dos entes subnacionais. E por fim, a protodiplomacia, que possui abrangência geográfica a nível global e adota diferentes estratégias no seu modo de atuação. As ações conflitam com outras escalas de poder, pois, busca-se a independência política. Nesse tipo de paradiplomacia observa-se o foco no separatismo.

Por último, Paquin, em 2004, desenvolveu sua concepção sobre a paradiplomacia e a dividiu em três tipos: a paradiplomacia clássica, a paradiplomacia identitária e a protodiplomacia. Ribeiro (2008, p. 172) de forma muito habilidosa conseguiu sintetizar as ideias de Paquin:

A paradiplomacia clássica ocorre quando é atribuído um mandato a representantes oficiais para negociar com atores internacionais por meio de um GNC ou por um conselho municipal. Os grandes dossiês paradiplomáticos seriam a política econômica e comercial, a promoção de investimentos estrangeiros, a atração de centros de decisões, a promoção de exportações, ciência e tecnologia, energia, meio ambiente, educação, a imigração e a mobilidade das pessoas, as relações multilaterais, o desenvolvimento internacional e os direitos do homem. Já na protodiplomacia, o objetivo das ações internacionais seria obter a independência e soberania, enquanto a paradiplomacia identitária buscaria o reforço ou a construção da nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, não tendo, porém, interesse em sua independência (RIBEIRO, 2008, p. 172).

Em resumo, pesquisadores ao redor do mundo tentam explicar o fenômeno da paradiplomacia, gerando um extenso e riquíssimo debate em torno do tema. Assim, existem tantas outras pesquisas que apresentam uma infinidade de termos e visões sobre o assunto, que aqui não se tem o objetivo de exaurir, mas que cabe para futuros trabalhos.

2 MODELOS DE PARADIPLOMACIA: O CASO DA ALEMANHA, DA SUÍÇA E DA ARGENTINA

Neste capítulo realiza-se o estudo dos casos de paradiplomacia institucionalizada, a saber, da Alemanha, da Suíça e da Argentina. Para isso observado-se em cada um destes países, a formação histórica do federalismo e as leis que regram as relações internacionais da União e dos entes federados.

2.1 Alemanha

A Alemanha possui 357 mil km² de território e conta com uma população de 82,1 milhões de pessoas, “sua densidade populacional é uma das mais elevadas da Europa, chegando a casa dos 230 habitantes por quilometro quadrado” (CARNEIRO e DILL, 2012, p. 58). No condiz a estrutura institucional, a Federação alemã prevê apenas duas esferas de governo, a Federal e a Estadual, sendo que os Municípios [...] são parte da estrutura dos Estados (Länder) e não devem ser vistos como entes federativos” (CARNEIRO e DILL, 2012, p. 59), dessa forma, a Alemanha é composta por 16 estados federados (Conforme mostra a Mapa 1).

As origens históricas da Alemanha evidenciam que a descentralização sempre foi uma particularidade latente na formação do país, “por longos anos, os tradicionais principados e as identidades regionais de seus habitantes frustraram qualquer tentativa de unificação sob um poder central”. (ORTOLAN, 2010, p. 32). No início do século XIX, após a derrota de Napoleão, os principados readquiriram a soberania sobre os seus respectivos territórios e em 1815, no Congresso de Viena, foi reafirmada a soberania destes principados. É “por tal razão [que] a forma confederativa foi a principal forma de organização do período, destacando-se a Liga Confederativa da Alemanha do Norte de 1867” (ORTOLAN, 2010, p. 32).

Em 1848, em ocasião das revoluções liberais, democráticas e nacionalistas orquestradas pela burguesia (Primavera dos Povos), se reuniu em Frankfurt uma assembleia composta por deputados eleitos, com o objetivo de elaborar uma constituição que estabeleceria o Deutscher Bund (o novo Estado Federal alemão). Contudo, “até 1863 toda tentativa de unificação alemã foi impedida pelo Império Prussiano, que temia a dominação do império austríaco”. (ORTOLAN, 2010, p.33)

leis e dos serviços públicos para os novos Estados (Länder) (ORTOLAN, 2010, p. 33).

Este novo modelo federativo viabilizou que as leis pudessem ser elaboradas na esfera federal, sendo que, os Länder tinham o direito de participação através de representações nomeadas que compunham a Câmara dos Estados (Bunderast). Contudo, com o fim da Primeira Guerra Mundial, o segundo Reich de Bismarck foi substituído pela República de Weimar e que depois terminou com o golpe do partido nacional socialista alemão, “cujo governo criminoso e extremamente centralizador conduziu o país sob forma unitária, tornando o federalismo constitucional apenas nominal” (ORTOLAN, 2010, p. 34).

A centralização do poder se perdurou até o término da Segunda Guerra Mundial. O processo de reconstrução constitucional resultou em 1949, a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, tratava-se de um documento provisório e atinente somente à Alemanha Ocidental. Conforme explica Ortolan (2010, p. 35), a partir deste momento, a Alemanha Ocidental optou pelo federalismo como organização de Estado, que se justificava por dois motivos. Primeiro, pela imposição das potências aliadas e vencedoras. Segundo, pela tradição histórica federativa alemã, inspirado no federalismo de Bismarck e estruturado nas ideias socialdemocratas de Weimar.

O modelo federativo de 1949 tinha como ideia inicial o desenvolvimento de um federalismo cooperativo em competências legislativa entre Bund (União) e os Lander (entes federados). Essa questão impactava diretamente nas relações exteriores, isso fica claro quando se observa o artigo 32º da Lei Fundamental que afirma: primeiro, as relações internacionais devem ser conduzidas pela União. Segundo, antes da conclusão de um tratado internacional devem-se observar as circunstâncias especiais, que porventura, afetem algum Länder, no qual terá que ser consultado quando oportuno. Ou seja, a União concentra o poder de fazer tratados, mas, deve manter uma relação de cooperação com os Länder. Além disso, o terceiro parágrafo declara que, os Länder podem firmar tratados com Estados estrangeiros, desde que estejam no âmbito de sua competência e tenham o consentimento explícito do Governo Federal. Esse modelo demonstra a cooperação mútua e a coordenação entre o Bund e os Länder (HRBEK, 2009, p. 147).

No entanto, Ortolan (2010, p. 37) explica que, o sistema institucional alemão demonstrou ineficiência. Pois, a União iniciou um processo de esgotamento de suas competências e expandiu o seu direito de legislar, estabelecendo regramentos no âmbito, que a princípio, era de particularidade a concorrência legislativa entre o Bund e os Länder. Em relação as ações internacionais, os instrumentos jurídicos davam margem para dois questionamentos inerentes. Primeiro, a União é autorizada a concluir tratados em assuntos sob jurisdição regional? Segundo, os Länder são obrigados a implementar tratados celebrados pela federação em áreas da sua exclusiva jurisdição? (HRBEK, 2009, p. 147).

Diante disso, em 1957 a União e os Länder concluíram um acordo que foi chamado de Lindauer Abkommen, no qual tinha como objetivo orientar para ambas as partes a condução das relações internacionais. A ideia principal deste acordo era evitar conflitos entre o Bund e os Länder. Assim, os tratados com países estrangeiros que estivessem em fase de preparação deveriam ser encaminhados aos Länder para levantar suas preocupações e demandas. O acordo previa, também, a criação de uma instituição especial que deveria ser composta por representantes regionais e que funcionaria como um instrumento de comunicação entre o Ministério das Relações Exteriores e outros ministérios para a elaboração de tratados internacionais. (HRBEK, 2009, p. 147). Essa questão é observada por Morais, que explica:

essa prática do governo federal ter que consultar os *Länder*, antes de assumir compromissos externos, desde que as questões os toquem substancialmente, demonstra, além da quebra de hierarquias, uma verdadeira inversão dos poderes, demonstrando um nível avançado de autonomia. É o que Soldatos (1990) classifica como uma ação paradiplomática do tipo paralela, que acontece em harmonia com o Governo federal, porém sem o monitoramento do mesmo (MORAIS, 2011, p. 41).

Após o acordo de 1957 havia, ainda, alguns questionamentos acerca da legalidade em relação aos procedimentos das relações internacionais. Conforme Hrbek (2009, p. 147), no ano de 1970 houve uma tentativa de reforma na Lei Fundamental, porém ambas as partes, Bund e entes federados, pareciam concordar e ficavam satisfeitos com o status quo que se criou nos limites do território nacional.

Dessa forma, percebe-se uma interação consensual entre o Bund e os Länder em relação aos procedimentos e as regras.

Outra questão que o autor Hrbek (2009, p. 148) explana, é sobre a participação ativa dos Länder no Bunderast. Conforme o Artigo 50º da Lei Fundamental, Os Länder devem participar através do Bundesrat na legislação e administração da Federação e em questões relativas à União Europeia. Além disso, o Artigo 51º, parágrafo 2º afirma que, cada Landër tem direito de, no mínimo, três votos; Länder com mais de dois milhões de habitantes tem direito de quatro votos, Länder com mais de seis milhões de habitantes de cinco votos, e os Länder com mais de sete milhões de habitantes de seis votos. No entanto, Hrbek (2009 p. 148) explica os problemas deste dispositivo jurídico, quando ocorre coligação ou oposição entre os governos dos Länder e o Governo Central.

Este ponto evidencia o imobilismo político, resultado da incapacidade do governo em tomar decisões eficazes em assuntos importantes. Igualmente, as negociações careciam de transparência e as responsabilidades políticas tornaram-se ambíguas. A questão se arrastou até “a primeira reação [que] veio em 1994, por iniciativa dos Länder e com o objetivo de fortalecê-los, através da Emenda Constitucional nº 42 que alterou o artigo 72º, §2º, da Lei Fundamental” (ORTOLAN, 2010, p.39). Este novo instrumento jurídico tocava diretamente nas questões de concorrência legislativa, determinando as situações caberiam o ato de legislar do Bund.

Depois, em 2006 ocorreu a Reforma Federativa conduzida pela Comissão da Reforma Federativa, que esta por sua vez foi criada pelo Parlamento Federal. A Comissão da Reforma Federativa contava com a representação dos governos federal e estaduais e tinha basicamente três objetivos: “melhor repartição de competências; redução do entrelaçamento pouco claro de políticas e financiamento; a redução da possibilidade de bloqueio político através do Bundesrat” (ORTOLAN, 2010, p. 40). Do mesmo modo, foi definido que as questões acerca da educação, cultura e radiodifusão são de competências exclusivas dos Länder, no qual podem, inclusive, representar a Alemanha internacionalmente (HRBEK, 2009, p. 156).

No que condiz às responsabilidades fiscais e orçamentárias, foi adicionado um novo Parágrafo (6º) no Artigo 104º da Lei Fundamental que declara, haverá o compartilhamento entre a Federação e os Landër dos encargos internacionais, nos

casos de infração do compromisso assumido. A União deverá arcar com 15% da carga e os Länder com 85%, e ainda, este último será dividido em dois, 35% será dividido entre todos os Länder e o restante pelo Länder responsável pelos custos. Além disso, no âmbito da União Europeia o novo Parágrafo (5º) no Artigo 109º da Lei Fundamental expressa que, a Federação e os Länder são corresponsáveis na adesão aos critérios de convergência do bloco e sendo assim, em caso de sanções da Comunidade Europeia, os encargos também deverão ser divididos entre União e os Länder.

Ainda sobre a atuação da Alemanha na União Europeia, foi elaborada uma complexa estrutura jurídica a fim de se garantir a participação dos Länder nos processos de tomada de decisão, conforme explica Silva:

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) (SILVA, I., 2010, p. 71).

No que refere a parte prática da paradiplomacia na Alemanha pode-se afirmar que, os Länder sustentam ativamente atividades internacionais tanto de caráter econômico como de caráter político e cultural, destacam-se, Hamburgo e Bavária como os Länder mais ativos em ações econômicas. Aliás, “a paradiplomacia cultural soma-se à econômica como um dos pontos vigoroso do engajamento internacional dos [governos subnacionais] da Alemanha” (SILVA, I., 2010, p.74). O estabelecimento de alianças e parcerias resulta na paradiplomacia cultural, envolvendo atores público e privado na elaboração de diversos projetos em conjunto. Já no ativismo político observa-se que, “diferentemente do caráter global de sua paradiplomacia econômica e cultural a atuação política subnacionais da Alemanha concentra-se em Bruxelas, voltada para os assuntos da União Europeia” (SILVA, I., 2010, p. 75).

Por fim é possível considerar que, os entes subnacionais da Alemanha mantém uma atuação ativa e permanente no cenário internacional, possivelmente

em virtude do elevado nível de descentralização do poder e da distribuição de competências entre Bund e Lander. Porém, esta descentralização não é produto do fenômeno da paradiplomacia, mas sim, do embate histórico político entre a União e os entes federados, no qual resultou em diversas reformas constitucionais. Esse sentido, se de um lado, a descentralização do poder é benéfica, uma vez que oferece maior poder de articulação dos entes federados no cenário internacional, por outro lado, se aumenta a competitividade entre os atores subnacionais e esses com a União.

2.2 Suíça

A história da confederação suíça se inicia em 1291 e conforme Brochado (2004, p. 103) a sua formação como Estado pode ser dividida em dois períodos distintos, primeiro, com o agrupamento de “vários Estados independentes, dentre os quais, os oito primeiros, pela aliança militar de arbitragem e de assistência judiciária”. Segundo, em 1798, quando da celebração de uma diversidade de pactos resultou na constituição da República Helvética. Seguido da aprovação da Constituição de *Fructidor*, em oito de abril do mesmo ano, “esta constituição introduz a Federação e organiza a Suíça juridicamente segundo este modelo, confirmado com a promulgação da segunda Constituição Helvética, de dois de julho de 1802” (BROCHADO, 2004, p. 104).

Nota-se que em 1798, “tentou-se a criação de um Estado Unitário com a promulgação da “Constituição da República Helvética”, de 12 de abril, transformando-se os cantões em departamentos administrativos, à maneira da França” (Fiuza, 1992, p. 504). Essa forma de organização do Estado colidia com as intenções de independência dos Cantões, especialmente, por se tratar de um modelo imposto pelos franceses e que estabelecia a centralização política. Destarte, se propôs “uma forma intermediária entre a Confederação – que mantinha os cantões soberanos – e Unitarismo – que submetia os mesmos cantões a um governo central – a “federalização” da Suíça” (Fiuza, 1992, p. 506), que se materializou com a Constituição de 1848.

Dessa forma, em 1848 aprovou-se a nova Constituição, que foi o resultado de um período de diversas movimentações, processos políticos e jurídicos. Posteriormente, o texto constitucional foi submetido a revisões em 1866, 1874 e em 1999. Contudo, é inegável que foi um marco para desenvolvimento do federalismo na Suíça em diversas dimensões, no qual se determinou a divisão de competências entre a Confederação e os Cantões, assim como, a jurisdição de legislar sobre Direito Civil, Direito Penal, Direito de Invenção, Direito do Trabalho e Formação Profissional, dentre outros. Do mesmo modo que, se estabeleceu o novo regime financeiro (BROCHADO, 2004, p.104).

Nos dias atuais, vigora a Constituição que foi revisada em 1999, na qual, mantém a forma federativa como organização de Estado, composta por 20 Cantões e 6 Semicantões (conforme mostra Mapa 2). Conforme o Art. 3º da Constituição “os Cantões são soberanos, desde que sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal; eles exercem todos os direitos não delegados à Confederação” (SUÍÇA, 1999). Neste caso, a soberania deve ser entendida como autonomia política-administrativa. A reforma de 1999 foi, em partes, para esclarecer e regradar as questões relacionadas às relações exteriores, que serão abordadas no decorrer deste subcapítulo.

Mapa 2 - Mapa Político da Suíça



Fonte: <http://www.mapsopensource.com/switzerland-cantons-map.html>

Assim, logo no primeiro parágrafo, em que se regram as competências na relação com o estrangeiro (Cap. II, Seção 1, Art. 54°), declara, “os assuntos exteriores são da competência da Confederação”. Conforme MacLaren e Thüerer (2009, p. 275), a prática essa regra já era efetiva, no entanto, o texto de 1974 não trazia a questão de forma tão explícita. Já no segundo parágrafo do Art. 54°, MacLaren e Thüerer (2009, p. 275) observam que, não existe na Constituição da Suíça uma lista de assuntos que pertencem as relações exteriores, porém este dispositivo indica a sua amplitude, quando declara que:

a Confederação empenha-se na preservação da independência da Suíça e de sua prosperidade; nomeadamente contribui para aliviar a miséria e pobreza no mundo, para o respeito dos direitos humanos e para a promoção da democracia, para a coexistência pacífica dos povos, assim como para a preservação dos recursos naturais indispensáveis à vida. (SUÍÇA, 1999)

No Parágrafo 3° do mesmo Art. 54° determina que, nos assuntos exteriores será levado em consideração as competências dos Cantões e a salvaguarda de seus interesses. Nesta questão MacLaren e Thüerer (2009, p. 275) apontam que, no princípio do federalismo cooperativo e na prática já se observava a participação dos cantões na política externa da confederação. No entanto o dispositivo é uma declaração fundamental sobre o exercício do poder da confederação que complementa as disposições da seção, ou seja, apesar da Confederação ser a principal condutora das relações internacionais, as demandas e as competências dos Cantões serão observadas e respeitadas, reafirmando o cooperativismo entre Confederação e Cantões.

No Art. 55° da Seção 1° do Parágrafo II, por sua vez, se exige a participação ativa dos Cantões nas decisões da política externa da Confederação, nos assuntos que os afetem. Conforme explica MacLaren e Thüerer (2009, p. 275), este dispositivo inclui implicitamente as questões relativas à União Europeia. Nestas circunstâncias, a Confederação deve, ainda, informar os cantões amplamente e em tempo de consultar sua opinião (Art. 55°, Parágrafo 2°). Bem como, deve ser dado um peso especial para a opinião dos Cantões que tenham suas competências afetadas

diretamente, no qual, devem participar das negociações internacionais de forma adequada (Art. 55°, Parágrafo 3°).

Observa-se ainda, que a Constituição Federal prevê a relação dos Cantões com o estrangeiro no Art. 56° da Seção 1° do Parágrafo II, neste sentido, os Cantões podem concluir acordos com o estrangeiro, desde que não se ultrapassem os limites de sua competência. Ao mesmo tempo, os contratos não devem contrariar o direito e os interesses da Confederação e nem dos demais Cantões, antes da conclusão de um contrato os Cantões devem informar a Confederação. Contudo, no Parágrafo 3° do Art. 56° está explícito que os Cantões só poderão tratar diretamente com autoridades que sejam de hierarquia inferior, ficando para os demais casos, o contato dos Cantões por intermédio da Confederação.

O órgão encarregado pelas relações exteriores da Suíça é o Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros (EDA), chefiado pelo ministro das Relações Exteriores da Suíça. É vinculado ao EDA o Gabinete de Integração, que é a instituição responsável pela coordenação dos assuntos atinentes à União Europeia. Já o Conselho Federal (conforme o Art. 184°) deve representar a Suíça no exterior, inclusive na negociação de Tratados, este órgão é responsável em nomear e instruir a delegação suíça, indicar membros da delegação com autoridade de assinatura, e dentro das suas atribuições, é responsável de ratificar os tratados assinados e apresenta-los à Assembleia Federal para aprovação.

A Assembleia Federal, por sua vez, tem o direito constitucional de somente aceitar ou rejeitar o tratado em questão. Conforme declara o Art. 166°. Este órgão deve, ainda, participar na elaboração da política externa e supervisionar a manutenção das relações exteriores. MacLaren e Thürer (2009, p. 276.) elucidam que, devido à crescente importância da política externa nas atividades governamentais, o Conselho ganhou efetivo poder em relação à Assembleia Federal. Esta mudança de poder parece evidenciar uma grave perda de democracia no sistema político.

Uma peculiaridade interessante do sistema político suíço no que se refere à condução das relações internacionais é que decisões importantes podem ser sujeitas a referendo. Propostas de entrada em organizações para a segurança coletiva ou comunidades supranacionais são levadas a referendo automaticamente. Certas categorias de tratados podem ser sujeitos a referendo, se houver o pedido de

50 mil eleitores ou de oito cantões. Este procedimento reforça o papel dos Cantões na formulação da política exterior da Confederação e estimula a cidadania, especialmente quando o referendo é obrigatório, e requer votação do povo e dos Cantões para aprovação.

Ainda no que diz respeito à participação popular e dos Cantões, pode-se observar o Art. 147º, quando declara que, a preparação de promulgações importantes e de outros projetos de grande alcance, assim como nos acordos importantes de direito internacional, os cantões, os partidos políticos e os grupos interessados são convidados a pronunciar-se.

Na área da política externa, assim como em outras áreas da política, MacLaren e Thüerer (2009, p. 277) explanam que, a Confederação, na maioria das vezes, delega o seu direito de implementação (incluindo os tratados que concluiu) para os Cantões. Em contrapartida, os Cantões devem comprometer-se a realizar as medidas necessárias, dentro dos prazos estabelecidos, para que estejam em conformidade com as leis internacionais que lhes dizem respeito, assim devem proceder, também, em relação à legislação nacional.

Ainda no que diz respeito as implementações de políticas e direitos, o Art. 46º Parágrafo 1º declara que, “os Cantões aplicam o Direito Federal de acordo com a Constituição e a lei” (SUÍÇA, 1999). No entanto, conforme o Parágrafo 2º, “a Confederação outorga aos cantões uma margem de liberdade de ação mais ampla possível e leva em conta as particularidades cantonais”. Além disso, de acordo com o Parágrafo 3º, “a Confederação leva em conta o ônus financeiro, relacionado com a aplicação do Direito Federal, no que assegura aos cantões fontes de arrecadação suficientes e providencia a adequada compensação financeira” (SUÍÇA, 1999). Neste caso, conforme MacLaren e Thüerer (2009, p. 277), a Constituição prevê uma tarefa de formação política e não de mera administração. O Art. 47º aparece para reforçar a autonomia dos Cantões, quando afirma que, “a Confederação preserva a independência dos cantões” (SUÍÇA, 1999).

Já no que tange as questões de defesa nacional, no Art. 185º Parágrafo 1º está explícito que, “o Conselho Federal toma medidas para a salvaguarda da segurança externa, independência e neutralidade da Suíça” (SUÍÇA, 1999). Do mesmo modo que, conforme o Parágrafo 2º, o Conselho Federal pode tomar medidas para a salvaguarda da segurança interna. Desta maneira, McLaren e

Thürer (2009, p. 275) constatam que, assuntos militares são, sem dúvida, de responsabilidade a nível nacional e que aos Cantões cabe somente a responsabilidade de aplicação do Direito Nacional e se fazer cumprir a Lei e a ordem, essa responsabilidade se materializa com a força policial que cada Cantão mantém.

Na opinião de MacLaren e Thürer (2009, p. 275), esta forma tradicional de responsabilidades acerca da segurança, no qual estão centralizadas no Governo Central está se tornando cada vez mais anacrônica. Os autores defendem o argumento, quando explicam que atualmente a segurança suíça não está ameaçada por forças armadas de outros países, muito menos pelos Estados vizinhos, mas sim, por grupos não estatais.

No que se refere a paradiplomacia, na Suíça, MacLaren e Thürer (2009, p. 284) explicam que, alguns Cantões, especialmente aqueles que dividem fronteira com países estrangeiros, valorizam a capacidade de participação em projetos de cooperação transfronteiriça e buscam ser ativos de forma orientada e flexível. No entanto, os Cantões, de forma geral, estão muito longe de esgotar todas as possibilidades que a Constituição e a Confederação forneceram-lhes para se engajarem nas relações internacionais.

Outra questão é que, Cantões menores e mais fracos possuem menor capacidade de elaborar uma política externa ativa, e esta não é a prioridade de seus representantes. Aliás, conforme MacLaren e Thürer (2009, p. 284), os Cantões como um todo não estão preocupados com “o mundo”, ações que lidam diretamente com as políticas internacionais são excepcionais. Mas, eles buscam participar das instituições europeias, principalmente, na Assembleia das Regiões da Europa.

Nas agências transnacionais, os Cantões buscam realizar projetos em conjuntos e estão em constante diálogo com as autoridades dos países vizinhos. Nestes espaços, as principais preocupações levadas pelos Cantões são questões nos quais eles são total ou parcialmente responsáveis, tais como, transporte, proteção ambiental, infraestrutura e assistência em catástrofes. Geralmente, a EDA participa nestas agências, como observador ou convidado permanente.

Na promoção cultural, o Art. 69º, Parágrafo 1º afirma que, a cultura é de responsabilidade dos Cantões. No entanto, no Parágrafo 2º do mesmo Artigo prevê

que, a Confederação poderá apoiar atividades culturais que sejam de interesse nacional. Neste sentido, o Conselho de Artes da Suíça trabalha diretamente com parceiros estrangeiros e a EDA apoia as atividades culturais através de financiamento de projetos, de missões diplomáticas e de meios de transporte. Além disso, MacLaren e Thüerer (2009, p. 286) apresentam que, apesar da promoção cultural ser um meio de fortalecer a expressão da identidade local, as unidades regionais não buscam alcançar reconhecimento no exterior da diversidade nacional.

No que diz respeito às políticas econômicas internacionais, cabe a Confederação conduzir as negociações. No entanto, os governos subnacionais podem utilizar diversos meios para promoverem os negócios econômicos. Dentro das margens de manobra, os governos podem implementar, de forma proativa os tratados de comércio firmando pela confederação, aumentando ou diminuindo obstáculos para os cidadãos e para a economia local. Dessa forma, os cantões possuem um controle na circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas. Além disso, os governos subnacionais podem promulgar leis, inclusive, nas questões em relação à atração de investimentos, empresas, indivíduos, bem como, no apoio às empresas e decisões sobre as tributações.

Os Cantões mais expressivos e ativos internacionalmente são Basileia-Cidade e Zurique. Conforme explica MacLaren e Thüerer (2009, p. 286), Basileia-Cidade busca acima de tudo cooperar com os seus vizinhos em várias instituições transfronteiriças, no qual têm como temas centrais, as universidades locais, o planejamento regional e de transportes, entre outros (a Basileia-Cidade divide fronteira com a Alemanha e a França, conforme mostra na Mapa 2). Já Zurique busca elaborar estratégias de comércio exterior e se preocupa em ampliar sua área de atuação econômica. Além disso, assim como os demais cantões, Zurique se dedica na cooperação transfronteiriça, principalmente, nos projetos e nas áreas de investimentos e de atração de negócios. De forma geral, os Cantões “possuem os traços mais marcantes [na] paradiplomacia transfronteiriça [...], pois celebram contratos e atos internacionais com unidades não centrais fronteiriças em diferentes Estados” (ISER, 2013, p. 38).

Finalmente, pode-se considerar que o modelo suíço de paradiplomacia e de atuação internacional da União é distinto do modelo alemão, seja na forma de organização do Estado, seja na projeção dos entes federativos no exterior. No que

se refere à Constituição e as estruturas institucionais do Estado, muitos autores afirmam que “a Suíça é um exemplo perfeito de Federalismo e Democracia” (FIUZA, 1992 p. 506), possivelmente, é por isso que não se identifica um embate e uma concorrência histórica entre o Governo Central e o governo das Unidades federativas, assim como se observa na Alemanha. Já que, todos os grupos de interesse se sentem representados nos órgãos superiores.

Este ambiente coordenado entre a Confederação e os Cantões acaba repercutindo na atuação internacional dos entes federativos que confiam, em grande parte, as relações internacionais à Confederação, mesmo possuindo instrumentos jurídicos para tomarem decisões de caráter internacional. O resultado é uma paradiplomacia tímida, com abrangência reduzida e com atuação efetiva somente nas questões transfronteiriças.

2.2 Argentina

A Argentina está localizada no extremo sul da América do Sul (conforme Mapa 3) e tem uma área total de 2.331.900 quilômetros quadrados, incluindo a Ilha Malvinas², ilha do Atlântico Sul, e partes da Antártida continental³ (IGLESIAS et al., 2009, p. 11). Em termos de densidade populacional, de desenvolvimento econômico e de alcance internacional, a Argentina apresenta contrastes regionais importantes. Isto implica diretamente nas relações externas, pois, regiões com peculiaridades tão diversas demandam agendas distintas para as relações internacionais. A maioria da população e da atividade econômica do país está concentrada em menos de um quinto do território nacional. Controvérsias

² O presente trabalho considera as Ilhas Malvinas território pertencente à Argentina, mas a questão gera controvérsias. Conforme Prola (2013), “As Ilhas Malvinas são um arquipélago localizado no Atlântico Sul cuja soberania é disputada pelo Reino Unido e pela Argentina. Desde 1833, é o Reino Unido que detém a posse sobre o território. Em 1982, a Argentina invadiu as ilhas, buscando recuperá-las. Esse conflito improvável, conhecido como a Guerra das Malvinas, causou a morte de 907 pessoas, o que demonstra que até hoje os litígios territoriais podem ser levados às últimas consequências”.

³ A Antártida continental se localiza em uma Zona Econômica Exclusiva e por este motivo, assim como a Ilha das Malvinas, gera litígios no que diz respeito à posse deste território.

Desta maneira, conforme explica Iglesias et al. (2009, p. 12), a área que abrange o Distrito Federal de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fe compreende 63% da população argentina, sendo que o Distrito Federal de Buenos Aires corresponde sozinha a 49,9% deste total, seguido Córdoba, com 8,6% e Santa Fé, com 8,3%. A Argentina possui três cidades com atuação internacional ativa, a saber, Buenos Aires, Rosário e Córdoba. Esta questão, Mendoza e Tucumán desempenham um papel secundário. De acordo com Iglesias et al. (2009, p. 12), Buenos Aires tem peso próprio, sendo o centro político e econômico do país. A capital é a maior área de Buenos Aires com 11,5 milhões de habitantes. Rosário e Córdoba, por sua vez, são consideradas grandes cidades, em termos de desenvolvimento da agricultura, da indústria e de produtos manufaturados.

Mapa 3 - Mapa Político da Argentina



Fonte: <http://www.mapsopen-source.com/argentina-provinces-map.html>

Além disso, entre as províncias há discrepâncias nas estruturas produtivas, no desenvolvimento e na exploração dos recursos naturais. Esta questão resulta na concentração de exportação para um grupo pequeno de províncias. Iglesias et al. (2009, p. 12) apresenta esta realidade com os dados quantitativos de 2005, no qual Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba foram responsáveis por 71% do total das exportações nacionais em comparação à Chubut, Catamarca, Mendoza, Neuquén que representavam apenas 12%.

Observa-se também que não há uma coordenação entre as províncias no que se refere ao mercado de exportação. Desta maneira, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Acordo de Comércio da América do Norte (NAFTA) são os maiores mercados para os produtos de Buenos Aires. Enquanto que, a União Europeia (UE) e a Ásia representam os mercados mais importantes para Santa Fé. Do mesmo modo, uma parcela significativa das exportações de Córdoba são destinados para a União Europeia, o NAFTA, e os mercados asiáticos.

No que se refere à organização constitucional da Argentina, notoriamente, difere dos países europeus analisados no presente trabalho. Conforme Carbajales e Gasol (2008, p. 48), o percurso histórico do federalismo argentino é marcado por uma tensão que se persiste entre a centralização e a descentralização, no qual se predomina a primeira sobre a segunda. Desta forma, pode-se observar que o federalismo argentino é centralizador desde o seu início e que foi se aprofundando com o tempo e com os acontecimentos históricos e políticos.

O ano de 1983 parece haver um rompimento na centralização das competências políticas. Para Iglesias et al (2009 p. 10), a partir de 1983, com o retorno da democracia, o federalismo progrediu de dual ou competitivo para uma forma cooperativa, inicia-se então, um arranjo federativo baseado no consenso. Este novo ambiente político abriu um leque de possibilidades ao final da Guerra Fria e com o aprofundamento da globalização, visto que, as províncias deixaram de pensar e agir localmente e passaram a olhar para além das fronteiras nacionais. Posteriormente, Para o autor, a década de 1990 foi um período importante para o progresso constitucional. Assim, conforme explica Kotzias,

Na verdade, durante o início da década de 90, alguns acontecimentos acabaram por conduzir a reforma constitucional, como o processo de descentralização que transferiu a administração dos portos nacionais para as províncias através do Decreto 906/91, bem como a rede ferroviária (Decretos 532/92 e 1168/92) (KOTZIAS, 2009, p. 85).

Assim, a reforma constitucional de 1994 é o resultado da evolução institucional iniciada em 1983. Conforme Carbajales e Gasol (2008, p. 51), a nova constituição teve entre os seus propósitos modificar o predomínio da centralização enraizada na estrutura estatal, por meio do fortalecimento das atribuições das províncias. Nesta ocasião foi introduzido o Art. 124° e 125°, que regram acerca das questões internacionais, tanto para a administração federal como para os governos subnacionais.

Desta forma, o Artigo 124° da Constituição declara que, as Províncias têm poder de criar regiões para o desenvolvimento econômico e social, além disso, podem estabelecer órgãos com capacidade de cumprimento deste fim. Também, possuem competências para celebrar convênios internacionais. Contudo, os compromissos firmados não podem ser incompatíveis com a política exterior desempenhada pela União e não podem afetar o poder delegado ao governo federal, nem ao crédito público da União. Correspondem as províncias o domínio originário dos recursos naturais existentes em seu território.

Conforme Iglesias et al. (2009, p. 16), este dispositivo jurídico impacta diretamente nas atividades internacionais das províncias. A partir desse regramento as unidades subnacionais poderão ter voz ativa nos temas relativos ao investimento; ao desenvolvimento de infraestrutura e do setor de energia; à regulamentação; entre outros assuntos que se vinculam as relações internacionais.

O Artigo 125°, por sua vez, estabelece que, as províncias podem celebrar tratados parciais para os fins de administração da justiça, de interesses econômicos e de trabalhos de utilidade pública. Contudo, devem manter Congresso Federal informado sobre estas ações. Igualmente, as Províncias, através de leis protetoras e com seus recursos próprios podem promover a indústria, a imigração, a construção de ferrovias e canais de navegação, a colonização de terra e propriedades provinciais, a introdução de capitais estrangeiros e a exploração de seus rios. A província e a cidade de Buenos Aires podem manter organismos de seguridade

social para empregos público e dos profissionais, bem como, promover o progresso econômico, o desenvolvimento humano, a geração de empregos, a educação, a ciência, o conhecimento e a cultura.

Conforme Iglesias et al. (2009, p. 16), alguns especialistas no assunto argumentam que as reformas de 1994 representam um avanço qualitativo para o federalismo argentino. A nova Constituição “incorporou” práticas existentes que já haviam sido implementadas pelos governos provinciais. Outra questão que os autores trazem, e que ainda não está resolvida e é um tanto controversa, é como e em que medida, especificamente, o governo federal deve monitorar legalmente as ações das províncias na arena internacional, para que se evitem contradições ou incompatibilidades entre a política externa nacional e as ações provinciais?

Os autores apontam que essa questão gera ainda outras perguntas: é realmente necessário um regramento acerca das ações internacionais das províncias, tal como o Artigo 124º? Se sim, como deveria ser esse regramento? Iglesias et al. (2009, p. 17) explicam que, esse debate se divide em três grupos. Por um lado, o grupo dos representantes provinciais e constitucionalista argumenta que, uma regulamentação, tal como o Artigo 124º, pode diminuir o poder dos governos subnacionais. Por outro lado, um grupo mais moderado, também se opõe a regulamentação formal do Artigo 124º, mas observa que deveria se estabelecer orientações gerais acerca das ações internacionais desempenhadas pelas províncias, para se evitar incoerências e incompatibilidades com a política externa nacional.

E ainda, um terceiro grupo defende a necessidade da regulamentação formal, tal como é o Artigo 124º, a fim de salvaguardar o direito das províncias na ação de celebrar acordos internacionais, bem como, estabelecer claramente a área de ação que não compreendem a política externa. Para este último grupo, o Congresso serve como representante supremo das províncias, e como tal tem direito de legislar sobre a matéria. Embora, a divisão do debate não seja simples, é possível supor que os defensores da regulamentação concordam em restringir a abrangência das ações internacionais das províncias, enquanto que os defensores do status quo tentam mantê-lo (IGLESIAS, 2009, p.).

Uma questão que complementa este debate é que, existe uma mudança constitucional que provêm dos tratados internacionais. Há uma tentativa persistente

de controle das ações internacional por parte do governo central e isto tem gerado um processo de “desfederalização” (BRANCO e KUGELMAS, 2009, p. apud SANCHEZ). Além disso, conforme explica PRADO,

existem problemas nessa nova realidade, pois o texto constitucional está contrastado com uma realidade na qual o federalismo argentino sofre limitações que atrapalham a harmonia dos ordenamentos jurídicos e econômicos. Três são as situações que têm perturbado o equilíbrio das unidades subnacionais argentinas para com o Governo Central: 1) a forte concentração de fatores produtivos (industriais, agrícolas) em uma determinada região do país; 2) a concentração populacional acentuada em poucas regiões, como Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé; e 3) uma estrutura tributária impositiva. Essas situações criam uma assimetria entre as províncias e, conseqüentemente, uma instabilidade política e econômica, pois nem todas as regiões possuem vantagens comparativas favoráveis para buscar o ambiente externo. (PRADO, 2014, p. 113)

Contudo, Iglesias et al. (2009) esclarecem que, a reforma da Constituição da Argentina, em 1994, criou um momento, no qual muitas províncias vislumbram oportunidades. Bem como, “propiciou a legitimação da atuação externa das províncias argentinas, o que gera uma crescente participação desses entes nas ações internacionais, sobretudo, com regiões fronteiriças da Argentina” (PRADO, 2014, p. 114).

No que se refere ao comércio exterior, Iglesias, V. (2008, p. 108) aponta que as negociações comerciais das províncias são heterogêneas, tanto na intensidade quanto na variedade de produtos. Estas diferenças, inclusive, se dão entre províncias pertencentes a uma mesma região.

Desta forma, se observa províncias mais ativas que, geralmente, são tradicionalmente exportadoras. Para estas províncias, o comércio exterior é uma prioridade nas estratégias políticas e contam com articulação da estrutura pública para realizar atividade de promoção e inteligência comercial. Suas exportações não são pautadas tão somente nos produtos primários, mas também, por manufaturas de origem agropecuária e de origem industrial. A gestão deste setor está baseada, principalmente, na diversificação e no fortalecimento dos mercados internacionais, tanto regionais como aqueles menos tradicionais. Entre estas províncias se encontram Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e Mendoza (IGLESIAS, V. 2008, p.108).

Observa-se também, províncias com desenvolvimento comercial intermediário, na qual a gestão comercial é relativamente incipiente, como é o caso de Chaco, Formosa, Santiago Del Estero, Tucumán, Chubut, La Pampa, entre outras. Tradicionalmente, destas províncias exportam commodities, tais como, algodão, madeira, hidrocarbonetos e minerais – produzidos em grandes escalas, destinados para a comercialização internacional e estão majoritariamente concentrados em posse de grandes produtores e investidores. Nos últimos anos, nota-se uma transformação nas estratégias para o fortalecimento do entrelaçamento produtivo composto por pequenas e médias empresas e na internacionalização de seus produtos (IGLESIAS, V., 2008, p. 108)

Há ainda, províncias com escassas ações na área comercial, como é o caso de San Luís, no qual não existe uma gestão de desenvolvimento do comércio exterior. Exceto, esforços isolados nos anos 90, que tinha a intenção de incrementar a cooperação em áreas específicas. Nesta oportunidade, se promoveu viagens pontuais para a realização de acordos (IGLESIAS, V. 2008, p. 109).

De forma geral, no que se refere às questões de comércio exterior se observa uma vontade comum de implementar políticas de forma conjunta e complementar entre todas as províncias. Além disso, a política de arranjos produtivos tem que ser o foco central de ações para aquelas províncias, nas quais as dificuldades competitivas são mais graves, como é o caso de Formosa, Jujuy, Santiago del Estero y Corrientes, entre outras.

No que se refere às ações externas das províncias em relação à exploração de recursos naturais, Zubelzú (2008, p. 186) explica que, esta questão tem se tornado extremamente complexa, uma vez que conforme já considerado neste trabalho o Artigo 124°, garante as províncias o domínio originário dos recursos naturais existentes em seu território. Esta questão implica na observação combinada deste Artigo, dos compromissos firmados pela União tanto internacionais como com os cidadãos, e o desenvolvimento econômico de cada província. Zubelzú (2008, p. 186) afirma que, esta questão torna-se mais intrincada quando se trata de regiões fronteiriças.

Neste sentido, conforme o Art. 41°, todos os habitantes gozam do direito de um ambiente saudável, equilibrado, apto para o desenvolvimento humano e para as atividades produtivas que satisfaçam as necessidades presentes, sem comprometer

as necessidades das gerações futuras, no qual se tem o dever de preservá-lo. Conforme a Primeira Parte do Capítulo Segundo do Novo Direito e Garantia se estabelece que, para a efetividade deste Artigo, fica sob-responsabilidade da União ditar as normas com princípios mínimos de proteção, no qual as províncias devem implementá-las, sem que se alterem as jurisdições locais.

Por vezes, esta questão tem gerado uma disputa de interesses entre os níveis de governos e os setores privados nacionais e estrangeiros. Zubelzú (2008, p. 212) explica que alguns instrumentos jurídicos que tratam acerca da questão estão sendo ajustados para que se atendam as demandas tanto de desenvolvimento produtivo como de defesa ambiental.

Por fim, é possível observar que diferentemente dos países europeus analisados no presente trabalho, a Argentina se constituiu de forma centralizada, mas notoriamente isto não foi impeditivo para que os atores subnacionais vislumbrassem uma projeção no cenário internacional ao final da Guerra Fria. Neste sentido, a reforma de 1994 buscou modificar o predomínio da centralização enraizada na estrutura estatal. No entanto, este instrumento jurídico gera amplos debates acerca da sua eficácia, “o desafio é coadunar a crescente autonomia das unidades subnacionais sem que seja preciso colocar em dúvida a legalidade constitucional dessas autonomias” (BRANCO e KUGELMAS, 2005, p. 179). Portanto, os dispositivos jurídicos não podem ser impeditivos para o desenvolvimento das Províncias.

3 BRASIL – É VIÁVEL IMPORTAR UM MODELO DE PARADIPLOMÁCIA PARA O PAÍS?

Neste último capítulo busca-se traçar o perfil da paradiplomacia do Brasil. Para isso, será utilizado como arcabouço teórico: (a) a história do federalismo brasileiro, (b) a lei que rege as relações internacionais no Brasil (c) as informações que descrevem as ações dos atores subnacionais e (d) as propostas de institucionalização da paradiplomacia no Brasil.

2.1 O Federalismo no Brasil

A história do federalismo no brasileiro é o resultado de um processo de descentralização de um Estado unitário. Trata-se de uma situação distinta das federações europeias observadas no presente trabalho, como da Alemanha e da Suíça, no qual, Estados pré-existentes se uniram e repassaram suas competências para a esfera federal. Em um contexto extremamente complexo de formação nacional, a vontade em transformar o Brasil em uma federação perdurou por um longo período até que se tornasse realidade.

Desde o princípio, os conflitos regionais de independência foram inspirados nas quimeras federativas e que eram sempre abafados “por uma elite de letrados, formada em Coimbra, que temia os riscos de desintegração do antigo território colonial” (CAMARGO, 2001, p. 317). Aliás, se somava e estimulava a manutenção do império unitário a distancia entre uma e outra província, que se comunicavam diretamente com a Corte Portuguesa, por não haver um centro nacional de poder. Além disso, nas republicas federativas na América Espanhola se observava as vicissitudes políticas entre as províncias, o que acabavam justificando a centralização do poder no Brasil.

Conforme Nunes (2005, p. 30), “durante o período da Regência, as antigas elites ligadas à monarquia centralizadora perderam espaço para os novos atores políticos, de formação nacional, mais voltados aos interesses provinciais”. Neste sentido, com a reforma constitucional, em 1834, as províncias podiam ter renda própria e legislar sobre as questões locais por meio das Assembleias Regionais.

Posteriormente, as insurgências das elites regionais resultaram no retorno da centralização do poder, como o melhor meio de se manter a integridade do território nacional. No período da Regência, as províncias viram os seus poderes reduzidos e os representantes das províncias eram escolhidos pelo governo central. Esta situação perdurou até 1889 com a implantação de um regime federal, no qual tinha Rui Barbosa como o maior entusiasta da ideia.

A estrutura política descentralizada que Rui Barbosa propunha era aos moldes do tão bem-sucedido federalismo norte americano, que entendia que a estabilidade política estava no espírito federativo. Além disso, Rui Barbosa

observava que “a monarquia não conseguiria sobreviver à dupla pressão dos senhores de escravos descontentes e das províncias de São Paulo e Rio Grande do sul” (CAMARGO, 2001, 322), que tinham intenções históricas de separatismo. A implantação do federalismo no Brasil, tal como foi, incitou alguns questionamentos e oposições, o modelo “seria parte de um enxerto malsucedido de descentralização nos moldes americanos porque não levou em conta nem a cultura política nem a organização social ainda incipiente no país” (CAMARGO, 2001, 323).

A história do federalismo no Brasil é marcada por momentos ora de centralização ora de descentralização, no qual se identifica “habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos” (KUGELMAS e SOLA, 1999, p. 63). Camargo (2001, p. 310) explica ainda que, o gradual enfraquecimento do regionalismo resultou no fortalecimento do federalismo como meio de viabilizar a democracia. Assim, desde o final do século XIX e ao longo do século XX observa-se a continuidade do reconhecimento jurídico-institucional do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro. Ainda que, esta forma de organização estatal tenha passado por processos de renovação e “adaptou-se às mais diversas circunstâncias, passando a ser destaque obrigatório nas constituições que se sucederam, inclusive nos períodos autoritários.” (CAMARGO, 2001, p. 310). É neste sentido que Camargo observa o seguinte,

nos últimos cem anos o Brasil foi um extraordinário laboratório de experimentos federativos que assumiram as mais diversas modalidades e estilos. Inauguramos o século XX promovendo um pacto entre as elites com o frustrado transplante do federalismo americano para a República recém instaurada. O povo foi o espectador passivo dessas mudanças e assistiu “bestializado” – na conhecida expressão de Aristides Lobo – à implantação de uma República que marginalizaria as cidades e as populações urbanas, deslocando para o mundo rural a dinâmica da vida política e partidária.” (CAMARGO, 2001, 313).

Camargo (2001) acrescenta que, o Brasil vivenciou “uma experiência malsucedida de descentralização promovida pela Constituição de 1891” (CAMARGO, 2001, p. 313); depois, um federalismo centralizador, “intervencionista e corporativo, cujo período inicial (1930-7) foi fortemente marcado pelo conflito entre centralistas e regionalistas” (CAMARGO, 2001, p. 313). Ainda em 1930, intelectuais da época pretendiam contribuir na formação de uma estrutura política própria que

atendesse as demandas nacionais e em alguns momentos chegou se rejeitar o modelo federal. Em 1946, se restaurou o federalismo no país, no entanto os Estados tinham seu poder restrito de criarem impostos sobre as exportações. Já no período que se segue a partir de 1964, período de regime militar, se mantém o sistema federal, no entanto, a autonomia dos Estados é sensivelmente reduzida.

O fato é que, as diversas transformações que o federalismo sofreu desde a sua criação resultaram na acomodação das forças tradicionais aos padrões burocráticos, “construindo uma “gramática política” que promoveu a nacionalização do clientelismo, simbolicamente incorporado ao modelo institucional da modernidade” (CAMARGO, 2001, p. 335).

A Constituição de 1988 foi o resultado de um movimento nacional de redemocratização e descentralização do poder. É esta oportunidade que o sistema federativo brasileiro passa a reconhecer três níveis de governo: a União, os estados e os municípios, conforme se observa no Artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988).

Por fim, a Constituição de 1988 apresentou um significativo avanço político e jurídico acerca da descentralização, mas não foi o suficiente para romper totalmente com a centralidade do poder no Brasil. Esta centralização repercute diretamente as relações exteriores, que conforme o texto constitucional é competência do Governo Central.

2.2 A Paradiplomacia no Brasil

A constituição de 1988 fornece “a legitimidade primária do exercício das relações internacionais de estados e municípios [que] reside no seu reconhecimento como entes federados autônomos, titulares de competências exclusivas, comuns e concorrentes” (RODRIGUES, 2009, p. 37). No entanto, duas questões podem ser observadas. Primeiro, não existe no Brasil um instrumento jurídico que oriente explicitamente as relações internacionais dos entes federativos. Segundo, O Artigo 21º da Constituição Federal declara que, “compete à União manter relações com

Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, demonstrando assim a tradicional centralização na condução das relações internacionais do país.

A inexistência da institucionalização da paradiplomacia e a centralização do poder nas relações exteriores, não apresentaram obstáculos, até o momento, na projeção internacional dos entes federados. Conforme explica Rodrigues,

Com ou sem marco legal, muitos municípios brasileiros, sobretudo os de porte médio, mantêm relações bilaterais com cidades estrangeiras, promovendo visitas e encontros, alguns dos quais resultam em acordos de geminação (cidades-irmãs) e ou acordos de cooperação técnica (RODRIGUES, 2009, p. 41).

Rodrigues (2009, p. 42) constata ainda que, dos 5.562 municípios brasileiros, uma parcela reduzida dispõe de condições ou até mesmo de ambição para ingressarem e se manterem no cenário internacional, pois se trata de um exercício de escolha, de prioridade e de criatividade. No que se refere a questão da manutenção das ações internacionais dos atores subnacionais, Prado e Vigevani (2010) explicam que, dado aos constrangimentos institucionais às unidades subnacionais encontram soluções no estabelecimento de acordos informais, no qual prejudica a atuação internacional e limita as ações, levando a “descontinuidade, dispersão de objetivos e a dependência das opções dos governantes” (PRADO e VIGEVANI, 2010, p.36).

Outra questão que leva a descontinuidade das ações de paradiplomacia no Brasil é a troca de governo, “em termos concretos, esse tem sido o caso da trajetória da paradiplomacia em não poucos estados da federação” (SILVA, I., 2010, p. 261). Neste sentido Silva, I. (2010, p. 261) aponta, como exemplo, o caso do estado do Ceará, que entre os anos de 1995 e 2006 tinha uma atuação internacional reconhecida pelo seu nível de profissionalismo e inovação e após 2006 se observa um desarranjo de suas estruturas de gestão paradiplomática.

O autor apresenta ainda que, a descontinuidade pode ocorrer no decurso de uma mesma administração, com o objetivo de cumprir um fim específico. Como o que ocorreu no estado do Pará, no qual a Coordenação de Assuntos Internacionais foi eliminada logo após da realização da edição de 2009 do Fórum Social Mundial, sendo o município de Belém a cidade-anfitriã.

Outra peculiaridade que se observa no Brasil em relação ao perfil paradiplomático é a influência dos partidos políticos no incentivo das ações internacionais. Desta forma conforme estudos realizados em 2011 pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM),

o Partido dos Trabalhadores (PT) tem uma linha clara de incentivo à atuação internacional de seus municípios, com cartilhas específicas sobre o tema. O resultado desse estímulo é notável, mantendo-se o PT como o partido com maior número de municípios com atuação internacional em termos relativos. O PMDB é o partido de maior número em termos absolutos e o PCdoB apresenta a maior porcentagem, dado a pequena quantidade de municípios (CNM, 2011, p. 214).

Oportunamente, Prado e Vigevani (2010) explicam que, embora na primeira metade do século XX o regionalismo e os governadores de algumas unidades subnacionais tivessem uma atuação fortemente contestadora em relação ao governo central, não houve de fato uma ação protodiplomática, pois foram situações passageiras que ocorreram em 1963 e 1964. Atualmente, no Brasil existem cidades e estados importantes internacionalmente que são geridas por governadores e prefeitos de partidos da oposição do governo central em exercício e isto não tem gerado situações de atividades separatistas. Além disso, “nos últimos anos a coincidência entre o partido político que administra alguns estados e prefeituras com o governo federal [...], tem tido como resultado maior ativismo” (PRADO e VIGEVANI, 2010, p. 38).

No que se refere aos exemplos concretos de paradiplomacia no Brasil pode-se observar o estado do Rio Grande do Sul, por ser um dos pioneiros em estabelecer uma estrutura política e administrativa destinada para tratar das questões internacionais e o estado de São Paulo, por apresentar bons desempenhos econômicos.

Assim, “não é incomum deparar-se com a afirmação de que o Rio Grande do Sul é um dos estados mais internacionalizados do Brasil” (NUNES, 2005, p. 57), ocorre que este estado esteve envolvido diretamente nas questões platinas e teve a base militar mais significativa no que diz respeito às relações exteriores, uma vez que divide fronteira com a Argentina e com o Uruguai. “O Estado vem respondendo por mais de 10% das exportações do país nas últimas décadas” (NUNES, 2005, p.

57). Além de está inserido na região mais dinâmica em termos econômicos, estando localizado geograficamente entre São Paulo e Buenos Aires.

No estado do Rio Grande do Sul, o primeiro passo rumo à internacionalização foi em 1987, com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) e que tinha como motivação *a priori* o estabelecimento de ações que resguardassem os interesses do Estado nas negociações com os países fronteiriços da região. Entre os anos de 1991 e 1994 as exportações gaúchas destinadas para o MERCOSUL tiveram significativo incremento e os receios políticos se reduziram. Já durante o governo Britto, entre os anos de 1995 e 1998, as questões internacionais deixaram de ser tratadas em uma secretaria exclusiva. Além disso, o MERCOSUL tornou-se secundário nas negociações gaúchas. Neste período se priorizou a atração de investimentos externo direto, provindos de diversas empresas internacionais.

Depois, entre 1999 e 2002 o MERCOSUL permaneceu sendo tema secundário e o foco das ações internacionais se manteve nas questões comerciais, no entanto ao invés de atrair investimentos, tinha-se como estratégia a internacionalização das empresas gaúchas. Finalmente, conforme os estudos realizados pela CNM, em 2008, o Rio Grande do Sul é o segundo estado brasileiro que apresenta mais municípios com a atuação internacional, só ficando atrás do estado de São Paulo. Mas, apesar do Rio Grande do Sul apresentar bom desempenho internacional, Nunes (2005, p. 133) alerta que, “uma das principais características da paradiplomacia no Rio Grande do Sul é a sua falta de continuidade” e acrescenta, “para que houvesse continuidade das ações e programas internacionais teria sido necessário um planejamento estratégico e o estabelecimento de políticas de médio e de longo prazo, independentemente das mudanças de governos” (NUNES, 2005, p. 134).

Enquanto isso, no sudeste temos o estado de São Paulo, que é o ente federado que exhibe os melhores índices de desenvolvimento e que tem maior participação no Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, “a participação internacional [deste] ente subnacional é um tanto tímida, se comparada com outros entes da federação” (ISER, 2013, p. 49). Conforme Iser (2013, p. 49), esta questão se justifica pela falta de motivação direta, tanto por parte do corpo diplomático do governo

central como por parte dos ministérios. Além disso, a falta de um instrumento jurídico que regule as relações internacionais dos atores subnacionais.

Assim, entre os anos de 1987 e 1991, no governo de Orestes Quércia, se inclui na gestão algumas políticas para fomentar as questões internacionais. Nota-se que neste período, não existia a definição de um plano internacional estratégico. No entanto, houveram significativos avanços, especialmente, nas questões econômicas e no desenvolvimento dos equipamentos de infraestrutura, pois pretendia-se atrair as empresas multinacionais. Posteriormente, no governo de Luiz Antônio Fleury Filho, entre os anos de 1991 e 1995, criou-se a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais no qual impulsionou as ações internacionais.

Entre os anos de 1995 e 2000, no governo Mario Covas, observa-se alguns avanços, dentre os quais o mais significativo era em relação ao turismo. Por fim, no governo Geraldo Alckmin (de 2001 e 2006), se inseriu iniciativas voltadas à inserção do estado na economia global e se manteve a continuidade das questões atinentes ao turismo.

É interessante observar os apontamentos do autor Matsumoto (2011, p. 123) acerca do baixo desempenho internacional do estado de São Paulo. O autor explica que “a assimetria ocorre, muitas vezes, quando há a percepção de que a política externa central serve a interesses de algumas elites econômicas e políticas localizadas em determinados estados da federação” (MATSUMOTO, 2011, p. 120). Além disso, a assimetria serve de justificativa para as ações paradiplomáticas desempenhadas pelos governos subnacionais, na qual argumentam que discordam da política externa perseguida pelo governo central ou que seus interesses não são atendidos. Neste sentido, o autor elabora a hipótese de que o estado de São Paulo não possui um arcabouço e um plano estratégico de atuação internacional porque se sente contemplado pelas estruturas federais na política externa. “Essa visão corrobora a Assimetria das unidades federadas como determinante local, já que há a percepção dos próprios atores privilegiados de sua condição e, conseqüentemente, reforça a ideia de desvantagem nos restantes” (Matsumoto, 2011, p. 122).

Por fim, dentre os problemas da paradiplomacia no Brasil pode-se considerar os apontamentos de Prado e Vigevani,

no Brasil a capacidade dos governos subnacionais de programarem ações de sustentação de sua economia e de seus interesses no exterior, como afirmamos, não tem alcançado desenvolvimento maior, provavelmente como consequência da cultura política nacional. Em parte por atribuir-se ao Estado nacional a maior responsabilidade pela defesa dos próprios interesses, em parte porque quando a sociedade civil dá sinais de participação, o faz diretamente por intermédio de empresas ou associações empresariais (PRADO e VIGEVANI, 2010, p. 36).

De forma geral, a paradiplomacia no Brasil, apresenta pouco aprofundamento e descontinuidade das ações. Essa descontinuidade é resultado das questões jurídicas, das questões acerca das assimétricas e pela troca de governo. Além disso, “a paradiplomacia, ao redor do mundo, vem sendo uma ferramenta de desenvolvimento econômico, social e político de diversos entes subnacionais” (ISER, 2013, p. 59), no entanto, “a motivação política isoladamente pode não ser suficiente para alcançar benefícios tangíveis para as cidades” (PRADO e VIGEVANI, 2010, p. 46), é preciso que se tenha uma sinergia virtuosa pautada em motivações econômicas, políticas, sociais e culturais e uma coesão entre os grupos de interesses.

3.3 A questão da institucionalização

Observa-se que a questão sobre a legalização das ações internacionais dos atores subnacionais não é uma preocupação que surgiu recentemente. Pois, a criação de dispositivos jurídicos poderia contribuir com a continuidade e efetividade das ações.

Neste sentido, a primeira tentativa de criar um dispositivo jurídico que regulasse a paradiplomacia no Brasil ocorreu em 2005 com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC), nº 475/2005, motivado pelo Deputado Federal André Costa. Tinha-se como intenção incluir Parágrafo no Artigo 23 que declarava:

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das respectivas competências, poderiam promover atos e celebrar acordos ou convênios

com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observando-se o previsto no artigo 49 e na forma da lei.⁴

No parecer do relator da Comissão Constitucional e Justiça e de Cidadania, o Deputado Ney Lopes justifica que “a prática de atos internacionais pelos Estados e Municípios brasileiros já é permitida, não havendo nenhum impedimento constitucional para isso” (MORAIS, 2011, p. 63), a decisão foi de inadmissão da PEC nº475/2005, por subversão da ordem federativa⁵.

Após, em 2008 foi apresentado pelo Senado Federal um Projeto de Lei nº96/2008, na “tentativa de institucionalização da Paradiplomacia em nosso país” (MORAIS, 2011, p. 64), que foi rejeitado pela sua inconstitucionalidade, após passar pelo parecer do Senador Arthur Virgílio, seguido do Cristovam Buarque, do Marco Maciel e finalmente do Marconi Perillo.

Em síntese, as ações internacionais dos atores subnacionais ocorrem mesmo sem um instrumento jurídico que as regre explicitamente. Conforme Moraes (2011, p. 65 existe um “sombrio descompasso que cerca a legalidade constitucional das unidades subnacionais no exercício da Paradiplomacia”. Por outro lado, a maior institucionalidade por si só não oferece garantias para uma ação coerente, que fortaleça a atividade internacional dos governos subnacionais. “Para que isto ocorra

⁴ Projeto De Emenda A Constituição N° 475 de 2005. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/388392.htm>>. Acessado em: 25/07/2014.

⁵ Conforme o parecer: “A sugestão da emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos acima citados não podem, hoje, celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras – e não podem exatamente porque faltaria a devida menção no texto constitucional. Discordo. Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...). A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. [...] para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada). Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais. [...] opino pela inadmissibilidade da PEC nº 475, de 2005, por promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República.”

a cultura política e o amadurecimento democrático são relevantes.” (PRADO, VIGEVANI, 2010, p. 48). Dessa forma, uma lei que regre a paradiplomacia no Brasil seria o menor dos problemas, frente ao desafio da cultura política e da superação do dificuldades herdadas do processo de formação histórica do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez exposto os três capítulos e os seus respectivos subcapítulos pode-se considerar que, o aprofundamento da globalização proporcionou um ambiente propício para que os entes federados vislumbresse um leque maior de oportunidades no cenário internacional. Neste sentido, exceto a protodiplomacia que tem como motivação preponderante as questões políticas e separatistas; a paradiplomacia tem como objetivo principal o desenvolvimento regional ou local, seja meramente econômico ou econômico, social, cultural, ambiental entre outros. Não obstante, os entes federados estão condicionados a fatores que acabam determinando o perfil das ações internacionais.

A maneira como cada Estado se constitui e se organiza contribui para o perfil de paradiplomacia que os entes federados irão desempenhar no cenário internacional. Desta forma, os Estados que concedem maior nível de autonomia para os entes federados tendem ter uma paradiplomacia mais atuante. Ao contrário, os Estado que concedem menos autonomia aos seus entes federados tendem ter uma paradiplomacia menos atuante.

A existência de conflitos políticos e de interesses entre os níveis de governos podem contribuir e servir de justificativa para que os entes federados se projetem no cenário internacional, assim como, pode definir o grau de envolvimento que os entes federados buscarão ter no cenário internacional. Como exemplo, pode-se observar a Alemanha, no qual os empates políticos entre os níveis de governo contribuíram para que os entes federados buscassem ações internacionais altamente atuantes. Pode-se observar ainda, a paradiplomacia do estado de São Paulo. Conforme Matsumoto (2010), o estado de São Paulo não busca elaborar uma estratégia de

atuação internacional porque se sente contemplado pelas estruturas diplomáticas do governo central.

É interessante observar que esta questão contribui, também, no debate acerca da etimologia da paradiplomacia. Uma vez que, se os conflitos políticos e de interesses entre os níveis de governos podem contribuir e servir de justificativa para que os entes federados se projetem no cenário internacional. Então não se trata de uma “diplomacia catalítica”, tal como defendida por Hocking (1996). Neste sentido parece mais coerente o termo “paradiplomacia” cunhado por Soldatos (1990), no qual considera que nem sempre os interesses são complementares entre os níveis de governos.

A cultura política é um fator importante para definir o perfil que cada localidade terá na sua paradiplomacia. Este fator determina as motivações que levarão os entes federados a se projetar no cenário internacional ou se haverá ou não sinergia nas motivações, sejam elas econômicas, culturais, políticas, entre outras. Além disso, preestabelece o nível de importância que os grupos de interesses das localidades darão aos assuntos atinentes a paradiplomacia. Assim, as ações internacionais mais profundas e efetivas contam com o maior interesse, apoio e envolvimento destes grupos.

No Brasil, a paradiplomacia apresenta descontinuidade nas ações e pouco aprofundamento nas relações, resultado das questões jurídicas, da cultura política, das trocas governo e do desenvolvimento assimétrico entre os entes federados. Desta forma, a mera institucionalização da paradiplomacia no Brasil não pode por si só, garantir sua efetividade e o desenvolvimento das localidades. É preciso atentar-se que, especialmente, a cultura política e o desenvolvimento assimétrico entre os entes federados estão intimamente envolvidos na construção do atual perfil da paradiplomacia brasileira.

Neste sentido, uma vez constatado que os entes federados estão condicionados a fatores que vão modelar a sua paradiplomacia e que estes fatores estão vinculados as especificidades de cada região. Pode-se considerar que não é possível extrair elementos dos instrumentos jurídicos que regulam a paradiplomacia da Alemanha, da Suíça e da Argentina para propor e construir um modelo jurídico,

econômico e político de paradiplomacia para Brasil. Uma vez que, propor para o Brasil a implantação parcial ou total de um modelo estrangeiro de paradiplomacia, seria reproduzir a implantação de cima para baixo do modelo federativo norte-americano no Brasil, tal como foi, sem respeitar as especificidades econômicas, sociais, culturais que são inerentes ao Brasil.

Por fim, mais do que se pensar em um modelo que levaria a institucionalização da paradiplomacia no Brasil, é pensar maneiras de como envolver os grupos de interesses locais e atrair a participação popular nas questões atinentes a paradiplomacia, a fim de construir uma cultura política ativa, estabelecer uma sinergia entre as motivações regionais e garantir a efetividade das ações internacionais e do desenvolvimento local. Assim, o processo de construção conjunta entre os mais diversos grupos e os governos locais levaria naturalmente a institucionalização de uma paradiplomacia adequada para o Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha:** texto constitucional promulgado em 23 de maio de 1949. Deutscher Bundestag, Berlim: 2011. Traduzido por: Assis Mendonça, Aachen. Disponível em: <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf>. Acessado em: 20/02/2014.

ALMEIDA, Felipe Cordeiro de. **Os Governos Locais Brasileiros e o MERCOSUL: A Influência das Paradiplomacia na Agenda de Integração Regional.** Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11982/1/2012_FelipeCordeiroAlmeida.pdf>. Acessado em: 21/01/2014.

ARGENTINA PROVINCES MAPS. **argentina-provinces-map.GIF.** Nova Deli: MOS. 42.9 Kb. Acessado em: <<http://www.mapsopensource.com/argentina-provinces-map.html>>. Acessado em 02/08/2014

ARGENTINA. **Constitucion De La Nacion Argentina:** texto constitucional promulgado em 22 de agosto de 1994. Boletim Oficial de La Republica Argentina Buenos Aires: 1994. Disponível em: <<http://www.bcnbib.gov.ar/novedades/constitucionnacional1994.pdf>>. Acessado: 04/05/2014.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. A Paradiplomacia como Forma de Inserção Internacional de Unidades Subnacionais. PRISMAS: **Dir., Pol.Pub. e Mundial.**, Brasília, v.4, n° 1, p 48-67, jan/jul. 2007. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/viewFile/216/214>>. Acessado em: 20/12/2013.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Câmara dos Deputados, Brasília, Ed. 35°, n° 67, 2012.

BROCHADO, Mariá. O Estado Suíço e seus Cantões. **Vereda do Direito**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 103–112, jan./jun., 2004. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/veredas_direito/pdf/19_70.pdf>. Acessado em: 02/0/2014.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e Identidade Nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo S. **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001

CARBAJALES, Juan J.; GASOL. La Gestión Internacional De Las Provincias en el Marco Del Sistema Federal Argentino y a La Luz de Sus Propias Constituciones. In: Claudia IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela (Orgs.). **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional: Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal**. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008, p. 83-105.

CARNEIRO, José M. B.; DILL, Günter. Arranjos Federativos Regionais na Alemanha e o Papel Articulador dos Landkreise. **Caderno Adenauer XII**. n. 14, p. 75, 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/6758-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 20/06/2014.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. AS CIDADES COMO ATORES POLÍTICOS. **Novos Estudos**, nº 45, 1996. Traduzido por: Omar Ribeiro Thomaz. Disponível em: <<http://www.acsmce.com.br/wp-content/uploads/2012/10/AS-CIDADES-COMO-ATORES-POL%C3%8DTICOS.pdf>>. Acessado em: 22/01/2014.

CASTRO, Iná Elias de. Geografia e Política. **Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 213-275.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: Funag, 2012. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf>. Acessado em: 01/06/2014

CEZÁRIO, Gustavo L. **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <

http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/DestaquesAreastecnicas/Internacional/Atuao_Global_Municipal.pdf>. Acessado em: 20/04/2014

FIUZA, Ricardo A. M. **Suíça: 700 anos – Modelo de Federalismo e Democracia**. In: Exposição Suíça Face a Face, 1991, Belo Horizonte. R. Inf. Legisl. Brasília: 1992. p. 505-514. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175929/000462296.pdf?sequencia=1>>. Acessado em: 02/05/2014.

GERMANY POLITICAL MAPS. **germany-political-map.GIF**. Nova Deli: MOS. 41.2 Kb. Acessado em: <<http://www.mapsopensource.com/germany-political-map.html>>. Acessado em 02/08/2014

GUIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Traduzido por: Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Penso, 2012.

HOCKING, Brian. **Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. WeltTrends. WeltTrends**, n. 11, 1996. Disponível em: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/11112/pdf/11_sp_hocking.pdf>. Acessado em: 01/06/2014.

HRBEK, Rudolf. The Federal Republic of Germany. In: MICHELMANN, Hans (org.). **Global Dialogue on Federalism: Foreign Relation in Federal Countries**. London: MCGill-Queen's, 2009. Pag. 142-167

IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; MERKE, Federico. Republico of Argentina. In: MICHELMANN, Hans (org.). **Global Dialogue on Federalism: Foreign Relation in Federal Countries**. London: MCGill-Queen's, 2009. Pag. 10-35

IGLESIAS, Valeria. Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino. In: Claudia IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela (Orgs.). **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional: Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal**. Bueno

Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008, p. 107-157.

ISER, Guilherme de C. **Os Entes Subnacionais Nas Relações Internacionais: O Fenômeno da Paradiplomacia**. Dissertação defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós Graduação e Relações Internacionais. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/81385/000904668.pdf?sequence=1>>. Acessado em: 01/07/2014.

KOTZIAS, Fernanda V. O Federalismo e a Esfera Internacional. **Revista Ius Gentium**. v. 2 n° 1, p. 69 a 96, 2009. Disponível em: <http://www.iusgentium.ufsc.br/revista/ed2/4_Fernanda_Vieira_Kotzias.pdf>. Acessado em: 10/07/2014

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os Governos Subnacionais e a nova Realidade do Federalismo. In: WANDERLEY, Luiz E.W.; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e MERCOSUL**. São Paulo: UNESP, 2005. Pag. 161-188.

KULGEMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Rev. Sociol. Tempo Social*. v. 11, n° 2, p. 63-81, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a05.pdf>>. Acessado em: 01/08/2014

MACLAREN, Malcolm; THÜRER, Daniel. Swiss Confederation. In: MICHELMANN, Hans (org.). **Global Dialogue on Federalism: Foreign Relation in Federal Countries**. London: McGill-Queen's, 2009. Pag. 270-294

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Traduzido por: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2009.

MARIANO, Karina L.P.; MARIANO, Marcelo P. Governos Subnacionais e Integração Regional: Considerações Teóricas. In: WANDERLEY, Luiz E.W.; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e MERCOSUL**. São Paulo: UNESP, 2005.

MATSUMOTO, Carlos E. H. **As Determinantes Locais da Paradiplomacia: O Caso dos Municípios Brasileiros**. Dissertação defendida no Instituto de Relações Internacionais da UnB . Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10147/1/2011_CarlosEduardoHigaMatsumoto.pdf>. Acessado em: 20/04/2014

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. **CARTA INTERNACIONAL**, v. 6, n° 1, p. 83 a 100, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<http://cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/26/13>>. Acessado em: 20/01/2014.

MILTON, Santos. **Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal**. 6 ed. São Paulo: Record, 2001. Disponível em: http://scholar.google.com.br/scholar?start=90&q=globaliza%C3%A7%C3%A3o&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acessado em: 02/06/2014.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: Uma Abordagem sobre a Inserção Internacional de Municípios Paraibanos a partir do Programa Plano Diretor**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. João Pessoa, 2011. Disponível em: <http://pos-graduacao.ascom.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb_dl=22>. Acessado em: 20/01/2014.

NUNES, Carmen J. S. **A Paradiplomacia no Brasil: O Caso do Rio Grande Sul**. Dissertação defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6142/000481417.pdf?sequence=1>>. Acessado em: 10/04/2014

NYE JÚNIOR, Joseph S. Soft Power. [S.1] Foreign Policy. Disponível em: <<http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/PPA-730-27/Nye%201990.pdf>>. Acesso em: 24/09/2013.

ORTOLAN, Marcelo A. B. **Matrizes Federativas e a Federação Brasileira: Entre o Federalismo Legislativo e o Federalismo Administrativo**. Monografia defendida Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Curitiba, 2010. Disponível em: <
<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/31414/M1407JU.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01/07/2014.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations Internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation**. Bruxelles: O P.I.E.-Peter Lang S.A., 2004. Disponível em:
<<http://www.crepic.ensp.ca/CREPIC/Publications/Lists/Publications/Attachments/49/Paradiplomatie%20et%20relations%20internationales.pdf>>. Acessado em 24/01/2014.

PRADO, Débora F. B.; VIGEVANI, Tullo. Ações E Problemas Para A Paradiplomacia No Brasil. In: SALA, José B.; GASPAROTO, Ana L (Org.). **Relações Internacionais Internacionais: Polaridade e Velhos/Novos Temas Emergentes**. Marília: Unesp – Oficina Universitária, 2010. Disponível em: <
<http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/livro%20blanes.pdf> >. Acessado em: 14/04/2014

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A Atuação Internacional dos Governos Locais Via Rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade. Estadual de Campinas. Campinas, 2009. Disponível em:
<<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000442053>>. Acessado em: 22/01/2014.

PROLA, Gabriel S. **A Disputa pela Soberania das Ilhas Falkland (Malvinas) Direito Internacional Público**. Monografia defendida na Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2013. Disponível em:
<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/96380/000917235.pdf?sequence=1>>. Acessado em: 01/08/2014.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões Sobre a Paradiplomacia. **Cena Internacional**, v. 10 , nº 2, p. 160 a 184, 2008. Disponível em:

<http://cafemundorama.files.wordpress.com/2011/11/cena_2008_2.pdf> . Acessado em: 20/01/2014.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Internacionalização Municipal**. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *Cidades em Relações Internacionais: Análises e Experiências Brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009. p. 35-46.

ROMÃO, Wagner de M. **O Novo Contexto das Relações Internacionais e a Ação Externa das Cidades Brasileiras**. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *Cidades em Relações Internacionais: Análises e Experiências Brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009. p. 47-56.

SANTOS, Paulo Rogério Silva dos. **Dívida Pública dos Entes Subnacionais no Brasil um Problema Federativo**. Porto Alegre: 2007

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 47, n°2, p. 131 a 162, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a05.pdf>>. Acessado em: 20/01/2014

SARFATI, Gilberto. **Diplomacia Corporativa: A construção das Relações Internacionais da Empresa**. 1. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2007.

SILVA Jr., Jeconias Rosendo da; MARSDEN, Alves de Amorim Paz. **Atuação Internacional Municipal: Estratégia para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade**. Brasília: CNM, 2008.

SILVA, Ironildes B. da. Paradiplomacia Contemporânea: **Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e EUA**. Tese defendida no Instituto de Relações Internacionais da UnB. Brasília, 2010. Disponível: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7875/1/2010_IronildesBuenodaSilva.pdf>. Acesso em: 01/06/2014.

SUIÇA. **Constituição Federal da Confederação Suíça**: Texto constitucional promulgado em 18 de abril de 1999. Disponível em <
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E-s2-HPEpfkJ:www.admin.ch/org/polit/00083/index.html%3Flang%3Dde%26download%3DNHHzLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdH9,fmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acessado em: 20/02/2014.

SWITZERLAND CANTONS MAP. **switzerland-cantons-map.GIF**. Nova Deli: MOS. 40.9 Kb. Acessado em: <<http://www.mapsopensource.com/switzerland-cantons-map.html>>. Acessado em 02/08/2014

WANDERLEY, Luiz E.W.; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e MERCOSUL**. São Paulo: UNESP, 2005.

XAVIER, Marcos. **Internacionalização Municipal**. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). Cidades em Relações Internacionais: Análises e Experiências Brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009. p. 57-72.

ZUBELZÚ, Graciela. La Gestión Internacional Provincial en el Área de Recursos Naturales e Infraestructura. In: Claudia IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela (Orgs.). **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional: Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal**. Bueno Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008, p. 185-214.