

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUILHERME DE CRUZEIRO ISER

**OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA**

Porto Alegre
2013

GUILHERME DE CRUZEIRO ISER

**OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre

2013

CIP - Catalogação na Publicação

Iser, Guilherme de Cruzeiro

Os entes subnacionais nas relações internacionais:
o fenômeno da paradiplomacia / Guilherme de Cruzeiro
Iser. -- 2013.
63 f.

Orientador: Carlos Schmidt Arturi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Paradiplomacia. 2. Relações Internacionais. 3.
Globalização. 4. Governos não-centrais. 5. Entes
subnacionais. I. Schmidt Arturi, Carlos, orient. II.
Título.

GUILHERME DE CRUZEIRO ISER

OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:

O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi (orientador)
PPG Relações Internacionais – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Ondina Fachel Leal
PPG Relações Internacionais – UFRGS

Prof. Dr. Enrique Serra Padrós
PPG Relações Internacionais – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Vanessa Marx
CEGOV - UFRGS

*Dedico esta dissertação ao meu pai Clóvis,
que apressado se foi, sem presenciar este
momento; Mãe, Vó e Manô, minha família,
minha vida; e Suzana, minha força.*

AGRADECIMENTOS

Foram diversas pessoas que fizeram parte desta jornada. Primeiramente, em especial, agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Schimdt Arturi, que me abraçou na fase final desta jornada, me incentivando, apoiando, sendo atencioso e compreensivo com os diversos obstáculos que se fizeram presentes nesta minha caminhada.

No meio acadêmico, sou profundamente grato aos professores do programa de Mestrado em Relações Internacionais, que demonstraram toda a grandeza de compartilhar o seu conhecimento e à Nara Widholzer, sempre atenta às demandas dos alunos do programa e sendo de um cuidado zeloso e fundamental para todas demandas acadêmicas

Agradeço aos colegas e companheiros que ingressaram comigo nesta última turma do Mestrado de Relações Internacionais, tanto pela convivência quanto pela troca de experiências e apoio. Gostaria de fazer um agradecimento especial ao colega e amigo Bruno Mendelski de Souza, que foi parte importante desta minha caminhada, tanto no campo acadêmico como na amizade

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de Mestrado que tanto contribuiu para o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço aos meus tios Gilberto e Carmen e Felipe e Carina, por estarem sempre presentes e serem parte fundamental da minha vida. E também as tias Sandra e Glaci, e aos primos paternos pelo apoio e carinho.

Agradeço ao meu pai Clóvis, que pelas circunstâncias da vida nos deixou tão cedo, dentro de um vendaval, mas que está olhando por nós, onde quer que esteja.

Agradeço à minha mãe Elzira Beatriz, à minha vó Elzira e à minha irmã Manoela pela paciência e apoio nos momentos mais importantes e difíceis que pairaram sobre nós todos nestes tempos recentes. Amo vocês.

Por fim, gostaria de agradecer à minha namorada Suzana, por ser meu porto seguro nos momentos de incerteza e por fazer parte da minha vida. Te Amo, Meu Amor.

RESUMO

Esta dissertação aborda, de maneira analítico-descritiva, um fenômeno de crescente importância nas relações internacionais: a atuação diplomática dos governos não centrais, também conhecidos como entes subnacionais. Dentro do contexto da pós Guerra-Fria e do vigente processo de globalização, após a década de 1980, é analisado como os entes subnacionais de diversos países do mundo, além do Brasil, se comportam diante das novas demandas globais e face à seus interesses específicos. A partir da premissa teórica da interdependência complexa, o trabalho estuda o início e o desenvolvimento deste processo de atuação internacional dos entes subnacionais, fenômeno conhecido como paradiplomacia. A análise se estende ao plano internacional, em um primeiro momento, demonstrando, de maneira geral, a importância da paradiplomacia em diferentes países do mundo, com ênfase nos casos de maior relevância para o trabalho. Num segundo momento, estuda-se, em particular, a prática da paradiplomacia no Brasil, relatando suas concepções e seu desenvolvimento, bem como os principais casos brasileiros e seus resultados práticos. O trabalho conclui que a democratização dos Estados nacionais, o federalismo e os processo de integração regional são tendencialmente estimuladores da paradiplomacia dos governos não centrais.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Relações internacionais. Globalização. Governos não centrais. Entes subnacionais.

ABSTRACT

This dissertation approaches in a descriptive way a new perspective in International Relations: the international action of non-central governments, or sub national actors. Inside an after-Cold-War context and the present globalization process, started in the 80's, is analyzed as the sub national actors from different countries in the world, besides Brazil, behaved and as yet behave facing new global demands, observing the process also in the Nation-States which they belong to. From the theoretical premise of the complex interdependence, supported by the globalization tool, it is approached the beginning and the development of this international entailing process of the sub national beings, which is known as paradiplomacy. The analysis stretches out to the international plan in the first moment, demonstrating, in a wide range, the importance of the paradiplomacy in different countries of the world, exemplifying with cases of bigger relevance to this monography, and demonstrating the misdeeds and benefits of this practice. In a second moment, it is analyzed in particular the practice of the paradiplomacy in Brazil, mentioning its conception and development, in the same way as the global cases, and also mentioning, in a wide manner, the main Brazilian cases of paradiplomacy, just like its practical results.

Key words: Paradiplomacy. International relations. Globalization. Non-central governments. Sub national actors.

LISTA DE SIGLAS

ACIF	Assessoria de Cooperação Internacional Federativa
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ARF	Assessoria de Relações Federativas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
C40	Climate Leadership Group
CAPTARE	Gabinete Extraordinário de Captação de Recursos e Investimento
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
CRECENEA	Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentina
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GNC	Governos não centrais
IPPUC	Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SEAI	Secretaria Especial para Assuntos Internacionais
SEDAI	Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais
SEDES	Secretaria Especial para Assuntos Internacionais com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
UDN	União Democrática Nacional
UE	União Européia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	12
2.1	A QUESTÃO DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA EM RELAÇÃO À PARADIPLOMACIA.....	12
2.2	AS UNIDADES SUBNACIONAIS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	16
3	AS EXPERIÊNCIAS PARADIPLOMÁTICAS NO MUNDO	23
3.1	O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO E A PARADIPLOMACIA	23
3.1.1	A Paradiplomacia Empresarial	26
3.2	OS PRINCIPAIS CASOS DE PARADIPLOMACIA NO MUNDO	28
3.2.1	A Paradiplomacia no Canadá.....	29
3.2.2	A Paradiplomacia nos Estados Unidos e no México	31
3.2.3	A Paradiplomacia na Argentina e no Chile	33
3.2.4	A Paradiplomacia na Alemanha e na Áustria	36
3.2.5	A Paradiplomacia na França e na Suíça	37
3.2.6	A Paradiplomacia na Espanha e o Caso de Barcelona.....	38
3.2.7	A Paradiplomacia na Rússia e na China	40
4	A PARADIPLOMACIA NO BRASIL	42
4.1	A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS	42
4.2	CASOS RELEVANTES DE PARADIPLOMACIA NO BRASIL	47
4.2.1	Principais atuações de Estados Federados: os Casos do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina.....	47
4.2.2	Principais Atuações de Municípios: A Paradiplomacia da Cidade de São Paulo.	50
4.2.3	A Paradiplomacia Municipal de Santos e Curitiba	53
4.2.4	A Paradiplomacia de Porto Alegre	55
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

As novas dinâmicas políticas, econômicas e sociais, têm se refletido de maneiras diferentes nos diversos Estados nacionais, levando-se em consideração sua história, organização política e regime social. Os fluxos globais intensos provenientes da globalização, mais explícitos a partir da década de 1980, incidem fortemente sobre quase todos os países e no próprio sistema internacional. Diante do fenômeno da globalização, o Estado nacional moderno, proveniente da Paz de Westphália (1648), tradicionalmente considerado como o único ator relevante nas relações internacionais pela teoria realista, vem sendo, nas últimas décadas, relativizado – porém, nunca desprezado -, por outras correntes teóricas.

Novos atores têm assumido posições de protagonistas em diversas perspectivas teóricas no estudo das relações internacionais e, como acreditamos, na própria política internacional. A nova agenda imposta pelo processo de globalização abre espaço para que políticas e temáticas que não atraem a devida atenção do Estado-Nação possam ser contempladas por outros entes de sua organização interna, os quais serão denominados no trabalho como *governos não centrais* (GNC), embora haja outras denominações que também serão trazidas neste trabalho, tais como *governos ou entes subnacionais*, *unidades constituintes*, *entes federados* ou *regiões*.

Estas nomenclaturas têm igual valor analítico, apenas se adaptam às situações em que melhores se enquadram. Serão utilizadas mais corriqueiramente neste trabalho as nomenclatura *governos não centrais* (GNC), pois possuem um caráter geral, assim como a denominação *governos/entes subnacionais*, que é bastante utilizada em documentos de várias organizações internacionais e pela literatura especializada.

É neste contexto que surgem as relações internacionais promovidas no âmbito subnacional, ou seja, estruturas estatais não nacionais – no caso brasileiro, por exemplo, os governos estaduais e municipais, – participam de um processo no qual a capacidade de compreender, relacionar-se e, eventualmente, cooperar com o mundo exterior é cada vez mais decisiva. Esta é a *paradiplomacia*, objeto de nosso estudo.

Esta dissertação analisará, de maneira descritiva, o desenvolvimento da paradiplomacia face à questão da interdependência complexa, referencial teórico

pautado nos estudos de Robert Keohane e Joseph Nye, que melhor explica o processo paradiplomático. Em contraponto, a escola realista analisa, no nosso entender, de forma distorcida, porém não irreal, o fenômeno da paradiplomacia, ao privilegiar o Estado nacional como unidade analítica e vislumbrar na paradiplomacia possibilidades de secessão e de independência dos entes subnacionais. A tentativa autonomista de estados federados e de regiões dos estados nacionais, quando existe, é conhecido como protodiplomacia, que não será aprofundada no trabalho, mas que se faz presente no ambiente paradiplomático, em alguns casos específicos. Igualmente, abordaremos, o fenômeno da globalização como propulsor mais recente das relações internacionais dos entes subnacionais, demonstrando como interfere nas suas práticas e possibilidades de atuação.

Em face desta nova linha de atuação internacional, buscar-se-á explicar como o fenômeno da paradiplomacia se tornou corriqueiro em diversos países do mundo, como se desenvolveu e qual foi sua repercussão nas respectivas políticas nacionais. Levar-se-á em consideração o âmbito local e regional, representados pelos municípios, estados ou regiões não centrais. Serão apresentados, em linhas gerais, os casos que mereçam atenção diferenciada de diversas experiências paradiplomáticas ao redor do mundo, além de uma breve análise descritiva da paradiplomacia empresarial, algo recorrente e diretamente ligado com a globalização e com os fatores propulsores do fenômeno aqui apresentado.

O trabalho é apresentado em três capítulos. No primeiro capítulo, é realizada uma revisão teórica acerca da temática da paradiplomacia, além da caracterização dos governos não centrais como atores das relações internacionais. O capítulo seguinte encontra-se dedicado à importância da globalização na propulsão e desenvolvimento da paradiplomacia e onde é feito um breve apanhado histórico-descritivo dos mais famosos e importantes casos paradiplomáticos do mundo. Neste mesmo capítulo também é abordado de maneira sucinta, já que não é o foco do trabalho em questão, a paradiplomacia empresarial, que goza de determinada importância no cenário internacional impulsionado pela globalização.

No capítulo terceiro, apresenta-se um panorama histórico da paradiplomacia no Brasil, com a descrição analítica dos casos mais importantes de paradiplomacia dos estados federados e dos municípios do país. Finalmente, na Conclusão, faremos algumas considerações sobre o tema à luz do trabalho desenvolvido.

Com este trabalho, esperamos realçar a importância da paradiplomacia como modalidade específica de exercício das relações internacionais e despertar maior interesse pelo tema no meio acadêmico, ainda carente de estudos mais numerosos sobre este fenômeno, principalmente no Brasil.

2 OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os entes subnacionais agem no plano internacional amparados pelos preceitos teóricos da interdependência, que, do nosso ponto de vista, melhor compreende a prática da paradiplomacia.

2.1 A QUESTÃO DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA EM RELAÇÃO À PARADIPLOMACIA

As relações internacionais foram majoritariamente analisadas por estudiosos, até meados da década de 1950, através de uma visão Westphaliana¹ da estruturação do sistema internacional e de suas interações. Isto significa que apenas os Estados soberanos eram considerados os atores de fato e direito, considerando-se que apenas eles exerceriam as relações internacionais, principalmente em se tratando das temáticas de guerra e paz entre os atores do sistema (a alta política)². Porém, ao longo do tempo, este tipo de análise, formulada principalmente pela abordagem realista, foi sendo desafiada por novas questões conjunturais que transcendem as disputas de força e segurança entre os Estados. Esta situação gera oportunidades para a atuação de outros atores, que auxiliam as interações entre os Estados e permitem igualmente a busca de objetivos próprios.

Existe uma convergência quase que unânime entre os analistas de que o Estado-Nação ainda se constitui como a força mais significativa no sistema internacional. Porém, não existe o mesmo consenso no tocante à definição dos demais agentes do sistema. Muitos autores consideram estas entidades como podendo ser desde indivíduos, organizações não governamentais, governos não centrais até as empresas multinacionais ou transnacionais.

Este estudo irá considerar a atuação de um destes diversos possíveis protagonistas não tradicionais do sistema internacional: os *governos não centrais* (GNC). Esta denominação refere-se a governos de coletividades territoriais que fazem parte de Estados unitários, como os Departamentos Uruguaios, as Regiões

¹ Refere-se ao conjunto de diplomas legais que acata consensualmente noções e princípios como o da soberania nacional e o de Estado-Nação que formam o moderno sistema internacional, desde a Paz de Westphalia em 1648.

² São as questões atinentes única e exclusivamente ao Estado central, envolvendo diretamente sua soberania, que impossibilitaria que qualquer outro agente atue nestas áreas.

italianas e as Províncias chinesas, ou de Estados federais, como os Estados brasileiros, as Províncias argentinas e os Cantões suíços. A denominação restringe-se a governos que são sujeitos de direito público interno, mas não de direito público internacional.

Estas definições jurídico-legais nortearam e definiram as ações dos entes subnacionais até meados da década de 1980. A atuação dos governos não centrais exerce grande interesse em algumas abordagens teóricas das relações internacionais, principalmente por aquelas que centralizam sua atenção nos fenômenos de integração regional, porque estimulariam uma maior participação dos governos subnacionais, na medida em que impulsionam um aumento nas interações transnacionais entre os países envolvidos.

Os novos estudos, sob a ótica das relações internacionais, passam a discutir questões como o federalismo e as relações internacionais, a interdependência e a globalização, o engajamento internacional como meio de fortalecer identidades em Estados multinacionais, a ascensão de regiões como pólos de vantagens competitivas, a atuação dos GNC em áreas interligadas por acordos de integração regional e, mais recentemente, ações de cooperação internacional descentralizada.

Conforme propõe Hocking (1993), é possível analisar a atuação dos GNC sob a ótica realista³, que considera que a atuação dos governos não centrais no cenário internacional interfere perigosamente nas prerrogativas do Estado-Nação. Tal prática pode ser denominada, dentro dos preceitos da atuação internacional dos entes subnacionais, como *protodiplomacia*, quando realmente externa a ambição do ente subnacional em querer sua independência por meio de ações internacionais. Porém, tal prática não é o objeto central do estudo proposto, mas se faz importante salientar esta possibilidade de um viés separatista por parte do ente subnacional.

Da mesma maneira, a teoria realista admite que a ação internacional dos entes subnacionais pode ser aceita pelo Estado central, a título de interesses próprio, usando o ente subnacional como ferramenta. Desta maneira, o ente subnacional acaba por perder seu papel privativo no cenário internacional por serem apenas coadjuvantes das aspirações do Estado do qual são parte integrante. Caso contrário, considera-se que ações mais ousadas de interesses particulares dos

³ A ótica realista aborda a temática da paradiplomacia com base nos movimentos de independência dentro de Estados soberanos, geralmente fazendo referência aos casos de Quebec no Canadá e da Catalunha na Espanha, que objetivam a consolidação de um Estado-Nação.

governos não centrais sejam esforços que visam à transformação de seu território em Estado-Nação.

Neste trabalho, diversamente da escola realista, vislumbra-se esta temática sob a ótica da interdependência complexa, que, a nosso ver, elucida de maneira mais satisfatória a participação dos novos atores no âmbito internacional. Segundo Keohane e Nye (2001), existem dois níveis no sistema internacional, o da estrutura e o do processo, que afetam um ao outro. A estrutura refere-se à distribuição de capacidades ou de recursos de poder entre unidades similares, o que leva os analistas a tratarem de sistemas bipolares e multipolares, por exemplo. O processo diz respeito à dinâmica das relações entre os diversos atores – não somente os Estados-Nação – as redes de interação que desenvolvem e as suas relações de barganha.

Deve-se salientar que a teoria da interdependência complexa não tem como objetivo ou conseqüência, tornar obsoleto o poder militar⁴, tampouco o econômico. Seus autores apenas entendem que a dinâmica das relações internacionais pode incluir outros recursos de poder e que as possibilidades de comunicação e de negociação entre os diversos atores alteram as regras e os resultados do jogo internacional. Desta maneira, uma abordagem que tenha como foco único a distribuição de capacidades entre unidades similares não seria suficiente para explicar as relações internacionais.

Conforme Sarfati (2006), a interdependência complexa dispõe de três características. Primeiramente, são salientados os *canais múltiplos* pelos quais a sociedade se conecta, identificados como interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Basicamente, os canais interestatais resumem-se às tradicionais relações entre os Estados, representados por diplomatas ou militares no exercício de suas funções. Os canais transnacionais versam sobre a atuação de atores não governamentais, que buscam objetivos próprios. À medida que as relações internacionais se tornam cada vez mais transnacionais, os Estados também cada vez mais se tornam sensíveis à proliferação destes canais múltiplos de relacionamento social internacional. Por fim, os atores transgovernamentais são associados a diferentes estruturas de governos nacionais que estabelecem

⁴ A força militar é de uso exclusivo do Estado-Nação, e é caracterizada como um exemplo da alta política.

relacionamentos diretos com representantes de estruturas similares de outros países, com organismos internacionais e com atores não governamentais.

Em segundo lugar, analisa-se a característica da *ausência de hierarquia entre os temas*, onde a agenda internacional não envolve apenas os assuntos militares. Ou seja, atualmente outros assuntos, tais como as temáticas econômicas, tem importância relevante nas pautas de política externa e diversos temas da chamada *baixa política*⁵ têm sido objeto de negociação em foros multilaterais, provocando certa indistinção em temas internos e externos.

Já, a terceira característica da interdependência complexa, segundo Sarfati (2006), refere-se ao *papel menor da força militar*, pois afirma que os Estados podem obter poder de outras formas que não a militar.

A teoria dos canais transgovernamentais começou a ser melhor explorada por Soldatos (1990), que inclui os GNC como atores novos, diferentemente de Keohane e Nye que não os haviam citado no desenvolvimento da teoria da interdependência complexa. Dentro desta concepção, existe uma distinção que consiste na *segmentação funcional da política externa*, que engloba os vários órgãos do governo central que possuem atuação internacional, e a *segmentação territorial da política externa*, que acrescenta ao rol dos protagonistas internacionais os diferentes níveis de governo não centrais.

Considerando esta questão teórica, a doutrina realista não se concretiza em sua totalidade nas ações subnacionais, pois em quase sua totalidade, é difícil encontrar ações desenvolvidas no cenário internacional por entes subnacionais que visam à promoção do separatismo, ou que possam ser meras respostas de estímulos de seu governo central. Partindo deste fato, mais claramente se desenha a importância do conceito de interdependência complexa em relação aos governos não centrais. Tal consideração advém da capacidade e habilidade dos GNC de cumprir funções no plano externo, alcançar objetivos de vinculação internacional e influenciar outros atores. Os GNC podem manter vínculos variados, promovendo seus interesses através de intercâmbios recíprocos que geram efeitos, criam laços entre diferentes sociedades e institucionalizam formas inovadoras de cooperação internacional (SOLDATOS, 1990).

⁵ Temáticas que com o processo de globalização e o aumento das demandas do Estado-Nação não conseguem obter o cuidado necessário por parte do ente central, possibilitando a atuação de entes não centrais em ramos tais como os direitos humanos, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável

2.2 AS UNIDADES SUBNACIONAIS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Cabe, primeiramente, identificarmos os governos não centrais, que desfrutam de outras denominações, tais como *governos ou entes subnacionais, unidades constituintes, entes federados* ou *regiões*. Para identificar os governos não centrais, deve-se primeiro analisar as classificações tradicionais de Estado, que citam o unitário e o federal. São “unitários os que têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo” (DALLARI, 2003, p. 254).

Segundo Malberg (1948), a diferença entre as duas modalidades consiste na *autonomia* da qual goza o Estado federado, pois eles são um tipo de estado que tem a capacidade de organizar-se conforme suas vontades e em função de seu próprio poder até o limite das áreas que lhe foram atribuídas pela Constituição que rege o Estado federal do qual fazem parte. No caso dos membros de Estados unitários, não existe esta autonomia e suas competências lhe são atribuídas através de leis ou autorizações do Estado do qual fazem parte.

Porém, nem sempre os Estados federais têm atribuições maiores do que os membros de Estado unitário, pois entes de Estados federais podem ser bem menos importantes e ativos em âmbito estatal do que outras diferentes coletividades, além da possibilidade de mudança e diminuição de atribuições dos entes federados.

Os entes subnacionais podem ser considerados estados, pois desempenham função de Estado, sendo suas atribuições e ações limitadas constitucionalmente. A diferença, de maneira acentuada, está na *soberania* atribuída ao Estado nacional e suas responsabilidades advindas deste status.

Conforme Branco (2008), tradicionalmente, é atribuição dos Estados nacionais a atuação nas relações exteriores e a tomada de decisão, sendo somente ele o detentor da soberania. Quando competências de relacionamento externo são atribuídas de forma facultativa aos GNC, estas são controladas e restritas, geralmente por órgãos de caráter federal, uma vez que os entes federados não são sujeitos do Direito Internacional Público, que estabelece que somente os Estados soberanos podem manter relações no plano internacional. Porém, a mesma doutrina não define quem no cerne do Estado tem a competência para tratar de qual assunto. Assim sendo, “a capacidade dos entes subnacionais de atuarem em demandas de caráter internacional depende da convenção que os prende aos respectivos Estados

protetores ou administradores a que se achem subordinados” (BRANCO, 2008, p. 31). Porém, diante da ótica do Direito Internacional, estarão a representar o interesse do Estado soberano, pois somente esse goza de atribuições de caráter internacional.

No âmbito municipal – objeto que, juntamente com os estados federados ou constituintes, se fará presente nos próximos capítulos deste estudo – segundo Branco (2008), o posicionamento é exatamente o mesmo dos Estados federados, ou seja, não há competências pré-definidas, nem existe o reconhecimento legal para a atuação internacional. Mesmo assim a atuação internacional também eclodiu nos entes municipais, ao mesmo passo que nos entes federados, fortalecendo a idéia da atuação dos entes subnacionais no plano externo.

Observa-se que existe uma linha tênue na separação dos assuntos domésticos e de cunho internacional, além da importância desses na agenda de negociações internacionais. Conforme Nunes (2005), são temáticas as quais os governos não centrais têm interesse direto e até mesmo competência legal interna como, por exemplo, a temática de investimentos, comércio exterior, educação, cultura, meio ambiente, luta contra tráfico de drogas entre outros.

Desta maneira observa-se o aumento da atuação destes entes subnacionais na esfera internacional, onde este novo panorama não implica na extinção do Estado nacional, mas requer uma reestruturação dos papéis e a aceitação de que a esfera internacional não está limitada à atuação do Estado-Nação como ator único e indivisível.

No tocante à ação de fato dos entes subnacionais, identifica-se um status único e complexo, de difícil classificação como atores. Na configuração clássica de atores internacionais, não se encontra um exato local de enquadramento para tal, visto a divisão em Estados soberanos, Organizações intergovernamentais e forças transnacionais.

Uma das tentativas de adequação dos entes subnacionais, sob esta perspectiva, está no avanço relativo à tipificação dos atores de Keohane e Nye (2001), anteriormente já citada, e que foi elaborada com êxito por Soldatos (1990).

Cabe salientar, porém, que os entes subnacionais neste contexto possuem maior autonomia para estabelecer seu campo de ação e maximizar seus próprios interesses do que ministérios e outros órgãos governamentais nacionais. Conforme Hocking (1995), eles constituem-se em arenas políticas, possuem competência

constitucional para tomarem certas decisões e, em alguns casos, podem usufruir de um senso de identidade regional, o que os aproxima conceitualmente do ator Estado-Nação. Isto pode lhes conferir algum grau de legitimidade como autênticos representantes das aspirações locais.

Segundo Nunes (2005), pode-se considerar os entes subnacionais, até certa medida, atores mistos que, por um lado, se beneficiam de seu status no plano interno, o que pode lhes permitir uma participação no processo de tomada de decisões na política externa nacional. Por outro, assemelham-se aos atores não soberanos, o que lhes permite realizar ações direcionadas a fins específicos, sem precisarem se envolver na variada agenda internacional, como ocorre com os Estados nacionais.

Para uma análise mais profunda da atuação internacional dos GNC, necessita-se de critérios mais específicos, que privilegiem sua capacidade de realizarem ações ligadas ao plano internacional. Conforme Hocking (1993), é necessário que se evite comparações com a diplomacia nacional, já que a ação externa dos GNC se diferencia daquela dos Estado-Nação. O autor sugere os seguintes itens para análise:

- a) **Motivação:** Em termos gerais, nos últimos 20 anos, a promoção comercial e a atração de investimentos têm sido as razões-chaves para a ação internacional, já que as regiões sofrem em seu território as consequências da acelerada globalização econômica;
- b) **Envolvimento:** as ações dos governos subnacionais podem ser avaliadas pela perspectiva da *continuidade*, da *abrangência temática* e das *demandas de governança global*. A continuidade relaciona-se com o desenvolvimento e a manutenção de estruturas e procedimentos através dos quais as preocupações regionais são manifestadas em nível nacional e internacional. A *abrangência da temática* refere-se aos assuntos nos quais os entes subnacionais se envolvem, desde a promoção comercial até as tratativas sobre mudanças climáticas, visto que muitos temas da agenda global fazem parte das competências constitucionais destes atores ou possuem incidência direta sobre seus territórios. Por fim, as respostas dos Estados federais às *demandas de governança global* podem depender de atitudes e políticas adotadas

pelos governos regionais, uma vez que muitos temas estão sob sua competência constitucional;

- c) Estruturas e recursos: a atuação internacional dos governos subnacionais é determinada por seus recursos financeiros e pela especialização de seus recursos humanos. Para concretizar seus objetivos de vinculação internacional, estes atores mistos também podem recorrer aos recursos diplomáticos do governo federal, à influência na formulação da política externa e aos canais de relacionamento externo utilizados por atores não governamentais;
- d) Níveis de participação: As iniciativas dos entes subnacionais de ampliar sua inserção internacional visam, *a priori*, aumentar a participação de sua produção no comércio internacional, a atrair investimentos externos diretos e a absorver novas tecnologias. O mercado global, portanto, é o espaço onde mais atuam;
- e) Estratégias: podem ser de *mediação*, quando os governos subnacionais usam os canais nacionais para atingir seus objetivos vinculados à esfera internacional, e *diretas*, quando concentram seus recursos para agir diretamente na esfera externa.

Em termos de evolução da ação dos GNC, conforme Soldatos (1990), sua participação não é nenhuma novidade, novidade mesmo é a quantidade desses governos que atuam internacionalmente, além da qualidade e da dimensão de suas ações. O aumento e desenvolvimento significativo das ações internacionais de entes não centrais está apoiado também no fenômeno da globalização, objeto de estudo do próximo capítulo, que, a partir da década de 1980, estimulou mais fortemente sua vinculação internacional. Muitos possuem canais de serviço externo e investem grandes parcelas de recursos em ações de caráter internacional. Sua agenda é variada e os relacionamentos externos multiplicam-se com rapidez.

O seu leque de atividades pode ser amplo. Conforme Soldatos (1993), as ações mais freqüentes são: (1) estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais; (2) formulação e implementação de políticas domésticas vinculadas as relações internacionais, como aquelas voltadas à atração de investimentos e à promoção de exportações; (3) organização de missões ao exterior; (4) recebimento de missões estrangeiras; (5) assinatura de atos

internacionais; (6) participação em organização, redes ou conferências internacionais; (7) organização de eventos internacionais; (8) desenvolvimento de redes de serviços de apoio para internacionalização da economia local, como melhorias na infra-estrutura de telecomunicações, etc.

Tais definições superam as de demais autores⁶ e o posicionamento de Soldatos é o que melhor se enquadra, no nosso entender, à realidade das ações internacionais dos governos não centrais. Mesmo que o autor considere que apenas os governos não centrais de países democráticos desenvolvidos estabeleçam ações de vinculação internacional, deve-se considerar que no início dos anos 1990, estava em pleno início a aceleração da globalização econômica e diversos temas da *baixa política* passaram a fazer parte da agenda de negociações entre os Estados soberanos. Diante desta evolução na última década do século passado, estes fatores incidiram de forma mais evidente sobre o Estado-Nação, independentemente do seu grau de desenvolvimento, estimulando os diversos GNC a incluir os assuntos internacionais em sua agenda governamental.

Surge então, dentro dos esforços de conceituação das ações destes atores no plano internacional um termo em especial: *paradiplomacia*.

Desenvolvido por Soldatos, o conceito original de paradiplomacia:

Refere-se às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) que apóiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo 'para' indica o uso fora da estrutura tradicional do Estado-Nação (SOLDATOS, 1993, p. 46).

O autor analisa a temática sob a ótica comparativa desta prática e classifica a natureza das interações que ocorrem na paradiplomacia como *cooperativa* ou *paralela*: as cooperativas são desenvolvidas em harmonia com o Estado central, coordenadas por ele ou realizadas de forma conjunta; já as paralelas podem ser desenvolvidas em harmonia, com ou sem monitoramento do governo federal, ou de forma conflituosa, podendo levar a fragmentação do Estado federal.

Conforme Nunes (2005), Soldatos realiza comparações entre atividades diferentes, principalmente em sua abrangência e representatividade. A

⁶ A presente obra não desconsidera as demais definições de diferentes autores relativas ao tema, apenas elegeu a definição do autor Panayotis Soldatos (1993) como a que melhor se enquadra na abordagem proposta.

paradiplomacia é mais específica que a diplomacia convencional, pois tem um leque restrito de objetivos e dificilmente trata de temas da alta política dos Estados soberanos. Frequentemente, as ações paradiplomáticas são oportunistas e experimentais, pois não são determinadas funcionalmente, e podem prevalecer os interesses políticos imediatos na tomada de decisões sobre estratégias e iniciativas.

Conforme Keating (2000), os governantes regionais precisam adequar as suas ações paradiplomáticas ao mundo dominado por governos nacionais e organizações transnacionais, bem como aos variados interesses de sua região. Isto pode dar origem a projetos em cooperação com a diplomacia nacional ou de forma autônoma, desenvolvidos nos interstícios do sistema tradicional de relações internacionais.

Analisa-se, então, a paradiplomacia a partir da ação dos próprios entes subnacionais, evitando possíveis controvérsias no sentido de considerar-se a paradiplomacia como um substituto da diplomacia nacional.

A prática da paradiplomacia pode resultar, segundo Nunes (2005), de razões de ordem internacional, nacional ou do próprio ente subnacional. As causas externas advêm de mudanças significativas ocorridas no cenário internacional, a partir da diminuição das tensões entre Estados Unidos e União Soviética⁷. O aprofundamento da globalização, principalmente em termos econômicos, e o aumento do número de regimes internacionais acentuaram a indistinção entre assuntos externos e domésticos, alterando a divisão de responsabilidades entre o Estado nacional, os entes subnacionais e outros atores. As novas tecnologias da informação, os avanços nas telecomunicações e a significativa redução nos custos de transporte de carga e pessoas tornaram o plano internacional mais acessível.

Já no plano nacional, um dos principais determinantes da paradiplomacia está diretamente ligado a essas mudanças no cenário externo. Muitos temas da agenda internacional contemporânea envolvem campos sob a incumbência dos governos subnacionais ou têm incidência sobre seus territórios. Isto seria o que Soldatos se refere como a “domesticação da política externa”.

Outro ponto determinante no plano nacional é a diminuição da capacidade de gerenciamento territorial do Estado-Nação. Isto ocorre porque as vigências de regimes internacionais impedem a implementação de políticas tarifárias no âmbito

⁷ Diminuição das tensões na chamada Guerra Fria, mais especificamente na década de 1980.

interno, fazendo com que os interesses no mercado global dos entes subnacionais não possam apenas ser defendidos pelo Estado central.

Conforme Keating (2000), nos últimos anos tem havido uma diminuição das políticas de desenvolvimento conduzidas pelos governos nacionais. Assim, as regiões estariam assumindo um papel-chave na transformação econômica, sendo elas impulsionadas a participar dos fluxos globais de comércio e investimentos, o que possibilita sua inserção na economia internacional.

As percepções locais de como a região é afetada por fatores de ordem externa e interna, principalmente os relacionados à esfera econômica, influenciam a atuação internacional dos governos subnacionais. Por sua vez, interesses políticos imediatistas, ocasionados principalmente por eleições, podem fomentar ações paradiplomáticas no intuito de causar impacto na população local. Podem ser citadas como exemplo, as missões governamentais no exterior. Existe ainda a tendência de emular as iniciativas de outras entidades subnacionais, num fluxo crescente de ações paradiplomáticas, incentivando outros atores a exercerem a paradiplomacia.

Estes reflexos oriundos das novas dinâmicas e fluxos políticos, econômicos e sociais, se refletem de maneiras diferentes nos diversos Estados, levando-se em consideração sua história, organização política e regime social. Os fluxos globais intensos provenientes da globalização, mais explícitos na década de 1980 em diante, impactam sobre diversos países mundo afora, o que será analisado no próximo capítulo, juntamente com o fenômeno propulsor da paradiplomacia, a globalização. Dentro deste contexto, analisaremos o caso brasileiro no último capítulo deste trabalho, já diante da importância atribuída ao país no âmbito internacional, sua inserção no processo da globalização, cuja prática da paradiplomacia é uma consequência.

3 AS EXPERIÊNCIAS PARADIPLOMÁTICAS NO MUNDO

A partir da década de 1980, a globalização adquire grande força causando grande impacto nas relações internacionais e, mais especificamente, no desenvolvimento da paradiplomacia.

3.1 O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO E A PARADIPLOMACIA

A globalização – política, cultural, social, e econômica principalmente, dentre outras abrangências do fenômeno – representa o catalisador da vinculação, em grande escala, dos entes subnacionais às temáticas de cunho internacional. Com a derrocada da Guerra Fria, já se encaminhando para seu final na década de 1980, além da rapidez da evolução dos processos e meios de comunicação, surgem, simultaneamente, maiores movimentos em direção à prática da paradiplomacia. A globalização tem o papel de desafiante do Estado-Nação e da estruturação clássica estadocêntrica, impondo uma nova realidade de abrangência maior do que apenas as temáticas da *alta política*. Desta maneira, outros temas são inseridos na agenda de entidades subnacionais que, por interesses próprios ou necessidade, agem autonomamente até o limite que lhes cabe.

O fenômeno da globalização, segundo Mingst (2008) é a crescente integração do mundo em termos de política, economia, comunicações e cultura, um processo que mina cada vez mais do poder do Estado-Nação e sua tradicional soberania. Na arena política, o Estado é confrontado por questões globalizadas – degradação ambiental e doenças, por exemplo – que os governos centrais não podem administrar sozinhos. Tais questões requerem cooperações políticas sem precedentes, inserindo aí novos atores, que venham a colaborar nas lides de cunho globalizado. Tais ações cooperativas comprometem de certa forma a soberania do Estado.

No campo econômico, Estados e mercados financeiros estão cada vez mais intrinsecamente entrelaçados; corporações multinacionais e a internacionalização da produção e do consumo dificultam ainda mais a regulamentação das políticas econômicas pelos Estados - configurando um panorama onde apenas o Estado não poderá defender economicamente seus governos subnacionais, que agem autonomamente em busca de soluções.

Conforme Branco (2008), o declínio da antiga ordem internacional⁸, que tradicionalmente esteve articulada em torno do conceito de divisão do mundo em Estados-Nação, plenamente soberanos, foi causado, sobretudo, pelas transformações que originaram a globalização. As alterações no conceito de fronteiras, causada pela abertura dos mercados, os incessantes fluxos migratórios mundiais, bem como a desconcentração, descentralização e regionalização do próprio Poder Público, acabaram por abrir um novo espaço nas relações internacionais, que se reflete na intensificação da participação política e no desenvolvimento de adaptações e soluções para as especificidades dos atores não estatais.

A concepção de que o poder e as soluções não advêm apenas de esforços militares centralizados, torna-se fator chave para a compreensão das novas demandas globalizadas. Mais completamente, “assim, o poder no cenário internacional não adviria unicamente da força militar que os países dispõem, mas também da habilidade dos atores internacionais de convencer os demais de aceitar a sua posição” (JAKOBSEN, 2009, p. 23), inserindo neste contexto os atores subnacionais.

Segundo Mariano e Mariano (2005), a verdadeira concepção de globalização tem gerado intenso debate, principalmente no seu significado e suas características centrais. Mesmo em meio a esta discussão, consensos são identificados, e um deles refere-se ao fato de que os impactos da globalização são cada vez mais locais e regionais, levando os governos subnacionais a assumirem novas responsabilidades, entre elas, criar estratégias próprias de vinculação internacional.

Destaca-se também a aparente perda de controle do Estado-Nação sobre estes movimentos internos, assim como aqueles que se originam além de suas fronteiras. É fato que o fenômeno da globalização impacta diretamente sobre o cotidiano das localidades, mas se origina fora desse âmbito. Caracteriza-se aí a vinculação das ações paradiplomáticas de um governo subnacional com o contexto internacional.

Conforme Vigevani (2006), neste atual contexto de globalização e interdependência, os governos subnacionais vêm sendo impelidos a assumirem não apenas novos papéis e funções – como a coordenação e articulação com

⁸ Referência à Paz de Westphália.

administrações públicas de diferentes instâncias de governo, com a iniciativa privada e com organizações da sociedade civil -, mas também a ampliar seu campo de atuação em muitos setores críticos. Suas estratégias de inserção internacional têm se evidenciado de muitas formas, envolvendo a participação em redes e organizações regionais e mundiais de cidades e de autoridades locais, a promoção do comércio exterior dos bens produzidos localmente, ou, ainda, a busca de adaptação de seus projetos às mudanças que se desenham no plano mundial.

Ainda segundo Vigevani (2006), considerando estas novas atribuições dos entes subnacionais, uma agenda considerável passou a preocupar os governos não centrais para além daquela que sempre lhe foi atribuída. De um lado, verificou-se uma reinvenção nos GNC, no sentido de renovar a vida local e adequá-lo a um padrão de qualidade internacional, sobretudo por GNCs de países desenvolvidos. De outro lado, o imperativo de inserção e projeção na economia global exigiu que os governos locais desenvolvessem novas relações bilaterais e multilaterais, assumindo a condição de atores no sistema internacional.

Rodrigues (2004) destaca que grandes eventos internacionais, facilitados⁹ pelo fim da Guerra Fria e pela globalização, tornam-se marcos de possibilidades para alavancar planos estratégicos de recuperação, revitalização, e transformação urbana. Alguns autores consideram Barcelona, na Espanha, como paradigma desta possibilidade, após a cidade servir como sede para os Jogos Olímpicos de 1992.

Como é possível vislumbrar, segundo Vigevani (2004), a globalização pode ser entendida como um fenômeno não totalmente novo, mas como desdobramento econômico contemporâneo do desenvolvimento capitalista, cuja origem é remota, mas que tornou-se mais evidente e muito mais forte no final do século XX, especialmente com o fim da bipolaridade dominante na Guerra Fria. O fenômeno da globalização atinge, porém, diretamente e de modo progressivo, a soberania de cada Estado-Nação – particularmente no que tange à sua capacidade de dirigir com autonomia a organização interna nos planos econômico, político e social, afetando os mecanismos tradicionais de política externa. A complexidade das relações internacionais, em diversos casos, mostra a ineficácia de uma excessiva centralização do poder no Estado central, muito por reflexo da globalização, abrindo

⁹ Eventos globais que se disseminaram a partir da década de 1990, como por exemplo a Eco 92 no Rio de Janeiro, a Habitat 96 realizada em Istambul, entre outros, majoritariamente organizadas pela ONU.

espaço para mecanismos de descentralização e criando a oportunidade de novos relacionamentos entre instâncias subnacionais.

Porém, tal descentralização não se dá necessariamente em desfavor do poder do Estado-Nação, ao contrário, pode contribuir até mesmo ao favorecimento de sua maior eficácia, na medida em que entram em cena outros atores sociais, políticos, administrativos e econômicos, diante das demandas e necessidades mais globais do que nunca no atual cenário internacional, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional.

3.1.1 A Paradiplomacia Empresarial

Apesar de não ser o foco do trabalho em questão, é de importante valor a prática da vinculação internacional das empresas, algo que está no cerne da paradiplomacia em seu aspecto geral. Sendo assim, as ações paradiplomáticas empresariais têm sido interpretadas como um fenômeno recorrente em distintas partes do globo, que é advinda da formação de fluxos de exportação (internacionalização primária) e de investimento no exterior (internacionalização secundária), por meio de redes de licenciamento e de empresas subsidiárias, de alianças estratégicas no exterior ou por processos de fusão e aquisição.

Segundo Sarfati (2007), os distintos conceitos de paradiplomacia corporativa ou empresarial revelam a convergência das ações para alavancar internacionalmente vantagens competitivas de empresas, o que corrobora para a compreensão de que existe uma política externa corporativa fundamentada em negociações políticas e econômicas, que é paralela à atuação diplomática tradicional dos Estados Nacionais.

As ações paradiplomáticas de empresas nas relações internacionais podem ser visualizadas na formação histórica do capitalismo, a partir uma crescente autonomização em relação aos Estados Nacionais, tanto do ponto de visto econômico, quanto político. Durante décadas, as empresas transnacionais tiveram relevância paradiplomática, mas suas ações desenvolviam-se de forma associada à própria diplomacia estatal.

Porém, foi tão somente a partir da década de 1960 que as empresas transnacionais passaram a negociar com maior autonomia no sistema internacional, por meio de ações independentes ou paralelas conhecidas como paradiplomacia

corporativa. A maior importância do capital e da tecnologia no sistema capitalista contemporâneo elevou consideravelmente o poder de barganha das empresas multinacionais em comparação aos Estados, principalmente em países em desenvolvimento, que passaram por uma recente onda de liberalização e desregulamentação das economias nacionais.

Segundo Gonçalves (2002), a visualização geral da internacionalização empresarial (produtiva e financeira), permite mostrar elementos de natureza sistêmica (dinâmica capitalista) e variáveis específicas à propriedade (empresas) e a fatores locais (países), que modelam as estratégias de paradiplomacia corporativa.

Baseadas mais especificamente em seus processos de expansão transnacional, as empresas passam a se posicionar efetivamente como atores nas relações internacionais, surgem ações estratégicas intituladas de diplomacia corporativa que se revestem de um conjunto de orientações, princípios, políticas e práticas, visando sua atuação em um complexo tabuleiro de negociações internacionais. Por isso, as estratégias de paradiplomacia empresarial apresentam uma alta variabilidade, advinda de características setoriais e da própria empresa para o gerenciamento sistemático e profissional do ambiente de negócios.

Em uma corrente que podemos apreciar, a ação paradiplomática de empresas, por meio de estratégias de extroversão transnacional no âmbito regional e multilateral, pode ser considerada como o resultado de uma ação estratégica de grupos empresariais privados para fortalecerem sua capacidade competitiva em um ambiente marcado pela crescente abertura de mercados.

Já, de outra maneira em uma corrente paralela, mas interligada, a internacionalização empresarial é o reflexo de uma reorganização industrial proporcionada pelas ondas de reforma do Estado e pelos programas de privatização que se difundiram em muitos países, por meio da transferência de propriedade de empresas estatais para grupos internacionais privados.

A partir deste panorama supracitado, é de grande relevância compreensão de que os principais instrumentos da paradiplomacia corporativa utilizados na arena internacional têm sido compostos por coalizões empresariais, lobby e negociações direta com Estados ou entes subnacionais. Não obstante, o processo de desterritorialização de empresas multinacionais seja crescente, ele não acontece de maneira aleatória no globo, uma vez que a substituição de territórios para a alocação

das atividades produtivas acontece segundo uma lógica hierarquizada de eleição de outros lugares, preferencialmente seguindo uma tendência de regionalização transnacional.

3.2 OS PRINCIPAIS CASOS DE PARADIPLOMACIA NO MUNDO

Mesmo que os entes subnacionais sejam desconsiderados como atores internacionais diante da tutela do Direito Internacional, tal fato nunca foi uma limitação para a prática da paradiplomacia. É importante se ter a noção de que o ordenamento e limitação da atuação internacional de entes subnacionais está intimamente atrelada à esfera política, em detrimento da esfera jurídica.

Embora seja uma atividade diplomática paralela à tradicional do *sistema westphaliano*, dos Estados nacionais em relação a seus pares, a prática da paradiplomacia ainda não encontra respaldo, em maior ou menor grau, no ordenamento jurídico da maioria dos países contemporâneos. Este panorama apresenta-se a partir de uma análise dos fatores históricos que resultaram na realidade de diferentes países. Não se pode estabelecer normativas comuns, tendo em vista as diferenciações de cada estrutura nacional e seus arranjos. Os fatores territoriais e organizacionais são determinantes para a falta de normativa comum na temática e a análise de cada conjuntura permite que se compreenda melhor a tênue linha que pode ser transpassada entre a fragmentação e a vinculação internacional de entes subnacionais.

Como explica Álvaro Chagas Castelo Branco,

em alguns países, a unidade nacional e a integração regional podem ser compreendidos de uma maneira tal que não haveria como se perceber o mínimo risco de um processo de desintegração, conforme a temática proposta e suas vertentes teóricas. Em outros, a dificuldade para se conseguir a integração dentro de sua diversidade político-territorial talvez seja um elemento que dificulte uma “reforma” que possa abrir uma possibilidade para que os entes subnacionais adquiram personalidade jurídica internacional (BRANCO, 2008, p. 63, grifo do autor).

Mesmo sem a personalidade jurídica internacional, os governos subnacionais agem conforme arranjos políticos que lhes permitam sua vinculação internacional. Porém, não é possível desconsiderar que o Estado central e seu ordenamento

jurídico, principalmente em uma estrutura federativa, poderia ser um obstáculo de respeito à prática da paradiplomacia.

Conforme Branco (2008), sem uma estrutura interna onde os entes subnacionais gozem de autonomia, personalidade jurídica interna e recursos, não haveria condições propícias para o desenvolvimento da paradiplomacia. Assim, a partir dos primórdios do debate sobre a paradiplomacia e desta vinculação internacional dos entes subnacionais, vários países adaptaram suas legislações e arranjos internos para a viabilização do fenômeno.

A seguir, serão analisadas diferentes situações e países – alguns com base e previsões normativas que permitiriam a paradiplomacia, e outros desprovidos de tais ferramentas jurídicas e constitucionais – observando, como e quando, cada país desenvolveu internamente o fenômeno discutido.

3.2.1 A Paradiplomacia no Canadá

O Canadá é um dos exemplos mais tradicionais da temática da paradiplomacia. Para uma compreensão da situação canadense, é necessária uma breve e genérica retomada de sua história. Segundo analisa Branco (2008), o Canadá reflete na paradiplomacia efeitos de uma história de dupla colonização, que fortemente caracteriza o país, onde franceses e ingleses partilharam deste território de forma não pacífica. Com a vitória inglesa em meados do século XVIII, a Inglaterra obtém o controle total do território canadense, composto pelo Canadá “Superior” (Ontário), e o Canadá “Inferior” (Quebec). Apenas no ano de 1822 é aprovado o *Canada Act* e só então o Canadá passa a ter controle e unidade em sua constituição, onde se eliminaria de vez os laços coloniais ainda remanescentes. “No entanto, a província “francesa” de Quebec não deixou de lado a idéia de separação, com manifestações crescentes a partir da segunda metade do século XX” (BRANCO, 2008, p. 80).

Conforme Branco (2008), desde a época da Confederação Canadense, as províncias têm se engajado e de certa forma exercido relacionamentos com outros países. Quebec, a evidência canadense na temática, nos traz um exemplo de iniciativa internacional. Em 1822, instituiu um representante em Paris, isto antes mesmo que a Confederação Canadense tomasse tal atitude.

É possível afirmar que a maioria das ações e vinculações dos entes subnacionais tem sido motivadas, sobretudo, por questões de natureza econômica. Conforme a Constituição canadense, as províncias devem dividir com o ente central a responsabilidade pelo desenvolvimento e crescimento econômico. Assim, nota-se que as atividades paradiplomáticas têm complementado – e não dificultado – os interesses e objetivos do governo central canadense.

Nesta perspectiva, a maioria dos governos das províncias assume também as implicações internacionais deste papel, já que o aumento das exportações e a atração de investimentos são vistos como canais para a criação de empregos e fomento do crescimento da economia.

Diante do exposto, o Canadá é tido como um dos sistemas federativos mais estudados do mundo, além de ser o país com o maior número de pesquisadores sobre paradiplomacia no mundo. Conforme Kugelmas e Branco (2005), o Canadá, baseado em um sistema parlamentar, é uma federação onde os poderes do nível provincial são muito extensos e abrangentes, e assim, a implementação de tratados internacionais – mesmo que somente celebrados pelos Estados nacionais, detentores de personalidade jurídica internacional – exige um esforço cooperativo dos governos subnacionais. Na prática, os governos provinciais participam direta e ativamente de negociações internacionais, como por exemplo, no caso do Nafta, e algumas províncias possuem escritórios de representação no exterior (Quebec e Alberta, por exemplo).

Uma exemplificação desta ascendência política internacional das províncias canadenses, principalmente na questão dos tratados, está no Protocolo de Kioto¹⁰.

Para o Protocolo de Kioto poder ser ratificado, se faz necessário uma conferência interna para serem acordadas cotas entre as províncias, isto porque a produção de gás e petróleo é assimétrica e o Protocolo de Kioto impacta muitos estados mais a oeste do Canadá (RODRIGUES, 2004, p. 15).

A região de Quebec realmente possui uma posição diferenciada dentro do contexto canadense, e não só mantém escritórios de representação no exterior, como citado anteriormente, como possui também um Ministério de Relações

¹⁰ Tratado internacional com compromissos mais rígidos para a redução da emissão dos gases que agravam o efeito estufa, considerados, de acordo com a maioria das investigações científicas, como causa antropogênicas do aquecimento global.

Internacionais. Assim, “em tese, os governos de Quebec visam uma futura independência a ser negociada e já buscam isto no exercício de sua política externa voltada para tal” (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 170).

Existe certa indefinição no ordenamento institucional do país e permanentes controvérsias sobre o grau de autonomia das províncias, mesmo no que tange às relações internacionais e a possibilidade de firmar tratados, algo que é reivindicado pelo governo de Quebec. Isto se dá pelo fato do explícito movimento de independência, mesmo que pacífico, exercido pela província que, na visão realista, é a crítica fundamental à paradiplomacia. Esta tendência, se confirmada, pode estimular outras províncias do país futuramente, e em uma visão pessimista, fragmentar o Canadá.

3.2.2 A Paradiplomacia nos Estados Unidos e no México

Ainda no norte das Américas, tem-se o modelo dos Estados Unidos, que mesmo não institucionalizado, assim como o canadense, tem uma interpretação constitucional que veda qualquer tipo de acordo internacional que venha a interferir na política externa norte-americana, visando evitar um congestionamento do Congresso com a deliberação de matérias envolvendo todos os tipos de acordos internacionais. Isto porque se considera que a maioria deles não interfere nas diretrizes fundamentais da política externa nacional. Embora não haja maiores controvérsias sobre o monopólio constitucional do governo federal nas relações internacionais, os governos estaduais e locais têm se dedicado à defesa ativa dos setores econômicos sob sua jurisdição.

Nos anos 1970, o comércio exterior quase dobra sua participação no PIB norte-americano e, já na década de 1980, os Estados Unidos se convertem nos maiores receptores de investimentos estrangeiros. Em consequência desse surto econômico-comercial, os governadores dos estados federados norte-americanos desenvolveram um interesse direto nas relações econômicas comerciais (LESSA, 2002, p. 44).

Segundo Kugelmas e Branco (2005), diante desta defesa de seus interesses, quase todos os estados norte-americanos mantêm escritórios de representação no exterior, promovendo seu comércio e fomentando a atração de investimentos

externos. Tornou-se corriqueiro que os governadores liderem missões empresariais no exterior. É cada vez mais crescente o número de escritórios de representação abertos pelos estados federados norte-americanos no exterior.

Há de se ressaltar, também, os reflexos dessa atuação no campo da paradiplomacia transfronteiriça. Levando-se em consideração Branco (2008), nos Estados Unidos, como maior potência econômica global, houve a necessidade de maior participação dos entes subnacionais nas políticas externas, e neste sistema, o país símbolo do capitalismo não poderia estar alheio a todas estas transformações e rupturas. Neste contexto, é importante salientar os desdobramentos destas práticas na paradiplomacia transfronteiriça exercida pelos estados federados norte-americanos para com as províncias canadenses e mexicanas.

Toda esta atuação dos Estados Unidos no campo da paradiplomacia estava prevista residualmente na fundação do federalismo ocidental, principalmente no que diz respeito ao comércio norte-americano. A idéia de que a política externa deveria ser exercida exclusivamente pelo Estado central se dissolve nos Estados Unidos, também a partir do advento da globalização, onde nota-se que é mais vantajoso que os governos subnacionais somem seus esforços no incremento da política externa do país.

Já, em se tratando de América Latina, é possível notar vários exemplos de atividades paradiplomáticas no México, sobretudo nas relações com os Estados Unidos. Dentro do que expõe Álvaro Chagas Castelo Branco a respeito das relações paradiplomáticas mexicanas,

pode-se tomar como exemplo o “*Acuerdo Arizona – Sonora sobre Seguridad en Autopistas (Arizona – Sonora Highway Safety Accord*, de 24/05/2002, assinado pelos governos de ambos estados, com o objetivo de trocar conhecimentos técnicos e informações para melhorar a segurança do trânsito de veículos em estradas que ligam as duas entidades. Da mesma forma, pode-se citar o “acordo cooperativo” entre o Governo do Arizona, através do seu Departamento de Comércio, e o Governo de Sonora, através do seu Conselho de Desenvolvimento Econômico (de 20/11/2002), para estabelecer a chamada *Small Business Assistance Alliance*, que busca apoiar as pequenas empresas de ambos os lados, com programas educativos, de capacitação e intercâmbio de informações (BRANCO, 2008, p. 84).

Mesmo sendo prescrito em documento legal que a atribuição de exercer a política externa no México deve ser unicamente do governo central, a conjuntura e

localização geográfica ao norte do país contribui para que se formulem políticas paradiplomáticas com as que foram citadas. Esta prática é amparada na argumentação de que a *Ley sobre la Celebración de Tratados*¹¹ daquele país contempla a possibilidade de que “dependências ou organismos descentralizados da organização pública federal, estatal ou municipal celebrem acordos interinstitucionais com um ou diversos órgãos governamentais estrangeiros”.

Porém, deve-se levar em conta as distorções e desigualdades regionais que provocam sérias instabilidades políticas dentro da federação mexicana. Segundo Kugelmas e Branco (2005), os governos subnacionais mexicanos do norte do país experimentam um significativo incremento econômico em virtude desta integração com os governos fronteiriços dos EUA. Apesar disso, problemas estruturais como imigração, tráfico de drogas e corrupção, têm diminuído as possibilidades de maiores desenvolvimentos da região, mas, mesmo assim, a região está bem mais inserida no contexto de desenvolvimento em âmbito global.

3.2.3 A Paradiplomacia na Argentina e no Chile

Ainda na América Latina, um dos grandes modelos de paradiplomacia é o modelo da Argentina, que muito se assemelha ao brasileiro (a paradiplomacia no Brasil será objeto de estudo no próximo capítulo). É um modelo institucionalizado de paradiplomacia, pois desde 1994 vigoram alterações constitucionais¹² que delegam direitos às províncias argentinas tais como: criar regiões para o desenvolvimento econômico e social, além do estabelecimento de órgãos para o cumprimento destas finalidades; celebrar convênios internacionais que sejam convergentes com a política externa do Estado Central; as províncias podem também celebrar tratados parciais a fim de promover desenvolvimento econômico e industrial. Em todos os casos, porém, as províncias deste país devem preservar as atribuições particulares do governo central, referentes na sua grande maioria aos assuntos de alta política.

Este contexto de normatização e legitimação das ações das províncias argentinas possui um caráter singular no mundo atual, que lhes permitiu desenvolver

¹¹ Lei publicada no Diário Oficial da Federação dos Estados Unidos do México no dia 2 de janeiro de 1992.

¹² Alterações referentes à Emenda Constitucional da República Argentina, que provocou alterações nos arts. 124, 125 e 126 da Constituição do país.

um ativismo internacional muito grande, estabelecendo escritórios de representação no exterior, além de acordos estabelecidos com regiões da Europa e Rússia.

A reforma constitucional promovida na Argentina buscou atender aos anseios da corrente política que lutava pela implementação do “verdadeiro federalismo”, através de disposições que garantissem maior autonomia para as províncias em suas áreas de atuação. Com base na doutrina do federalismo cooperativo, que é alicerçado completamente nos critérios de interdependência e colaboração entre as diversas esferas do governo, as mudanças normativas visaram, sobretudo, ao desenvolvimento econômico e social, a partir do atendimento dos interesses regionais e locais. É importante ressaltar que trata-se de uma maneira de transferir os princípios da interdependência complexa, teoria que pauta a temática proposta neste trabalho, para o âmbito interno do Estado nacional.

Porém, conforme Kugelmas e Branco (2005), três elementos têm perturbado o equilíbrio entre os entes subnacionais e o poder central na Argentina:

- a) forte concentração de fatores produtivos em uma região limitada do território do país;
- b) concentração populacional acentuada em poucas regiões, o que distorce distorce o equilíbrio federativo;
- c) uma estrutura tributária de arrecadação impositiva.

Mesmo assim, é possível exemplificar o sucesso Argentino na prática paradiplomática, onde:

Um dos maiores expoentes da atuação paradiplomática das províncias argentinas, após a reforma constitucional de 1994, pode ser percebido na criação, em 28/01/2004, de uma “região binacional” na Patagônia Austral, firmada pelos governos de territórios chilenos e argentinos envolvidos. Tal região associativa tem como propósito identificar problemas e oportunidades comuns e coordenar políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental, bem como a promoção turística da “marca” Patagônia (BRANCO, 2008, p. 68).

Toda esta estrutura Argentina no campo paradiplomático acarretou uma espécie de regionalismo transnacional e fomentou ações e estratégias internacionais dos seus entes não centrais, justificando uma forte concentração de atividades

internacionais na área do Cone Sul, demonstrado na citação anterior de sucesso no relacionamento com o Chile.

Ainda tomando como norte o regionalismo transnacional argentino, conforme Vigevani (2004), uma das maiores preocupações dos governos brasileiro e argentino, desde o final do século XX, é o incentivo e incremento do comércio exterior. A relação intensa entre o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), do qual participam os estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, e a *Comisión Regional Del Nordeste de Argentina Para El Comercio Exterior* (CRECENEA Litoral), composto pelas províncias de Chaco, Corriente, Entre Rios, Corrientes, Formosa, Misiones e Santa Fé, é um exemplo claro desta situação.

É inegável que o ponto principal da paradiplomacia argentina está diretamente associado ao âmbito do Mercosul e pode ser percebido através destes vínculos internacionais estabelecidos pelas províncias do litoral e noroeste argentino com os estados federados da região sul do Brasil, denominados Crecenea-Codesul.

Conforme Branco (2008), a experiência argentina no campo da paradiplomacia é um dos únicos modelos de paradiplomacia institucionalizada no ordenamento jurídico mundial, tratando-se de um modelo arrojado, moderno e que, em momento algum, ofereceu perigo ao modelo federativo argentino. A paradiplomacia se incrementou e se ampliou, sempre visando o desenvolvimento local e regional, mas sem se descuidar dos interesses do Estado central.

Isto se deve a impossibilidade das províncias de invadir as disposições do governo central, pois elas não podem celebrar atos internacionais que sejam divergentes da política internacional e dos interesses do ente central, garantindo assim o uso moderado do instituto paradiplomático.

Outro fato que cabe ser salientado no caso argentino, vistas as atribuições dadas às províncias do país, é a posição de destaque que assume a municipalidade de Buenos Aires. Esta cidade foi elevada a condição de Cidade Autônoma de Buenos Aires, que lhe outorga, na Argentina, características únicas, já que lhe fornecem competências de município e de província, segundo a mesma alteração da constituinte argentina do ano de 1994, citada anteriormente. Esta condição eleva a cidade de Buenos Aires a um patamar diferenciado na paradiplomacia, com atribuições as quais nenhum outro município do país dispõe. Neste contexto, é

importante salientar que a região de Buenos Aires concentra a maioria dos fatores produtivos do país.

O modelo Argentino é, sem dúvida, um modelo de paradiplomacia que poderia influenciar uma futura institucionalização das atividades paradiplomáticas no ordenamento jurídico brasileiro.

Como tratado anteriormente, no caso chileno, pode-se perceber que, mesmo que o ordenamento político do Chile atribua exclusivamente ao ente central a capacidade de celebrar tratados e conduzir as relações exteriores, este país não se encontra alheio às atividades paradiplomáticas realizadas na América Latina. Este fenômeno está amparado pelo processo de crescimento econômico, social e cultural que o Chile vem sofrendo nos últimos anos.

Conforme Branco (2008), outros fatores, além do econômico, dão suporte e justificam a atuação paradiplomática no Chile. Mais de uma década estes fluxos têm se evidenciado no país, tanto no âmbito regional, como no municipal. Além de estar integrado a vários acordos bilaterais de comércio internacional, o Chile possui um total de 6.328 quilômetros de fronteiras. Apenas com a Argentina, ele constitui a terceira fronteira mais larga do mundo, com 5.318 quilômetros. Mesmo que existam desavenças políticas, pode-se citar também o intenso relacionamento internacional do Chile com comunidades peruanas e bolivianas.

3.2.4 A Paradiplomacia na Alemanha e na Áustria

Na Europa, o processo de integração continental facilita diversas interações internacionais, incluindo a paradiplomacia, que contribui de forma direta para arranjos heterodoxos de relacionamento. Podemos citar o Comitê das Regiões da União Europeia, que visa dar voz e espaço para as regiões dos países constituintes do órgão.

A Alemanha, conforme Branco (2008), é um destaque na temática, pois possui um órgão chamado *Bundesrat* – espécie de câmara dos estados subnacionais (*Länder*), onde ocorre toda a discussão federativa. Esta instituição demonstra um caráter singular de garantir na esfera constitucional a participação dos *Länder* na formulação da política externa do país. Nas questões que concernem às jurisdições dos *Länder*, o governo federal é aconselhado a consultá-los antes de assumir compromissos internacionais. Isto também se dá porque, historicamente, os

entes subnacionais alemães detinham, desde o estabelecimento da Federação Alemã em 1871, prerrogativas de representação externa. A situação atual da paradiplomacia na Alemanha provém desta forte tradição independente dos seus estados subnacionais.

De acordo com Prazeres (2004), o modelo paradiplomático alemão tem um alto grau de sofisticação dentro das relações subnacionais, em se tratando da formulação da política externa do país, contribuindo sensivelmente para a democratização de sua vida política, sem comprometimento da unidade federal em sua atuação internacional. O caso alemão é considerado como exemplo de paradiplomacia em Estados Federais. A região mais atuante e importante da Alemanha é a Baviera, cuja economia dantes basicamente agrícola, foi transformada em pólo de desenvolvimento tecnológico, graças a acordos de cooperação internacional firmados pela região.

Outro caso relevante de paradiplomacia na Europa é observado na Áustria. O país traz uma interessante forma de paradiplomacia institucionalizada, pois, em seu texto constitucional, confere aos seus entes federados a prerrogativa de celebrarem tratados com Estados limítrofes, ou até mesmo com partes dos referidos Estados, ou seja, com outros entes não centrais.

Apesar destas atribuições dos entes não centrais austríacos, as disposições legais da constituição daquele país não dispensa a necessidade de autorização por parte do governo central para que se concretizem os atos internacionais por eles firmados. O governo central tem de aceitar e permitir o trâmite desde o início das negociações até sua conclusão. Com efeito, existe um eficaz instrumento no texto normativo austríaco voltado para o equilíbrio federativo, havendo a possibilidade de denúncia de qualquer tratado em nível subnacional que não obedeça às premissas constitucionais impostas pelo governo central. Em contrapartida, há um mecanismo de solidariedade do Estado para com seu ente subnacional, no caso de necessidade da intervenção da força maior do Estado para a consolidação de qualquer acordo ou tratado.

3.2.5 A Paradiplomacia na França e na Suíça

Em contraponto, na Europa, encontra-se o caso francês, cuja estrutura política é um modelo de centralização política e administrativa. O país, desde a

época napoleônica, foi dividido em noventa *départements*, cada um deles governado por um *préfet* nomeado por Paris. Como salienta Branco (2008), em meados da década de 1960, estes entes foram agrupados em 22 regiões, que tiraram proveito de suas fronteiras com Bélgica, Itália, Alemanha e Espanha e proporcionaram às mais importantes cidades francesas (salvo raras exceções), orçamentos maiores e poder como nunca antes tiveram. Dentro desta análise, usamos como exemplo a cidade de Lyon, segunda maior cidade do país e que constitui o motor da região em expansão de Ródano-Alpes, uma das mais vigorosas regiões econômicas europeias.

Já, a Suíça é um exemplo fora dos moldes tradicionais de confederação, já que muito se assemelha a uma federação, embora seus membros não disponham de soberania formal e estejam submetidos a uma constituição, que determina que as relações exteriores sejam regidas pelo ente federal.

Mas, seus *cantões* devem ser considerados evoluídos na preparação das decisões de política externa que envolvam seus interesses e envolvam seus poderes. Os *cantões* suíços também podem, dentro de sua competência, concluir tratados que não contrariem os interesses de outros cantões ou da federação em si (BRANCO, 2008, p. 73).

Eles possuem os traços mais marcantes da paradiplomacia transfronteiriça (tal qual o caso Argentino supracitado), pois celebram contratos e atos internacionais com unidades não centrais fronteiriças localizadas em diferentes Estados.

3.2.6 A Paradiplomacia na Espanha e o Caso de Barcelona

Já o caso da Espanha, segundo Kugelmas e Branco (2005), é um caso ambíguo, pois, embora não formalmente federal, permite grande autonomia a pelo menos três de suas unidades subnacionais: a Catalunha, o País Basco e a Galícia. Esse modelo espanhol para as comunidades autônomas foi adotado para acomodar os sentimentos nacionalistas de algumas regiões com claras intenções separatistas, como no caso basco e, em menor medida, no catalão.

Apesar de o modelo funcionar com efetividade, sob a ótica política, as regras para o âmbito econômico não são claras. É a ação internacional voluntária destas Comunidades Autônomas que tem fomentado as discussões entre o Estado central

e os entes subnacionais, abrindo espaço para a ação paradiplomática destas unidades. As mesmas regiões muito se beneficiam da presença da Espanha na União Europeia, fazendo uso das ferramentas que a entidade dispõe dentro de sua estrutura institucional para a ampliação de sua autonomia política e econômica. Estas ações são muitas vezes coordenadas com unidades subnacionais de outros países membros da UE.

Diante dos três exemplos regionais espanhóis, no caso da Catalunha, duas correntes se complementam: uma com o objetivo de obter a independência a longo prazo e a outra no sentido de desenvolver economicamente a região, estabelecendo vínculos cada vez maiores com outras instituições européias. Já, no caso da Galícia, visa-se a inserção internacional a partir do comércio, turismo e vínculo com sua grande comunidade que vive na América Latina, concomitantemente a uma projeção de sua identidade. No caso mais delicado, diante de seu caráter separatista, os Bascos buscam a divulgação e maior publicidade ao seu objetivo de autogoverno e independência política, aliando a esta causa principal um incremento nas estratégias de acordos e integração regional de cunho comercial e financeiro com o exterior.

É ainda na Espanha que se encontra o caso mais relevante de paradiplomacia no plano municipal: a cidade de Barcelona, capital da Catalunha. Para Marx (2006), com os Jogos Olímpicos de 1992, a cidade conseguiu promover-se de maneira importante no cenário internacional. Desde sua nomeação, em 1986, como sede dos Jogos, foi traçada uma estratégia internacional de transformação, gestão, marketing e projetos que iriam inserir Barcelona incisivamente no cenário internacional. Além do trabalho do setor público na revitalização e adaptação da cidade e dos investimentos do setor privado, houve um chamado à população para que exercesse seu papel de sujeitos ativos, colaborando de forma voluntária para o êxito do evento, o que despertou um sentimento vibrante nos seus cidadãos e entidades.

O resultado foi um forte incremento do conhecimento de Barcelona em todos os cantos do mundo, que resultou na atração de investidores e turistas, bem como a vinculação de sua política interna com os acontecimentos mundiais. Depois desta etapa inicial de inserção internacional da cidade, a administração municipal conquistou legitimidade suficiente para liderar processos alternativos que criaram redes e organismos para priorizar a cidade no contexto internacional. É assim que

Barcelona se torna protagonista de relevo na paradiplomacia municipal, ocupando os espaços que conquistou e defendendo seus interesses municipais.

3.2.7 A Paradiplomacia na Rússia e na China

Na Rússia, o processo de crescimento de suas regiões como novos atores no cenário internacional pode ser entendido também como um reflexo da globalização e do regionalismo da Federação Russa. Porém, este é um caso mais delicado, sob uma ótica geográfica, pois o tamanho da federação é enorme. Ao contrário de outros modelos paradiplomáticos institucionalizados, na Federação Russa, a autorização, ou mesmo tolerância, para a condução das relações internacionais por entidades subnacionais não encontra previsão no texto constitucional, mas sim, em instrumentos normativos de hierarquia inferior, com muito pouco relevância legal.

Conforme Lessa (2002), mesmo assim, a despeito de uma legislação que centraliza no Estado federal as temáticas de alta política, existem previsões que permitem aos governos subnacionais da Rússia, o exercício da paradiplomacia. Deve-se levar em consideração a história russa e todas as áreas de conflito que fazem parte desta região, caracterizada por diferenças e conflitos étnicos, religiosos e nacionalistas. A abertura e incentivo, da parte de Moscou, para o exercício de intercâmbios e contatos internacionais, visando objetivos regionais, além do desenvolvimento econômico, tem também amenizado as tensões históricas entre regiões e o governo central.

Outra visão que vem a contribuir para o entendimento da paradiplomacia na Rússia, conforme nos traz Lessa (2002), é de que os avanços das atividades paradiplomáticas da Federação possuem íntima ligação com o esforço do governo central para evitar a “ameaça” da desintegração. A Lei sobre Coordenação de Relações Internacionais e Comércio Exterior das Unidades da Federação Russa estabelece o requisito da autorização para que as unidades entrem em negociação com entidades estrangeiras, a publicação de todos os acordos firmados pelos governos não centrais com entidades estrangeiras e a aprovação para a abertura de escritórios de representação no exterior. Os estados ou regiões não podem concluir acordos “*que tenham status de acordo ou tratado com governos estrangeiros*”; suas atividades externas estão restritas ao comércio e às relações econômicas, ao

intercâmbio científico e tecnológico, aos projetos culturais, humanitários e ambientais.

A China por sua vez, embora não seja uma democracia, nem propriamente uma federação, tem estimulado os contatos regionais de suas unidades internas. Conforme Noé Cornago Prieto (2004), Pequim objetiva uma maior presença internacional da China, além de buscar crescimento econômico mais acelerado às suas várias regiões fronteiriças e litorâneas. Um grande exemplo é o caso da província de Guangdong, que, ao longo dos anos 1990, aproximou-se muito de Hong-Kong, tanto econômica quanto politicamente, numa espécie de aproximação privilegiada, que contribui para o retorno da baía ao domínio chinês. Este tipo de política é principalmente estimulada nas regiões fronteiriças chinesas, como na fronteira com a Rússia, que além de desenvolver a economia regional, ameniza as lides políticas entre os países.

Finalmente, é possível citar um caso de Estado federal refratário às iniciativas estrangeiras de seus entes subnacionais. Este país é a Índia,

detentora de uma forte centralização política, receosa em liberar as ações de vinculação internacional de seus entes subnacionais por conta dos conflitos étnicos, religiosos e nacionalistas de suas regiões fronteiriças. Mesmo assim, recentemente, o governo central tem flexibilizado a questão – tomando como parâmetro os casos da Rússia e da China -, no intuito de estimular a economia da região e reduzir as tensões de ordem nacionalista (PRIETO, 2004, p. 263).

4 A PARADIPLOMACIA NO BRASIL

Diante das mudanças e das novas demandas internacionais, impulsionadas principalmente pela globalização, o Brasil também se caracteriza como um dos países que apresenta práticas paradiplomáticas cada vez mais desenvolvidas.

4.1 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS

O interesse de governadores e prefeitos pelo exercício de uma vinculação e atuação internacional pode ser identificado em situações pontuais da história brasileira. Conforme Brigagão (2005), podemos identificar este interesse já durante o Império, nas questões migratórias, e na República Velha, com a obtenção de financiamento e investimentos diretos pelos estados.

Uma passagem marcante remete ao ano de 1960, quando o então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola (que reaparecerá na temática paradiplomática alguns anos depois, como veremos), protestou contra o governo federal por não ter participado das negociações do Brasil para a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em Montevideu.

Outro momento histórico importante na paradiplomacia brasileira, conforme Brigagão (2005), é a tentativa de criação da primeira da secretaria de relações internacionais de um estado da federação (tentativa, pois a idéia não passou de um decreto, sem efetividade). Nos preparativos do golpe militar de 1964, foi instituída a Secretaria de Relações Internacionais no governo de Magalhães Pinto (UDN), em Minas Gerais, e seu encarregado designado foi o então Embaixador Afonso Arinos de Mello Franco.

O fato inédito deveu-se à articulação entre os militares e os governadores (Guanabara: Carlos Lacerda; São Paulo: Adhemar de Barros e Minas Gerais: Magalhães Pinto) com autoridades Norte-Americanas que reconheceriam o Governo de Minas Gerais (e o Estado de Minas Gerais que iria proclamar sua independência) como representante de um novo governo do Brasil caso o golpe fracassasse e surgisse a hipótese de uma guerra civil no país. O golpe militar foi vitorioso e o projeto mineiro da secretaria internacional não saiu do texto do decreto (BRIGAGÃO, 2005, p. 20).

Mas, a cultura e a história política brasileira demonstram uma tradição federalista centralizadora. Conforme Vigevani (2006), isto é historicamente explicável, diante do caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889, passando pela ruptura do regime democrático em 1964, fato que reforçou o centralismo. Porém, com o processo de redemocratização, a partir de 1985, e a constituinte de 1988, viabilizaram-se novos mecanismos para uma maior efetividade descentralizadora e autônoma das unidades federadas, que, simultaneamente, manteve a ação internacional nas mãos do governo central.

Diante destas mudanças no cenário político brasileiro, tornaram-se possíveis iniciativas e estratégias de vinculação internacional por parte de governos subnacionais do país. Neste período, Leonel Brizola, então Governador do Estado do Rio de Janeiro, institui o primeiro órgão de articulação internacional de um ente federado brasileiro, que veio a atuar, de fato. Outro importante exemplo de estratégia internacional executada por um Estado federal foi o do governo de Pedro Simon, do Rio Grande do Sul, que, em 1987, criou a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais.

O processo de democratização foi um dos fatores cruciais para o desenvolvimento efetivo das ações externas dos entes não centrais brasileiros, onde os estados federados e os municípios beneficiaram-se de medidas constitucionais possibilitadas pela Constituição de 1988. Segundo Branco,

a Constituição da República de 1988, não institucionalizou, definitivamente, a paradiplomacia no ordenamento jurídico pátrio. Toda a competência internacional é atribuída à União. No entanto, o pacto federativo previsto na Carta Política criou algumas condições institucionais propícias para que os municípios e os estados federados pudessem se engajar em atividades paradiplomáticas (BRANCO, 2008, p. 86).

Como já citado em diversas passagens deste trabalho, mesmo que os entes subnacionais brasileiros tenham sido agraciados por mecanismos que permitam sua vinculação internacional, sua impossibilidade de celebração de tratados, ainda limita de certa maneira esta ação internacional.

Diante do exposto, conforme Branco (2008), o Governo central brasileiro age como formulador dos interesses nacionais globais no cenário internacional, formulando e implementando a política externa do país, porém cede o respaldo

necessário para as atividades paradiplomáticas dos entes subnacionais, buscando, na realidade, novas alternativas de promoção do desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável, tanto em nível nacional, quanto regional ou local. Neste contexto, os estados e municípios podem desenvolver iniciativas externas pontuais, de caráter comercial, cultural e econômico, convergindo sempre com as diretrizes impostas pelo governo central, sem invadir o âmbito das questões da alta política, atribuição única do Governo Central. É nesse contexto que vem se desenvolvendo a paradiplomacia brasileira¹³.

Diante de uma visão mais heterodoxa, o Estado Nacional pode, e deve, fomentar a atuação internacional dos entes não centrais, pois a paradiplomacia pode apoiar ou reforçar posicionamentos do país no exterior.

Mesmo que com certo desconforto da parte do Governo central e do Itamaraty, diante das primeiras manifestações de vinculação internacional dos entes subnacionais brasileiros, é importante ressaltar que, na mesma década de 1980, houve a aceitação da paradiplomacia pelo governo central. Mas, conforme Carmen Jussara Nunes,

apesar da aceitação da paradiplomacia, os entes federados brasileiros têm pouca participação nos processos de formulação da política externa brasileira. Mesmo no âmbito da política comercial, uma das mais ativas frentes de política externa brasileira e de grande importância para os estados exportadores, não há participação desses atores nos principais foros de discussão e de decisão. As negociações comerciais internacionais são conduzidas pelo Itamaraty, e os Ministérios competentes (NUNES, 2005, p. 45).

Já na década de 1990, o Governo federal brasileiro buscava fomentar, através da diplomacia federativa, a coesão das agendas internacionais de estados e municípios com a da União, visando ter uma voz única no cenário externo. Uma das primeiras iniciativas contundentes do Ministério das Relações Exteriores, em 1995, foi o estabelecimento de um Escritório de Representação do Itamaraty no Rio Grande do Sul. A concretização desta iniciativa resultou em movimentos paralelos do Itamaraty e do governo gaúcho, onde o primeiro buscava uma maior interação

¹³ No Brasil principalmente na esfera do Itamaraty, usa-se o termo *diplomacia federativa* para tratar da atuação internacional dos entes federados e da articulação da União para com os entes subnacionais nas questões de política externa.

com os governos subnacionais e com a sociedade civil, e o segundo, maior apoio para sua atuação internacional.

Ainda segundo Nunes (2005), no governo de Fernando Henrique Cardoso, onde a paradiplomacia começa a ter seu reconhecimento mais explícito, ocorreu um novo passo nesta direção. Em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF), diretamente vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Este órgão tinha como principal missão intermediar as Relações entre o Itamaraty e os Governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais, além do estabelecimento de novos Escritórios de Representação do ministério¹⁴.

No primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva,

a ARF foi substituída pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Seu objetivo principal permaneceu inalterado: promover a melhor articulação entre o MRE e outros atores governamentais, incluindo, além dos estados e municípios, o Congresso Nacional e as Assembléias estaduais e municipais, bem como assessorar esses atores em suas iniciativas na esfera internacional. Os Escritórios de Representação do Ministério trabalham em coordenação com a AFEPA, órgão ao qual estão subordinados (NUNES, 2005, p. 45).

A partir do início do governo Lula ocorreram algumas iniciativas que revelaram uma maior valorização das ações externas dos entes subnacionais brasileiros como, por exemplo, a criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), junto a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, vinculada à Presidência da República.

Diante de tais fatos, percebe-se que as desconfianças alimentadas no governo central pelas primeiras práticas de paradiplomacia no Brasil, principalmente no tocante ao posicionamento do Itamaraty, foi transformada aos poucos em incentivo, desde que praticada em convergência com a política externa do país.

Atualmente é possível notar dois posicionamentos nas iniciativas do governo central brasileiro em relação à paradiplomacia. Por um lado, os estados e municípios podem apoiar a inserção da economia regional nos fluxos globais de comércio e de

¹⁴ Em novembro de 2009, havia 8 Escritórios estaduais e dois regionais, localizados em Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, além dos Escritórios na região norte (Amazonas) e na região nordeste (Pernambuco). (BRASIL, 2009).

investimentos, com o apoio do governo central. Por outro, o governo central teme que as ações externas dos entes subnacionais brasileiros possam contradizer as diretrizes da política externa brasileira, motivando, assim, um controle das ações paradiplomáticas, preocupação que já se mostrava existente no governo FHC (Nunes (2005).

A história recente do desenvolvimento paradiplomático no Brasil, a partir da década de 1980, é assim descrita por Nunes:

Desde 1983, quando Brizola criou a primeira Assessoria de Assuntos internacionais do Rio de Janeiro, até 2004, quando ocorreram reuniões para discutir a promoção das exportações e a cooperação internacional federativa, a reação do governo federal face à paradiplomacia passou do desconforto e da indiferença à aceitação e, atualmente, à sua valorização. O governo federal vem tentando estabelecer maneiras de incentivar a paradiplomacia e, ao mesmo tempo, estimular que os entes subnacionais atuem em coordenação com o MRE, procurando evitar possíveis conflitos com a política externa do país e aproveitar as ações paradiplomáticas para inserir a sociedade brasileira no mundo globalizado (NUNES, 2005, p. 48).

É nesse contexto que se desenvolveram diversas iniciativas paradiplomáticas no Brasil, onde os estados federados e municípios – os quais adquiriram status de ente federados com a Constitucional de 1988 – encontraram uma ferramenta para seu desenvolvimento.

Como se pode perceber, trata-se de um processo extremamente rico e complexo, que reúne tanto elementos potenciais de fragmentação quanto de integração, de conflitos e de cooperação. No caso brasileiro, em particular, a paradiplomacia ganha contornos e cores muito próprias, diante do próprio federalismo, este sistema que garante autonomia política relativa e administrativa para os entes federados, que não estão expressamente proibidos de almejar e desenvolver sua inserção internacional, especialmente nas áreas de sua competência exclusiva ou comum.

Cabe, entretanto, reforçar que, ao contrário de federações como Argentina, Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, Rússia e Suíça, que criaram bases institucionais em suas respectivas constituições para que seus entes federados atuem no campo internacional, no Estado brasileiro, boa parte dos acordos e convênios internacionais entre unidades federadas brasileiras e homólogos estrangeiros ainda carece, em geral, de respaldo jurídico. De fato, ainda não existem

competências definidas e, nem mesmo, total reconhecimento legal para as vinculações externas dos estados federados e dos municípios.

Assim, o trabalho analisará, a seguir, exemplos de estados federados e municípios brasileiros que evidenciam a prática paradiplomática, demonstrando de uma maneira geral a sua atuação externa, as benesses e eventuais problemas enfrentados pelos entes subnacionais brasileiros na sua atuação internacional.

4.2 CASOS RELEVANTES DE PARADIPLOMACIA NO BRASIL

O Brasil, assim como importantes países do sistema internacional, conta com casos específicos - tanto no plano regional quanto no plano local - de grande relevância no campo da paradiplomacia.

4.2.1 Principais atuações de Estados Federados: os Casos do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina.

O primeiro caso institucionalizado de um órgão de Relações Internacionais em âmbito regional no Brasil foi concebido no estado do Rio de Janeiro pelo então governador Leonel Brizola, que com o auxílio do politólogo Clóvis Brigagão, no ano de 1983, fundaram a Assessoria de Relações Internacionais, junto à Secretaria de Governo. Esta primeira instituição paradiplomática brasileira gerou certo desconforto junto ao Itamaraty, mas com o passar do tempo o cenário mudou, como já discorrido no presente trabalho.

Ainda no âmbito regional, a paradiplomacia do Rio Grande do Sul merece destaque. Por diversos fatores, a prática da paradiplomacia em alguns estados federados se desenvolveu mais, e o Rio Grande do Sul é um destes exemplos. Um dos fatores que contribuíram para tal desenvolvimento no Rio Grande do Sul é uma integração regional muito acentuada, particularmente com a Argentina. O Estado gaúcho demonstra uma continuidade ao longo do tempo na sua inserção global e regional. Foram assinados uma série de acordos com províncias e estados estrangeiros, além da criação de protocolos de cooperação e missões comerciais. O marco inaugural da institucionalização da paradiplomacia no Rio Grande do Sul se dá no ano de 1987, no governo de Pedro Simon, com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI).

Analisando-se as importantes ações desempenhadas pela Secretaria Especial para Assuntos Internacionais,

logo em seus primeiros anos de existência, é importante mencionar a articulação para a criação e implementação do Protocolo Regional Fronteiriço, fruto de reuniões realizadas com representantes dos municípios localizados ao longo da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina e com representantes das seis províncias que integram o Crecenea Litoral. Vale registrar também o esforço da SEAI no âmbito das relações bilaterais e na discussão da proposta de construção do gasoduto que envolveria as regiões norte e nordeste da Argentina e o Rio Grande do Sul. Tais experiências podem ser consideradas atividades pioneiras da paradiplomacia no Brasil e refletiram a posição privilegiada do Rio Grande do Sul na condução de sua integração regional e política exterior (BRANCO, 2008, p. 94).

Conforme Nunes (2005), com o passar dos anos e influenciada por opção políticas diferentes, no governo Antônio Brito (1995-1998) aconteceu a fusão da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sedes), originando a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai)¹⁵. Em certa medida, é possível afirmar que as atividades referentes às relações internacionais e os processos de integração regional reduziram-se sensivelmente no período em questão.

Apesar da grande desenvoltura das ações paradiplomáticas do Rio Grande do Sul, houve uma certa estagnação das atividades da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. Associa-se tal estagnação com a acentuação da crise do Mercosul a partir de 1999, retirando a prioridade de integração da agenda da Sedai e do governo estadual. A prioridade das relações internacionais passou a ser a procura de novos mercados para a produção industrial e agrícola, levando a Secretaria a desenvolver ações específicas nesse sentido.

Prosseguindo no âmbito estadual, a análise da participação do estado de São Paulo na política internacional é de suma importância, dada sua condição de ente federado que apresenta o maior grau de desenvolvimento e a maior contribuição ao Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Como salienta Branco (2008), apesar da importância econômica do Estado de São Paulo para o país, a participação internacional do ente subnacional é um tanto

¹⁵ Secretaria a qual o autor desta dissertação desenvolveu estágio acadêmico não curricular, no período de dezembro de 2007 a agosto de 2008.

tímida, se comparada com outros entes da federação. É possível elaborar algumas explicações que justificam esta pouca participação do governo paulista nos processos de integração regional, sobretudo em relação ao Mercosul, e na política internacional como um todo.

A hipótese que mais sustentação fornece para a atuação *low profile* do estado de São Paulo na participação internacional estaria relacionada à falta de motivação direta. Isto se justifica pela própria atuação do governo central, da sua área diplomática, bem como da maior parte dos ministérios, que contemplam a maior parte dos interesses da economia. A falta do ordenamento jurídico de fato, regido por um entendimento doutrinário que desconsidera a atuação internacional por entes subnacionais, é um fator contribuinte para a pouca participação do estado de São Paulo em políticas exteriores próprias.

Ainda assim, conforme Brigagão (2005), no governo de Orestes Quércia (1987-1991), houve demonstrações de preocupação com assuntos internacionais. Efetivamente, o governo Quércia incorporou parcialmente a questão internacional em sua gestão. Apesar da inexistência de uma orientação estratégica, houve importantes avanços, notadamente em razão de uma nova postura frente ao novo modelo de economia global. Foi dada nova ênfase ao desenvolvimento de equipamentos de infra-estrutura (transporte rodoviário e ferroviário), para favorecer a atração de empresas, principalmente as multinacionais, como forma de dinamizar o programa governamental de interiorização de desenvolvimento.

Durante o governo de Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1995), os assuntos externos regionais ganharam mais força, com a criação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais. A partir daí, a preocupação com as questões internacionais aumentaram sua presença no governo paulista, estendendo-se a outras secretarias.

O governo de Mário Covas (1995-2000) representou um avanço no tratamento das relações internacionais, principalmente em ações voltadas ao setor de turismo, haja vista a criação de representações oficiais do estado de São Paulo em Nova Iorque e Buenos Aires. O tema adquiriu mais importância ainda na gestão seguinte, no governo de Geraldo Alckmin (2001-2006), com variadas iniciativas voltadas à inserção competitiva do estado na economia global.

O estado de Santa Catarina merece igualmente uma atenção especial na questão da paradiplomacia. Fatores como uma formação histórico-cultural marcada pela contribuição de importantes contingentes de descendentes de imigrantes

alemães, italianos, portugueses e de outras etnias em sua população, o fato de ser um grande estado exportador brasileiro, fez com que o estado de Santa Catarina viesse a ter uma destacada inserção internacional.

Todos os resultados positivos até agora alcançados, contam com uma grande contribuição do empresariado catarinense, das agências de fomento estaduais, além do eficiente trabalho das universidades e dos diferentes segmentos da sociedade civil.

Efetivamente, o estado de Santa Catarina conta com a Secretaria da Articulação Internacional, criada em 2003, com o Conselho Estadual de Articulação do Comércio Exterior, órgão de deliberação coletiva e de ampla representatividade, vinculado à referida Secretaria, que orienta a política estadual de comércio exterior, visando à inserção competitiva dos produtos e serviços catarinenses no mercado internacional.

4.2.2 Principais Atuações de Municípios: A Paradiplomacia da Cidade de São Paulo.

Passando ao plano municipal, o Brasil dispõe de exemplos valorosos de práticas paradiplomáticas em diversos municípios. Assim como o exemplo do estado de São Paulo, a sua capital, a cidade de São Paulo tem um papel de grande importância no tema. Conforme citam Abreu e Querubin (2009), a cidade é considerada o mais importante pólo de conexão da economia brasileira com fluxos globalizados de capital, desempenhando funções de centro financeiro, sede de grandes corporações transnacionais e base de complexas redes de serviços modernos de alta especialização, nas quais se apóiam as principais transações globais do país. Isto decorre, conforme Rodrigues (2009), pelos números expressivos apresentados pela cidade, que conta com mais de 11 milhões de habitantes e com participação de mais de 10% no PIB brasileiro.

É em São Paulo que estão localizadas 63% das multinacionais estabelecidas no país, a sexta maior bolsa de valores e a segunda maior frota de helicópteros do mundo, entre tantos outros exemplos. De acordo com Veras (1999), nota-se, conforme os dados supracitados, que a cidade de São Paulo constitui o mais importante pólo de conexão da economia brasileira com fluxos globalizados de capital.

Em contrapartida, apesar de São Paulo apresentar características que a definem como cidade global, vale ressaltar que, por fazer parte de um país em desenvolvimento, e devido à concentração de pessoas e renda, a maior metrópole brasileira apresenta diversos problemas que se fazem presente atualmente em outras grandes metrópoles. Diante deste panorama, a cidade reflete hoje a situação social de um país que combina atraso com modernidade, o que pode, a sua maneira, ser um dos propulsores da necessidade de usar a paradiplomacia como alternativa a demandas diversas.

É neste contexto que é criada a Secretaria de Relações Internacionais do Município de São Paulo (SMRI), como sendo um dos órgãos da Prefeitura que, por meio dos aparatos paradiplomáticos, busca a inserção, atração de investimentos e captação de recursos no cenário internacional globalizado.

Para Abreu e Querubin (2009), pelo menos desde o governo de Luísa Erundina (1989-1992), a cidade desenvolve ações externas. No governo em questão, a Assessoria de Relações Internacionais estava localizada na Secretaria de Negócios Extraordinários e era coordenada pelo economista Ladislau Dowbor. Porém, é na gestão de Marta Suplicy, que, no ano de 2001, foi criada a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, objetivando projetar a cidade de São Paulo no cenário internacional, atrair negócios e investimentos para o município, captar recursos para a cidade e conduzir a diplomacia institucional da cidade.

Todavia, Abreu e Querubin ressaltam que:

No final da gestão de Marta Suplicy, quando José Serra se elege prefeito, houve a pretensão de diminuir o número de secretarias da Prefeitura, eliminando algumas seções e, até mesmo, agrupando outras. Uma que deixaria de existir será a SMRI. Porém, um dos fatores que contribuíram para sua manutenção foi a publicação de um artigo na Folha de S. Paulo, de autoria de Jakobsen, que não apenas defendia a necessidade de sua existência, mas também demonstrava sua importância e enumerava todos os projetos já encaminhados e realizações concretas. Por exemplo, a captação de uma verba de 7,5 milhões de euros da União Européia para serem investidos num projeto de revitalização do centro da cidade. Com isso, a permanência da SMRI tornou-se necessária, e o novo prefeito decidiu mantê-la na estrutura de seu governo (ABREU; QUERUBIN, 2009, p. 161).

Após alguns anos de existência, a Secretaria encontra-se bem estruturada e exporta seu modelo para outras cidades brasileiras e também do exterior,

auxiliando-as no processo de estruturação de órgãos específicos de paradiplomacia. Não apenas a cidade de São Paulo, mas também a SMRI ganha cada vez mais credibilidade no cenário internacional. Tal projeção se deve à frequência com que grandes eventos internacionais têm sido organizados e sediados pelo município.

Um exemplo da atividade internacional da cidade é a captação de recursos junto à União Europeia (UE), no valor de 7,5 milhões de euros no ano de 2003, para serem investidos num projeto de revitalização do centro da cidade. Outro exemplo, foi a criação de laços com municípios considerados cidades-irmãs e a consolidação de acordos importantes de financiamento a fundo perdido e de investimentos com instituições como o Banco Mundial, a Habitat/ONU, o BID e a UE.

A cidade de São Paulo também foi escolhida pela União Europeia, por intermédio de seu programa de cooperação descentralizada, a rede *URB-AL*, para executar a Rede 10, que visa lutar contra a pobreza. Por meio do programa *URB-AL* são repassados recursos para as cidades escolhidas para coordenar os projetos. Além de estabelecer uma parceria inédita com a UE, a cidade acumulou considerável experiência na urbanização de favelas, inclusão digital e assistência social, se destacando ao redor do mundo também como referência em práticas de combate à pobreza urbana e inclusão social.

Por ser a maior cidade da América do Sul, e caracterizada como capital dos negócios da região, São Paulo ocupa posição privilegiada nas suas relações paradiplomáticas, usando esta estrutura a serviço da captação de investimentos e geração de empregos, criando canais bilaterais de cooperação que já propiciaram muitos projetos conjuntos com Nova Iorque e Paris na área ambiental, por exemplo. Além do intercâmbio frequente de experiências, como a participação na Expo Shaghai no ano de 2010 e no C40 (*Climate Leadership Group*), no ano de 2011, a cidade lançou recentemente sua candidatura, com projeto Expo São Paulo, ao posto de cidade-sede da grande feira mundial para o ano de 2020.

A SMRI assume igualmente a função de assessoria para empresários e, em alguns casos, para missões diplomáticas, que, além de lhes encaminhar aos setores que coincidam com seus interesses comerciais, ainda lhes garante comodidades em regiões da cidade já estruturadas por meio do programa São Paulo, *Stay Another Day*. Assim, em uma cidade tão socialmente desigual como São Paulo, em que alguns setores sociais encontram-se desfavorecidos, uma potencial fonte de

captação de recursos como a SMRI, volta-se, principalmente, para os que precisam menos de assistência.

Diante dos fatores que fundamentam a política de vinculação externa da cidade de São Paulo, fica demonstrado claramente que a atuação da SMRI contribui para a inserção da cidade de São Paulo no âmbito internacional atual. Também cabe salientar que, devido à complexidade do município, a Secretaria encontra-se envolvida em diversos projetos que, em sua maioria, ajudam no desenvolvimento da cidade como um todo, ressaltando a importância das relações internacionais para o município.

4.2.3 A Paradiplomacia Municipal de Santos e Curitiba

Ainda no estado de São Paulo, outro exemplo importante de paradiplomacia está no município de Santos, que em razão de sua posição geográfica, adquiriu um relevante papel internacional como maior porto brasileiro e da América Latina. Analisando sua trajetória, conforme Oliveira (2009), percebe-se que o vilarejo de Santos nasceu em virtude da instalação de um porto na região, feito por Brás Cubas em meados de 1540, que, em pouco tempo se tornou o principal elo comercial entre as vilas de São Vicente e Santos e os reinos de Portugal e Espanha.

Por esse motivo, a atuação internacional de Santos sempre foi voltada para os negócios portuários, o que acabou por determinar a presença de estruturas auxiliares a essa atividade, como a dos estabelecimentos ligados ao comércio internacional, das agências de importação e exportação, das corretoras e dos representantes de companhias de navegação, além de inúmeros consulados¹⁶. Essa estrutura também impulsionou a vinda de pessoas e autoridades estrangeiras à cidade, bem como a vinculou, de certa forma, aos acontecimentos internacionais.

Os negócios do café, que movimentam a cidade em virtude do porto, foram exemplos fiéis da dependência de Santos em relação ao cenário internacional, cujo ápice e declínio foram fortemente determinados por decisões externas. A atividade portuária contribuiu de modo direto para a dependência internacional da cidade e, de

¹⁶ Conforme a assessoria de relações internacionais do município, a cidade abriga os consulados de Portugal, Paraguai, Panamá e os consulados honorários da Alemanha, Espanha, Estônia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Países Baixos, Itália, Noruega e Uruguai. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/relacoesinternacionais/>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

forma indireta, serviu como pano de fundo para que outros contatos surgissem, uma vez que Santos foi a cidade brasileira que primeiro recebeu imigrantes no país.

Conforme Oliveira (2009), embora o contato com outras localidades fosse comum desde suas origens, apenas a partir da década de 1970, foi que Santos passou a oficializar suas relações internacionais, ocasião em que firmou o primeiro convênio de cidades-irmãs, motivado pela afinidade da colônia japonesa, visando oficializar e proporcionar um ambiente harmonioso, duradouro e de bom relacionamento entre as partes.

Apesar de os convênios constituírem o meio mais visível às atividades internacionais, Santos também utiliza outros mecanismos para efetivar ações no contexto da paradiplomacia. Uma ferramenta eficaz para se manter contatos com os pares estrangeiros utilizada pelo município é a sua inserção nas redes de cidades e sua paradiplomacia multilateral. Nesse sentido, a cidade participa de redes como a Mercocidades, Associação de Cidades Portuárias e da URB-AL/UE, além da participação em eventos internacionais.

A importância do cenário internacional na história da cidade de Santos fez com que, no ano de 2005, fosse criada uma Assessoria de Relações Internacionais, durante o governo de João Paulo Tavares Papa (PMDB, 2005-2013), onde o órgão se capacitava para atividades ligadas ao intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação técnica com entidades, órgãos e cidades do exterior e à ampliação de parcerias com outras cidades estrangeiras.

Outro exemplo expressivo da paradiplomacia local no Brasil é o da cidade de Curitiba, tido como a vitrine brasileira no quesito ambiental. A conquista desse patamar de qualidade de vida superior concomitante ao desenvolvimento sustentável que delega grande prestígio à cidade, como analisado por Rodrigues, é resultado de alguns fatores como:

O planejamento urbano, que foi sem dúvida, a marca impressa na cidade, trabalho institucional iniciado com a criação do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), em 1965, e que conquistou reconhecimento internacional no início dos anos 1990, com a terceira administração de Jaime Lerner (RODRIGUES, 2004, p. 455).

Tal reconhecimento foi relatado no jornal Folha de São Paulo, no ano de 1995, afirmando que

Curitiba é, possivelmente, um dos casos mais bem sucedidos de referências em publicações acadêmicas internacionais e no circuito das organizações internacionais do sistema da ONU. Tornou-se o exemplo mais bem acabado das *best practices* no campo ambiental (FOLHA DE SÃO PAULO apud RODRIGUES, 2004, p. 455).

Em uma obra publicada pela ONU sobre cidades, Jonas Rabinovitch¹⁷ apresenta Curitiba como uma história de planejamento urbano de sucesso e afirma que os números expressivos apresentados pela cidade podem servir de lição para urbanistas tanto no mundo industrializado, como no mundo em desenvolvimento.

Como conseqüências positivas de sua excelente reputação internacional no campo do planejamento urbano, Bogea (2001) ressalta que esta cidade assessora e presta consultoria internacional, como no caso da reconstrução da cidade de Dili, capital do Timor Leste, quando arquitetos do IPPC/Curitiba foram convidados pelo Banco Mundial para integrar a missão da ONU.

É com essa afirmação estruturada na década de 1990 que, no início dos anos 2000, Curitiba tornou-se a primeira cidade brasileira a entrar no *ranking* de classificação de risco de crédito da Moody's¹⁸, tendo recebido avaliação positiva em sua estréia.

4.2.4 A Paradiplomacia de Porto Alegre

O município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, estado com forte envolvimento na paradiplomacia, merece igualmente destaque.

O modelo paradiplomático de Porto Alegre pode ser descrito em três fases: o progresso interno, tanto no aspecto político, como no econômico; o Mercosul como uma prioridade política; e a realização do Fórum Social Mundial em 2001 (MARX, 2006, p. 59).

As relações internacionais da cidade são baseadas em dois pressupostos: legitimar a participação popular na governança e captar recursos internacionais para a cidade. A participação popular (Orçamento Participativo) e as relações

¹⁷ O urbanista brasileiro Jonas Rabinovitch é mais conhecido em Glasgow, Nice, Palermo ou Atlanta do que no Brasil. Ele é uma autoridade mundial em cidades. Sua atuação como coordenador do Fórum Internacional de Prefeitos da Organização das Nações Unidas (ONU) e uma reportagem de capa que escreveu sobre Curitiba para a revista *Scientific American* fizeram dele um foco de referência mundial sobre urbanismo e administração municipal.

¹⁸ É uma agência internacional de notas de crédito que goza de destaque no ramo. Ver mais em <<http://www.moodyskmv.com/>>.

internacionais do município coincidem em seu início, no ano de 1989, quando eleito o Partido dos Trabalhadores (PT) para a Prefeitura de Porto Alegre. Mas, foi no segundo mandato do PT (1993-1996) que a cidade de Porto Alegre desenvolveu suas funções paradiplomáticas. No decorrer deste período, o Orçamento Participativo (OP) foi reconhecido como uma das melhores práticas de gestão do mundo e ganhou respeito e legitimidade.

Em razão desta situação, organismos internacionais, como o BID e o Banco Mundial, têm investido nos grandes projetos da cidade. Esta é um exemplo de como a política internacional de uma cidade pode influenciar sua situação política interna, o que demonstra, de fato, a eficácia da paradiplomacia como ferramenta de desenvolvimento externo e também interno. Mas, conforme Marx (2006), a cidade de Porto Alegre celebrou seu ápice nas relações internacionais quando foi escolhida por movimentos sociais de todo o mundo para sediar, no ano de 2001, o Fórum Social Mundial. Depois de mais de cinco anos de trabalho na área internacional para gerar o reconhecimento da prática do Orçamento Participativo e mais de onze anos de consolidação dessa experiência, o Fórum Social Mundial foi celebrado no ano de 2001 em Porto Alegre.

Como afirma Vanessa Marx, o evento demonstrou que:

A utopia do projeto político de Porto Alegre, que buscava uma maior igualdade social dentro do contexto desigual brasileiro, tem sido reconhecida no mundo como a cidade que tem conseguido resistir à globalização neoliberal e que tem buscado um projeto distinto com a participação dos cidadãos na gestão da cidade. A utopia interna se transforma em utopia externa¹⁹ (MARX, 2006, p. 62).

Com a eleição do prefeito José Fogaça, em 2004, a ênfase dada às relações internacionais sofreu certo decréscimo, mas foi mantido o Orçamento Participativo e o Gabinete Extraordinário de Captação de Recursos e Investimento (CAPTARE)²⁰, todos os programas oriundos do governo PT. Já no seu segundo mandato, o prefeito José Fogaça atribuiu maior importância às relações internacionais do município e,

¹⁹ No original: “la utopía del proyecto político de Porto Alegre, que buscaba una mayor igualdad social dentro del desigual contexto brasileño, ha sido reconocida en el mundo como la ciudad que ha conseguido resistir a la globalización neoliberal y que ha buscado un proyecto distinto con la participación de los ciudadanos en la gestión de la ciudad. La utopia interna se transforma en utopia externa”. Tradução do presente autor.

²⁰ Órgão municipal onde o autor desenvolveu estágio acadêmico não curricular no período compreendido entre setembro de 2008 e janeiro de 2009.

no ano de 2008, com a extinção do CAPTARE, criou no início do ano de 2009, a Coordenação de Relações Internacionais do Município de Porto Alegre, órgão atrelado à Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, secretaria responsável pelas temáticas do OP e de governança municipal, agora tendo as suas ações externas, assim como todas as relações internacionais da Prefeitura de Porto Alegre, centralizadas na Coordenação de Relações Internacionais do Município.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou, de forma descritiva e monográfica, os fenômenos mais importantes da paradiplomacia, sobretudo as relações internacionais desenvolvidas pelos denominados governos não centrais ou entes subnacionais. O autor buscou expandir o interesse pela temática da paradiplomacia no meio acadêmico, sobretudo no Brasil.

O principal objetivo do trabalho, como se salientou na Introdução, foi o de estudar o desenvolvimento da paradiplomacia pela abordagem da interdependência complexa, referindo-se à globalização como o principal fator propulsor das relações internacionais dos entes subnacionais. Também foi apresentado de maneira sucinta, devido à importância da temática, mesmo não sendo o objeto principal do estudo, a paradiplomacia empresarial, prática comum das empresas transnacionais, fortalecida nesta época de mercados cada vez mais globalizados e interligados, pela necessidade de expansão e difusão das grandes empresas. O fenômeno da globalização exerceu nestes casos forte influência.

Procurou-se, no decorrer da dissertação, ilustrar e explicar, na medida do possível, como o fenômeno da paradiplomacia se tornou comum em diversos países do mundo, como se desenvolveu e como repercutiu na política destes países. Para isto, foram apresentadas, em linhas gerais, diversas experiências paradiplomáticas no mundo, com ênfase nos casos de maior relevância.

Devido à importância do Brasil no âmbito internacional, um capítulo em particular foi dedicado para tratar da atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros, onde a partir de uma breve retomada histórica, buscou-se analisar o desenvolvimento do fenômeno paradiplomático no país, com exemplos específicos de estados e municípios brasileiros que merecem destaque no campo da paradiplomacia.

À luz dos casos de paradiplomacia apresentados no trabalho, é possível afirmar a existência de uma relação positiva entre o desenvolvimento desta prática dos entes subnacionais em países com democracia consolidada ou recentemente democratizados. Este fenômeno se verifica devido à diminuição da centralização do poder, típica dos regimes autoritários. Este ocorreu no Brasil a partir dos década de 1980, período de sua redemocratização, onde floresceram as experiências paradiplomáticas de estados federados e municípios.

Outro fator que possibilita um ambiente vantajoso para as práticas internacionais dos entes subnacionais - quer sejam regiões, estados federados ou municipalidades – são os processos de integração regional, como é o caso do Mercosul e, principalmente, da União Europeia. A cultura descentralizadora que passa a se estabelecer nos Estados que vivenciam um processo de integração regional, bem como a existência crescente de instituições supranacionais nestes blocos, contribui decisivamente para que os processos de ação paradiplomáticas ganhem espaço e credibilidade junto aos Estados centrais, mesmo naqueles com forte histórico centralizador, como a França.

Um terceiro fator que facilita sobremaneira a ação paradiplomática é o federalismo, por motivo óbvio, a própria existência formal de governos subnacionais. Todavia, esta constatação há que ser nuançada nos casos das existências de ditaduras e/ou de fortes tendências separatistas nos países federativos. Aliás, tendências separatistas ou autonomistas também são catalisadores da paradiplomacia, mesmo que encontrem oposição acirrada dos governos centrais.

Finalmente, os interesses econômicos e a busca de prestígio internacional constituem fortes incentivos à paradiplomacia, sobretudo de municipalidades que sediam grandes eventos internacionais, como Barcelona e Porto Alegre.

A paradiplomacia, ao redor do mundo, vem sendo uma ferramenta de desenvolvimento econômico, social e político de diversos entes subnacionais, que, independentemente do Estado central ao qual pertencem, buscam vantagens no âmbito externo para problemas localizados e geralmente particulares. Porém, esta prática tem sido pouco estudada e difundida. Assim, embora de maneira descritiva, o presente trabalho buscou contribuir para que se compreenda melhor a paradiplomacia e sua real importância para estados não centrais.

O interesse maior do autor se baseia na ainda minoritária produção científica no campo das relações internacionais sobre esta temática de grande relevância para nossa área acadêmica. Do ponto de vista concreto, é possível notar em diversos países, e em suas unidades subnacionais, o crescimento, a importância e a efetividade da prática da paradiplomacia, bem como da ação empresarial neste campo. Embora seja difícil chegar a conclusões indiscutíveis a respeito do tema, por sua complexidade e variedade, a importância e a valorização da paradiplomacia podem ser reconhecidas neste trabalho.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcela; QUERUBIN, Poema. A cidade de São Paulo e o paradoxo da paradiplomacia. *In*: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009. p. 155-168.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

BCNINTL: **Barcelona en el mundo, 1995-2004**. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Direcció de Relacions Internacionals, 2006.

BOGEA, Antenor Américo. **Diplomacia federativa**. Brasília: Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Itamaraty, 2001.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Lista de endereços. **Escritórios de Representação do Itamaraty**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=378&id=81&option=com_content&task=view>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil: Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 46, n. 1, p. 2-22, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Pedro. **Constituição e relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 1994.

HOCKING, Brian. **Foreign relations and federal states**. Leicester: Leicester University Press, 1993.

_____; SMITH, Michael. **World politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Hemel Hempstead: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1995.

JAKOBSEN, Kjeld. O poder local e as relações internacionais. *In*: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009. p. 19-34.

KEATING, Michael. Paradiplomacy and regional networking. *In*: **Forum of federations: an International Federalism**, out. 2000, Hanover, Alemanha. Disponível em: <<http://www.forumfed.org>>. Acesso em: 17 jan. 2013.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence: world politics in transition**. 3. ed. Boston: Little Brown e Co., 2001.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. *In*: WANDERLEY, Luiz Eduardo W; VIGEVANI, Tullo. (orgs.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC, 2005. p. 161-188.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa contemporânea: passado presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contexto e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002.

MAIA, José Nelson Bessa. **Apontamentos sobre a paradiplomacia no Brasil**. 17 p. Disponível em: <<http://demartone.webnode.com/news/apontamentos-sobre-a-paradiplomacia-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

MALBERG, R. Carre de. **Teoria general del Estado**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1948.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. *In*: WANDERLEY, Luiz Eduardo W; VIGEVANI, Tullo. (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC, 2005. p. 131-160.

MARX, Vanessa. La acción internacional de las ciudades: El caso de Barcelona y Porto Alegre. **Cadernos Cedec**, São Paulo, v. 1, n. 80, p. 49-68, abril. 2006.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **¿Necesita São Paulo Una Política Exterior? Hegemonia, Diplomacia y Paradiplomacia en Brasil**. América Latina Hoy, vol. 56, diciembre, 2010, pp. 163-186. Universidad de Salamanca. Salamanca, España. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30816743008>>. Acesso em: 12 set. 2012.

MINGST, Karen A. **Princípio de relações internacionais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

MOODY'S, Corporation. **Credit risk measurement and credit risk management**. Disponível em: <<http://www.moodyskmv.com/>>. Acesso em: 26 out. 2012.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 2005. 162 f. Dissertação de mestrado em relações internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

NYE JR., Joseph S. **Power In the global information age: from realism to globalization**. Routledge - Usa. 2004.

OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy. **As relações internacionais do município de Santos: uma análise dos convênios internacionais das cidades**. Monografia do curso de graduação. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais Palicada, curso de Direito. 71 f. Santos, 2007.

PAES LEME, Álvaro A. S. **A atuação internacional do Governo do estado do Rio Grande do Sul: uma análise do período 1999 – 2002**. Porto Alegre: Mimeo, 2002.

PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007. Disponível em: <<http://www.fomerco.com.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. *In*: VIGEVANI, Tullo (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 283-312.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In*: VIGEVANI, Tullo (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 251-282.

RODRIGUES, Gilberto Antonio Marcos. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. *In*: VIGEVANI, Tullo (org.). et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004. p. 441-462.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política externa federativa: Análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros**. 2004. 25 f. Tese de doutorado em ciências sociais na área de concentração de Relações Internacionais, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2004.

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

SARFATI, Gilberto. **Manual de diplomacia corporativa: a construção das relações internacionais da empresa**. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Teorias de relações internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOLDATOS, Panayotis. Cascading subnational paradiplomacy in a interdependent and transnational world. *In*: BROW, Douglas; FRY, Earl (eds.). **State and provinces in international economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993. p. 45-64.

_____; MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

SOUZA, Maria Adélia A. de Lins (Org.). **Metrópoles e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Cadesp, 1999.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Enigmas da gestão da cidade mundial de São Paulo: políticas urbanas entre o local e o global. *In*: SOUZA, Maria Adélia A. de Lins (Org.). **Metrópoles e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Cadesp, 1999. v. 1, p. 197-217.

VIGEVANI, Tullo. Introdução. **Cadernos Cedec**, São Paulo, v. 1, n. 80, p. 7-11, abril 2006.

_____. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. **Cadernos Cedec**, São Paulo, v. 1, n. 80, p. 12-29, abril 2006.

_____; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Apresentação. *In*: VIGEVANI, Tullo (org.) et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004. p. 5-16.