

As interconexões entre o global e o local: governos subnacionais nas Relações Internacionais

The Interconnections between the global and the local: subnational governments in International Relations

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p7](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p7)

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto¹

Recebido em: 23 de maio de 2016

Aprovado em: 03 de agosto de 2016

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a inserção internacional dos governos subnacionais, desenvolvida através da paradiplomacia e da diplomacia federativa, sob a perspectiva das Teorias de Relações Internacionais. O método utilizado foi o de revisão de literatura na modalidade de “*scoping review*”, buscando identificar e sistematizar os estudos já existentes sobre o tema, bem como apontar alguns caminhos para pesquisas futuras (JESSON et al., 2011). Inicialmente, busca-se contextualizar o surgimento do fenômeno, identificando a interdependência, a globalização e a integração regional como seus fatores desencadeadores. Apesar de não haver uma teoria específica destinada a explicar a paradiplomacia e a diplomacia federativa, é possível analisá-las a partir de adaptações das teorias destinadas a explicar seus fatores desencadeadores, tais como as Teorias da Globalização, a Teoria da Interdependência Complexa e o Intergovernamentalismo Neoliberal. De forma geral, a inserção internacional dos governos subnacionais ocorre de forma reativa a processos globais que afetam diretamente a dimensão local. Argumenta-se que a erosão das fronteiras soberanas e as interações cada vez mais complexas entre o global e o local nas relações internacionais permitem, não apenas necessidade de inserção internacional dos governos subnacionais, como também a construção de novos espaços onde eles possam atuar no cenário internacional.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Diplomacia federativa. Globalização. Integração regional.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the international insertion of the sub-national governments developed through paradiplomacy and federative diplomacy. The analysis is made according to International Relations Theories' perspectives. The method used was the *scoping review*, in order to identify and systematize existing studies on the subject, as well as set the scene for a future research agenda. At first, it seeks to place a context to the phenomenon start by identifying the interdependence, the globalization and the regional integration as its trigger factor. Besides of the absence of a specific theory intended to

1. Professor Substituto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) com bolsa da CAPES. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Membro do Núcleo de Estudos Latino-americanos (NEL/IREL/UnB). Desde 2014 é membro da REPRI- Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa que congrega pesquisadores de várias universidades brasileiras e instituições de pesquisa. Pesquisa os seguintes temas: Paradiplomacia; Cooperação Descentralizada; Integração Fronteiriça; Integração Regional; MERCOSUL. ORCID: orcid.org/0000-0002-9402-1915

explain the paradiplomacy and the federative diplomacy, it is possible to analyze them by adapting the theories aimed to explain their trigger factors – as the Theories of Globalization, The Complex Interdependence Theory and the Neo Liberal Intergovernmentalism. In general, the international insertion of the sub-national governments happens in reaction to the global processes that directly affect the local dimension. It argues that the percolation of sovereign boundaries and the growing interactions' complexity between the local and global. It allows, not only the necessity of the international insertion of the sub-national governments, but also the construction of new spaces where they can act in the international scenario.

Key words: Paradiplomacy. Federative diplomacy. Globalization. Regional integration.

Introdução

A existência de múltiplos canais de contatos entre as sociedades, com múltiplos atores, não apenas Estados (KEOHANE; NYE, 2012), torna-se ainda mais relevante diante da globalização, que, ao tornar as fronteiras nacionais mais porosas, aprofunda e acelera a interdependência entre os atores internacionais. Segundo Nye e Welch (2014, p. 267), o término do conflito bipolar representou um aumento da importância de assuntos econômicos na política internacional, bem como uma intensificação das redes globais de interdependência.

Além do seu impacto no Estado-Nação como um todo, é importante destacar também o potencial transformador da globalização contemporânea na dimensão local. Para Giddens (1991), o local e o global determinam-se reciprocamente, ainda que nem sempre nas mesmas proporções.

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. **Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço.** Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores — tais como dinheiro mundial e mercados de bens — operando a uma distancia indefinida da vizinhança em questão (GIDDENS, 1991, p. 69-70, grifo nosso)

Essas interconexões entre a esfera global e a local, na perspectiva de Giddens, proporcionaram o surgimento do termo “glocalização”, neologismo utilizado para representar o encontro das tendências da globalização e da localização a partir da ideia de que, ao invés de promover a negação do território, a globalização se materializa em espaços geográficos concretos, sobretudo no âmbito das cidades, afetando diretamente as populações que ali vivem. Essa tendência traz importantes consequências para as autoridades locais, que passam a observar um aumento de suas responsabilidades.

Assim, as forças gêmeas da globalização e da revolução da informática também estariam acarretando a tendência de fortalecimento do nível local (ou “glocalização”), o qual passaria a assumir um papel ou responsabilidade mais saliente na melhoria das condições econômicas locais mediante o maior acesso a mercados

e recursos externos. Este fenômeno estaria, pois, ao mesmo tempo levando à maior participação do elemento decisório local em vários assuntos, assim como fortalecendo o papel das elites locais em detrimento das burocracias do Estado central (MAIA, 2012, p. 129).

Para Rosenau (2003, p. 227), uma série de dinâmicas têm aumentado fortemente os fluxos transfronteiriços e tornado as fronteiras entre o global e o local ainda mais porosas. Com isso, as distâncias geográficas que impediam a atuação dos atores subnacionais para além de suas fronteiras passam a ser cada vez menos importantes em um mundo cada vez mais interconectado politicamente, socialmente, economicamente e juridicamente.

Segundo Nye (2002), a difusão do poder e da governança para além dos governos centrais promovida pela globalização e pela revolução da informação abrange três setores (privado, público e terceiro setor) e três níveis de análise (supranacional, nacional e subnacional), conforme observados no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – A difusão da governança no século XXI

	Privado	Público	Terceiro Setor
Supranacional	Corporações Transnacionais (ex.: IBM, Shell).	OIGs (ex.: ONU, OMC).	ONGs (ex.: Greenpeace)
Nacional	Corporações Nacionais (ex.: American Airlines).	Governos centrais.	ONGs nacionais (ex.: American Red Cross)
Subnacional	Empresas locais.	Governos locais	Grupos sociais locais.

Fonte: Nye (2002).

Dentre essa diversidade de atores presentes no sistema internacional contemporâneo, o presente artigo se concentra no setor público e no nível subnacional, ocupando-se em analisar a inserção internacional dos governos subnacionais (províncias, estados-membros, municípios, entre outros), desenvolvida através da paradiplomacia e da diplomacia federativa, sob a perspectiva das Teorias de Relações Internacionais. Frequentemente negligenciados pelo arcabouço teórico da disciplina, que costuma classificar os atores dentro da dicotomia “Estados soberanos *versus* atores não-estatais”, este trabalho busca identificar e sistematizar os poucos estudos que avançam nesse aspecto, levando em consideração a natureza mista dos governos. Tal exercício, desenvolvido com base no método de revisão de literatura na modalidade de “scoping review” (JESSON et al., 2011), busca também traçar cenários e apontar caminhos para pesquisas futuras.

Inicialmente, busca-se contextualizar o surgimento do fenômeno, identificando a interdependência, a globalização e a integração regional como seus fatores desencadeadores. Em seguida, busca-se identificar as formas de inserção internacional dos governos subnacionais e discutir os conceitos utilizados para representá-las (paradiplomacia e diplomacia federativa). Apesar de não haver uma teoria específica destinada a explicar tais práticas, é possível analisá-las a partir de adaptações das teorias destinadas a explicar seus fatores desencadeadores, tais como as Teorias da Globalização, a Teoria da Interdependência Complexa e o Intergovernamentalismo Neoliberal. Por fim, conclui-se que a inserção internacional

dos governos subnacionais ocorre de forma reativa a processos globais que afetam diretamente a dimensão local.

A globalização e o sistema internacional multicêntrico.....

A partir do conjunto de transformações promovidas pela globalização, destacaremos aqui o fato de que o sistema internacional deixa de ser estritamente estatocêntrico para ser multicêntrico, em decorrência da ascensão de novos atores que passam a atuar internacionalmente com base em seus interesses próprios, que muitas vezes não são atendidos por seus respectivos Estados.

Na visão de Rosenau (1990), o pós-Guerra Fria seria classificado como um momento de turbulência para as relações internacionais, no qual o alargamento, o dinamismo e a complexidade dos atores promoveriam uma bifurcação no sistema internacional, alterando o antigo sistema interestatal anárquico centrado apenas no Estado soberano. A partir dessa bifurcação, um sistema multicêntrico (composto por atores “livres de soberania”) passaria a coexistir com o sistema estatocêntrico (composto por Estados soberanos), deslocando parte da autoridade dos Estados em duas direções: uma exógena (para coletividades supra ou transnacionais) e outra endógena (para os atores subnacionais que passam a garantir a sua autonomia no mundo multicêntrico).

Uma importante forma de interação que passa a ganhar espaço no sistema internacional multicêntrico ocorre no âmbito das relações transgovernamentais (*transgovernmental networks*). Muito embora o termo tenha sido esboçado inicialmente por Keohane e Nye nos anos 1970, Rissen-Kappen (1995) avança no sentido de trazê-lo para o contexto da globalização, apontando para a existência de agentes públicos de subunidades governamentais que buscam sua própria agenda internacional, de forma autônoma e às vezes até mesmo contrária às políticas oficiais de seus governos centrais. Assim, o conceito de relações transgovernamentais se opõe contundentemente à premissa realista de Estado como único ator das relações internacionais e como unidade coesa, unitária, indivisível e, portanto, desprovida de conflitos ou divisões internas.

Também contrariando a perspectiva realista e destacando a heterogeneidade do Estado, identificando-o como sendo composto por interesses divergentes oriundos de distintos grupos sociais internos, Vigevani (1999, p. 47-48) analisa atuação dos novos atores no sistema internacional contemporâneo, que adquire um caráter cada vez mais autônomo com relação aos seus Estados nacionais:

Podemos afirmar a existência de novos atores não pelo fato de antes não terem existido entidades semelhantes, nem tampouco pelo fato de nos séculos e nas décadas passados não terem atuado no plano internacional. Esta atuação visava incidir sobre os estados nacionais, agindo na arena internacional por meio deles. Hoje, há articulações epistêmicas que têm conexões com os estados, mas não são diretamente dependentes deles [...]. Pode-se perceber que, ainda que os novos atores tenham o Estado como a principal referência de atuação, este está perdendo o monopólio, antes absoluto, de condução das relações internacionais, particularmente na formulação da agenda. Essas mudanças não modificam formalmente a soberania nacional, mas certamente têm crescente significado na determinação de parte dos assuntos internos. (VIGEVANI, 1999)

A partir dessa abordagem, torna-se possível identificar a existência cada vez maior de atores não soberanos que exercem algum tipo de atuação internacional em causa própria (e não em nome do interesse nacional) e de forma autônoma (sem depender da intervenção direta do governo central de seus respectivos Estados). Assim, a interveniência cada vez maior de novos atores que podem atuar a partir de interesses não nacionais acaba enfraquecendo a percepção westfaliana de que os Estados são os únicos atores legítimos de ação internacional (VIGEVANI, 1999).

No âmbito da formação dos mercados regionais, Bernal Meza (2001) destaca que a regionalização da economia mundial é, paradoxalmente, um corolário da globalização, sendo que a formação de blocos comerciais representaria uma tendência contemporânea da expansão capitalista.

Diante desse conjunto de processos envolvendo a interdependência; a ascensão de novos atores e temas nas relações internacionais; a globalização; a integração regional; e a transição de um sistema internacional estatocêntrico para um sistema internacional multicêntrico, o Estado passa por uma reconfiguração de seu poder. Isso não significa que ele deixa de existir ou de ser um ator relevante, mas sim que ele perde sua capacidade de responder de forma isolada aos desafios que surgem nesse novo contexto em que as decisões políticas passam a ser cada vez mais influenciadas pelas forças internas do Estado (MARIANO, 2007).

Os governos subnacionais como atores internacionais

A alegação de que “quanto mais uma coletividade se enreda em interdependência, mais algumas de suas partes buscam maior autonomia e independência” (ROSENAU, 2000, p. 375) pode ser utilizada para compreendermos a atuação internacional dos governos subnacionais, que muitas vezes não se sentem contemplados pela política externa dos seus Estados centrais.

A busca desses atores por uma inserção internacional mais autonomia, portanto, está diretamente vinculada ao aumento de sua sensibilidade e vulnerabilidade diante do aprofundamento da interdependência causado pela globalização e da integração regional.

Os processos de globalização e de integração regional deixaram de ser políticas de Estado para ser incorporados ao cotidiano das localidades, passando a influenciar diretamente a atuação dos governos subnacionais. Consequentemente, houve uma redefinição quanto à sua função e papel no cenário internacional, especialmente no caso dos processos integracionistas (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 148).

Diante desses processos, impulsionados basicamente por Estados e instituições internacionais, os governos subnacionais se deparam com limitações no cumprimento de suas funções envolvendo a satisfação dos interesses e a solução dos problemas no nível local. Eles são, portanto, profundamente afetados pelos impactos do chamado “globalismo localizado” (SANTOS, 1997), ou seja, pelo fenômeno da reestruturação das condições locais diante de práticas transnacionais, tendo frequentemente que submeter-se a políticas impostas por agentes externos, dentre as quais podemos destacar o livre-comércio e a responsabilidade fiscal.

Nesse contexto, o considerável grau de autonomia que os governos subnacionais possuem no que se refere aos seus assuntos domésticos tende a se expandir no sentido de incluir questões de relevância também internacional. Paralelamente, a expansão do escopo das relações internacionais em direção a novos temas que vão além da segurança e do equilíbrio de poder entre os Estados, tais como comércio, investimentos, meio-ambiente, cooperação, desenvolvimento, intercâmbio cultural, migração, entre outros, torna a relação entre política externa e política doméstica cada vez mais estreita e complexa, elevando o grau de interação entre esses processos decisórios dentro do âmbito do Estado-Nação (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1993).

Desse modo, o fato de a *high politics*, âmbito exclusivo da diplomacia tradicional clássica, passar a conviver cada vez mais com a diversidade da *low politics*, cria um cenário favorável para os governos subnacionais se engajarem em iniciativas que ultrapassem as fronteiras de seus respectivos Estados. A partir de então, eles deixam de atuar apenas como agentes passivos, aproveitando as oportunidades oferecidas por tais processos para participarem de forma mais ativa das relações internacionais, com o intuito de buscar fontes externas de recursos e novas parcerias para melhor promover seu desenvolvimento e melhor atender as demandas de suas populações locais.

A inserção internacional de um governo subnacional é feita através de diversas formas. Inicialmente, no entanto, faz-se necessário estabelecer a distinção entre duas grandes modalidades: a paradiplomacia e a diplomacia federativa. Tal distinção é apontada inicialmente por Duchacek (1990) e Soldatos (1990) na obra *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, publicada em 1990, e considerada como um grande marco para o tema, servindo como referência básica para estudos subsequentes a respeito da participação dos governos subnacionais nas relações internacionais.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS ATRAVÉS DA PARADIPLOMACIA

A primeira modalidade de inserção internacional dos governos subnacionais é denominada paradiplomacia e refere-se às formas autônomas e diretas de inserção internacional dos governos subnacionais, que passam a atuar para além das fronteiras soberanas em assuntos externos que possam afetar sua jurisdição e seus interesses locais, sem que haja a presença do governo federal atuando como mediador.

O termo paradiplomacia foi criado por Soldatos (1990) e, apesar das críticas sofridas, encontra-se consolidado na literatura acadêmica e tem sido utilizado por grande parte dos estudos que versam a respeito da inserção internacional dos governos subnacionais. A partir de então, o conceito foi sendo discutido, aprofundado e reformulado por outros autores conforme a evolução do debate e o contexto analisado. Destacaremos aqui a definição conceitual de paradiplomacia elaborada pelo autor basco Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), pois, além de ser bastante completa e precisa, sistematiza bem o conceito e é utilizada como referência por boa parte da bibliografia a respeito do tema:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial. (PRIETO, 2004)

A contestação mencionada pelo autor a respeito do conceito de paradiplomacia se refere ao fato de este ser uma abreviação de “*parallel diplomacy*”. Como o termo “paralelo” pode causar uma apreciação negativa em alguns contextos, dando a ideia de algo que ocorre à margem do plano legal/institucional e que implicaria necessariamente em interesses incompatíveis entre o nível nacional e o subnacional, alguns autores e agentes públicos federais (principalmente) criticam a utilização do termo, preferindo adotar conceitos alternativos como “*constituent diplomacy*” (KINCAID, 1990, p. 74); “*multilayered diplomacy*” (HOCKING, 1993, p. 46) e “cooperação internacional descentralizada” (RODRIGUES, 2011). Com relação a este último, é preciso ressaltar que, apesar de estar intrinsecamente relacionado com a paradiplomacia e de frequentemente ser utilizado com o mesmo significado, os dois termos não são sinônimos. Segundo Salomón (2012), a cooperação descentralizada é apenas um dos componentes da paradiplomacia, cujo escopo é mais abrangente e envolve também outras áreas de atuação, como a promoção econômica comercial e a captação de recursos externos.

Mesmo com as críticas sofridas, Duchacek (1990, p. 25), considera o termo “paradiplomacia” apropriado para referir-se especificamente à atuação internacional direta e autônoma por parte dos governos subnacionais, alegando que o sufixo “para” não indica necessariamente algo paralelo, podendo ser utilizado também no sentido de algo subsidiário ou acessório.

Soldatos (1990, p. 35-37), por sua vez, justifica a utilização do termo “paradiplomacia” argumentando que a atuação externa dos governos subnacionais possui os elementos constitutivos de uma verdadeira “*foreign policy*” (ainda que haja receio da literatura tradicional em utilizar este termo para a atuação internacional dos governos subnacionais), no sentido de que nela encontram-se presentes objetivos, estratégias, táticas, instituições, processos decisórios, instrumentos e formulações; assemelhando-se, portanto, às atividades de política externa de um Estado nacional, ainda que se restrinja majoritariamente a assuntos de “*low politics*” cuja relevância é meramente local ou regional.

A partir desse debate conceitual é possível concluir que o conceito de paradiplomacia está longe de ser um ponto pacífico entre os pesquisadores que trabalham com o tema. No entanto, diante da sua ampla difusão e da ausência de um conceito mais adequado que esteja consagrado na literatura acadêmica, utilizaremos o termo para nos referir à atuação externa direta e autônoma dos governos subnacionais.

Com relação as suas motivações, Keating (2013) propõe três classificações de paradiplomacia: cultural, política e econômica. Na primeira,

ela se desenvolve no sentido de promover e difundir uma cultura, principalmente no aspecto linguístico, considerada como minoritária dentro do seu Estado de origem. A província canadense de Quebec, por exemplo, busca estabelecer parcerias com a França e com outros países francófonos para essa finalidade, chegando inclusive a conquistar o direito de selecionar seus próprios imigrantes e usá-lo em favor de pessoas oriundas de países cuja língua é o francês. Da mesma forma, a Catalunha promoveu o ensino do catalão em diversas universidades e instituições europeias.

A paradiplomacia política é considerada, em certa medida, como um aprofundamento da paradiplomacia cultural, na qual a ideia de uma cultura e uma identidade própria faz com que surjam movimentos nacionalistas que buscam conquistar reconhecimento e legitimidade no exterior. O autor cita os exemplos da Catalunha e do País Basco, na Espanha, e da província de Quebec, no Canadá, onde a paradiplomacia é utilizada como um meio de fomentar um processo de “nation-building” (KEATING, 2013, p. 13) dentro de seus respectivos Estados, utilizando-se muitas vezes de suas diásporas para exercer influência política e mobilizar recursos perante outros Estados. Em última instância, busca-se ainda o reconhecimento externo de sua independência política.

A paradiplomacia econômica, por sua vez, é considerada como a modalidade mais comum de paradiplomacia, na qual os governos subnacionais utilizam-se do cenário internacional para fomentar o seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de suas populações, através de iniciativas como a captação de recursos externos, a promoção comercial de suas empresas locais e a cooperação internacional descentralizada.

A partir da ideia de segmentação territorial, compreendida como parte de um processo de racionalização das relações externas, Soldatos (1990) aponta que a paradiplomacia pode ser desenvolvida em harmonia ou em conflito com o governo federal. No primeiro caso, este a reconhece e a aceita, podendo monitorá-la ou não. No segundo, não há exatamente um processo de racionalização das relações externas, mas sim uma fragmentação que em última instância pode levar ao que Duchacek (1990) chama de “protodiplomacia”, referindo-se à prática de relações internacionais com fins de secessão, ou seja, quando um governo não central atua internacionalmente de forma a conquistar sua independência política, pressionando a opinião pública internacional e estabelecendo vínculos políticos com países e regiões que possam apoiá-lo em seu objetivo, a exemplo da província canadense de Quebec, até 1985. No entanto, é preciso destacar que a mera atuação internacional desses governos, por si só, não indica uma intenção separatista. Na verdade, esse tipo de motivação é considerado como uma exceção que ocorre apenas quando existem questões internas prévias à sua atuação internacional.

Conforme anunciado na elaboração conceitual de Prieto (2004), a segmentação territorial própria da paradiplomacia não exclui formas mais cooperativas de atuação internacional, nas quais há uma coordenação política do governo federal com os governos subnacionais através de “acordos guarda-chuva” ou de mecanismos institucionais de diálogo e articulação conjunta, o que nos leva à segunda modalidade de inserção internacional dos governos subnacionais.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS ATRAVÉS DA DIPLOMACIA FEDERATIVA

Mesmo que haja divergências a respeito do termo utilizado para se referir a esta modalidade, sendo chamada de “*intra-federal foreign-policy*” (DUCHACEK, 1990, p. 13); de “*co-operative (supportive) action*” (SOLDATOS, 1990, p. 38); ou de “diplomacia federativa”, termo cunhado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e difundido por autores brasileiros como Rodrigues (2008), o fenômeno é descrito de forma bastante similar, nos levando à interpretação de que os autores tratam do mesmo objeto, porém com diferentes nomenclaturas.

A diplomacia federativa, portanto, consiste basicamente em uma espécie de inserção internacional indireta, na qual o governo nacional atua como um mediador entre os governos subnacionais e o plano internacional. Cada vez mais afetados pela interdependência, esses governos passaram a sentir a necessidade de um contato mais frequente com os órgãos nacionais que lidam com as relações externas, pois as decisões políticas destes afetam substancialmente a capacidade daqueles em garantir o bem-estar de suas populações locais.

Sendo assim, seus representantes políticos buscam ter participação e influência nos processos decisórios desenvolvidos no plano federal, dentre os quais se inclui a condução das relações internacionais e a formulação da política externa, para proteger ou promover seus interesses locais e evitar que compromissos internacionais sejam firmados com base apenas nos interesses dos governos centrais.

Esse processo de influência dos governos subnacionais na formulação da política externa pode ocorrer tanto através de mecanismos informais de lobby político quanto através de dispositivos institucionais que promovam uma maior coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo (DUCHACEK, 1990). Podemos citar, como exemplo, a *National Governors' Association* e seu *Committee on International Trade and Foreign Relations* nos EUA; o *Federal Council* na Suíça; o *Bundesrat* na Alemanha e na Áustria; a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) no Brasil e a *Dirección de Asuntos Federales* na Argentina (RODRIGUES, 2008).

Em busca de uma abordagem teórica para compreender a inserção internacional dos governos subnacionais

Enquadrar a inserção internacional dos governos subnacionais, especialmente a paradiplomacia, dentro de uma abordagem teórica é um procedimento complexo, pois o fato de ser um tema relativamente novo (seu conceito surgiu apenas nos anos 1990) faz com que inexista uma teoria específica destinada a compreender este fenômeno. É possível argumentar, portanto, que há um descompasso entre o seu avanço acelerado no plano empírico e a capacidade das teorias em compreender e explicá-lo.

Esse descompasso nos revela uma espécie de falha nas teorias, principalmente por parte das grandes tradições (“ismos”), que, mesmo com suas pretensões universalistas de compreender toda a complexidade do sistema internacional, muitas vezes não dão conta de explicar novos fenô-

menos como a inserção internacional dos governos subnacionais (BENNET, 2013; LAKE, 2011).

Ao criticar os pressupostos epistemológicos dos “ismos”, a exemplo do neorrealismo de Waltz, Bennet (2013, p. 467) aponta que a tentativa de construção de leis gerais para o desenvolvimento de explicações universais, sem levar em consideração os contextos espaciais e temporais do processo, levam a uma abstração exacerbada que ignora as complexidades da realidade; ou seja, apesar de possuírem a parcimônia como virtude, deixam a desejar no quesito verossimilhança.

De forma complementar, Dunne, Hansen e Wight (2013) argumentam que os teóricos de relações internacionais deveriam questionar continuamente a respeito da existência de processos e atores que não estão sendo capturados pelas lentes teóricas que eles utilizam.

Soldatos (1990), por exemplo, aponta que o conceito tradicional de soberania, ao implicar na ideia de um interesse nacional unitário e indivisível, serviu durante muito tempo como um obstáculo para a compreensão de que a descentralização da condução das relações internacionais, ao torna-la mais racional e eficiente, ajudaria a mitigar a crise do Estado-nação no campo da política externa.

Também a respeito da soberania, Kincaid (1990, p. 55-56) afirma que o princípio clássico de que “*politics stop at the water's edge*”, ao construir a noção de uma soberania hermética diante de um contexto em que as forças internacionais de fato poderiam ser paradas na “beira do mar”, encontra-se totalmente ultrapassado em um novo cenário marcado pela crescente interdependência, pela porosidade das fronteiras soberanas e pelo elevado grau de interconexões entre os fenômenos locais e globais. Segundo o autor, o mito da soberania hermética e unívoca serviu para legitimar a supressão da divisão de competências políticas dentro dos Estados, não apenas em assuntos internacionais, mas também em assuntos domésticos em geral. Essa postura, na sua visão, se mostra como antidemocrática por não permitir a pluralidade de posições políticas internas.

Lessa (2007, p. 104), por sua vez, destaca que as Teorias das Relações Internacionais insistem em classificar os atores internacionais dentro da tríade “Estados-multinacionais-ONG’s”, ignorando a importância dos governos subnacionais para o contexto global.

É preciso reconhecer, portanto, que as relações internacionais são altamente dinâmicas, com o constante surgimento de novos atores e fenômenos. Diante da lacuna teórica existente, alguns trabalhos que abordam o tema da inserção internacional dos governos subnacionais se utilizam apenas de seu conceito e contextualização, não evocando uma teoria específica do campo das Relações Internacionais. Ainda que de forma tácita, no entanto, os argumentos apresentados tendem a rejeitar as premissas realistas, inserindo-se majoritariamente dentro da corrente liberal.

Em Teses de Doutorado ou Dissertações de Mestrado em Relações Internacionais, nas quais existe a necessidade de encaixar esse fenômeno dentro de um marco teórico tradicional da disciplina, os autores geralmente se utilizam, por analogia, de teorias elaboradas no âmbito do paradigma liberal, que explicam a atuação internacional dos novos atores e temas de forma genérica. Tal exercício intelectual demonstra-se extre-

mamente importante, pois são as próprias Teorias de Relações Internacionais, ao definirem os pressupostos epistemológicos e ontológicos da disciplina, assim como a sua unidade de análise (o sistema internacional), as responsáveis pelo seu caráter de campo de estudo autônomo, diferenciando-se assim de outras ciências sociais como a Ciência Política.

No entanto, Mariano e Mariano (2005) argumentam que o tradicional debate das Relações Internacionais entre realistas e liberais não oferece instrumentos teóricos adequados para a compreensão do papel dos governos subnacionais no sistema internacional. Muito embora os liberais aceitem a possibilidade da participação de atores além do Estado no sistema internacional, o papel atribuído a eles é muito mais de influência sobre a atuação dos Estados, que permanecem na condição de atores centrais, do que de uma atuação autônoma propriamente dita.

Além disso, esses autores alertam também para o fato de que a inclusão dos governos subnacionais dentro da classificação genérica dos chamados “novos atores” também é problemática, pois, apesar de não serem atores tradicionais do sistema internacional, considerá-los similares a agentes não estatais como corporações multinacionais e Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGI’s) não é uma forma adequada para a sua compreensão.

Com relação a essa problemática envolvendo a sua classificação, ao distinguir os atores internacionais entre “condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*) e “livres de soberania” (*sovereignty-free*), Rosenau (1990, p. 36) inclui os governos subnacionais na segunda categoria, juntamente com as empresas transnacionais, as agências burocráticas, os partidos políticos, as organizações internacionais e demais atores que não sejam Estados.

No entanto, autores como Hocking (2004) e Salomón e Nunes (2007) questionaram a classificação de Rosenau, preferindo incluí-los em uma espécie de categoria mista ou intermediária, pois, apesar de não possuírem as mesmas competências dos Estados soberanos, os governos subnacionais representam sociedades politicamente organizadas que vão além de meras subdivisões do governo central, sendo capazes de atuar em várias esferas e de buscar integrar-se com outros atores de diversos níveis, utilizando-se do sistema internacional para resolver seus próprios problemas e representando seus próprios interesses, bastante distintos daqueles do governo central (e até mesmo opostos em alguns casos).

A ideia de ator misto é reforçada por Lessa (2007), ainda que de forma implícita, quando o autor defende que paradiplomacia possui paralelismos tanto com a diplomacia tradicional praticada pelos Estados soberanos quanto com a atuação internacional de atores não soberanos como as grandes corporações transnacionais, uma vez que seus agentes atuam motivados tanto por ambições político-eleitorais quanto por ambições empresariais.

Nesse mesmo sentido, Duchacek (1990) argumenta que a atuação internacional dos governos subnacionais, ainda que não possa ser chamada de diplomática ou política no sentido estrito dos termos, relaciona-se de alguma forma com a dimensão política, pois envolve as responsabilidades econômicas e sociais de cada governo no âmbito de sua autoridade política territorial, ainda que esta autoridade não seja dotada de soberania.

Muito embora inexista uma teoria específica destinada a compreender a inserção internacional dos governos subnacionais, é preciso levar em consideração o fato de o fenômeno encontrar-se intrinsecamente vinculado a outros fenômenos internacionais de maior abrangência como a interdependência, a globalização e a integração regional. Com base nesse contexto mais amplo, é possível compreendê-la a partir de adaptações das teorias destinadas à explicação desses fenômenos, pois eles representariam, segundo a classificação de Soldatos (1990), as causas externas da paradiplomacia. Essas adaptações, por sua vez, costumam levar em consideração a natureza mista dos governos subnacionais, que combina elementos dos atores privados com elementos do Estado.

TEORIAS DA GLOBALIZAÇÃO

É possível utilizar-nos das teorias da globalização para explicar a paradiplomacia, já que ela não é um fenômeno independente, mas sim parte de um fenômeno de maior amplitude, que é o da globalização.

Considerando que a paradiplomacia é um elemento constitutivo da globalização, parece lógico afirmar que ela estaria submetida às mesmas dinâmicas determinantes do sentido incerto e indeterminado da trajetória da globalização. Todavia, a literatura sobre paradiplomacia pouco se debruçou sobre esse ponto em particular (BUENO, 2010, p. 60).

Bueno argumenta que a utilização dos referenciais teóricos da globalização na análise da atuação internacional dos governos subnacionais traz um duplo benefício: permitem um entendimento mais claro a respeito das dinâmicas e estruturas globais dentro das quais os atores subnacionais interagem e, ao mesmo tempo, aprofundam o debate sobre a globalização, reforçando ou desafiando seus principais argumentos.

Ao adaptar a correntes teóricas da globalização, sistematizadas por Held et al. (1999), para o tema da paradiplomacia, Bueno (2010) argumenta que a abordagem hiperglobalista interpreta as ações externas dos governos subnacionais como resultado do declínio da autoridade do Estado-Nação e da crescente difusão dessa autoridade entre os níveis subnacionais de governança. Para a abordagem cética, esses governos seriam partes indissolúveis do Estado-Nação, sendo a paradiplomacia um fenômeno que deriva diretamente do aumento da sua ação internacional, resultado dos processos de internacionalização e regionalização. Por fim, a abordagem transformalista considera a paradiplomacia como um resultado da peculiaridade do mundo contemporâneo, marcado por sua natureza “intermística” na qual existe uma conexão indissociável entre os assuntos de interesse global e local.

A partir dessas considerações, o autor conclui que o estudo da paradiplomacia tende a reforçar a corrente transformacionalista, já que o crescente engajamento internacional dos atores subnacionais representa uma expressão multidimensional da globalização, abrangendo as dimensões política (a exemplo das atividades de transferência de políticas públicas locais por meio da cooperação técnica descentralizada); econômica (a exemplo dos programas de promoção de exportação e atração de investimentos externos); ambiental (a exemplo dos acordos entre as províncias canadenses e os estados americanos para a proteção do meio ambiente);

fronteira (a exemplo do arranjo Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL) Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA), envolvendo províncias brasileiras e argentinas, para promover o desenvolvimento da integração produtiva na região de fronteira entre os dois países) e identitária (a exemplo da atuação internacional de províncias ou regiões cujo sentimento de identidade local se sobrepõe ao sentimento de identidade nacional).

Além do aspecto dimensional, existe também um debate em torno do aspecto causal da globalização, que opõe as explicações monocausais e as multicausais a respeito do referido fenômeno. Para os primeiros, a globalização deriva de causas singulares ou primárias, como o capitalismo ou o avanço tecnológico. Para os segundos, ela é produto de uma combinação de fatores que envolvem mudanças tecnológicas, forças de mercado, ideologias e decisões políticas, havendo uma intersecção complexa de forças econômicas, tecnológicas, políticas, sociais e culturais que contribuem para o seu resultado (HELD et al., 1999).

No âmbito específico da paradiplomacia, Soldatos (1990) reforça a perspectiva multicausal, separando as suas determinantes em três níveis de análise: externas, nacionais e locais. No nível externo, a globalização é apontada como a sua principal causa, pois a crescente internacionalização da economia e da interdependência aumenta os contatos entre as sociedades e promove a ideia de uma “soberania penetrada”, na qual as fronteiras nacionais não são mais capazes de proteger as subunidades estatais das influências externas. Como resposta, criam-se novos espaços de interlocução que estimulam os governos subnacionais a atuarem no cenário internacional.

A respeito de como a globalização afeta as condições locais e a capacidade dos governos subnacionais em satisfazer as demandas sociais de suas populações, Jakobsen (2004, p. 137-138) nos apresenta uma interessante observação.

A globalização provocou muitas mudanças que exigem novas posturas dos governantes. A retomada da liberalização do comércio e investimentos e a adoção de “estados mínimos” são bons exemplos [...]. Enquanto a demanda por assistência social cresce, os recursos para assegurá-la diminuem e ao final das contas os municípios são os mais afetados por estas decisões internacionais. (JAKOBSEN, 2004, p. 137-138)

Para além da globalização em si, outros processos relacionados a ela também causam profundos impactos para os governos subnacionais. Enquanto um destes processos, a integração regional também nos oferece algumas interessantes abordagens teóricas para compreendermos a paradiplomacia.

TEORIAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Assim como a paradiplomacia, a integração regional também se apresenta como uma tendência do mundo globalizado, sendo muito comum encontrar estudos que associam os dois fenômenos.

Essa associação surge inicialmente no ambiente europeu, onde os governos subnacionais, ao desenvolverem relações transfronteiriças, tiveram grande relevância no aprofundamento do processo de integração regional que resultou na criação da União Europeia, exercendo conta-

tos frequentes com os Estados-membros e as instituições supranacionais e intergovernamentais do bloco. Tal relevância culminou na criação do Comitê das Regiões, órgão vinculado à Comissão Europeia e, portanto, parte da estrutura institucional da União Europeia, que permite a participação dos governos subnacionais europeus nos processos decisórios da instituição, podendo expor seus interesses e demandas locais para serem atendidos no plano regional (JUNQUEIRA, 2014).

O mesmo ocorreu no âmbito sul-americano, ainda que de forma mais tímida, onde o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) buscou inserir de alguma forma os governos subnacionais ao longo de sua evolução, através de mecanismos como a Rede Mercocidades e a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) do MERCOSUL, que posteriormente evoluiu para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), criado através da Decisão n. 41/2004 do Conselho Mercado Comum e que passou a integrar a estrutura institucional do bloco (MERCOSUL, 2004).

Nesse sentido, Junqueira (2014) argumenta que o caráter multidimensional dos processos de integração regional da União Europeia e do MERCOSUL atuam como determinante para a inclusão dos governos subnacionais em instâncias institucionais como o Comitê das Regiões e o FCCR. Para o autor, apesar de os fluxos da globalização e da regionalização se darem no plano internacional, seus efeitos pragmáticos envolvem também esferas de poder de menor escala.

Podemos afirmar que este cenário faz emergir a ideia de uma integração subnacional (JUNQUEIRA, 2014; LESSA, 2007), representada pela articulação política e econômica entre governos subnacionais de diferentes países, que ocorre paralelamente à construção dos blocos regionais formais estabelecidos através de acordos entre os Estados.

A relação intrínseca entre paradiplomacia e integração regional, na qual os processos de integração regional afetam diretamente os governos subnacionais e o cotidiano de suas sociedades, ao mesmo tempo em que representam uma importante via para a atuação internacional dos subnacionais, faz com que alguns autores se utilizem das teorias da integração regional para compreenderem o fenômeno da paradiplomacia de forma subsidiária, com o intuito de suprir a lacuna teórica existente.

[...] consideramos que um primeiro passo para entender analiticamente a atuação internacional dos governos subnacionais seria utilizar os conceitos e pressupostos das teorias de relações internacionais que tratam da questão da integração regional, já que estas perspectivas de análise partem do suposto básico de que a maior interação entre os países participantes levaria a um aumento das relações de interdependência. Esta constatação não é apenas um diagnóstico, pois pode ser entendida também como um roteiro de estudo para compreender os governos subnacionais (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 149-150).

Dentre as diversas teorias aplicadas em análises sobre a integração regional, destaca-se a da Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 2012), desenvolvida no âmbito do Neoliberalismo Institucional. O fato de Keohane e Nye não abordarem especificamente a questão da paradiplomacia se deve muito ao contexto em que a obra *Power and Interdependence* foi publicada originariamente, no ano de 1977. Apesar de nessa época já haver algum tipo de envolvimento por parte de alguns governos subna-

cionais nas relações internacionais, ainda que de forma tímida, a questão da paradiplomacia se limitava ao plano empírico, não havendo ainda nenhum marco analítico-conceitual para compreendê-la no plano teórico.

Mesmo assim, o pioneirismo dos autores em romper com o estatocentrismo e reconhecer a diversidade de atores no plano internacional, bem como a possibilidade de políticas domésticas assumirem aspectos internacionais, foi de extrema importância para o enquadramento teórico do tema (MAIA; SARAIVA, 2012).

A compreensão da ação internacional do Estado como o resultado de diversos desdobramentos de sua ação interna, reconhecendo que no interior dos Estados existem diversos atores que desejam pautar sua ação no plano externo, representou um grande avanço teórico e serviu de forte inspiração para releituras que incluem os governos subnacionais como atores internacionais.

Uma dessas releituras é feita por Mariano e Mariano (2005). Os autores extraem cinco premissas da Teoria da Interdependência Complexa e buscam adaptá-las para a compreensão da atuação internacional dos governos subnacionais:

- **Mudança de atitudes em atores dentro dos Estados:** refere-se ao fato de os atores domésticos (dentre os quais se incluem os governos subnacionais), diante desses novos padrões de interconexões, buscarem formas de participação direta nas decisões dos processos de integração regional;
- **Promoção do pluralismo internacional através do relacionamento entre grupos de interesse nacional em estruturas transnacionais:** refere-se às relações de cooperação entre os governos subnacionais e outras instâncias governamentais ou atores não estatais, buscando atender seus interesses locais;
- **Advento da interdependência como elementos que limitam a ação do Estado nacional:** se refere ao fato de que, assim como o Estado nacional, os governos subnacionais também sofrem as limitações decorrentes do aumento da interdependência, fazendo com que eles busquem alternativas que compensem sua fragilidade;
- **Criação de novos instrumentos de influência:** refere-se especificamente aos processos de integração regional em que existem instâncias institucionais supranacionais (a exemplo da União Europeia) que criam espaços para novos atores participarem dos processos decisórios sem a intermediação dos governos nacionais, que acabam perdendo o controle sobre as instituições que eles mesmos criaram, tornando-se incapazes de reverter esse processo de transferência de poder. Assim, os governos subnacionais se aproveitam dessas lacunas de controle para aumentar sua influência, promover o seu desenvolvimento e reduzir os impactos negativos da globalização e da regionalização;
- **Surgimento de atores com política externa “privada”:** versa sobre a adoção de uma política externa “privada” por parte dos atores domésticos, decorrente da incapacidade dos governos na-

cionais em atender suas demandas e solucionar seus problemas de maneira eficaz. A busca por uma inserção internacional autônoma, que nem sempre está em harmonia com a política externa do governo central, acaba gerando conflitos de competência e de interesses.

Para além da Interdependência Complexa, outro enfoque teórico também aplicado à integração regional que nos ajuda a compreender a atuação internacional dos governos subnacionais é o Intergovernamentalismo Neoliberal de Andrew Moravcsik (1993). Para esse autor, o comportamento racional do Estado é influenciado pelas pressões sofridas tanto no plano externo quanto no plano interno, destacando a importância dos processos de negociação e barganha entre os atores domésticos que irão determinar a formação das preferências e do interesse nacional com base na análise dos custos e benefícios da integração.

Ao contrário das abordagens neorrealistas, que consideram os Estados como bolas de bilhar ou de caixas pretas com preferências e interesses nacionais fixos e pré-determinados em termos de segurança e poder, Moravcsik (1993) considera que eles atuam no cenário internacional com base em objetivos definidos internamente.

Desse modo, aponta-se que antes das negociações internacionais existe uma etapa de negociação interna que envolve o conjunto dos atores domésticos da sociedade e os interesses específicos de cada um deles. Apesar de não mencionar expressamente os governos subnacionais como um desses atores, é possível afirmar que eles também buscam influenciar na formação do interesse nacional perante o processo de integração regional, sobretudo quando este processo afeta diretamente suas economias e a sua capacidade em promover o bem-estar de suas populações.

Nesse sentido, Junqueira (2014) destaca que, apesar de os atores domésticos não coincidirem exatamente com os governos subnacionais, é possível utilizar-se de uma visão intergovernamental para analisar a inserção internacional destes atores no MERCOSUL, cujo processo decisório apresenta caráter intergovernamental, ou seja, é conduzido pelos chefes do executivo dos países membros.

O autor chega a cunhar o termo “diplomacia subnacional regional” para se referir a essa prática, que ocorre tanto no âmbito institucional do bloco quanto nas relações extra institucionais de cooperação e integração subnacional que ocorrem entre os governos subnacionais ali presentes, a exemplo da associação inter-regional entre o CODESUL e a CRECENEA.

Mariano e Mariano (2002), por sua vez, propõem uma adaptação da abordagem intergovernamentalista para analisar a atuação dos governos subnacionais a partir da ideia de que, assim como o Estado federal, eles possuem competências político-administrativas e capacidade decisória institucionalizada sobre seus respectivos territórios. Assim, eles teriam que canalizar os diferentes interesses ali presentes e, a partir, deles, definir seus objetivos e negociar com os demais atores, que seriam as outras unidades da federação, o Estado Federal, outros Estados e os organismos internacionais.

Considerações finais

Retomando a ideia de considerar os governos subnacionais como atores mistos, que compartilham características das relações transnacionais e da política externa tradicional, uma interessante adaptação a ser feita seria a utilização dos pressupostos da Interdependência Complexa para compreendermos a paradiplomacia e dos pressupostos do Intergovernamentalismo para compreendermos a diplomacia federativa. Enquanto na paradiplomacia a atuação externa é feita de forma autônoma e direta, a diplomacia federativa envolve todo um processo de negociação e barganha entre o governo central e suas unidades federadas que pode ser analisado sob a ótica intergovernamental.

Diante da situação de sensibilidade e vulnerabilidade causada pela interdependência (KEOHANE; NYE, 2012) e acentuada pela globalização e pela integração regional, os governos subnacionais buscam novas perspectivas de desenvolvimento através da inserção internacional. De forma reativa aos processos mencionados, eles passam a patrocinar por conta própria sua interlocução com o ambiente estrangeiro, de modo a atender seus interesses específicos através da paradiplomacia. Paralelamente, passam também a construir e conquistar novos espaços na agenda da política externa de seus respectivos Estados através da diplomacia federativa. Além disso, buscam também participar ativamente dos processos de integração regional, a exemplo da construção do Comitê das Regiões na União Europeia e do FCCR no MERCOSUL.

É possível, portanto, observar uma mudança de postura por parte desses atores, que buscam deixar a condição de meros agentes passivos dos processos desenvolvidos em escala global e regional para exercer um papel cada vez mais ativo nesse contexto. Aproveitam-se, assim, das oportunidades oferecidas pelo cenário internacional para melhor promover o seu desenvolvimento e a satisfação das demandas locais de suas populações.

A erosão das fronteiras soberanas e as interações cada vez mais complexas entre o global e o local nas relações internacionais permitem, não apenas o surgimento da necessidade de inserção internacional dos governos subnacionais, como também a construção de novos espaços onde eles possam atuar no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

- BENNETT, Andrew. The mother of all isms: causal mechanisms and structured pluralism in international relations theory. *European Journal of International Relations*, v. 19, n.3, p. 459-481, 2013.
- BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA**. Brasília, 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. Cap.1, p. 1-33.
- DUNNE, Tim; HANSEN, Lene; WIGHT, Colin. The end of international relations theory? *European Journal of International Relations*, v.19, n. 3, p.405-425, 2013.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

- HELD, David et al. **Global transformations: politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. UNESP/ EDUC, 2004. Cap. 3, p. 77-108.
- HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. London: Macmillan y St. Martin's Press, 1993.
- JAKOBSEN, Kjeld A. Municípios e relações internacionais. **Revista Política Externa**, v. 13, n. 2, set./out./nov. 2004.
- JESSON, Jill K. et al. **Doing your literature review: traditional and systematic techniques**. London: Sage Publications, 2011.
- JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da união europeia e do Mercosul. 2014. 269 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. New York: Routledge, 2013. Cap. 1, p. 1-17.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4th ed. Boston: Longman, 2012.
- KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. Cap. 3, p. 54-74.
- LAKE, David A. Why “isms” are evil: theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress. **International Studies Quarterly**, v. 55, n. 2, p. 465–480, 2011.
- LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais**. Viçosa: Ed. UFV, 2007.
- MAIA, José Nelson Bessa. **Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. 2012. 599 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 106-134, 2012.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo, v. 71, p. 123-168, 2007.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC/Ed. UNESP/FAPESP, 2005. Cap. 5, p. 131-160.
- MERCADO COMUM DO SUL. Decisão No 41/04 do Conselho Mercado Comum. Brasília: Planalto, 2004 Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.>. Acesso em: 10 maio 2016.
- MEZA, Raúl Bernal. **Sistema mundial y mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latino americano, 2001.
- MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, Harvard University, Dec. 1993.
- NYE, Joseph. **O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. Tradução Luiz Antônio de Oliveira Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- NYE, Joseph; WELCH, David. Understanding global conflict e cooperation: intro to theory e history. 9th ed. Edinburgh: Pearson, 2014.
- PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/Ed. UNESP/FAPESP, 2004. Cap. 8, p. 251-282.

RISSEN-KAPPEN, Thomas (Ed.). **Bringing transnational relations back**: non-state actors, domestic structures and international institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada**. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROSENAU, James. Governance in a new global order. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 223-234.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a cooperação descentralizada na dimensão sul-sul da política externa brasileira? **Revista Mural Internacional**, Ano III, n. 2, p. 9, 15, dez. 2012.

SALOMON, 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, jun. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de Direitos Humanos. **Revista Lua Nova**, ano 07, n. 39, p. 105-124, 1997.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990. Cap. 2, p. 34-53.

VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. **Revista Lua Nova**, n. 46, 1999.

