



# A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro<sup>1</sup>

*The international actions of the subnational governments: conceptual constructions, limits and contributions to the brazilian case*

DOI: 10.21530/ci.v13n3.2018.846

Débora Figueiredo Mendonça do Prado<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar o debate conceitual sobre a atuação internacional dos governos subnacionais, tendo em vista as dificuldades e limitações dos conceitos de *paradiplomacia* e *protodiplomacia*. Parte-se da hipótese de que esses conceitos são insuficientes para a compreensão de determinadas ações dos governos subnacionais que geram tensões com governos centrais. Para isso, a pesquisa se apoia em bibliografia clássica do tema, identificando o histórico desse campo de estudo na ciência política e nas relações internacionais, com destaque para as tipologias propostas pela literatura nas últimas décadas. A partir de tal base, conclui-se que a marginalização desses processos gera uma compreensão limitada da atuação dos atores subnacionais, bem como de seus impactos na política internacional. Tal revisão se faz necessária para auxiliar na identificação de lacunas conceituais e na delimitação de uma agenda de pesquisa para esse campo de estudo no Brasil.

**Palavras-chave:** Governos subnacionais; Paradiplomacia; Protodiplomacia; Brasil; Estados Unidos.

---

1 Agradeço aos revisores e pareceristas do artigo pelos comentários, sugestões e contribuições. Agradeço também ao prof. Dr. Tullo Vigevani pelas sugestões e comentários essenciais para o avanço desta pesquisa. O apoio institucional da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) foram essenciais. Qualquer erro ou inconsistência, no entanto, são de minha inteira responsabilidade.

2 Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É professora no curso de graduação e de pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).

Artigo submetido em 05/09/2018 e aprovado em 14/12/2018.





## Abstract

This article analyzes the conceptual debate about the international actions of subnational governments pointing to the difficulties and limitations of the concepts of paradiplomacy and protodiplomacy. The main hypothesis is that these concepts are insufficient for the understanding of certain actions of the subnational governments that generate tensions with the central government. To do so, the research is based on a classic bibliography, identifying the history of this field of study in Political Science and in International Relations, highlighting the typologies proposed by literature in the last decades. On this basis, it is concluded that the marginalization of these processes generates a limited understanding of the performance of subnational actors as well as their impact on international politics. This review is necessary to help identify conceptual gaps and delimit a research agenda for this field of study in Brazil.

**Keywords:** Subnational governments; Paradiplomacy; Protodiplomacy, Brazil, United States.

## Introdução

O envolvimento dos governos subnacionais no cenário internacional não é um fenômeno recente, embora o estudo desse tipo de engajamento seja. A literatura apresenta Duchacek (1984, 1986, 1990) e Soldatos (1990) como os formuladores originais do conceito de paradiplomacia e, portanto, pioneiros na definição desse fenômeno. Kuznetsov (2015), entretanto, questiona essa informação. Para esse autor, a primeira tentativa de incorporação desse conceito foi feita por Rohan Butler, em 1961, para se referir a atividades extraoficiais ou secretas. Na definição de Butler, a paradiplomacia representa um desafio para o chefe do executivo, independentemente do governo em questão, porque corresponde ao mais alto nível de diplomacia pessoal e paralela, podendo complementar ou competir com a política externa regular (BUTLER, 1961 apud KUZNETSOV 2015, p. 25)<sup>3</sup>.<sup>4</sup> Posteriormente, o conceito teria reemergido no campo da ciência política, adquirindo um novo significado nos trabalhos de Duchacek e Soldatos para indicar o envolvimento dos governos subnacionais no cenário internacional.

---

3 Para o autor, paradiplomacia seria “o mais alto nível de diplomacia pessoal e paralela, complementando ou competindo com a política externa regular do ministro em questão, é, portanto, uma tentação recorrente para o chefe do executivo, seja ele um primeiro-ministro, presidente, ditador ou monarca” (BUTLER, 1961 apud KUZNETSOV 2015, p. 25, tradução nossa).

4 Versão original do texto citado na nota anterior: “*the highest level of personal and parallel diplomacy, complementing or competing with the regular foreign policy of the minister concerned, is thus a recurrent temptation to the chief of the executive, be he a premier or president, dictator or monarch*” (BUTLER, 1961 apud KUZNETSOV 2015, p. 25).





Em 1984, Duchacek propõe o conceito de *microdiplomacia* para descrever a prática internacional de territórios políticos autônomos. O conceito buscava delinear as atividades realizadas pelos governos não centrais, fazendo, portanto, um contraponto à ideia de “macrodiplomacia”, ou seja, as atividades internacionais dos governos nacionais. A paradiplomacia seria o resultado desses dois tipos de atuação: por um lado, o que o autor chama de “*transborder regional regimes*” (predominantemente baseado em processos consociacionais informais) e “*global micro-diplomacy*” (que levam os governos constituintes, incluindo os das grandes cidades, ao contato direto com os governos nacionais e constituintes) (DUCHACEK, 1984, p. 5).

Em 1990, Soldatos definiu a *paradiplomacia* como atividade internacional direta de atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) apoiando, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos Estados nacionais (SOLDATOS, 1990, p. 17)<sup>5</sup> <sup>6</sup>. A adoção desse termo foi incorporada nos trabalhos subsequentes de Duchacek (1990), que reconheceu a melhor adequação desse conceito às atividades desenvolvidas pelos governos subnacionais de forma paralela à diplomacia tradicional. Já o conceito de *protodiplomacia* seria utilizado como referência nos casos em que a atividade de um governo subnacional é contrária à diplomacia nacional. Como observa o autor, enquanto as atividades paradiplomáticas no exterior dizem respeito majoritariamente às questões econômicas, sociais e culturais, as atividades protodiplomáticas apontam para trabalhos preparatórios visando uma futura secessão, bem como o seu devido reconhecimento internacional (DUCHACEK, 1988, p. 22 apud AGUIRRE, 1999, p. 190).

Em suma, enquanto a paradiplomacia é considerada como uma atividade complementar ao Estado, a protodiplomacia é uma atividade desestabilizadora, frequentemente vista como ilegítima e perigosa para a unidade do governo central (KEATING, 1998). São exemplos tradicionais desse tipo de atividade o caso de Québec, no Canadá, e da Catalunha, na Espanha. Nossal, Roussel e Paquin (2012), ao analisarem o caso em Québec, destacam que esse tipo de atividade ocorreu

---

5 Nas palavras do próprio autor, a paradiplomacia pode ser definida como “atividade internacional direta de atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) apoiando, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos Estados nacionais” (SOLDATOS, 1990, p. 17, tradução nossa).

6 Versão original do texto citado na nota anterior: a paradiplomacia pode ser definida como “*direct international activity by sub-national actors (federated units, regions, urban communities, cities) supporting, complementing, correcting, duplicating or challenging the nation-states’ diplomacy*” (SOLDATOS, 1990, p. 17).





nos anos de 1970 e 1990 e reforçam que a ideia de que a protodiplomacia é um tipo primitivo de diplomacia. Segundo os autores:

[A protodiplomacia], como o prefixo sugere, é uma diplomacia primitiva ou rudimentar, normalmente adotada por um governo no exílio ou um governo não central que procura usar suas atividades internacionais para obter reconhecimento por outros estados e, assim, transformar a protodiplomacia em diplomacia pura e simples pela conquista da independência e soberania (NOSSAL; ROUSSELL; PAQUIN, 2012, [s/n] tradução nossa).<sup>7</sup>

Essa definição é importante para casos como o da Catalunha, que ganhou contornos mais dramáticos com a aprovação, em outubro de 2017, do referendo separatista da região. O imbróglgio gerou forte reação por parte de Mariano Rajoy, então presidente do governo da Espanha, que atuou para impedir o processo e deter os políticos envolvidos na organização do referendo. Carles Puigdemont, ex-líder da Generalitat que atuou ativamente para a separação da região, está atualmente exilado na Bélgica.

Ao analisar o caso catalão até 2015, Vicuña (2015) destaca um redirecionamento da atuação internacional da região em 2012 a partir do segundo mandato de Artur Mas, economista e político catalão, nacionalista e independentista, e presidente do governo da Catalunha entre 2010 e 2015. De acordo com o autor, o governo de Artur Mas baseou-se no “direito de decidir” ao colocar a transição nacional como prioridade de seu governo (VICUÑA, 2015, p. 43). Para Vicuña, a Catalunha buscava alcançar um *status* de ator internacional e construir um sistema de alianças que pudesse sustentar uma eventual secessão. Apesar disso, o autor questiona a utilização do termo protodiplomacia naquele momento, por entender que a narrativa de promoção internacional da região não estava concentrada na independência, mas na legitimidade do processo interno de autodeterminação. Segura (2017) tem uma posição semelhante quando afirma que a atividade internacional da Catalunha estava relativamente normalizada junto ao governo espanhol, sendo comparada com ações de outras regiões autônomas como o País Basco. Contudo, a partir de 2012, a região passou a intensificar sua atuação internacional, configurando assim uma atuação protodiplomática.

---

7 “[Protodiplomacy,] as the prefix suggests, is a primitive or rudimentary diplomacy, usually pursued by a government-in-exile or a non-central government that is seeking to use its international activities to gain recognition by other states and thereby transform protodiplomacy into diplomacy pure and simple by the achievement of independence and sovereign statehood”.





A literatura identifica, portanto, dois tipos ideais e antagônicos de atividades internacionais de entes subnacionais: a paradiplomacia indicando as atividades complementares aos Estados e que não geram qualquer tipo de tensionamento; e o conceito de protodiplomacia para identificar as iniciativas destinadas à separação do Estado. Contudo, a divisão dessas atividades nessas duas categorias conceituais é insuficiente, sobretudo quando consideramos casos em que a atividade dos entes não possui conteúdo separatista, mas geram conflitos importantes com o governo central.

Diante disso, esta pesquisa parte da hipótese de que a caracterização do debate sobre a atuação internacional de governos subnacionais nesses dois tipos ideais e antagônicos (paradiplomacia/protodiplomacia) é limitador e deixa vazios conceituais intransponíveis, pois um leque razoável de atividades não pode fazer parte dessa tipificação clássica, gerando dificuldades, limitando a compreensão dos processos e de seus impactos na condução da política internacional e limitando o avanço desse campo de pesquisa. No Brasil, por exemplo, é possível identificar casos em que as atividades dos governos subnacionais geraram atritos importantes com o governo federal, mas que não podem ser classificadas como ações protodiplomáticas. Esse tipo de tensionamento não é recorrente no país, mas a identificação desses casos evidencia uma limitação teórica e metodológica e abre espaço para uma discussão mais ampla sobre as ferramentas analíticas mais adequadas para conceituar tal fenômeno.

Para enfrentar essa problemática, esta pesquisa se apoia em bibliografia clássica do tema, identificando o histórico desse campo de estudo na ciência política e nas relações internacionais, com destaque para as tipologias propostas pela literatura nas últimas décadas. Essa revisão, juntamente com pesquisas qualitativas, permite identificar lacunas conceituais na atuação internacional de atores subnacionais no caso brasileiro. Diante disso, o artigo está subdividido em dois principais tópicos: o primeiro procura analisar as principais limitações conceituais da paradiplomacia no Brasil e no mundo, com foco na problematização das atividades subnacionais que não se enquadram nas duas principais categorias apresentadas pela literatura; o segundo considera o debate no Brasil, tendo em vista os esforços conceituais apresentados até o momento.





# 1 As limitações conceituais da paradiplomacia

## 1.1 As atividades internacionais dos governos subnacionais no Brasil

No Brasil, ações internacionais de governos estaduais são identificadas desde a República Velha (1889-1930). Entretanto, os esforços para a construção de um marco conceitual desse processo somente ganharam espaço a partir década de 1980, estimulados pela intensificação destas atividades. As primeiras atividades desse tipo no Brasil tinham por objetivo a concessão de empréstimos internacionais para o desenvolvimento do agronegócio na região de São Paulo e Minas Gerais (RODRIGUES, 2004). No final dos anos de 1980 e início da década de 1990, há uma intensificação dessas atividades, com a participação de governos subnacionais brasileiros em convênios, acordos bilaterais, acordos de cooperação com agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O grau de envolvimento no Brasil é variável e cada região acaba por considerar necessidades específicas para o estabelecimento de suas prioridades. Na região Norte<sup>8</sup>, as atividades estão voltadas para a integração entre a região amazônica e a subcaribenha, que se explica pela aproximação dos estados com a Guiana, Suriname e Guiana Francesa. No Sul<sup>9</sup> do país, os governos objetivam intensificar as relações com os demais países do Mercosul<sup>10</sup>, explorando principalmente as possibilidades comerciais. Já nas regiões Nordeste<sup>11</sup> e Centro-Oeste<sup>12</sup>, o objetivo tem sido a promoção do comércio exterior (BRIGAGÃO, 2005).

É na região Sudeste<sup>13</sup> do país, entretanto, que o envolvimento dos governos subnacionais ocorre com maior diversificação e intensidade, por meio de mecanismos de articulação tais como: a cooperação técnica, a promoção comercial,

---

8 Dentre as pesquisas realizadas sobre a atuação no Norte do país, podemos citar as análises de Abdala (2007), Gomes Filho e Vaz (2008), Gomes Filho (2011) e de Santos (2017).

9 Sobre a atuação internacional na região Sul do país, podemos citar os trabalhos de Nunes (2005), Salomón e Nunes (2007), Meirinho (2015), Ferreira (2015) e Martins (2017).

10 Dentre os trabalhos voltados para a análise do envolvimento dos governos subnacionais brasileiros no Mercosul e na rede Mercocidades, podemos citar Meneghetti Neto (2005), Mariano e Mariano (2005), Vigevani e Wanderley (2005), Silva (2006), Prado (2009), Medeiros e Saraiva (2009), Prado (2011), Almeida (2012), Melo (2013), Junqueira (2014), Luzia (2016), Sadeck, Froio e Medeiros (2017).

11 Dentre os trabalhos que analisam a atuação internacional na região Nordeste, podemos citar: Saraiva (2004), Ribeiro (2009), Morais (2011), Maia (2012), Siqueira (2012) e Almeida (2013).

12 Sobre a região Centro-Oeste, podemos citar os trabalhos de: Nascimento (2016) e Gatto (2012).

13 Levantamento realizado por Ribeiro (2009) destaca que 71% dos municípios brasileiros possuem atuação internacional. De acordo com essa pesquisa, os dados sobre o envolvimento por região são: 51,7% para a região Sudeste, 24,1% na região Sul, seguido de 13,8% para a o Nordeste e 10,3% para a região Norte do país.





o investimento e o fortalecimento político das regiões por meio da participação em redes internacionais de cidades<sup>14</sup>.

Discorrendo sobre as principais características da ação subnacional no Brasil, Farias (2000) destaca o caráter pragmático das ações e o envolvimento em atividades limitadas a questões de *low politics* (promoção comercial, intercâmbio cultural, turismo, convênios tecnológicos, cooperação técnica, investimentos). Em geral, essas ações se diluem nas atividades gerais dos governos, sendo que a extensão e a direção do envolvimento internacional geralmente são determinadas pela vontade política dos governantes, das possibilidades comerciais e dos interesses individuais de cada estado ou município brasileiro (FARIAS, 2000; VIGEVANI, 2007).

Dessa maneira, as ações dos governos subnacionais no Brasil tendem a ser cooperativas e complementares ao governo federal. Contudo, Vigevani (2006) argumenta que alguns governos, com objetivo de atrair investimentos estrangeiros, geram crises com o governo federal ao proporem favorecimentos fiscais não pactuados no âmbito federal. Ainda segundo o autor, “alguns estados como o Rio Grande do Sul e Bahia, em certas ocasiões chegaram a causar problemas para o pacto federativo em razão da ação assimétrica adotada para a atração de investimentos” (VIGEVANI, 2006, p. 130).

Uma importante crise causada pelas ações internacionais realizadas por um governo subnacional no Brasil ocorreu durante o governo de Leonel Brizola, no Rio Grande do Sul. Em 1962, o então governador estatizou duas subsidiárias das empresas multinacionais estadunidenses: a Companhia Energia Elétrica Rio Grandense (CEERG), pertencente à Bond and Share, e a Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da International Telephone & Telegraph (ITT), transformando a empresa na Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT). A CEERG era a prestadora dos serviços de eletricidade para Porto Alegre e região. De acordo com Silva (2015), tratava-se de uma poderosa corporação internacional que operava no Brasil desde a década de 1920 e controlava 70% da produção de energia no país. A desapropriação da concessionária pelo

---

14 Na região Sudeste, podemos citar os trabalhos de Perpétuo (2010), Pereira (2010, 2014), Salles e Vieira (2014) e Oliveira (2017) sobre a atuação internacional no estado de Minas Gerais. No Espírito Santo, temos o trabalho de Henriques Filho (2016). No estado e município de São Paulo, podemos citar o trabalho de Barreto (2001), a pesquisa no âmbito do Cedec, PUC-SP e Unesp (2007), bem como os de Batista (2010), Yahn Filho (2011), Araújo (2012), Alves (2013), Farias (2015), Andrade (2015), Vital (2016). Neves (2013), Besen (2016), Melo (2016), Mendes (2017) e Mendes e Figueira (2017), por sua vez, apresentam trabalhos sobre a atuação do estado do Rio de Janeiro. No estado do Espírito Santo, podemos citar o trabalho de Henriques Filho (2016)





governo respondia a uma promessa de campanha e tinha por objetivo reverter os problemas relacionados ao abastecimento e à interrupção do fornecimento de energia elétrica na região. Em visita ao presidente Kennedy no mesmo ano, o então presidente João Goulart teve de explicar o caso. Naquela oportunidade, o presidente dos Estados Unidos exigiu uma “indenização rápida e justa” e exigiu o comprometimento do presidente na solução pacífica e negociada da crise (BEMFICA, 2007). Posteriormente, em 1962, ocorreu a expropriação pelo governo da subsidiária local da ITT, vinculada ao grupo Morgan, após o impasse entre a empresa e o governo sobre a avaliação do acervo da operadora.

As encampações geraram grande repercussão na imprensa e contou com forte reação do governo estadunidense, que passou a considerar o então governador do Rio Grande do Sul o responsável direto pelo agravamento nas relações entre Estados Unidos e Brasil (BANDEIRA, 1979). Essa percepção ganhou força com a sinalização de outros estados brasileiros, como Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, que passaram a flertar com a ideia de nacionalização de outras concessionárias de serviços públicos, agravando a relação bilateral no governo João Goulart (BANDEIRA, 1979). Com o golpe militar de 1964, estabeleceu-se um alto nível de centralização no governo brasileiro, impossibilitando qualquer tipo de engajamento internacional de governos subnacionais, centralização essa que somente começou a se alterar durante a transição democrática, época em que as autonomias subnacionais foram gradativamente sendo devolvidas. Para Souza (2006), “a descentralização trouxe como uma de suas principais bandeiras a ‘restauração’ do federalismo e a descentralização, mediante a elaboração de uma nova Constituição” (SOUZA, 2005, p. 191).

A moratória do Eurobônus de Minas Gerais, decretada em 1999 por Itamar Franco, então governador do estado, foi outro caso de tensão. A crise começou logo após o informe do Ministério da Fazenda aos organismos financeiros internacionais do risco de inadimplência do estado, gerando a suspensão de valores em fase de desembolso. O caso acabou contribuindo para o agravamento da crise econômica brasileira como um todo naquele período, como nos mostra Rodrigues (2004). Ao analisar o federalismo brasileiro, Ames (2003) critica os excessos de independência dos estados e faz referência a esse caso, afirmando que “as unidades subnacionais ainda têm muito mais privilégios fiscais do que responsabilidades” (AMES, 2003, p. 349). Para Rodrigues (2004), o caso de Minas Gerais “foi, possivelmente, o mais revelador do nível de conflituosidade no âmbito civil a que podem chegar um governo subnacional e a União, envolvendo as relações internacionais do Brasil





na segunda metade do século XX” (RODRIGUES, 2004, p. 215). Marcovitch (2014) também reforça o argumento segundo o qual a competência para a formulação e execução da política externa é do governo federal, através do Itamaraty, e relembra que “algumas iniciativas de Estados que assinaram diretamente acordos internacionais claramente se chocaram com a competência exclusiva do Ministério das Relações Exteriores (MRE)” (MARCOVITCH, 2014, p. 10).

Diante disso, é possível identificar alguns tensionamentos entre o envolvimento internacional dos governos subnacionais e a esfera federal, embora seja inegável a constatação de que casos desse tipo são raros no país. Por isso, definir as atividades no Brasil exclusivamente como ações paradiplomáticas é uma decisão problemática. Apesar de isolados, esses casos expõem contradições importantes que merecem uma reflexão sobre os limites dos termos propostos pela literatura para a compreensão da atividade subnacional, inclusive para o caso brasileiro.

## **1.2 Atividades internacionais de governos subnacionais nos Estados Unidos**

O caso brasileiro certamente não é o mais emblemático quando analisamos as tensões entre atividades internacionais de governos e entes subnacionais. Se excluirmos as iniciativas protodiplomáticas, é possível concluir que as dificuldades mais evidentes entre as ações de estados e municípios e o governo nacional ocorrem nos Estados Unidos. O caso estadunidense é emblemático, pois leva os tensionamento às últimas consequências, gerando conflitos jurídicos e institucionais entre estados e governo federal. Esses tensionamentos e conflitos são identificados principalmente pelas ações desenvolvidas pelos legislativos estaduais. Nesse sentido, destacam-se, como exemplos principais de atividades estaduais com constrangimentos para Washington, as temáticas ambientais e migratórias.

O endurecimento das leis de imigração, com o aumento no número de deportações de imigrantes, e a flexibilização dos compromissos assumidos na temática ambiental estiveram na agenda de Trump durante sua campanha. Muito embora o republicano tenha colocado em prática tais medidas, a Califórnia, sexta maior economia do país, tem assumido a liderança de um movimento de resistência a essa agenda. Na semana seguinte ao discurso de posse do presidente, o governador democrata Jerry Brown deixou claro que a Califórnia não perseguiria os imigrantes, não retiraria o direito ao atendimento à saúde conquistado com o *Obamacare* e que manteria sua posição no respeito aos acordos multilaterais voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas (SANDOVAL, 2018; ZEZINA,





2017). A implementação dessas medidas teve intensa repercussão na Califórnia, estado com maior número de imigrantes na federação estadunidense (PUBLIC POLICY INSTITUTE OF CALIFORNIA, 2018) e que votou em peso na chapa opositora, encabeçada por Hillary Clinton, em 2016 (CNN, 2016). Em outubro de 2017, contrapondo-se claramente à postura do governo Trump, o estado da Califórnia se tornou o primeiro estado-santuário norte-americano com a assinatura da lei SB54 proposta pelo presidente do Senado Kevin de León (CALIFORNIA, 2017). A nova lei beneficia imigrantes indocumentados de ações de deportação conduzidas pelo governo federal.

Na temática ambiental, contrariando a promessa de campanha do governo Trump de abandonar o Acordo de Paris<sup>15</sup>, o governo da Califórnia reforçou suas ações com objetivos que incluem a redução das emissões de gases para 40% dos níveis de 1990 até 2030 (REIS, 2017; MILMAN, 2017). O estado tem participado de todas as conferências internacionais vinculadas ao Acordo de Paris e tem impulsionado seu próprio acordo de redução de emissões com outros governos subnacionais. É importante destacar também que essa não é a primeira vez que governos subnacionais contrariam uma decisão do governo nessa temática. Em 2001, por exemplo, mesmo com a rejeição formal do protocolo de Kyoto pela administração Bush, os estados norte-americanos do Arizona, Califórnia, Novo México, Oregon, Washington, Utah e Montana se propuseram a adotar medidas de redução de gases de efeito estufa pela adesão ao projeto Western Climate Initiative (WCI) criado em 2007 (EATMON, 2009).

A instrumentalização da atuação internacional de governos subnacionais para fins políticos nos Estados Unidos é tema de destaque na literatura. Hocking (1993) e Keating (2004) já destacavam que a participação internacional de governos subnacionais também pode ser explicada por motivações políticas. E, no caso da Califórnia, as ações parecem caminhar nesse sentido. Ademais, a hipótese partidária, desenvolvida por Schiavon (2010) sobre o caso mexicano, parece viável também para o caso estadunidense: observa-se uma maior incidência desse tipo de engajamento internacional quando o partido majoritário no estado federado é diferente do partido do presidente e/ou do partido majoritário no Congresso. Nesse caso, se considerarmos que a partir de 2017 os democratas não possuem a maioria no Congresso, o impulso desse estado para ocupar maiores espaços de

---

15 O Acordo de Paris foi assinado em 2016 e estabelece metas para limitar o aumento da temperatura global e reduzir a poluição emitida por fábricas e veículos, bem como frear o desmatamento, objetivando limitar o aumento da temperatura do planeta (UNITED NATIONS, 2015).





poder no plano internacional deve aumentar se tal situação se mantiver. Caso a hipótese se confirme, poderemos afirmar que, nos Estados Unidos, esse tipo de engajamento internacional tem relação direta com as correlações de força político-partidárias presentes no cenário doméstico.

Outro instrumento utilizado pelos governos subnacionais norte-americanos tem sido a implementação de sanções econômicas a terceiros países. São exemplos de ações dessa natureza as sanções aplicadas nos anos de 1980 por 23 estados e 80 cidades com o objetivo de proibir a realização de operações comerciais das empresas dessa região com a África do Sul, muito antes do Congresso aprovar uma série de restrições diretas ao governo pró-*apartheid* em Pretoria (GUAY, 2000; MCMILLAN, 2008, FRY, 1998). Nesse caso, mesmo após pronunciamento do presidente George Bush, em 1991, de que as sanções deveriam ser retiradas após acordo em Pretória, mais de 100 governos estaduais e municipais continuaram, dois anos depois, a manter leis e estatutos que impunham restrições ao investimento e à atividade comercial relacionados com a África do Sul (FRY, 1998, p. 94).

A repercussão desse tipo de atividade vai além dos impactos no nível das relações intergovernamentais. Um caso emblemático foi o boicote realizado pelo estado de Massachusetts em 1996. Nesse período, o estado aprovou sanções econômicas que proibiam empresas norte-americanas de comercializar com Burma/Myanmar alegando questões humanitárias. O argumento utilizado foi o de que os estados e governos locais deveriam tomar a liderança no combate às violações de direitos humanos (DENNING; MCCALL, 2000). A lei teve repercussões no plano doméstico e internacional. Um painel foi aberto na OMC pelo Japão e União Europeia sob o argumento de que a legislação era contrária às normas de comércio internacional acordadas pelo governo norte-americano. O caso foi levado à Suprema Corte que decidiu pela inconstitucionalidade da lei e levantou discussões sobre a autonomia estadual e as ameaças que tais atividades trazem para a unidade da política externa. Na opinião de Fry (2007), esse tipo de posicionamento “sem dúvida, complica os esforços de Washington de falar com uma só voz sobre questões econômicas internacionais importantes” (FRY, 2007, p. 43)<sup>16</sup>.

Essas ações identificadas no caso norte-americano representam um importante desafio conceitual e levantam dúvidas quanto à divisão utilizada pela literatura quando trata do envolvimento internacional dos atores subnacionais. Se considerarmos que a natureza e as motivações dessas ações nos estados

---

<sup>16</sup> Versão original do texto: “*undoubtedly complicates Washington’s efforts to speak with one voice on important international economic issues*” (FRY, 2007, p. 43).





norte-americanos são distintas, concluímos que o conceito de “paradiplomacia” é insuficiente para caracterizar e definir integralmente as atividades internacionais desenvolvidas por tais atores. O mesmo ocorre com o termo “protodiplomacia”, que se destina a classificar movimentos de secessão, bem como seu reconhecimento diplomático internacional (DUCHACEK, 1988, p. 22).

### 1.3 As limitações conceituais da paradiplomacia

Embora se reconheça que tais atividades geram conflitos legais, no caso norte-americano, e constrangimentos ao governo nacional, no caso brasileiro, é certo que essas atividades não objetivam a separação dessas regiões de seus governos centrais. Além das limitações pontuadas até aqui sobre a paradiplomacia para analisar as ações que fogem de seu escopo, o conceito acaba sendo adotado pela literatura de forma vaga e sem definições claras. Ao analisar o conceito, Ribeiro (2009) destaca que a palavra acabou adquirindo outros significados inclusive ampliando a sua definição ao incorporar as atividades de atores não estatais no cenário exterior. Tal ampliação gera imprecisões conceituais importantes, fazendo, por exemplo, com que o termo se refira tanto à definição de um processo quanto ao próprio objeto de análise. Aguirre (1990), por exemplo, afirma que o uso livre do conceito de paradiplomacia em casos de envolvimento internacional de governos não centrais “pode gerar diferentes conotações e contradições” (AGUIRRE, 1990, p. 206, tradução nossa)<sup>17</sup>.

Como alternativas à paradiplomacia, outros conceitos já foram apresentados pela literatura. Kincaid (1984, 1990, 1999) propõe a utilização da “*constituent diplomacy*”, argumentando que o termo traz neutralidade para o debate além de evitar o entendimento corrente na literatura, sobretudo naquela que utiliza o conceito de paradiplomacia, de que as atividades de governos constitucionais são inferiores, auxiliares ou complementares à *high politics* da diplomacia do Estado nacional. Como argumenta o autor,

O que é “alta” ou “baixa” política depende da perspectiva do observador. Uma província que entra na arena global para garantir investimentos de capital e instalações industriais que possam resgatá-la do esquecimento econômico é, do ponto de vista da província, engajada na ‘alta política’. Termos como micro-

---

17 “[Paradiplomacy] entitles the user to use it freely with all its diverse and contradictory connotations (for example non-governmental, corporate or private), and, in particular, to apply it to the case of international involvement of Non-central governments”





diplomacia e paradiplomacia que implicam que a diplomacia constituinte é inferior à diplomacia do Estado-nação exibem um viés do Estado-nação e necessariamente assumem que todo Estado-nação é um representante legítimo e competente dos interesses do povo que habita seu território. Muitos grupos de nacionalidade e governos dentro dos estados-nação se oporiam a tal caracterização de seus esforços para obter reconhecimento internacional de suas reivindicações de autonomia. (KINCAID, 1990, p. 54, tradução nossa)<sup>18</sup>

A percepção de que as ações implementadas pelos governos subnacionais representam atividades consideradas de baixa política acaba por marginalizar esse processo, limitando-se a reconhecer tais atividades como políticas públicas. Como destaca o autor, a interpretação sobre o que é alta ou baixa política é variável e não deveria, portanto, balizar as análises e o debate sobre a atividade internacional dos governos constitucionais. Além de nebulosa, tal subdivisão tem limitações quando analisamos os casos já citados em que o envolvimento de governos subnacionais gera conflitos jurídicos e constrangimentos ao Estado nacional.

Hocking (1993) busca uma definição mais ampla da atuação internacional dos governos subnacionais ao propor o conceito “*multilayered diplomacy approach*”, ou diplomacia multicamadas. Para o autor, o termo paradiplomacia deve ser substituído pela adoção de um enfoque analítico que considere a participação de governos não centrais na política internacional de forma cooperativa e não segmentada, rejeitando as categorias propostas por Soldatos (1990) e Duchacek (1984, 1986, 1990). Segundo o autor, a definição clássica não reflete o cenário internacional contemporâneo, onde as fronteiras entre o doméstico e o internacional são flexibilizadas. Ao contrário, os termos acabam reforçando essa distinção, ao enfatizar os elementos de conflito entre a ação subnacional e a nacional. Como destaca o autor,

A diplomacia internacional é vista não como um processo segmentado presidido por *gatekeepers* incontestáveis, mas como uma rede de interações, com atores diversos e cambiantes, que irá interagir de diferentes maneiras

---

18 “What is ‘high’ or ‘low’ politics depends on one’s perspective. A province that enters the global arena to secure capital investments and industrial facilities that may rescue it from economic oblivion is, from the provincial perspective, engaged in ‘high politics’. Such terms as micro-diplomacy and paradiplomacy that imply that constituent diplomacy is inferior to nation-state diplomacy exhibit a nation-state bias and necessarily assume that every nation-state is a legitimate and competent representative of the interests of the people who inhabit its territory. Many nationality groups and governments within nation-states would object to such characterization of their efforts to gain international recognition of their autonomy claims”





dependendo do problema, seus interesses e capacidade de operar em um ambiente político multinível (HOCKING, 1993, p. 36, tradução nossa)<sup>19</sup>

Ainda segundo Hocking (1993, p. 36), a adoção dessas categorias reforça uma imagem de conflito entre os governos centrais e as regiões no ambiente internacional, contribuindo, com isso, para o estabelecimento de tensões entre essas esferas do federalismo. Por considerar que tais ações oferecem um padrão de cooperação entre as autoridades políticas, o termo “*multilayered diplomacy*” seria o mais adequado, pois “os GNCs [governos não centrais] na verdade são ‘atores’ totalmente internacionais, mesmo que sejam tão complexos e ‘plurais’ quanto o ‘estado’ ao qual pertencem” (HOCKING, 1993, p. 201, tradução nossa)<sup>20</sup>. Na mesma direção, Aguirre (1999), ao problematizar o conceito da paradiplomacia, argumenta que a participação de governos não centrais (GNCs) na atividade internacional não deve ser entendida como anormal, paralela ou como uma forma de diplomacia. Por considerar que o envolvimento dos governos não centrais deve ser analisado sob uma perspectiva mais ampla, para além da relação com o Estado nacional, o autor propõe o conceito “*postdiplomatic*”: Para o autor, “o envolvimento internacional dos GNCs poderia muito mais apropriadamente ser rotulado de ‘pós-diplomático’, porque é um processo que vai além do estado-nação, isto é, ‘além da diplomacia’” (AGUIRRE, 1999, p. 205, tradução nossa)<sup>21</sup>.

Tanto Hocking (1993) quanto Aguirre (1999) partem de um pressuposto comum: o de que o cenário internacional contemporâneo contribuiu para uma maior flexibilização nas estruturas de governança internacional e permitiu um maior engajamento de estruturas não centrais no plano exterior. Nesse sentido, a discussão desses atores está vinculada aos esforços teóricos que buscam uma aproximação dos conceitos de paradiplomacia ao de governança global. Uma das referências nesse debate é Robert Kaiser (2005), que adota uma tipologia com base nos conceitos de paradiplomacia e governança global em múltiplos níveis para analisar, em perspectiva comparada, o crescimento da atuação e do papel dos governos subnacionais nos Estados Unidos e Alemanha. Nessa perspectiva, o estudo das formas de atuação da paradiplomacia deve levar em consideração o próprio

---

19 “*International diplomacy is regarded not as a segmented process presided over by undisputed gatekeepers but as a web of interactions with a changing cast of players which will interact in different ways depending on the issue, their interests and capacity to operate in a multilevel political environment*”

20 “*the NCGs actually are fully international ‘actors’, even if as complex and ‘plural’ as the ‘state’ to which they belong*”

21 “*The international involvement of NCGs could much more properly be labeled ‘postdiplomatic’, because it is a process that moves beyond the nation-state, that is, ‘beyond diplomacy’*”





sistema de governança global, por entender que tais atividades são moldadas pela natureza da governança multinível (MAGONE, 2006). Como destaca Kaiser,

A combinação de ambos os conceitos numa perspectiva comparativa permite a análise de todo o espectro do envolvimento internacional dos governos subnacionais em ambos os países. Além disso, a aplicação de ambos os conceitos analíticos parece ser apropriada, especialmente devido ao fato de que as atividades paradiplomáticas dos atores subnacionais estão intimamente ligadas a tipos específicos de interação multinível. (KAISER, 2005, p. 90-91, tradução nossa)<sup>22</sup>

A semelhança do conceito proposto por Hocking (1993) com outros presentes nos estudos de governança é enfatizada por Kaiser. Esse último reconhece que o conceito de diplomacia multifacetada tem relação com outro debate teórico que surge mais ou menos na mesma época, isto é, o debate sobre a integração regional da Europa. Os dois esforços de pesquisa teriam, portanto, pressupostos comuns, sendo o principal deles a rejeição da separação entre política doméstica e internacional, mantida por modelos analíticos centrados no Estado (KAISER, 2005, p. 92). Também se observam importantes aproximações envolvendo o estudo sobre a atuação internacional de governos subnacionais e o estudo da governança multinível nos trabalhos de Holley (2013), especialmente quando o autor analisa o envolvimento de governos subnacionais norte-americanos em ações de sustentabilidade ambiental. Os trabalhos de Kölling, Stavridis e Sola (2007), Magone (2006), Marks e Hooghe (2003) e Dickson (2014) também merecem destaque por produzirem esforços teóricos de aproximação entre esses dois níveis de governos, bem como de suas formas de governança.

Já Cornago (2010) sugere o conceito *diplomacia subestatal*. Para o autor, o termo evitaria o que ele chama de disputas terminológicas intermináveis, e conclui dizendo que “a ‘diplomacia subestatal’ pode talvez ser uma denominação mais apropriada para uma realidade que está se tornando comum nos processos diários de formulação de políticas [...] e é cada vez mais aceita pelo próprio sistema diplomático” (CORNAGO, 2010, p. 13, tradução nossa)<sup>23</sup>. A proposta se

---

22 “the combination of both concepts in a comparative perspective, allows for the analysis of the whole spectrum of international engagement of subnational governments in both countries. Furthermore, the application of both analytical concepts seems to be appropriate especially because of the fact that paradiplomatic activities by subnational actors are closely linked with specific kinds of multi-level interaction.”

23 “‘sub-state diplomacy’ can perhaps be a more appropriate denomination for a reality that is becoming commonplace in the daily policy-making processes [...] and is increasingly accepted by the diplomatic system itself”





justifica porque, segundo o autor, essa falta de precisão conceitual complica de forma significativa os esforços de sistematização das pesquisas sobre o tema. Sobre isso, o autor afirma que essa ambiguidade conceitual representa um sério desafio para esse campo de estudo, complicando inclusive o desenvolvimento de pesquisas empíricas sobre o tema (CORNAGO, 2010, p. 13). Na opinião do autor, o termo *diplomacia subestatal* poderia conciliar as várias denominações utilizadas na literatura para designar a atividade internacional subnacional.

## **2 Os esforços conceituais no Brasil: novas formulações, problemas antigos**

A busca por novos conceitos para dar conta das atividades internacionais dos governos subnacionais motivou algumas importantes iniciativas no Brasil. O termo “política externa federativa” foi proposto por Rodrigues (2004) para indicar “a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2004, p. 40). Com isso, o autor procurou enfatizar uma perspectiva autônoma dos governos subnacionais, diferenciando-se, portanto, do termo *diplomacia federativa* (BOGÉA, 2001), oficialmente utilizada pelo Itamaraty e que atribui exclusividade para o governo federal na condução dos assuntos internacionais (RODRIGUES, 2004).

Não obstante, a dificuldade na utilização desse conceito está justamente na vinculação ou não das atividades de governos subnacionais às ações de política externa. Em outro trabalho, Rodrigues (2008, p. 1024) reconhece a polêmica: “Os governos estaduais e municipais possuem além de relações externas uma política externa subnacional/federativa, dissociada da política externa nacional ou convergente a ela?”. Para o autor, apesar da recusa por parte do governo federal em aceitar que os governos subnacionais façam política externa, considerada de competência exclusiva do Estado nacional, “é lícito afirmar, da perspectiva acadêmico-científica, que alguns governos subnacionais têm, ou tiveram, política externa. As razões para esse fenômeno costumam ser muito díspares, dependendo do referencial de análise” (RODRIGUES, 2008, p. 1024).

Constata-se, portanto, que a defesa de que os governos subnacionais fazem política externa é motivo de intenso debate e críticas, sobretudo quando consideramos a atuação de governos subnacionais brasileiros. Nos Estados





Unidos, como dissemos, é possível identificar atividades e posicionamentos por parte de governos estaduais e municipais que podem ser caracterizados como política externa subnacional. Alguns casos, citados anteriormente, foram objeto de discussão tanto no plano doméstico (pelo Congresso e governo federal) quanto internacional (como o embargo aplicado pelo estado de Massachusetts em 1996 à Burma e que motivou a criação de um painel na OMC pela União Europeia e Japão).

Tal comportamento é reflexo do próprio federalismo nos Estados Unidos que, desde sua fundação, é caracterizado por uma relação ora dual, ora cooperativa entre as unidades federativas. Trata-se de tensões que refletem a natureza do federalismo norte-americano marcado por iniciativas autonomistas dos estados federados diante de um governo federal centralizado (PRADO, 2013). Esse tipo de comportamento é específico do federalismo norte-americano. Segundo autores como Fry (1998) e Denning e McCall (2000), essa característica institucional pode gerar prejuízos para o governo federal. Como destaca Fry,

de tempos em tempos, as posições políticas ou ações adotadas pelos governos estaduais e municipais claramente têm divergido das prioridades da política externa de Washington, e essas discrepâncias têm o potencial de prejudicar tanto a conduta da política externa quanto a reputação internacional dos Estados Unidos. (FRY, 1998, p. 96, tradução nossa)<sup>24</sup>

Entretanto, no Brasil, ainda que algumas ações realizadas pelos governos estaduais e municipais tenham gerado algum atrito com o governo federal, elas não podem ser definidas como atividades de política externa. Pelo contrário, a atuação dos governos subnacionais brasileiros não seguem uma lógica estrategicamente definida. Elas seguem a dinâmica descrita por Keating (1998) de *stop and go*, ou seja, ações sem estratégias definidas e que não perduram no tempo, dependendo muitas vezes da vontade política do governante para a sua manutenção.

A percepção do Estado brasileiro sobre as atividades internacionais dos entes federados (estaduais e municipais) foi tema do trabalho de Miklos (2010), que analisou as tentativas por parte do governo brasileiro de buscar acompanhar e coordenar esse tipo de envolvimento, evitando possíveis conflitos com os interesses do governo brasileiro no exterior. Em referência a esse processo, os termos

---

24 “From time to time, policy positions or actions taken by state and local governments clearly have been at variance with Washington’s foreign policy priorities, and these discrepancies have the potential to damage both the conduct of foreign policy and international reputation of the United States”





*diplomacia federativa* ou *cooperação internacional descentralizada*, utilizados pelo Itamaraty (BOGÉA, 2001; RODRIGUES, 2008), procuram afastar a percepção de que o envolvimento desses atores ocorre sem o acompanhamento do governo federal ou que as ações concorrem com a política externa nacional.

Os esforços e estímulos da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) em promover as ações de cooperação Sul-Sul descentralizada no país é uma resposta a esses esforços para minimizar possíveis tensões com a atividade subnacional. O documento com as diretrizes do programa esclarece que seu objetivo é

aproveitar o potencial estratégico da Federação Brasileira no fortalecimento dos governos subnacionais, apoiando a articulação de suas ações internacionais com a Política Externa do Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, tornando-a mais acessível ao conjunto da Federação. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SUBCHEFIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS, 2012, p. 2)

As ações são coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que se responsabiliza pela avaliação dos projetos e liberação do valor do financiamento (duzentos mil dólares americanos).

Mesmo a designação dessas atividades como *cooperação descentralizada* tem recebido críticas dos próprios governos subnacionais envolvidos. Em princípio, tais ações não poderiam ser definidas como paradiplomacia, uma vez que a cooperação Sul-Sul descentralizada representa claramente uma política de governo. Contudo, na I Reunião da Cooperação Descentralizada do Brasil, em julho de 2012, a utilização do termo foi criticada “por este associar-se a uma visão/experiência eurocêntrica que supostamente exclui – ao menos semanticamente – a participação do nível nacional do processo”. Naquela oportunidade, foi proposta a utilização do conceito *cooperação multinível*, entendendo que esse seria “mais inclusivo e coerente com a experiência brasileira até então desenvolvida, apontando, inclusive para a importância do alinhamento de interesses entre os diversos níveis de governo nas relações com contrapartes na relação internacional” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SUBCHEFIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS, 2012, p. 5 apud APRIGIO, 2015, p. 110). Apesar do termo alternativo, as reuniões subsequentes mantiveram o termo *cooperação descentralizada* para se referir às atividades de cooperação pelos governos subnacionais.

Podemos identificar aproximações teóricas no Brasil com o conceito de diplomacia multicamadas, proposto por Hocking (1993), no trabalho de Yahn Filho (2011) quando esse incorpora o marco teórico da governança multinível





para compreender as ações internacionais realizadas pela Região Metropolitana de Campinas (RMC). O autor analisa as várias formas de articulação entre os municípios, estados e a União, incluindo atores não governamentais, nas ações internacionais, buscando compreender a relação entre tais atividades e os interesses da política externa nacional. O autor argumenta que a RMC, tanto a legislação que a instituiu quanto seus órgãos, representam uma governança multinível estabelecida por meio de uma gestão compartilhada, vertical e horizontal (YAHN FILHO, 2011). Esse mecanismo seria responsável pela inclusão de outros atores no cenário internacional, contribuindo para a construção de vantagens competitivas regionais.

### **3. Uma nova agenda em um campo em formação**

O objetivo deste artigo foi analisar os esforços conceituais para a definição do envolvimento internacional de governos subnacionais no exterior e no Brasil. O termo “paradiplomacia” tem sido o mais recorrente na literatura. Como vimos, certas atividades não se encaixam no que se configuraria por ações paradiplomáticas por gerarem constrangimentos – em alguns casos, tensões – junto ao governo federal. Esse tipo de atividade não pode ser definida pelas categorias estabelecidas até o momento, por não representarem ações complementares ao Estado nacional ou corresponderem a iniciativas separatistas definidas pela literatura como protodiplomáticas.

A identificação e problematização dessas limitações conceituais nos permite compreender melhor determinadas ações dos governos subnacionais tanto no Brasil quanto no exterior. Outros termos foram cunhados, no exterior e também no Brasil, para definir a atividade internacional de governos federados. Entretanto, as propostas apresentadas também não consideram as tensões que alguns engajamentos internacionais de governos subnacionais podem gerar. Trata-se de casos que se encontram numa zona “nebulosa”, pois não se encaixam nas tipologias clássicas desse campo de estudo, marcadas por movimentos antagônicos de cooperação ou separação junto aos Estados nacionais.

Mesmo com as limitações apresentadas, o termo da paradiplomacia permanece como a principal referência. Apesar das alternativas propostas, o conceito é amplamente utilizado pela literatura no Brasil (LESSA, 2002; NUNES, 2005; VIGEVANI, 2007; SALOMÓN; NUNES, 2007; MIKLOS, 2010; FILHO; VAZ, 2008;





MILANI; RIBEIRO, 2011) e no exterior (ALDECOA; KEATING 1999; PAQUIN; LACHAPELLE, 2005; LECOURS, 2002). A utilização mais “consensual” do termo paradiplomacia para designar as ações no país parece se justificar porque, apesar de casos específicos discutidos anteriormente, as ações ocorrem apenas parcialmente desvinculadas das ações do governo central.

Ao problematizar a utilização desse conceito, Kuznetsov (2015) destaca que, apesar das deficiências levantadas pelos autores e das propostas alternativas a ele, o conceito permanece como referência:

O termo ‘paradiplomacia’ não é ideal e tem pontos vulneráveis que foram mencionados repetidamente por diferentes pesquisadores. Há também o problema da ambiguidade, mas a ‘paradiplomacia’ já se tornou a categoria estável no discurso das ciências sociais contemporâneas e está associada à maior parte dos pesquisadores que trabalham com a questão do envolvimento internacional dos governos regionais. (KUZNETSOV, 2015, p. 30, tradução nossa)<sup>25</sup>

Parte da literatura identifica, também, dificuldades para a fundação de uma perspectiva teórica mais abrangente para esses processos (CORNAGO, 2010; LECOURS, 2002; BURSENS; DEFORCHE, 2008; BLATTER et al., 2008; KUZNETSOV, 2015). Uma das explicações para isso está na própria metodologia empregada por boa parte dos trabalhos realizados nesse campo de estudo, majoritariamente descritivos. Ao analisar o estudo das atividades na Europa, por exemplo, Blatter et al. (2008) argumentam que a maior parte da literatura consiste na apresentação de estudos de caso que “*either have no theoretical framework or use quite different ones, making it very difficult systematically to derive general conclusions*” (BLATTER et al., 2008, p. 496 apud BURSENS; DEFORCHE, 2008, p. 11).

Bursens e Deforche (2008) reforçam o entendimento dos autores e sugerem a combinação de capacidades descritivas com a realização de estudos comparativos como modo de avançar no debate teórico sobre tais processos:

Sugerimos que a paradiplomacia segue o mesmo caminho da Governança Multinível: combinando as capacidades descritivas com uma estrutura teórica sólida da Política Comparada que permite entender por que as

---

25 “The term ‘paradiplomacy’ is not ideal and it has vulnerable points that were mentioned repeatedly by different researchers. There is also the problem of ambiguity, but ‘paradiplomacy’ has already become the stable category in contemporary social science discourse that is associated for the greater part of researchers with the issue of international involvement of regional governments”





regiões adquirem competências em política externa e por que determinadas regiões desenvolvem atividades particulares de política externa. (BURSENS; DEFORCHE, 2008, p. 15, tradução nossa)<sup>26</sup>

As críticas envolvendo uma ausência de esforços para a construção de um marco teórico mais amplo foram pontuadas também por Lecours (2002), quando esse afirmou que o estudo sobre a atuação internacional de governos subnacionais carecia de uma perspectiva teórica geral, além de possuir uma falta de foco na construção de estruturas analíticas gerais para orientar o estudo da paradiplomacia.

Contudo, essa interpretação possui problemas, inclusive, metodológicos. Primeiro porque o desenvolvimento de trabalhos descritivos e estudos de caso contribuem para a construção de um arcabouço teórico bem estruturado. Ou seja, o caminho inicial para o desenvolvimento de uma perspectiva teórica sobre a atuação de governos subnacionais é a observação e análise de casos específicos que evidenciam esse processo e possibilitam a generalização das motivações e mecanismos utilizados por esses atores.

Wang e Buzan (2014) trazem uma contribuição importante para esse debate em artigo sobre o desenvolvimento da escola inglesa e chinesa nas teorias de relações internacionais. No texto, os autores reforçam o entendimento segundo o qual a construção de conceitos de relações internacionais deriva da observação concreta da prática histórica: “Conceitos de RI, como o equilíbrio de poder, o gerenciamento de poder e, de fato, a própria sociedade internacional, derivam tanto, ou mais, da observação empírica da prática histórica quanto da teoria política” (WANG; BUZAN, 2014, p. 32, tradução nossa)<sup>27</sup>. Sendo assim, a dificuldade para a construção de um arcabouço teórico mais amplo para o estudo da atuação internacional dos governos subnacionais não seria decorrente da realização de trabalhos mais descritivos que utilizam estudos de caso como escolha metodológica.

Os autores acertam ao apontar dificuldades para a construção de um marco teórico mais amplo para esses estudos, mas erram na identificação das causas. O problema enfrentando não deriva dessa questão.

A literatura busca adequar o estudo da atuação de governos subnacionais a abordagens teóricas que muitas vezes marginalizam a temática ou o papel

---

26 “We suggest that paradiplomacy takes the same route as Multilevel Governance: combining the descriptive capacities with a sound theoretical framework from Comparative Politics that allows for understanding why regions acquire foreign policy competencies and why particular regions develop particular foreign policy activities”

27 “IR concepts such as the balance of power, great power management and indeed international society itself, derive as much, or more, from empirical observation of historical practice as they do from political theory”





exercido pelos governos subnacionais no campo das relações internacionais. A esse respeito, Cornago (2010) destaca que “a literatura sobre diplomacia sub-estatal nunca atraiu a atenção dominante nos estudos diplomáticos, nem no campo das relações internacionais, mas tornou-se assunto de debate acadêmico” (CORNAGO, 2010, p. 12, tradução nossa)<sup>28</sup>.

Relegar esse tipo de atividade a um plano secundário, sem uma análise mais cuidadosa dessas atividades que fogem ao padrão, é um equívoco, porque não permite uma compreensão mais ampla dos impactos que tais ações podem gerar no relacionamento com os Estados nacionais, ao colocar em xeque a percepção de que as atividades subnacionais no país são instrumentos de fortalecimento da diplomacia tradicional. É provável que a desconsideração desse tipo de atividade esteja relacionada à rejeição das correntes teóricas *mainstream* no campo da ciência política e das relações internacionais, ao reconhecer os governos subnacionais como atores internacionais, argumentando que a prerrogativa e a exclusividade para a atuação no exterior são dos governos nacionais.

Seria necessário dar um passo adiante ao colocar em evidência o papel exercido pelos governos subnacionais na política internacional. O avanço na construção de um arcabouço teórico mais amplo passa pela necessidade de romper com a afirmação de que a atuação internacional é uma prerrogativa exclusiva dos Estados nacionais, mostrando que as unidades subnacionais têm atuado internacionalmente e que, em muitos casos, as consequências dessas atividades e seus impactos colocam em xeque a interpretação de Estado unitário, mostrando uma dinâmica bem mais fragmentada das relações internacionais. O caso norte-americano evidencia essas contradições, mas não é o único, pois, como se procurou demonstrar aqui, determinadas ações realizadas no Brasil também fogem da definição corrente utilizada pela literatura especializada no tema.

## Referências

ABDALA, Fábio de Andrade. *Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) – 1992-2006*. 2007. 250 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

---

28 “Literature on sub-state diplomacy has never attracted mainstream attention in diplomatic studies, nor in the field of international relations, but it has become the subject of scholarly debate. Initially, the most influential works were more descriptive than explanatory in content”





- AGUIRRE Iñaki. *Making Sense of Paradiplomacy: An intertextual enquiry about a concept in search of a definition*. Regional and Federal Studies, v. 9, n. 1, 1999, p.185-209. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597569908421078> > . Acesso em 03 de março de 2018.
- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (org). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Portland, Frank Cass Publications, 1999.
- ALMEIDA, Felipe Cordeiro de. *Os governos locais brasileiros e o Mercosul: a influência da paradiplomacia na agenda de integração regional*. 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- ALMEIDA, Jordenia Adelaide de. *Atores Subnacionais e suas agendas nas Relações Internacionais: A captação de recurso externo através do Projeto Capibaribe Melhor e a gestão internacional da cidade do Recife*. 2013. 196 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.
- ALVES, Barbara Beatriz Maia Pinto. *Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada: o projeto de polícia comunitária – sistema KOBAN no município de São Paulo*. 2013. 93 f. Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais)- Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ANDRADE, Marina Moraes de. *Liberalização econômica e internacionalização de cidades: O caso de São Paulo (1989-2009)*. 2015.158 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Universidade Federal do ABC, Santo André.
- APRIGIO, André Edson Ribeiro de Souza. *A paradiplomacia e a atuação internacional de governos sub nacionais*. 2015. 150 f. Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais)- Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, Universidade do Minho, Braga, 2015.
- ARAÚJO, Izabela Viana de. *A Influência Partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo*. 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BANDEIRA, Luiz Alberto de V. Moniz. *Brizola e o trabalhismo*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979.
- BARRETO, Maria Inês. *Gestão estratégica do poder executivo do estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul*. 2001. 161f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BATISTA, Sinoel. *A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina. Experiências de São Paulo e Montevideú*. 2010. 161 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BEMFICA, Flávia Cristina Maggi. *Governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: desconstruindo mitos*. Dissertação (Mestrado em História). 2007. 140f. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.





- BESEN, Daphne Costa. *A estratégia municipal de internacionalização da cidade do Rio de Janeiro de 2009 a 2016: Rio, uma cidade global?*. 2016. 106 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BLATTER, J., M. Kreutzer, M. Rentl, and J. Thiele. *The Foreign Relations of the European Regions: Competences and Strategies*. *West European Politics*, v. 31, n. 3, 2008, p. 464-490. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380801939743> > . Acesso em 05 Mar.2018.
- BOGÉA, Antenor. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados Nacionais*. Tese (Trabalho final em Diplomacia, XLII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2001.
- BRIGAGÃO, Clóvis. *Relações internacionais federativas no Brasil: estados e municípios*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2005.
- BURSENS, P.; DEFORCHE, J. *Europeanization of subnational polities: the impact of domestic factors on regional adaptation to European integration*. *Regional & Federal Studies*, v.18, n.1, 2008, p.: 1-18. Disponível em < [http://steunpuntbov.be/rapport/s2A0906004\\_deforche\\_2008\\_paradiplomacy.pdf](http://steunpuntbov.be/rapport/s2A0906004_deforche_2008_paradiplomacy.pdf) > . Acesso 1 set. 2018.
- CALIFORNIA. Senate Bill n. 54, de 10 de maio de 2017. *SB-54 Law enforcement: sharing data.. An act to amend Sections 7282 and 7282.5 of, and to add Chapter 17.25 (commencing with Section 7284) to Division 7 of Title 1 of, the Government Code, and to repeal Section 11369 of the Health and Safety Code, relating to law enforcement*. California Legislative, p. 1-11, maio. 2017.
- CNN. *California results*. *CNN Politics*, California, 09 nov. 2016. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/election/2016/results/states/california> > . Acesso em: 20 dez. 2018.
- CORNAGO, Noé. *On the Normalization of Sub-State Diplomacy*. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 5, n.1-2, 2010, p.11-36. Disponível em < <https://brill.com/abstract/journals/hjd/5/1-2/hjd.5.issue-1-2.xml> > . Acesso em: 11 set. 2017.
- DENNING, Brannon; MCCALL, Jack H. *States' rights and foreign policy: some things should be left to Washington*. *Foreign Affairs*, v. 79, n.1, 2000, p. 9-14. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2000-01-01/states-rights-and-foreign-policy-some-things-should-be-left> > . Acesso: 20 jul 2018.
- DICKSON, Francesca. *The internationalisation of regions: paradiplomacy or multi-level governance?* *Geography Compass*, v. 8, n. 10, 2014, p. 689-700.
- DUCHACEK, Ivo. *Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations*. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990, p.1-34.
- \_\_\_\_\_. *The International Dimension of Subnational Self-Government*. *Publius*, v. 14, n. 4, 1984, p. 5-31. Disponível em: < [https://www.jstor.org/stable/3330188?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3330188?seq=1#page_scan_tab_contents) > . Acesso: 03 Mar. 2018.





- \_\_\_\_\_. *The Territorial Dimension of Politics Within, Among and Across Nations*. Boulder: Westview Press, 1986.
- \_\_\_\_\_. Multicommunal and Bicommunal Polities and Their International Relations. In: DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, D.; STEVENSON, G. (eds) *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Westport: Greenwood Press, 1988, Capítulo 1, p. 1-33.
- EATMON Thomas D. *Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Change*. *Journal of Natural Resources Policy Research*, v. 1, n. 2, 2009, p.153-165. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19390450902789275?journalCode=rjnr20> > . Acesso: 11 nov. 2017.
- FARIAS, Déborah Barros Leal. *Federalismo e Relações Internacionais*. 2000. 108f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- FARIAS, Valeria Cristina. *Regime Internacional de Mudanças Climáticas: ações climáticas e paradiplomacia ambiental do Estado de São Paulo*. 2015. 230 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Católica de Santos, São Paulo.
- FERREIRA, Bruno Guedes. *Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: A paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007-2014)*. 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- FRY, Earl H. *The expanding role of state and local government in US Foreign affairs*. New York: Council on Foreign Relation Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. Federalism and US Foreign Relations: Understanding State Actions, In: BLINDENBACHER, Raoul; PASMA, Chandra (Eds). *A global dialogue on federalism. Dialogues on Foreign Relations in Federal Countries*. Forum of Federations, International Association of centers for federal studies, 2007, pp. 42-45.
- GATTO, Luis Henrique Soares. *Mato Grosso e suas ações no cenário internacional (1995-2010)*. 2012. 239f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- GOMES FILHO, Francisco. *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia*. 2011. 276f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília.
- GOMES FILHO, Francisco; VAZ, Alcides Costa. *A paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do estado de Roraima*. *Ciência & Desenvolvimento*, v. 4, n. 7, p. 155-165, jul./dez. 2008.
- GUAY, Terrence. *Local Government and Global Politics: the implications of Massachusetts' Burma Law*. *Political Science Quarterly*, v. 115, n. 3, 2000, p. 353-376. Disponível em: < [https://www.jstor.org/stable/2658123?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2658123?seq=1#page_scan_tab_contents) > . Acesso: 14 jun. 2018.





- HENRIQUES FILHO, Luiz Sérgio Moreira. *A inserção internacional subnacional: perspectivas e a necessidade de regulamentação do caso brasileiro*. 2016. 143f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade de Vila Velha, Vila Velha.
- HOCKING, Brian. *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*. Londres: Macmillan/St. Martins Press, 1993.
- HOLLEY, Andrea Ralston. *Subnational partnerships for sustainable development: transatlantic cooperation between the United States and Germany*. Northampton: Edward Elgar, Cheltenham, 2013.
- 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) – Universidade de Brasília, BRASÍLIA.
- KAISER, Robert. Sub-state governments in international arenas: paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America. In: JAMES, Patrick; MICHAUD, Nelson; O'REILLY, Marc J. (eds). *Handbook of Canadian Foreign Policy*. London: Lexington Books, 2005.
- KEATING, Michael. *The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change*. Aldershit: Edward Elgar Publishing, 1998.
- \_\_\_\_\_. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (orgs). *A dimensão subnacional e as Relações internacionais*. São Paulo: Editora Unes, 2004, p. 49-78.
- KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, Hans J; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of Subnational Units*. Nova York, Oxford University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. (1999). The international competence of U.S. states and their local governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Frank Class: London, 1999, p.111-133.
- \_\_\_\_\_. *The American Governors in international affairs*. Publius, v. 14, n. 4 p. 95-114, 1984. Disponível em: < [https://www.jstor.org/stable/3330192?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3330192?seq=1#page_scan_tab_contents) > . Acesso: 03 fev. 2018.
- KÖLLING, M.; STAVRIDIS, S.; SOLA, Fernandez N. (eds). *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2007.
- KUZNETSOV, Alexander S. *Theory and Practice of paradiplomacy: subnational government in international affairs*. New York: Routledge, 2015.
- LACHAPELLE, Guy; PAQUIN, Stéphane. *Mastering Globalization: New sub-state's governance and strategies*. London: Routledge, 2005.





- LECOURS A. *Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions*. *International negotiations*, v. 7, n. 1, p. 91-114, 2002. Disponível em: < [https://brill.com/abstract/journals/iner/7/1/article-p91\\_8.xml?crawler=true](https://brill.com/abstract/journals/iner/7/1/article-p91_8.xml?crawler=true) > . Acesso: 15 fev. 2018.
- LESSA, José Vicente da Silva. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais*. 2002. Tese (Trabalho final em Diplomacia, XLIV Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília.
- LUZIA, Vitor Rinaldi de. *Os municípios brasileiros no processo de integração do Mercosul*. 2016. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.
- MAGONE, José M. Para-diplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. In: *International Conference on the International Relations of the Regions: Sub-National Actors, Para-Diplomacy and Multi-level Governance*, 2006, Zaragoza. Disponível em: < <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/66fc7ecc666b857d415ee890307ab79cjosemagonefinal.pdf> > . Acesso em: 03 mar. 2018.
- MAIA, José Nelson Bessa. *Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas*. 2012. 599 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B.A. (orgs). *Relações Internacionais de âmbito subnacional: A experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.128p.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 2, 2003, p. 233-243. Disponível em: < [http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks\\_unravelingcentralstate.apsr\\_2003.pdf](http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks_unravelingcentralstate.apsr_2003.pdf) > . Acesso: 12 dez. 2018.
- MARTINS, José Ricardo. *Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais*. 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- MCMILLAN, Samuel Lucas. *Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy*. *Foreign Policy Analysis, International Studies Association*, V. 4, n.3, 2008,p.227-253. Disponível em: < <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1743-8594.2008.00068.x> > Último acesso: 11 dez. 2018.





- MEDEIROS, Marcelo de Almeida; SARAIVA, Miriam Gomes. *Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das Papeleras*. Lua Nova. 2009, n. 78, pp. 77-108, 2009. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452009000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000300007) > . Acesso: 11 dez. 2018.
- MEIRINHO, André Furlan. *Santa Catarina e os Megaeventos Esportivos: Um Estudo a Partir da Paradiplomacia*. 2015. 174 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento territorial e desenvolvimento socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.
- MELO, Leonardo Mercher Coutinho Olimpio de. *Paradiplomacia cultural nas Organizações Internacionais: Buenos Aires e Rio de Janeiro na CGLU e Mercocidades*. 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- \_\_\_\_\_. *Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à Política Externa de uma cidade*. 2016. 304 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- MENDES, Marcos Vinicius Isaias. *A Competitividade internacional das cidades olímpicas: O caso do Rio de Janeiro*. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MENDES, Marcos Vinicius Isaias; FIGUEIRA, Ariane Roder. *Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: the case of Rio de Janeiro*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 60, n. 1, 2017. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292017000100212&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292017000100212&script=sci_arttext) > . Acesso 15. Ago. 2018.
- MENEGHETTI NETO, Alfredo. *Rede de Cidades: o caso da Rede Mercocidades*. 2005. 286f. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- MIKLOS, Manoela Salem. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado nacional: a experiência brasileira*. 2010. 150f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais – UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Universidade Estadual Paulista, São Paulo.
- MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: crafting the concept of Local International Management*. Brazilian Administration Review, Curitiba, v. 8, n. 1, 2011.
- MILMAN, Oliver. *California lawmakers extend program to cut emissions in bipartisan vote*. The Guardian, 18 de julho de 2017. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/18/california-extend-carbon-emissions-climate-change-program> > . Acesso 20 Jan. 2018.
- MORAIS, Maria Cezilene Araújo De. *Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor*. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.





- NASCIMENTO, Rainne Feitoza do. *O Projeto Mato Grosso do Sul sem Fronteiras e a Paradiplomacia Transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai*. 2016. 80f. Dissertação (Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Corumbá.
- NEVES, Leonardo Paz (org.). *A inserção internacional do Rio de Janeiro*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), v. 3, ano 8, 2013. Disponível em: <http://midias.cebri.org/arquivo/InsercaoInternacionalRio.pdf>. Acesso 03 maio 2018.
- NOSSAL, Kim Richard, ROUSSEL, Stéphane; PAQUIN, Stéphane. *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 4<sup>o</sup>ed. McGill-Queen's University Press, 2015.
- NUNES, Carmem Juçara da Silva. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. 2005. 162f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- OLIVEIRA, Rodrigo Freitas de. *Atores Subnacionais: a inserção internacional de Uberlândia-Mg, o maior polo atacadista distribuidor aa América Latina*. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- PAQUIN, S., and G. LACHAPELLE. Why do substates and regions practice international relations?. In: LACHAPELLE, Guy. PAQUIN, Stéphane. (eds). *Mastering Globalization: New sub states' governance and strategies*. London: Routledge, 2005, p. 77-89.
- PEREIRA, Chyara Sales. *A redefinição do papel do Estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de Minas Gerais*. III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010. Disponível em: < [http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/103/1/C3\\_TP\\_A%20REDEFINI%C3%87%C3%83O%20DO%20PAPEL%20DO%20ESTADO%20E%20A%20EMERG%C3%8ANCIA%20DAS%20UNIDADES.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/103/1/C3_TP_A%20REDEFINI%C3%87%C3%83O%20DO%20PAPEL%20DO%20ESTADO%20E%20A%20EMERG%C3%8ANCIA%20DAS%20UNIDADES.pdf) > . Acesso: 03 mai. 2018.
- \_\_\_\_\_. O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B.A. (orgs). *Relações Internacionais de âmbito subnacional: A experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014, p. 40-48.
- PERPETUO, Rodrigo de Oliveira. *A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte*. 2010. 147f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- PRADO, Débora Figueiredo Barros do. *A Atuação internacional dos governos locais via Rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*. 2009. 241f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais – UNESP, UNICAMP, PUC-SP) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.





- \_\_\_\_\_. *Federalismo e Política Internacional: os conflitos entre a União e os governos estaduais nos Estados Unidos*. 2013. 322f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *A paradiplomacia no processo de integração regional – o caso do Mercosul*. In: 3º Encontro Nacional da ABRI, 2011, São Paulo. Anais eletrônicos. Disponível em: < [http://www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_Nacional\\_ABRI/Integracao\\_Regional/IR%209\\_Henrique%20Sartori%20A%20PARADIPLOMACIA%20NO%20PROCESSO%20DE%20INTEGRA+%E7+%E2O.pdf](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%209_Henrique%20Sartori%20A%20PARADIPLOMACIA%20NO%20PROCESSO%20DE%20INTEGRA+%E7+%E2O.pdf) > . Acesso: 12 dez. 2018.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SUBCHEFIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS. *Diretrizes do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul*. Brasília: Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, 2012. 1-7 p. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/programa-sul-sul-retificado.pdf> > . Acesso em: 20 dez. 2018.
- PUBLIC POLICY INSTITUTE OF CALIFORNIA. *Immigrants in California*, 2018. Disponível em: < <https://www.ppic.org/publication/immigrants-in-california/> > . Acesso: 25 Ago. 2018.
- REIS, Solange. (2017). *Saída do acordo de Paris reduz liderança dos Estados Unidos*. Observatório Político dos Estados Unidos. OPEU, 27 jun. 2017. Disponível em: < <http://www.opeu.org.br/2017/06/27/saida-acordo-de-paris-reduz-lideranca-dos-eua/> > . Acesso: 14 abr. 2018.
- RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. EDUFBA: Salvador, 2009.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos. Antônio. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. 2004. 257f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Relações internacionais federativas no Brasil*. Dados, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034.
- SADECK, Bruno; FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR*. Revista de Estudos Internacionais, v. 9, n. 2, 2017, p. 139-151.
- SALLES, Fernanda Cimini; VIEIRA, Silvia Guiomar. *La Capacidad de poder de los gobiernos locales en el campo del desarrollo: un análisis de la posición de Minas a partir de 2003*. Apuntes, v. 41, n. 74, p. 169-195, 2014.
- 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, v. 29, n. 1, 2007, p. 99-147.
- SANDOVAL, P.X. *Califórnia, epicentro da resistência contra Trump*. El País, Los Angeles, 16 jan. 2018. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/14/internacional/1515956980\\_382543.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/14/internacional/1515956980_382543.html) > . Acesso 20 jan. 2018.





- SANTOS, Balbina Líbia de Souza. *Desenvolvimento da Internacionalização da Universidade Federal de Roraima (2009-2015)*. 2017. 147f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia) – Universidade Federal de Roraima, Boa Vista.
- SARAIVA, José Flavio Sombra. *A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 47, vol 2, p. 131-162, 2004.
- SCHIAVON, Jorge. *La diplomacia local de los gobiernos estatales en Mexico (2000-2010)*. Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE. México, n. 201, 2010, p. 1-37. Disponível em: < <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-201.pdf> > . Acesso: 10 set. 2018.
- SEGURA, Caterina García. *Sub-State Diplomacy: Catalonia's External Action the Quest for State Sovereignty*. International Negotiation, v. 22, n. 22, 2017, p. 344-373.
- SILVA, Marco Antônio Medeiros. *A última revolução: o governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul, 1959-1963*. 2015. 209f. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SILVA, Mariana Melo de Barros e. *O processo de integração do Mercosul – A Federalização da Política Externa através da atribuição de competência Internacional dos governos subnacionais municipais: Os casos das prefeituras de Santo André (SP) e Ipojuca (PE)*. 2006. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- SIQUEIRA, João Ricardo Pessoa Xavier. *A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife*. 2012. 127f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.
- SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). *Federalism and International Relations: the role of subnation units*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.
- SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005, p. 105-121. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt) > . Acesso 17 ago 2018.
- UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris: United Nations, 2015. 1-27 p. Disponível em: < [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf) > . Acesso em: 20 dez. 2018.
- VICUÑA, Ramón Lohmar Sainz. *Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty: The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy*. Tese (Mestrado) – Leiden University, 2015.





- VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 127-139, 2006.
- \_\_\_\_; WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- \_\_\_\_; *Gestão pública e inserção internacional das cidades* [Relatório Científico de Pesquisa, Vol. 2], São Paulo: CEDEC, PUC-SP, FGV-SP, UNESP, 2007.
- VITAL, Graziela Cristina. *A Institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. 2016. 231 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- WANG, Jiangli; BUZAN, Barry. *The English and Chinese Schools of International Relations: Comparisons and Lessons*. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 7, n. 1, 2014, p. 1-46.
- YAHN Filho, Armando Gallo. *Relações Internacionais e Atores Subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas*. 2011. 258f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- ZEZINA, Katie. *California is a nation not a state: a fringe movement wants a break from the US*. *Washington Post*. São Francisco, 18 fev. 2017. Disponível em: < [https://www.washingtonpost.com/politics/california-is-a-nation-not-a-state-a-fringe-movement-wants-a-break-from-the-us/2017/02/18/ed85671c-f567-11e6-8d72-263470bf0401\\_story.html?utm\\_term=.5c37ccf5283e](https://www.washingtonpost.com/politics/california-is-a-nation-not-a-state-a-fringe-movement-wants-a-break-from-the-us/2017/02/18/ed85671c-f567-11e6-8d72-263470bf0401_story.html?utm_term=.5c37ccf5283e) > . Acessoem: 12 abr. 2018.

