

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIA EDUARDA PEREIRA FRANCO

**FEDERALISMO E PARADIPLOMACIA:
O CASO DOS LÄNDER NA ALEMANHA**

GOIÂNIA

2020

MARIA EDUARDA PEREIRA FRANCO

**FEDERALISMO E PARADIPLOMACIA:
O CASO DOS LÄNDER NA ALEMANHA**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Me. Leandro Bernardes Borges.

GOIÂNIA

2020

Franco, Maria Eduarda Pereira. 2020.

Federalismo e paradiplomacia: o caso dos länder na Alemanha/ Maria Eduarda Pereira Franco – Goiânia, 2020.

Total de folhas: 73 p. il.

Orientador: Prof. Me. Leandro Bernardes Borges

Monografia (Curso de Graduação em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito e Relações Internacionais, Goiânia, 2020.

1. paradiplomacia. 2. Estados subnacionais. 3. Alemanha. 4. Federalismo. 5. *länder* I. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito e Relações Internacionais. II. Federalismo e paradiplomacia: o caso dos länder na Alemanha.

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARIA EDUARDA PEREIRA FRANCO

FEDERALISMO E PARADIPLOMACIA: O CASO DOS LÄNDER NA ALEMANHA

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Me. Leandro Bernardes Borges.

Aprovado em _____ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Leandro Bernardes Borges.

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Nunes Ferreira Neto

Prof. Me. Luiz Carlos Marques Ongaratto

RESUMO

O contexto histórico de 1990 com a globalização e a interdependência entre os países abriu espaço para a atuação cada vez mais ativa de uma pluralidade de atores diante da deterioração das prerrogativas centralizadoras estatais. A paradiplomacia, atuação de Estados subnacionais no cenário internacional, surge nessa conjuntura com o intuito de promover o desenvolvimento doméstico e resolver demandas internas específicas. O fenômeno tornou-se parte integrante da agenda dos governos. Assim, o objetivo desta pesquisa é estudar o papel dos atores subnacionais, especificamente a atuação dos *Länder*, Estados federados da Alemanha, a partir de uma análise bibliográfica, documental e constitucional do país pós sua reunificação. O trabalho apresentará o contexto histórico de surgimento e a conceitualização do fenômeno paradiplomático através de uma revisão bibliográfica. Por conseguinte, serão expostas as questões relacionadas ao federalismo e política externa da Alemanha, que possibilitaram uma forte posição dos *Länder*, determinada pela Lei fundamental de 1949, e acentuada após a reunificação. Por fim, busca-se estudar os *Länder* alemães analisando as questões que impulsionaram a atividade, os instrumentos formais criados para lidar com essa iniciativa internacional e as questões relacionadas a União Europeia. Ademais, pretende-se fazer um estudo empírico a partir da extroversão internacional de Baviera e Baden-Württemberg, como forma de demonstrar a aplicação da paradiplomacia na prática.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Estados subnacionais; Alemanha; Federalismo; *Länder*.

ABSTRACT

The historical context of 1990 with globalization and interdependence between countries opened the space for the increasingly active performance of a plurality of actors in the face of the deterioration of centralized state prerogatives. Paradiplomacy, the performance of sub-state actors on the international scenario, emerges in this juncture in order to promote domestic development and resolve specific internal demands. The phenomenon has become an integral part of the governments' agenda. Thus, the objective of this research is to study the role of subnational actors, specifically the role of the *Länder*, Federal States of Germany, based on a bibliographic, documentary and constitutional analysis of the country after its reunification. The essay will introduce the historical context of the emergence and the conceptualization of the paradiplomatic phenomenon through a bibliographic review, as the issues related to Germany's federalism and foreign policy, which enabled a strong position of the *Länder*, fixed by the 1949 fundamental law, and accentuated after reunification. Therefore, the aim is to study the German *Länder* by analyzing the issues that boosted the activity, the formal instruments created to deal with this international initiative and the issues related to the European Union. Furthermore, it is intended to do an empirical study on the international extroversion of Baviera and Baden-Wurttemberg, to demonstrate an application of paradiplomacy in practice.

Keywords: Paradiplomacy; sub-state actors; Germany; Federalism; *Länder*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. ESTADOS SUBNACIONAIS COMO ATORES INTERNACIONAIS	10
1.1 A CONSOLIDAÇÃO DA ATIVIDADE PARADIPLOMÁTICA.....	11
1.1.1 O quadro conceitual: contribuições teóricas mais relevantes	12
1.1.2 Variáveis determinantes: a crise do Estado-nação, a globalização e o processo de internacionalização	16
1.2 DILEMAS DE LEGITIMIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E SOBERANIA.....	19
1.2.1 O reconhecimento da Paradiplomacia: breve comparação entre sistemas federalistas e unitários	21
2. O FEDERALISMO ALEMÃO E O PRAGMATISMO NA POLÍTICA EXTERNA PÓS GUERRA FRIA	26
2.1 ASPECTOS GERAIS: O PERFIL DA POTÊNCIA EUROPEIA	26
2.1.1 A reunificação alemã	27
2.1.2 A estratégia da política alemã após a reunificação	29
2.2 O FEDERALISMO COOPERATIVO ALEMÃO	31
2.2.1 Organização e composição da estrutura estatal	32
2.3 UNIÃO EUROPEIA: UMA BREVE ANÁLISE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO SUBNACIONAL.....	38
3. A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS LÄNDER	41
3.1 QUESTÕES CONSTITUCIONAIS E LIMITES DE ATUAÇÃO.....	41
3.1.1 Implementação de dispositivos formais acerca da atuação externa	43
3.2 O DESAFIO DA ENTIDADE SUPRANACIONAL: ASSUNTOS DA UNIÃO EUROPEIA	46
3.2.1 <i>Regional blindness</i> , compartilhamento de poder e <i>decision-making</i>	47

3.3 PERSPECTIVAS EMPÍRICAS: O CASO DA BAVIERA E DE BADEN- WÜRTTEMBERG	49
3.3.1 Estado Livre da Baviera	50
3.3.2 Estado de Baden-Württemberg.....	54
3.3.3 Análise dos resultados empíricos segundo Duchacek (1990) e Lecours (2008)	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

Diante dos novos moldes do cenário internacional, principalmente a partir da segunda metade do século XX, a distinção entre assuntos domésticos e externos se torna complexa. O local e o global passam a se influenciar, permitindo a atuação de uma multiplicidade de atores (WHATLEY, 2005). Nesse cenário, percebe-se o declínio da soberania do Estado nacional e de sua capacidade de dar respostas eficientes às demandas domésticas de seus entes subnacionais, acentuada pelo processo de globalização, interdependência entre os Estados e a internacionalização econômica, resultando em um gradativo ganho de espaço de atuação por parte dos próprios governos subnacionais.

Os Estados subnacionais, portanto, são atores de crescente poder com capacidade de influenciar e formular relações externas, atividade denominada de paradiplomacia (SOLDATOS, 1990). Reconhecendo a importância de se estudar o crescente papel dessas unidades na cena internacional, a presente pesquisa busca compreender o processo de inserção internacional dos *Länder*, Estados federados da Alemanha. O objetivo norteador do trabalho é compreender como a atividade paradiplomática dos *Länder* foi impulsionada pelo sistema federado do país, por seu perfil pragmático na condução e formulação de políticas, em particular nos anos que sucederam à reunificação e como isso culminou em um canal de desenvolvimento doméstico e em um complemento da atuação federal.

Ao passo que as contribuições teóricas acerca do tema passam a se consolidar nas Relações Internacionais, torna-se necessário indagar como os Estados nacionais têm lidado com o envolvimento internacional de seus entes. Nesse sentido, se reconhece o vínculo entre a prática paradiplomática e os países de sistema federalista. Em consequência da estrutura de autonomia dos membros federados e da descentralização horizontal das políticas, onde a atuação externa não é restrita e sim distribuída em diversos departamentos e agentes, são exigidos intensa cooperação e coordenação, havendo um compartilhamento de responsabilidades. Esse fato resulta na promoção de desenvolvimento doméstico das regiões, por meio de ações e projetos que utilizam do meio externo para sua implementação, de forma a complementar a atuação do Estado central (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017).

Percebe-se que o período de 1990 não coincidiu apenas com mudanças no cenário internacional, mas também com o cenário doméstico alemão, momento em que se tem a reunificação do país (CAMARA, 2013). Dessa forma, a investigação parte da premissa de que o histórico de guerra ainda muito recente no país e a reunificação influenciam a Alemanha a ter

uma formulação de política externa e um comportamento mais pragmático nas relações externas, facilitando, também, um perfil pragmático por parte de seus entes federados, culminando, assim, na paradiplomacia.

Paralelamente às transformações mundiais, o momento da reunificação se torna propício para os Estados federados reivindicarem maior participação e representação na formulação de políticas e na tomada de decisões do país. A reunificação modernizou a estrutura estatal ao mesmo tempo que abriu espaço para os Estados federados demandarem uma forte atuação autônoma. O federalismo alemão, nesse sentido, faz com que os *Länder*, por meio de canais diretos e indiretos, se envolvam ativamente em questões de nível nacional e internacional, em particular com outras regiões da Europa, resultando na intensificação da atividade paradiplomática (MICHELAMNN, 1990). Nesse cenário, é fundamental compreender quais são as perspectivas empíricas que possibilitam a afirmação de um perfil internacional e que demonstram a influência positiva da paradiplomacia nos *Länder*.

O presente trabalho, portanto, está subdividido em três capítulos: Estados subnacionais como atores internacionais; o federalismo alemão e o pragmatismo na política externa pós Guerra Fria; e a inserção internacional dos *Länder*. No primeiro capítulo, portanto, o crescente envolvimento das entidades subnacionais na formulação e condução de suas próprias políticas externas guiadas por um período de constante transformação no cenário internacional é exemplificado através da revisão bibliográfica. É conduzida, assim, uma análise conceitual, explorando, através de uma reconstrução histórica, as visões mais relevantes que auxiliaram a consolidar a paradiplomacia dentro das Relações Internacionais, além das variáveis que determinaram e motivaram essa atuação. Dessa forma, é feita, também, uma relevante análise das questões de legitimidade através da comparação entre a paradiplomacia em países federados e em sistemas unitários.

Posteriormente, o segundo capítulo aborda questões específicas da Alemanha, em particular o sistema federado do país e sua composição, onde a descentralização horizontal e a autonomia dos Estados federados tem um alto impacto no perfil externo das regiões, como forma de compreender as questões sobre o vínculo entre a projeção externa dos *Länder* e o âmbito doméstico do país. Nesse contexto, é feita a exposição do período após a reunificação de 1990 e as estratégias de política externa da Alemanha, percorrendo também as questões relacionadas à União Europeia, pautadas em uma análise da Lei Fundamental de 1949.

Por fim, no terceiro capítulo, é observada a personalidade internacional dos *Länder*, analisando os dispositivos formais, leis e acordos que facilitaram a consolidação do

perfil externo, através de uma estreita análise constitucional. Posteriormente, são exploradas as questões referentes à União Europeia, trazendo expressões como a Europa das Regiões e a formação do Comitê das Regiões, para exemplificar a participação subnacional nesse processo. Em seguida, é feita uma investigação empírica focada na atuação externa de dois *Länder*: Baviera, o maior Estado federado da Alemanha e considerada uma das regiões mais ricas da Europa (TAVARES, 2016); e Baden-Württemberg, Estado subnacional com estreitas parcerias com regiões no nível europeu e também além das fronteiras europeias, promovendo cooperações e programas internacionais fundamentais, tornando-se, assim, constantemente apreciados nos estudos paradiplomáticos. Assim, a proposta do estudo de caso tem o objetivo de exemplificar a hipótese sugerida através de uma busca em *sites* oficiais dos governos e dos programas específicos desenvolvidos pelos Estados. Os exemplos desse fenômeno são sintetizados através de contribuições teóricas, em particular, de Duchacek (1990) e Lecours (2008).

1. ESTADOS SUBNACIONAIS COMO ATORES INTERNACIONAIS

O constante processo de globalização, a crise do Estado-nação e a interdependência entre os Estados, segundo Lachapelle e Paquin (2005), possibilitaram uma descentralização da soberania estatal, a qual, por sua vez, funcionou como um impulso para que os Estados subnacionais fossem considerados atores internacionais de fato, consolidando, no cenário internacional, o surgimento da atividade paradiplomática. Prieto (1999, p. 69, tradução nossa), propõe uma definição amplamente utilizada. Segundo o autor:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações exteriores, por meio de estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios ('ad hoc'), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.¹

A princípio, é necessário conceituar o que são Estados subnacionais regionais, foco desta pesquisa. Comumente, esses atores recebem uma diversidade de expressões, como atores ou entes subnacionais, governos não-centrais, governos regionais. Fato importante é que eles estão situados no nível intermediário. Eles compõem o Estado nacional (*länder*, províncias, regiões autônomas, unidades federadas, cantões, etc.), mas estão acima de governos locais, como as cidades. Segundo Farias (2000), apesar de não possuírem personalidade jurídica de Direito Internacional e estarem condicionados à soberania estatal, esses atores estão constantemente buscando a construção de um perfil externo e são considerados atores ativos nas Relações Internacionais.

Esse envolvimento internacional, entretanto, é acompanhado de diversos dilemas e indagações, em particular, nas reações dos Governos nacionais frente a esse fenômeno e na relutância em tornar a atividade legítima. Como resposta a um grande ceticismo que acompanha a paradiplomacia, surgem várias contribuições teórico-conceituais relevantes, pautadas em teorias e exemplos de sucesso. A atividade, portanto, apesar de apresentar fragilidades, tem se consolidado cada vez mais no meio acadêmico e também no cenário internacional.

No presente capítulo, é conduzida uma análise da referida questão, percorrendo o contexto necessário para a sua compreensão. Em um primeiro momento, são expostas as

¹ Do original: “*paradiplomacy can be defined as non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences*” (PRIETO, 1999, p. 69).

principais reflexões teóricas e conceitualizações mais relevantes acerca do fenômeno. Em seguida, busca-se expor as variáveis que determinaram sua manifestação em entes subnacionais para, posteriormente, analisar as questões de legitimidade e institucionalidade, comparando as possibilidades e limites constitucionais dessa atuação em Estados federados e unitários.

1.1 A CONSOLIDAÇÃO DA ATIVIDADE PARADIPLOMÁTICA

A diplomacia tradicional pressupõe, segundo Dias (2010), relações oficiais entre Estados-nação. Essa diplomacia, por sua vez, está ligada à noção mais prática de soberania: a condução de políticas externas e relações diplomáticas unicamente pelo Estado nacional. No entanto, as prerrogativas estatais soberanas estão associadas a percepções convencionais que não refletem totalmente a realidade, principalmente, após a Guerra Fria, resultando em um pragmatismo nas relações internacionais. Segundo Prieto (1999, p. 40, tradução nossa), “[...] a visão amplamente aceita da diplomacia como um atributo exclusivo dos Estados soberanos é mais um discurso político institucionalizado do que o produto de evidências empíricas”².

O campo de atuação diplomática vivencia os impactos da complexidade do cenário mundial ao longo dos anos, dando origem a contornos paralelos de atuação, como resultado da descentralização estatal. Esses contornos presumem novos atores ativos no cenário internacional, sejam eles não estatais, como organizações internacionais e empresas multinacionais, ou subnacionais, como províncias e Estados federados. A atuação internacional de entes subnacionais – paradiplomacia –, por sua vez, é um fenômeno relativamente recente.

Foi a nova organização do cenário político internacional, a partir de 1990, que, segundo Lecours (2002), em termos práticos e teóricos, induziu sua sistematização. Soldatos (1990) relata que, ainda em 1882, tem-se o esforço inicial dessa atuação, ocasionada pelo enorme desenvolvimento das relações comerciais entre a província e a Europa, quando Quebec teve seu primeiro representante em Paris. Duchacek (1990) data exemplos do fenômeno já em 1985, quando Estados norte-americanos estabeleceram 55 escritórios de representação em países estrangeiros. Porém, foi a partir de 1990 que o fenômeno ganhou sustentação nas pesquisas acadêmicas, quando, segundo Duchacek (1990), os Estados subnacionais foram coagidos a reagir e firmar contatos com governos e eventos externos, em busca de uma ampliação de sua atuação.

² Do original: “[...] the widely held view of diplomacy as na exclusive attribute of sovereign states is more an institutionalized political discourse than the product of empirical evidence” (PRIETO, 1999, p.40).

O envolvimento de atores subnacionais no cenário internacional, nesse contexto, se tornou indispensável, mesmo que em nível inferior ao do Governo central, já que a solução de questões estritamente domésticas acaba afetando o nível internacional. Portanto, os atores que praticam a paradiplomacia, em consequência das demandas e oportunidades ocasionadas pelo caráter transnacional da nova ordem mundial, passam a praticar uma política que não é mais exclusiva do Estado-Central.

1.1.1 O quadro conceitual: contribuições teóricas mais relevantes

Para um melhor entendimento do engajamento internacional dos entes subnacionais, é necessário conceitualizar a atividade paradiplomática de acordo com as diferentes visões mais relevantes de autores que se dedicaram a estudar o tema e consequentemente, consolidá-lo. A princípio, a atividade surge com diferentes denominações guiadas por um caráter restritivo, como microdiplomacia, estabelecido por Duchacek (1984), o qual abandona o termo mais tarde por temer uma depreciação da atividade; diplomacia plurinacional (ALDECOA, 1999), na qual o termo é utilizado com maior precisão para se referir às complexidades do Estado e da competição na arena política ou diplomacia de múltiplas camadas, proposto por Hocking (1993). Nesta, o autor (1993) contesta o uso da palavra paradiplomacia por se referir a um conceito conflituoso e não de interação entre Governo central e não-central.

Contudo, há evidências de que foi Soldatos (1990) o pioneiro a intitular a atividade de paradiplomacia em unidades federadas. Para o autor, a interdependência e a crise do Estado-nação não funcionaram apenas como uma vulnerabilidade, mas também como uma oportunidade de desenvolvimento. Nesse cenário, surgem diversas vozes com papel ativo no cenário internacional, movimento denominado de segmentação. Esse processo não significou uma simples erosão das prerrogativas estatais, mas uma racionalização das relações externas como solução para a crise do Estado, já que a descentralização estatal fortaleceria os entes subnacionais, e estes passam a participar nas atribuições de política externa. Para o autor:

Essa paradiplomacia, em vez de ser um processo de conflito, pode ser de racionalização, por meio do qual os governos federais aceitam ou até acolhem o papel internacional das unidades federadas como complementares (coordenados, conjuntos ou monitorados) aos seus esforços internacionais (SOLDATOS, 1990, p. 49, tradução nossa).³

³ No original: “Such paradiplomacy, instead of being a process of conflict, can be one of rationalization, whereby federal governments acceptor even welcome the international role of federated units as complementary (coordinated, joint, or monitored) to their international endeavours” (SOLDATOS, 1990, p. 49).

O autor (1990) relata ainda que não só as motivações externas exemplificam o engajamento internacional dos entes subnacionais, mas as condições domésticas são também essenciais para responder à ineficiência na condução da política externa dos Governos centrais, como o crescimento e nacionalismo desses entes, por exemplo. O modelo de Soldatos (1990) é de extrema importância, principalmente para analisar as experiências em países de estrutura federalista. Para o autor, é evidente o caráter necessário e inevitável da atividade, a qual, apesar de se desenvolver de forma gradual, consolidou seu espaço no cenário internacional. Nesse contexto, ele relata que:

[...] a paradiplomacia das unidades federadas em sociedades industriais avançadas veio para ficar por um futuro previsível; cada vez mais assumirá o aspecto da racionalização, com menos ênfase no conflito. Será cada vez mais uma cooperativa em vez de uma paradiplomacia paralela; mas, embora cooperativa, continuará a representar problemas para a política externa dos governos federais em termos de harmonização e coerência global (SOLDATOS, 1990, p.51, tradução nossa).⁴

De acordo com Soldatos (1992), o Estado-nação se encontrou diante de duas opções motivadas pelo ordenamento internacional globalizado: a primeira, induzir o envolvimento das atividades internacionais de entidades subnacionais; a segunda, a possibilidade de declínio econômico caso a primeira opção não ocorresse. Isso se deu porque, internacionalmente, o Estado-nação se mostrou fraco ao não sustentar todas as necessidades dos seus entes subnacionais. Dessa forma, o Governo nacional opta por coordenar e elaborar ações com unidades federadas para que as demandas sejam respondidas de forma satisfatória, sendo assim uma paradiplomacia apoiadora, quando há harmonia na sua condução.

Duchacek (1990) faz a distinção de três classificações do fenômeno paradiplomático com relações geográficas: regional transfronteiriça, transregional e global. A primeira, por sua vez, está relacionada a contatos externos com regiões próximas umas das outras geograficamente, o que ocasionaria problemas e demandas similares de relevância local. Dessa forma, a cooperação surge em busca de soluções que, frequentemente, seriam semelhantes. O autor cita, a título de exemplo, as questões de trabalhadores migrantes dentro da comunidade europeia e a construção de empreendimentos transfronteiriços motivados por questões

⁴ No original: “[...] *the paradiplomacy of federated units in advanced industrial societies is here to stay for the foreseeable future; more and more it will take on the aspect of rationalization with less emphasis being placed on conflict. It will increasingly be a co-operative rather than a parallel paradiplomacy; but, although co-operative, it will continue to pose problems for federal governments' foreign policy in terms of harmonization and global coherence*” (SOLDATOS, 1990, p.51).

ecológicas, que conectaram, através do Rio Reno, os cantões suíços às regiões francesas e aos *Länders* da Alemanha Ocidental.

Por outro lado, a paradiplomacia transregional diz respeito a contatos externos de caráter mais formal entre governos não-centrais que não são próximos geograficamente, mas que possuem certo grau de proximidade entre os próprios Governos nacionais. De forma resumida, esses governos, como as missões comerciais feitas pelas províncias canadenses em Estados não-centrais norte-americanos, se lançam no meio internacional para manterem sua ligação. Por fim, a paradiplomacia global se refere a contatos internacionais - culturais, econômicos ou político -, com governos distantes geograficamente, além de contatos entre as próprias agências desses governos. O autor cita exemplos de relações como Ontário e Frankfurt, ou as relações entre Quebec e a sede da comunidade europeia em Bruxelas.

Duchacek (1990) cita ainda seis maneiras de uma entidade se lançar no exterior: 1) representação no exterior por meio de escritórios ou centros comerciais e industriais; 2) viagens para o exterior por meio de líderes subnacionais; 3) missões no exterior; 4) feiras de comércio, investimentos e turismo; 5) criação de zonas de comércio; e 6) participação em conferências ou organizações internacionais. Dessa forma, apesar dos esforços das atividades externas dos entes subnacionais dificilmente chamarem a atenção tanto quanto as questões tradicionais, os atuais contornos da ordem internacional os induziram e impulsionaram a agirem internacionalmente, para responderem às suas demandas decisivas para o desenvolvimento doméstico. Assim, passam a influenciar a política externa dos países de dentro para fora, do doméstico para o meio externo.

Prieto (1999) se destacou não só por criar um conceito amplamente utilizado nos estudos paradiplomáticos, mas também por analisar a paradiplomacia em regiões que não possuíam tanta atenção. O autor corrobora com a ideia de que a paradiplomacia não é a simples participação na política externa do Governo nacional e estaria ligada ao processo mais amplo resultante do regionalismo. A grande diferença da atividade é que: a) nem sempre a paradiplomacia vai estar ligada a interesses e objetivos diretos do Governo Central e; b) apesar de não fazer parte das questões convencionais e tradicionais, a atividade tem ganhado destaque no meio acadêmico, o que parece estar transformando de forma sutil a diplomacia tradicional. Prieto (1999) relembra ainda que essa atividade evoluiu a ponto de não ser mais vista unicamente em países de estados federados; exemplos podem ser vistos por toda o globo e em qualquer sistema político, desde que os estados não-centrais combinem estrutura e ação.

A paradiplomacia, para Keating (1999), também se configura como de interesse nacional, visto que os efeitos produzidos em âmbito local refletem, posteriormente, na esfera internacional. Assim, se difere substancialmente da diplomacia convencional, visto que os interesses são mais específicos, direcionados e pragmáticos. O autor relembra que, além da Globalização, motivações de desenvolvimento interno também serviram de catalisadores da atividade paradiplomática. Keating (1999) cita três motivações: econômica, política e cultural. No âmbito econômico, os atores subnacionais buscam mercados e investimentos. No plano cultural, buscam recursos e apoio de outros Estados ou entidades subnacionais, muitas vezes próximas de sua cultura. No âmbito político, além de questões nacionalistas de busca por legitimidade, os entes subnacionais almejam o próprio desenvolvimento regional. Dessa forma, segundo o autor:

[...] a arena internacional pode ser usada como uma plataforma para a construção regional, bem como para a projeção das políticas regionais. Regiões, especialmente aquelas com características históricas e culturais distintas, também podem usar diásporas para aumentar sua influência política em outros países e para mobilizar recursos” (KEATING, 2013, p. 5, tradução nossa)⁵.

Para Lecours (2008), a paradiplomacia é uma forma de unidades subnacionais fazerem negócios internacionais, de forma a promover interesses locais e específicos, frequentemente deixados de lado pelo Governo nacional. O autor afirma que a ascensão desses atores com papel ativo no cenário internacional faz surgir uma nova perspectiva que transforma as estruturas de projeções externas e domésticas de Governos centrais. O autor cita, também, os níveis de atuação dos atores subnacionais, sendo eles econômicos, políticos e de cooperação internacional. Diante disso, tem-se que as regiões buscam investimentos para promover sua economia, pautados em identidades próprias e marcadamente regionais com alta autonomia política e simultaneamente, buscam contatos internacionais com diversas regiões, consolidando seu perfil cultural, tecnológico, econômico, entre outros.

Todavia, Hocking (2004) argumenta que a atividade surge através do fortalecimento de vínculos transnacionais e transgovernamentais, mas seguidos de impasses. O autor (1993) tem uma visão menos positiva e harmoniosa da relação entre governo central e não-central no que diz respeito à paradiplomacia. Segundo ele, na maioria das vezes, o Estado nacional enxerga o esforço de seus estados-membros para se lançarem internacionalmente de forma

⁵ No original: “[...] *the international arena can be used as a platform for internal region-building, as well as for the projection of the regional politicians themselves. Regions, especially those with distinct historical and cultural identities, may also use diasporas to enhance their political influence in other countries and to mobilize resources*” (KEATING, 2013, p. 5).

negativa e conflituosa, e tende a manter sobre estreito limite, já que talvez esse engajamento internacional ocasionaria concorrência ou rivalidade entre os dois atores. O autor cita o caso da Catalunha, que utiliza da sua atuação internacional para justificar o separatismo, o que causa constantes choques de poder.

Por conseguinte, Hocking (1993) argumenta que o sucesso da atividade paradiplomática pressupõe, portanto, uma estreita ligação entre harmonia, coordenação e cooperação das relações entre governo central e não-central. Visto que não existe uma maneira única e universal de cada governo nacional lidar com o fenômeno, para o autor, esse sucesso não evoluirá de forma fácil, mesmo que os atores subnacionais venham ganhando um papel cada vez mais ativo e espaço no meio internacional. Além disso, alguns fatores externos como a própria norma tradicional do Direito internacional ou a centralização de assuntos internacionais serviriam como obstáculo para essa atuação. Nesse aspecto, Farias (2000, p. 41) propõe que:

Dessa forma, se a centralização é benéfica ou maléfica, depende do país e da sua capacidade de manejar os padrões de relacionamento entre as forças que atuam no sentido de ver as ações externas como problemáticas, ou não para a estabilidade da ordem política, econômica e social do país.

Concebida dessa forma, tem-se que a paradiplomacia é seguida de diversas contribuições. Matsumoto (2011), citando Salomón (2011), relata que, apesar de modelos existentes com significativo sucesso, a paradiplomacia é mais conhecida por estudiosos que analisam o fenômeno, do que pelos próprios entes subnacionais que praticam a atividade. Isso é motivado pela enorme flexibilidade e liberdade de atuação. Em outras palavras, os estados subnacionais, apesar de vários impulsos e incentivos, têm a possibilidade de se lançarem ou não no cenário internacional, é opcional. Enquanto isso, o Estado-central tem a formulação da política externa como obrigação, seguida de burocracias que os Estados subnacionais não estão condicionados, e assim, na paradiplomacia, “[...] as unidades envolvidas teriam a fluidez dos movimentos transnacionais sem perder sua característica de composição do Estado e da sua natureza territorial-institucional” (MATSUMOTO, 2011, p. 31).

1.1.2 Variáveis determinantes: a crise do Estado-nação, a globalização e o processo de internacionalização

“In a global economy, no jurisdiction is immune from the impact of international events”.

Chris Whatley

Paquin e Lachapelle (2005) creditam à globalização a crise do Estado-nação e o processo de interdependência como motivadores da atividade paradiplomática, por serem as variáveis que modificaram e moldaram a ordem internacional, provocando uma série de adaptações. Segundo os autores (2005), a globalização econômica origina uma moderna divisão internacional do trabalho, caracterizada pelo fim da necessidade de novos territórios e os Estados se depararam com uma competição acirrada por mercados. Tal fato culminou, diante desse cenário, na internacionalização de unidades subnacionais, as quais estão ligadas diretamente a exportações, desenvolvimento econômico local e investimentos no exterior. Os autores (2005), dessa forma, argumentam que os mecanismos que possuem, às vezes, superam aqueles de Governos nacionais.

Dessa forma, as entidades subnacionais funcionam como locais decisivos para a implementação de decisões e regiões que atraem cada vez mais investimentos externos, se tornando indispensáveis. A globalização, segundo Paquin e Lachapelle (2005), fez com que os novos atores praticassem um papel maior no sistema internacional, evidenciando a atividade e fugindo das questões tradicionais das Relações Internacionais, já que as ações dos governos não-centrais geralmente estão relacionadas às *low politics*. Ao mesmo tempo, pôde ser observada uma ausência de hierarquia na agenda de assuntos, os quais se tornaram mais amplos e marcados pela interdependência e pelo processo de internacionalização.

Assim, questões do meio ambiente, saúde, cultura ou comércio passam a fazer parte das discussões internacionais tanto quanto questões militares. Consequentemente, apesar dessas questões internacionais não fazerem parte da jurisdição dos entes não centrais, elas influenciam e afetam a região, induzindo a uma maior cooperação para a resolução das demandas domésticas, orientando o protagonismo dos Estados subnacionais. Um exemplo desse processo e que também auxilia na explicação da escolha do estudo do presente trabalho, é o processo de integração da União Europeia.

O processo de resolução das políticas internacionais era guiado pelos Estados centrais, porém, “[...] as políticas dos Estados europeus têm uma influência significativa nos campos de jurisdição dos atores subestatais. Em alguns casos, essas políticas funcionaram até mesmo para adicionar força ao poder do Governo central sobre as regiões” (PAQUIN; LACHAPELLE, 2005, p. 87, tradução nossa)⁶. Portanto, a enorme influência e efeitos diretos no campo de atuação das regiões fez com que a União Europeia servisse ao mesmo tempo como um

⁶ No original: “[...] *European states' policies have a significant bearing on the fields of jurisdiction of sub-state players. In some cases, these policies even worked to add force to the central government's power over the regions*” (PAQUIN; LACHAPELLE, 2005, p.87).

mecanismo de centralização e como uma forma de demonstração e garantia que coagiu os governos a atuarem considerando o novo ordenamento internacional, impulsionando a participação subnacional.

A globalização, nesse sentido, funcionou como um estímulo desafiador tanto para o Estado-nação como para a estrutura clássica estatocêntrica, na qual o Estado nacional seria o ator exclusivo na condução da política externa. Portanto, o Estado-central precisaria estabelecer maior cooperação com seus entes subnacionais para responderem a demandas e interesses que não são mais resolvidos de forma satisfatória, através da relativização da soberania estatal e da mudança na tradicional condução da política externa. Dessa forma, Matsumoto (2011) relata que a atividade externa de entes subnacionais não surge com o intuito de contestar a diplomacia tradicional ou ir além do Estado soberano, mesmo porque a intervenção do Governo central é também indispensável, mas sim, complementar sua atuação, de forma que os governos subnacionais se lancem no meio internacional para atender às suas questões locais.

A motivação dessa nova lógica que faz transcender as fronteiras nacionais é sustentada por questões, segundo Junqueira (2014), que maximizam e otimizam as ações estatais, através de mecanismos como a integração e a cooperação de um ator central com estrutura abalada e enfraquecida. Esses mecanismos têm se tornado cada vez mais enraizados no sistema internacional, provocando modificações, seja no âmbito regional ou global, impulsionando atores a se lançarem no meio internacional.

Apesar de não haver um consenso sobre a definição de globalização, para Silva (2012), não há dúvidas de que no estudo da paradiplomacia, o protagonismo e engajamento dos entes subnacionais estão intensamente vinculados a esse fenômeno. O autor parte da definição de Held e McGrew (2003) e relata que “as transformações que definem a globalização — e são afetadas por ela — são sensivelmente marcadas por outras dimensões igualmente incisivas e fortemente interconectadas: política, militar, ecológica, social e cultural” (SILVA, 2012, p. 21). Nesse caso, o vínculo entre a atividade paradiplomática e o processo da globalização reforça a ideia de interdependência e interconectividade, na qual um assunto que ocorre em determinada região interfere e influencia, trazendo repercussão direta ou indireta para outra região distante, moldando um cenário de incertezas e competitividade para o sistema internacional, que necessita de constante cooperação. Diante disso, os Governos centrais são induzidos a agirem e se adaptarem às pressões impostas pela Globalização e pela própria atuação de entes subnacionais.

Assim, além das variáveis de interdependência e do processo de internacionalização, é de consenso entre os autores que o atual estágio da atividade externa de entes subnacionais está fortemente conectado a esse processo que transformou a ordem internacional, mesmo que o próprio termo seja difícil de definir. De acordo com Silva (2012), a globalização, como fenômeno multidimensional, influenciou não só na origem, mas no desenvolvimento da conceitualização, assim como nos impactos, na trajetória e na evolução do fenômeno, servindo como um estímulo para uma interconexão cada vez mais complexa entre os Estados e uma intensificação nas relações internacionais.

Ribeiro (2009) adiciona à discussão o fato de a globalização ter auxiliado na descentralização e na reestruturação das políticas estatais, culminando em uma ampliação e maximização da solução de demandas. A descentralização, portanto, auxilia o atendimento das reivindicações e exigências domésticas de forma adequada, o que provocou uma intensificação na necessidade de governos subnacionais agirem e a se transformarem em “espaços estratégicos de poder na economia mundial”⁷. Dessa forma, a projeção externa de entes subnacionais ampara a determinação da política externa dos países, sem que os Estados-centrais precisem responder a todos os impasses de forma isolada, o que torna necessário um respaldo que legitime a atividade dentro dos Estados que a praticam.

1.2 DILEMAS DE LEGITIMIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E SOBERANIA

Vigevani (2006) expõe que o respaldo específico para a atividade paradiplomática ainda é escasso, tornando incerta a possibilidade de haver harmonia entre os interesses dos governos subnacionais com os interesses do Estado nacional. Moldando, assim, diversas reações por parte de Governos nacionais no que concerne às suas relações externas, visto que não existe uma institucionalização universal a ser seguida por todos os países.

O respaldo jurídico e legal da paradiplomacia remonta à possibilidade de celebração de tratados. Branco (2007, p. 48) relembra que, no início, apenas os Estados que dispunham de soberania tinham a capacidade de celebrar tratados, eram “pessoas jurídicas de direito público externo”. É no século XX que, diante das transformações e intensificação no ordenamento internacional, o Estado central se vê diante de dois aspectos: o surgimento de outros atores e a possibilidade de membros subnacionais de países federados atuarem internacionalmente. É

⁷ RIBEIRO (2009, p. 18).

possível perceber atualmente, segundo Branco (2007), diversos exemplos de sucesso, demonstrando a tangível existência da paradiplomacia, que não pode mais ser ignorada e desamparada juridicamente.

O poder e a soberania, antes monopólio exclusivo do Estado central, precisam ser coordenados através de aspectos legais para que as relações exteriores de entes subnacionais sejam conduzidas de forma dinâmica e satisfatória. Portanto é natural, diante da enorme complexidade imposta pelas transformações no cenário mundial, que a elaboração de políticas seja uma tarefa segmentada. Nesse contexto, apesar da paradiplomacia se encaixar em um nível hierárquico inferior ao da paradiplomacia tradicional, o seu gradual desenvolvimento pressupõe a necessidade de previsões de regulamentação legal que viabilizem sua ocorrência (BRANCO, 2007).

As limitações à legitimidade das atividades internacionais de entes subnacionais estão estreitamente ligadas às prerrogativas do Estado central, condicionadas à noção de soberania. É essa noção que afirma o caráter de ator preponderante, dotado de uma enorme capacidade de influenciar as questões no Sistema Internacional, ponto fundamental para a existência de um Estado. Almozara (2013, p.4) afirma que:

A soberania, por representar o poder supremo, e ser uma qualidade do Estado da mais alta esfera e não depender de nenhuma outra, representa, numa visão clássica, a manifestação do poder Estatal. A autoridade imposta à sociedade permite que certos limites não sejam ultrapassados, coibindo abusos e permitindo a organização de uma estrutura estatal. Nesse contexto, a soberania seria única, em cada uma das esferas de atuação.

Duchacek (1990) afirma ainda que, à época que a atividade surgiu, não era possível identificar nenhum sistema que tivesse desenvolvido respaldos legais para lidar especificamente com a atuação paradiplomática, sem surgir nenhuma dúvida ou empecilho, embora alguns países sejam mais avançados que outros. A Alemanha, por exemplo, separa um artigo exclusivo previsto para lidar com a atividade na sua constituição, o que não impediu o surgimento de alguns obstáculos. Isso ocorreu porque, embora a atividade estivesse presente no cenário mundial, seus efeitos eram considerados irrelevantes ou inferiores, ou até mesmo uma desordem de caráter diplomático.

Diante desse empasse, segundo Rodrigues (2008), todos os aspectos legais e constitucionais da atividade paradiplomática atualmente dependem de uma única característica, que não por acaso diverge nos países: o grau de descentralização administrativa. Esse aspecto é o que impõe limites e possibilidades para os entes subnacionais, e dependem de diversos fatores, como a cultura do país ou até mesmo a forma como o sistema político foi originado.

Apesar desse dilema, é de consenso que, apesar das diferentes características, os entes subnacionais só podem agir quando a ação interfira na sua jurisdição e sem que isso afete diretamente a soberania estatal, tendo o Estado central sempre a última voz.

Soldatos (1990) afirma ainda que, para haver uma relação harmônica de cooperação e apoio, o Estado central deve se manter ativo, monitorando e reunindo forças, isto porque uma erosão nas prerrogativas estatais não significa que o Estado central se torne dispensável ou substituível. Por esse motivo, Vigevani (2006) expõe que, para a existência do respaldo legal e amparo constitucional, a atividade deve ocorrer dentro da lógica hierárquica estatal e sem necessariamente afrontar o Estado central, mesmo que usufruam do que Lecours (2002) chamou de flexibilidade de atuação. Para o autor (2002), por não serem entes dotados de soberania exclusiva, as burocracias são inferiores àquelas impostas ao Estado central.

Vigevani (2006) explica que a criação de um resguardo jurídico ou pelo menos os esforços para a adaptação, surge da noção de que a paradiplomacia é, em todo caso, inevitável, apesar dos limites serem considerados estreitos. Talvez seja esse o motivo de, por muito tempo, ter sido considerada uma atividade irrelevante. Nesse aspecto, fica claro que, apesar de não serem reconhecidos como sujeitos de direito público internacional dotados de soberania, o que remonta a uma série de empecilhos, a atuação externa de entes subnacionais não é inviável, dependendo unicamente da organização da estrutura constitucional de cada Estado nacional.

Portanto, é de extrema importância entender que, apesar de não serem os atores centrais na política mundial, as entidades subnacionais são profundamente importantes. Para se entender a dinâmica das relações internacionais, é indispensável a análise da crescente inserção desses atores, além de imprescindível que os Estados centrais criem mecanismos, instituições ou reformas para se adaptar a essa nova realidade e viabilizarem o engajamento de seus entes subnacionais, seja em sistemas federalistas ou unitários, analisados a seguir (REIS, 2009).

1.2.1 O reconhecimento da paradiplomacia: breve comparação entre sistemas federalistas e unitários

Por federalismo pressupõe-se uma forma de estrutura política que sugere a distribuição de legitimidade, o compartilhamento de poder, soberania e atuação entre os níveis de governo, se diferenciando do modelo clássico de Estado Unitário. Dessa forma, as relações entre as unidades federadas e a Federação não são totalmente baseadas em uma hierarquia rígida, mas sim em relações contratuais. Nas palavras de Abrucio e Franzese (2007, p. 2): “o objetivo é

compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo”.

Abrucio e Franzese (2007) afirmam ainda que a adoção de um modelo federalista é conduzida por dois motivos. O primeiro é a existência de diferenças e diversidades dentro de um amplo território, sejam estas culturais, linguísticas ou até mesmo socioeconômicas. A segunda é a necessidade de fortalecer a união e a autonomia das regiões dentro desse território. Farias (2000, p. 45) traz uma definição precisa do que o Federalismo representa:

O que caracteriza um sistema federal é a autoridade política dividida entre dois níveis de governo, sendo um nacional e outro subnacional. No nível nacional estaria a União, enquanto que no nível subnacional estariam os Estados-Membros, também chamados Länder, províncias ou cantões, dependendo do país. O Federalismo pressupõe que o poder político se encontre dividido entre a União e essas unidades subnacionais, também chamadas de unidades federadas. A divisão de poder entre esses níveis é feita através da Constituição Federal, que vem a ser a legislação mais alta dentro do país, onde a distribuição das competências é fixada.

Duchacek (1990, p.3, tradução nossa), define de forma curta e adequada à sua análise do federalismo como uma “[...] democracia pluralista em que dois conjuntos de governos, nenhum estando totalmente à mercê do outro, legislam e administram dentro de suas jurisdições separados, mas interligados”⁸. Diante disso, a adoção do federalismo pressupõe que exista maior autonomia e interdependência nas relações entre União e estados federados, sem que deixem de se submeter e pertencer a uma nação. Assim, os sistemas federados e descentralizados, além de atribuírem maior responsabilidade aos entes subnacionais, têm uma predisposição para lidar cooperativamente com os problemas globais e regionais, em especial diante do novo molde do Sistema Internacional, de forma que haja uma prática de cooperação e integração, mesmo diante de divergências.

Eventualmente, diversos atores relacionam o federalismo à prática da paradiplomacia. Soldatos (1990), um dos principais autores da temática, afirma que o nascimento na paradiplomacia ocorreu em países e unidades federadas e toda sua análise é pautada nesse aspecto. Dessa forma, a atividade paradiplomática dentro de um sistema federado é marcada por uma coordenação de interesses e estabelecimento de limites através de instrumento de controle que, como visto nos exemplos de diversos autores, foi benéfico para um aumento nos canais domésticos e externos de uma unidade subnacional.

Michelmann (2009), ao relatar sobre as relações externas em países federados, afirma que nos países de sistema clássico unitário, a paradiplomacia não é uma questão problemática,

⁸ No original: “[...] pluralistic democracy in which two sets of governments, neither being fully at the mercy of the other, legislate and administer within their separate yet interlocked jurisdictions” (DUCHACEK, 1990, p.3).

justamente porque o monopólio de todas as decisões e atividades externas estão concentradas nas mãos do Estado nacional. Já em países federados, apesar da condução das relações externas também estarem tipicamente nas mãos do governo central, existe o compartilhamento de responsabilidades, e os novos moldes da ordem internacional iniciaram a possibilidade de unidades federadas se internacionalizarem.

Farias (2000, p.19) relembra que, antes de 1960, as atividades externas de unidades federadas eram de “caráter pontual e esporádico”. A autora argumenta sobre um importante fato. A explicação para o Estado central ser o único responsável viável por conduzir as atividades externas é a desconfiança externa que poderia ser gerada caso ocorresse alguma tensão e desequilíbrio entre as duas esferas de governo no âmbito federativo, necessitando de harmonia e cooperação para funcionar. Dessa forma, Farias (2009, p. 9-10) afirma:

O entendimento tradicional não considera os estados da federação como entes de Direito Público Internacional, por não serem soberanos, determinando que as decisões de política externa sejam de competência privativa da União. Não obstante, existe espaço e oportunidade para que os Estados-Membros ampliem sua atuação internacional através de ações externas visando ao desenvolvimento de sua região. Face à grande variedade de interesses regionais, essas iniciativas, em última instância, devem se reverter em benefício para o País como um todo.

Sendo assim, pós as transformações no cenário mundial, já mencionadas nessa pesquisa, essas atividades foram evidenciadas nos estados membros de federações em quantidade, passando a serem mais expressivas em outras regiões, e em qualidade, por aumentaram seu escopo de atuação, ou seja, passaram a manter relações com outras regiões que não eram apenas próximas de suas fronteiras, além de adotarem um aumento na agenda de assuntos. Apesar de não atingirem de forma idêntica todas as federações, porque existem diferenças no âmbito doméstico, as motivações consequentes das transformações internacionais foram as mesmas.

Portanto, a atividade paradiplomática dentro de Federações depende da estrutura constitucional e de mecanismos e instituições que atuem como mediadores na relação entre governo central e não-central, como meio de evitar conflitos. Quando analisamos a paradiplomacia por uma perspectiva jurídica, alguns exemplos de destaque podem ser citados, principalmente na Europa. A Alemanha, por exemplo, detém um complexo sistema político federal e separa um artigo específico em sua constituição para tratar sobre as relações externas e a possibilidade de celebrar tratados por seus entes federados. Ainda mais importantes são as questões relacionadas à União Europeia, onde se vê uma paradiplomacia de caráter regional. Junqueira (2014) afirma que a integração e cooperação da união aumenta na mesma proporção

que a participação das unidades subnacionais se tornam mais ativas no processo de decisão, segundo o autor, “a União foi capaz de aglutinar três níveis em seu processo de desenvolvimento unindo o aparato do bloco econômico e político com os Estados nacionais e as regiões subnacionais” (JUNQUEIRA, 2014, p. 96).

Duchacek (1990, p. 4, tradução nossa) complementa: “quanto mais estudamos a descentralização federal (e descentralização unitária), mais ficamos impressionados com a predisposição federal observada e o comportamento tanto dos cidadãos quanto de seus líderes”⁹. Por Estado Unitário, pressupõe-se a centralização do poder nas mãos de um único ente central, e este, por sua vez, concentra todo o monopólio de soberania e autonomia, sem distribuições entre seus entes não-centrais. Conforme explica Cavalcanti (2013, p. 22): “este governo central é o responsável pela edição das leis que regerão todo o território do Estado, bem como por representar externamente esse Estado, no que não difere do Estado Federal”.

Cavalcanti (2013) cita ainda a existência de dois modelos de Estado Unitário: o centralizado e o descentralizado. Por Estado Unitário Centralizado, pode-se entender a forma mais pura e clássica do modelo, no qual o Estado central terá sempre a posição proeminente, existindo uma rígida hierarquia que conduzirá a relação dos Estados com seus entes unitários. Já no Estado Unitário Descentralizado, existe a possibilidade de uma mínima descentralização, permitindo certa autonomia aos seus entes não-centrais, mas sem que essa autonomia confronte a soberania estatal. Dessa forma,

[...] é permitida, outorgando-se às circunscrições administrativas também certo grau de autonomia política, que se revela na possibilidade de autogoverno, refletindo tanto na seara executiva como, por vezes, na legislativa, sem nunca, no entanto, romper com o princípio da unicidade estatal (CAVALCANTI, 2013, p. 23).

Duchacek (1990), ao analisar a paradiplomacia, cita a descentralização unitária como uma possibilidade nos Estados unitários para a evolução do perfil externo de Estados não-centrais. O Estado Unitário da Espanha é um claro exemplo dessa premissa. Segundo Cavalcanti (2013), a Espanha é caracterizada por um Estado Unitário autonômico, que seria como algo superior ao Estado Unitário Descentralizado. Essa descentralização pode ser explicada nas diferenças presentes em cada comunidade autônoma, província ou município. Dessa forma, apesar de pertencerem a um sistema unitário, as comunidades apresentam significativa diversidade regional, o que resulta em uma fragmentação do centralismo estatal.

⁹ No original: “*The more we study federal non centralization (and unitary decentralization), the more we are struck by the observed federal predisposition and behaviour of both the citizens and their leaders*” (DUCHACEK, 1990, p.4).

Segundo Cavalcanti (2013), a assimetria cultural entre as regiões é o fator que mais se destaca nesse cenário, agindo como catalisador do fenômeno paradiplomático, sendo que é através da possibilidade de celebração de tratados que se dá a atividade. As comunidades autônomas participam da primeira fase de celebração de um tratado, quando ocorrem os atos de negociação, adoção e de autenticação, o que sugere sua participação na política externa do país. No entanto, os mecanismos existentes não são efetivamente utilizados na prática como é demonstrado na teoria, sendo as comunidades dotadas ainda de grandes limitações.

A China, outro exemplo de sistema unitário, parece nos possibilitar dizer que as características convencionais do sistema político não foram suficientes para barrar suas iniciativas paradiplomáticas. Segundo Silva (2012) a descentralização, internacionalização e a consequente abertura econômica possibilitaram que as províncias chinesas se destacassem no cenário internacional, por meio de atração de investimentos para as províncias ou por visitas internacionais de caráter empresarial. Diante disso, seja de forma indireta, na qual as províncias detêm influência na formulação e condução de política externa, ou de forma direta, na qual foram criadas “[...] instituições provinciais que lhes possibilitam, individualmente ou em conjunto, desenvolver uma série de programas e atividades de dimensão internacional” (SILVA, 2012, p. 90), é evidente o ativo engajamento internacional.

Diante das análises mencionadas neste capítulo, através de uma revisão bibliográfica sobre o tema, é de consenso que, apesar de exemplos positivos em países unitários, o federalismo é caracterizado por uma estrutura de significativa autonomia de seus entes subnacionais, o que ampliaria e impulsionaria o envolvimento internacional das unidades federadas. Nas palavras de Whatley (2003, p. 1, tradução nossa): “Embora o governo federal seja responsável pela política externa, a globalização não respeita limites jurisdicionais”¹⁰. Nesse contexto, o esforço da presente pesquisa será de demonstrar, nos próximos capítulos, um estudo de caso da atividade paradiplomática em um país de complexo sistema federado: a Alemanha. Dessa forma, no próximo capítulo será demonstrado como a descentralização horizontal e os dispositivos formais constitucionais, assim como um perfil pragmático da Federação facilitam a autonomia doméstica e a projeção internacional dos entes subnacionais. O resultado disso é que a atuação internacional se tornou, cada vez mais, um canal de desenvolvimento doméstico.

¹⁰ No original: “While the federal government is responsible for foreign policy, globalization respects no jurisdictional boundaries” (WHATLEY, 2003, p.1).

2. O FEDERALISMO ALEMÃO E O PRAGMATISMO NA POLÍTICA EXTERNA PÓS GUERRA FRIA

O capítulo anterior foi encerrado tratando de questões específicas essenciais que envolvem o campo de estudo da atividade paradiplomática. O presente capítulo busca analisar as características basilares que antecedem o estudo de caso de um dos exemplos frequentemente citados de paradiplomacia: A República Federal da Alemanha. Em um primeiro momento, são apontadas as características gerais que determinam o perfil da região. Em seguida, são expostos o contexto da reunificação e a estratégia de política externa que dão um perfil pragmático ao país. Em seguida, são analisadas as questões fundamentais do federalismo alemão, através da Lei Fundamental de 1949. Visto que este último, por sua vez, é um complexo sistema político, o presente trabalho foca nos aspectos fundamentais indispensáveis para a compreensão posterior de questões específicas das iniciativas externas dos *Länder*, Estados federados da Alemanha. Por conseguinte, são apresentadas questões relativas ao processo de integração e a participação subnacional na União Europeia.

2.1 ASPECTOS GERAIS: O PERFIL DA POTÊNCIA EUROPEIA

A Alemanha, potência central da Europa, é um país com grande influência política e econômica. A Lei Fundamental da Alemanha (1949) demarca uma forte posição dos *Länder*, estados membros da Federação, foco dessa análise, são eles, atualmente: Baden-Württemberg, Baviera, Baixa Saxônia, Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Renânia do Norte-Vestfália, Renânia-Palatinado, Saxônia, Sarre, Saxônia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Turíngia, Hesse e as Cidades-Estado Berlim, Hamburgo e Bremen. A figura 1 demonstra tal organização.

Foi em 1990, ano da reunificação, que a Constituição passou a ter condição permanente, estabelecendo todas as normas jurídicas que regem a então República Federal da Alemanha. Sua localização é importante e estratégica em termos geopolíticos e geoeconômicos, sendo estabelecida no centro da Europa e fazendo fronteira com nove países – Bélgica, Holanda, Dinamarca, Luxemburgo, Suíça, França, Áustria, República Tcheca e Polônia -, oito deles membros da União Europeia. O país é considerado o quarto maior do bloco em extensão e o mais populoso, tendo 83, 2 milhões de habitantes (BISCHOFF *et. al.*, 2018).

Figura 1: Composição dos Estados Federados



Fonte: Bischoff *et al.* (2018, p. 8)

É primordial, portanto, que sejam traçados os acontecimentos que marcaram o país e sua posição de *Mittellage* (CÂMERA, 2013), ou seja, posição central no cenário europeu. Após a reunificação, diversas implicações surgiram na Alemanha que precisariam ser remediadas e solucionadas. Como se perguntou Arthur Gunlicks (2003), como os *Länder*, antigos e adicionados após a reunificação, se encaixariam em uma Alemanha unificada? Quais seriam as prerrogativas, instituições e mecanismos estatais criados para lidarem com um mundo cada vez mais globalizado e interdependente? A análise do federalismo se torna indispensável em um momento de dinâmicas com crescente complexidade e pressões envolvendo os Estados nacionais.

2.1.1 A reunificação alemã

Segundo Meyer (2010), após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, a Alemanha foi dividida e ocupada por países que, unidos, constituíram a Alemanha Ocidental e formaram a República Federal Alemã, na qual a capital se concentrava em Bonn. São eles: Estados Unidos da América, Inglaterra e França. A Alemanha Oriental, constituída como República

Democrática Alemã, por sua vez, com capital concentrada em Berlim, foi ocupada pela União Soviética. A cidade-estado de Berlim foi, ainda, segmentada em duas zonas, ocidental e oriental, separadas pelo Muro de Berlim, em 1960. A reunificação, por sua vez, ocorreu graças à ruptura do império soviético e da ordem bipolar que caracterizava aquele momento. Foi resultado da resolução das tensões internacionais, que, de certa forma, ofereceram a possibilidade para a Alemanha unificada lidar com suas questões domésticas.

As eleições de 1998 foram marcadas por uma série de transformações na situação política da Alemanha, as quais provocaram significativa influência no federalismo alemão. Câmara (2013) relata que esse ano foi marcado, ainda, por uma troca de gerações que iriam mudar a forma de governar, deixando para trás líderes com passados intensamente conectados pela Segunda Guerra Mundial e suas implicações. Foi neste mesmo período que se tem a transferência da capital de Bonn para Berlim, acontecimento simbólico para as transformações e adaptações que surgiriam nos anos seguintes, assinalando uma nova realidade.

Para Câmara (2013), os acontecimentos que culminaram na eclosão desse evento tiveram sua força motriz no contexto externo, o qual possuiu maior relevância e influenciava a Alemanha amplamente, já que o que acontecia no cenário doméstico era apenas resultado de ações para remediar a crise. De fato, o contexto interno foi positivo, despertou novas perspectivas e mudou a conduta da própria população naquele momento, como os protestos em busca da reforma do Estado, afirmando uma cooperação horizontal dentro do país. Contudo, os acontecimentos dentro da Alemanha e conseqüentemente a resolução de questões internas dependiam diretamente do confronto bipolar entre Estados Unidos e URSS. O contexto de 1990, portanto, segundo Wagener (2017) está fortemente interligado a decisões diplomáticas inesperadas, oriundas da atuação do então chanceler federal alemão por seis anos, Helmut Kohl, o qual teve forte impacto na ordem internacional alemã e não recuou frente aos desafios resultantes da geopolítica do momento e pressões trazidas pela unificação.

É imprescindível lembrar que, não por acaso, o contexto de 1990 sinaliza não apenas o fim de um período atrasado no que concerne às condições estatais do país, mas também coincide com o eventual avanço do processo de Globalização e interdependência, no qual os Estados se veem perante mudanças estruturais que modificam sua conduta, diante da proliferação de diversos atores que ganham espaço no cenário internacional. Dessa forma, o Estado-central passa a ceder e atribuir soberania a atores que até então, não eram tão relevantes (CÂMARA, 2013).

A reunificação, em 1990, significou a junção de interesses de uma Alemanha antes dividida e de potências aliadas vencedoras da Segunda Guerra Mundial. A Alemanha, portanto, teve um papel fundamental no século XX e nos acontecimentos que marcaram a história, mesmo que a globalização econômica tenha surgido em um momento no qual o país se encontrava em uma posição desconfortável de adaptações e mudanças institucionais. À luz da nova dinâmica da República Federal da Alemanha, pôde ser observada a criação de cinco Estados federados: Brandemburgo, Saxônia, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Saxônia-Anhalt e Turíngia. Além disso, adotam o padrão monetário, padrão este estabelecido pela RFA (DEUTSCHE WELLE, 2013).

A estabilização econômica e social do país deve-se à relação harmônica e de cooperação entre *Länder* e Federação, a qual foi o foco da política do país, assim como sua estrutura federalista. De certa forma, tornou-se necessário que a descentralização ocorresse, para que assim fosse possível lidar com o processo de transição e com as necessidades locais daquele momento. Isso, sem dúvidas, fortaleceu a posição autônoma dos Estados federados e, ao mesmo tempo, a Federação cria mecanismos para lidar cuidadosamente com essa questão. Além disso, esse período funcionou como impulsionador para um aprofundamento das relações com a integração, tendo em vista que “[...] um Estado pós-nacional seria o melhor vocacionado para liderar o processo de supranacional no continente” (CÂMARA, 2013, p.104).

2.1.2 A estratégia da política externa alemã após a reunificação

A Alemanha é um país marcado por um histórico de guerra ainda recente, o qual, de certa forma, explica a orientação pragmática na condução e formulação de políticas. Após a reunificação, a Alemanha finalmente teve um aprimoramento no seu potencial econômico e político, ocupando seu papel como potência central da Europa. O país se encontrou em uma posição proeminente no cenário internacional, porém optou por manter a política externa voltada para questões europeias e assim, a política do país foi pautada cada vez mais em um sistema de alianças e integração, principalmente em temas econômicos. Nesse aspecto, as perspectivas para a política externa eram focadas em manter sua relação bilateral com os Estados Unidos, mesmo diante de algumas discordâncias e órgãos multilaterais no âmbito internacional; já na dimensão doméstica, intensificou sua colaboração com o processo de integração (DAEHNHARDT, 2009).

A integração europeia, portanto, teve e ainda tem importância fundamental na política externa da Alemanha. Segundo Gaspar (2016), foi nesse momento que o multilateralismo atestou sua credibilidade na política externa do país. As chancelarias focaram, portanto, em aumentar seu poder político na arena internacional, através da participação ativa nas questões de integração europeia e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mesmo com os gastos advindos da reunificação.

Nesse contexto, uma importante vertente da política externa é o seu caráter descentralizado e pragmático. A condução da política e os partidos políticos sofrem forte influência dos estados federados e conseqüentemente do Tribunal Constitucional Federal. No tocante ao processo de descentralização, tem-se o aumento da autonomia das instituições políticas e dos atores políticos estatais, não estatais (como as empresas privadas) e subnacionais. Estes, por sua vez, passam a participar e impactar ativamente nas decisões domésticas e externas. Sendo assim,

A estrutura burocrática alemã passa a caracterizar-se como um “semi Estado soberano”, pois os Ministérios obtiveram relativa independência e a grande coalizão vermelho-verde foi formada, o que tornou os poderes dos atores estatais mais descentralizados. Além disso, como o país possui grande coordenação entre o governo e grupos organizados de interesse, as tomadas de decisão são formuladas pelo consenso e pela constante consulta (WURZEL, 2002 apud GASPAS, 2016, p. 31).

Diante da nova ordem internacional, diversos autores entram em consenso sobre a hesitação do país em assumir seu papel de líder e de definir um perfil claro de atuação internacional. Talvez as memórias da Guerra sejam o motivo para um perfil pragmático; porém, com a intensificação das transformações no cenário internacional, se tornou inevitável o impulso do país para ocupar uma posição central e mais bem definida (DIAS, 2014). A abordagem de um contexto de crises reflete na necessidade de a Alemanha agir de forma cada vez mais antecipada diante dos conflitos, através do aprimoramento de mecanismos e cooperações internacionais, dessa forma, “para ser tolerável doméstica e internacionalmente, o poder alemão tinha que estar envolvido numa rede de instituições europeias e transatlânticas, resistindo à hegemonia e construindo democracia domesticamente” (JESUS, 2014, p. 66).

De certa forma, toda a atenção da política externa acendeu um debate nacional sobre as questões de interesse interno, o que culminou, após a recuperação dos desgastes advindos do período de reunificação, em um perfil ambíguo: voltado para cuidados com os problemas internos e, ao mesmo tempo, conciliando essas questões em nível internacional. Tem-se ainda uma enorme reivindicação por parte dos Estados membros de atuarem complementando a política externa. O federalismo alemão, nesse contexto, precisou funcionar como coordenador

dessas questões, possibilitando certo grau de autonomia aos Estados federados, de forma que isso fosse uma atividade complementar e não conflituosa.

2.2 O FEDERALISMO COOPERATIVO ALEMÃO

Loewenstein (2000, p.318 *apud* SCHAAL; GALVAGNO, 2017, p. 59) afirma que: “quem quiser estudar o federalismo em seus últimos requintes [...]” terá de “ater-se ao exemplo da Alemanha, que já o pratica há séculos”. A República Federal da Alemanha é um país democrático, de sistema parlamentar federalista, marcado por uma intensa descentralização e cooperação, intitulado de *Politikverflechtung* (entrelaçamento ou integração política). A base de toda sua estrutura administrativa é a Lei Fundamental, denominada *Grundgesetz*, concebida em 1949 ainda com status de provisória, mas preservada e qualificada como permanente em 1990, ano da reunificação.

Existe um enorme esforço para obter consenso nas questões políticas, o que caracteriza o país como uma democracia consensual com alto grau de cooperação entre a Federação e seus membros. Nesse contexto, Gondar (2011, p.34) afirma que o federalismo alemão pode ser considerado como um “modelo bem sucedido de federalismo cooperativo”, diante de seus mecanismos e instituições, onde as unidades federadas possuem vasta autonomia de atuação política e econômica, o que explica o fato de possuírem não apenas constituição própria, como, também, governo e parlamento autônomos, além de apresentarem visíveis distinções e manifestar peculiaridades que remontam a características próprias regionais.

Gunlicks (2003) relata que o estudo do federalismo alemão possui um vácuo na sua literatura. Não se trata da análise do federalismo em si, mas do foco na sua relação com os Estados federados e as cidades-Estados. Isso explica a grande importância do objetivo principal desta pesquisa, a tentativa de relacionar o perfil externo das unidades federadas e toda a estrutura política e administrativa da Alemanha. Tendo isto em mente, “a soberania do estado alemão é compartilhada entre o *Bund* e os *Länder* em uma relação de delimitação e complementaridade mútua” (NAGELSCHMIDT, 1999, p. 661, tradução nossa)¹¹. De forma geral, entende-se que exista a transferência de parte da soberania do Governo nacional aos *Länder*, para atuarem em prol de seus interesses e problemas regionais, o que facilitou a atuação externa. Dessa forma, tem-se que:

¹¹ No original: “*La souveraineté de l'État allemand se trouve partagée entre le Bund et les Länder dans une relation de délimitation et de complémentarité mutuelle*” (NAGELSCHMIDT, 1999, p. 661).

O federalismo na Alemanha é mais do que um sistema de Estado. Ele reproduz a estrutura cultural e econômica descentralizada do país e tem origem em uma longa tradição. Muito além de suas funções políticas, os estados representam identidades marcadamente regionais (BISCHOFF *et al.*, 2018, p. 6-7).

Na Alemanha, o principal aspecto notório é a divisão das responsabilidades entre as unidades federadas e o Estado central que previne a centralização, manifestando uma repartição do poder e não uma concentração. Isso permite não apenas uma distribuição, mas também uma integração indispensável entre *Länder* e Federação. Nas palavras de Borzel (2002, p.46, tradução nossa):

O que impede que os *Länder* alemães sejam rebaixados a meras unidades administrativas do *Bund* (Federação) é a discricção que os *Länder* têm na execução e administração das leis federais. Mais importante ainda, os *Länder* têm um peso político considerável na legislação federal por meio de sua participação na tomada de decisão central do Estado. A representação dos executivos *Länder* no *Bundesrat*, a segunda câmara do Parlamento alemão, impede uma mudança no sistema federal alemão em direção à centralização.¹²

Assim, com o objetivo de contextualizar a relação entre *Länder* e Federação e como a autonomia doméstica facilitou a formação de um perfil externo das unidades federadas, é essencial entender a formação e estrutura desse sistema, ou seja, a realidade da composição que caracteriza o federalismo alemão. A formação do governo parlamentar alemão pressupõe que a legislação federal prevalece sob a legislação local. Porém, é à luz da dinâmica do *Bundesrat*, conselho federal, que se dá a representação dos Estados federados, tornando inviável a exclusão deles do processo legislativo federal e da participação das relações externas. As competências, por sua vez, funcionam de modo que representem estruturas de parceria entre os dois níveis.

2.2.1 Organização e composição da estrutura estatal

O sistema federal alemão pressupõe a existência de uma detalhada Lei Fundamental, o que torna impossível esclarecer todas as questões nesta pesquisa. Por esse motivo, são expostos aqui as questões mais importantes relacionadas ao seu quadro funcional e composição que marcam a evolução da representação democrática e o grau de descentralização através de

¹² No original: “What prevents the German *Länder*, from being downgraded to mere administrative units of the *Bund* (Federation), is the discretion that the *Länder* have in the execution and administration of federal laws. More importantly, the *Länder* have a considerable political weight in federal legislation through their participation in central state decision-making. The representation of the *Länder* executives in the *Bundesrat*, the second chamber of the German Parliament, prevents a shift in the German federal system toward centralization” (BORZEL, 2002, p.46).

uma divisão interna fortemente submetida às leis estaduais. Portanto, as esferas de poder são divididas entre *Bundesstaat*, Estado Federal e *Bundesländer*, Estados membros da federação e nos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário (MEYER, 2010).

No que diz respeito ao poder executivo, a característica principal é, segundo Meyer (2010), sua função de governar e administrar. É necessário mencionar que essas funções são de responsabilidade, em nível federal, do *Bundeskanzler*, o chanceler federal, o qual é nomeado pelo Presidente e eleito pelo parlamento federal. Na esfera federal, de acordo com Limongi *et al.* (2011), tem-se, o Governo federal – *Bundesregierung* –, e a Administração federal – *Bundesverwaltung* –, controlados e liderados pelo chanceler federal. Na esfera estadual, o poder executivo é exercido pelo Ministro-presidente, o qual é eleito pelo *Landtag* (Parlamento estadual) e possui a responsabilidade sobre as questões ligadas à jurisdição dos Estados federados.

O Governo Federal é composto pelo chanceler e pelos 14 ministros. O chanceler está entre os altos representantes com elevado poder político. É eleito pelo Parlamento federal e responsável por conduzir e organizar as diretrizes do governo e da política (GONDAR, 2011). Os ministros federais, chamados de *Bundesminister*, são autoridades federais e, no que lhes diz respeito, têm autonomia para conduzir suas respectivas áreas e pastas de trabalho e auxiliam o chanceler (BISCHOFF ET. AL, 2018).

O presidente, denominado de *Bundespräsident*, chefe de Estado, é responsável por representar o país e por fazer a devida nomeação de membros do governo e do chanceler federal, sendo, segundo Meyer (2010), o “cargo público mais alto da Alemanha”. De fato, o caráter de seus poderes, na prática, é mais representativo, formalizando a união territorial (LIMONGI *et al.*, 2011). O chefe de Estado é eleito por cinco anos e segundo Mattos (2006, p. 132-133):

Ele não é eleito por sufrágio universal, mas, sim, por uma Assembléia Nacional, que é um órgão constitucional que se forma e reúne exclusivamente para esse fim. O artigo 54 da Lei Fundamental de BONN atribui a eleição do Presidente Federal à Assembléia Nacional, que é um órgão composto pelos membros integrantes da Dieta Federal e um número igual de deputados dos Parlametos dos Estados (Länder) [...]

O poder judiciário, segundo Meyer (2010), responsabilidade dos juízes, só existe nas esferas federal e estadual. Os juízes, por sua vez, são eleitos pelo *Bundestag* e *Bundesrat*, não podendo pertencer a estes ou quaisquer outros órgãos de um Estado. Além disso, são independentes e respondem apenas à lei federal especial. Dessa forma, o Tribunal Constitucional Federal, *Bundesverfassungsgericht*, é a instância máxima que fica responsável por julgar as questões referentes à Federação e às unidades federadas.

O poder legislativo possui uma influência e importância superior aos outros poderes. Meyer (2010) argumenta que isso é explicitado na própria Lei Fundamental (1949), artigo 20, em que “o poder legislativo está submetido à ordem constitucional; os poderes Executivo e Judiciário obedecem à lei e ao direito”. Dessa forma, fazem parte do poder legislativo órgãos que, além de participarem ativamente das questões do governo central, formulam as leis, sendo eles o Parlamento Federal (*Bundestag*), o Conselho Federal (*Bundesrat*), e o Parlamento Estadual (*Landtag*) (MEYER, 2010). A condução da Legislação é exposta na Lei Fundamental, dividida em um total de quinze artigos. O artigo 70, a título de exemplo, relata que:

Artigo 70 [Divisão de competências entre a Federação e os Estados]: (1) Aos Estados cabe o direito da legislação, desde que esta Lei Fundamental não atribua à Federação a competência da legislação. (2) A delimitação de competência entre a Federação e os Estados rege-se pelas disposições da presente Lei Fundamental sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente (ALEMANHA, 1949).

Nesse contexto, fica estabelecido que os *Länder* têm autonomia para coordenar ações dentro de suas competências legislativas e da mesma forma, a Federação, nas áreas de sua legislação exclusiva. A Federação, por sua vez, tem o papel proeminente nas áreas de regime cambial e monetário, os assuntos exteriores, a nacionalidade, a defesa e a proteção, entre outros, delimitadas no artigo 73 da Lei Fundamental (1949). Segundo Gunlicks (2003), de fato, o artigo não deixa claro o caráter do assunto externo. Essa questão abriu espaço para que os *Länder*, apesar de reconhecerem a última voz da União, pudessem estabelecer seus programas de relações externas. Na área de competências concorrentes, a cooperação e coordenação são feitas nas áreas de, a título de exemplo, Direito Civil e Penal, organização judicial, a proteção da natureza, a estruturação do território, entre outros.

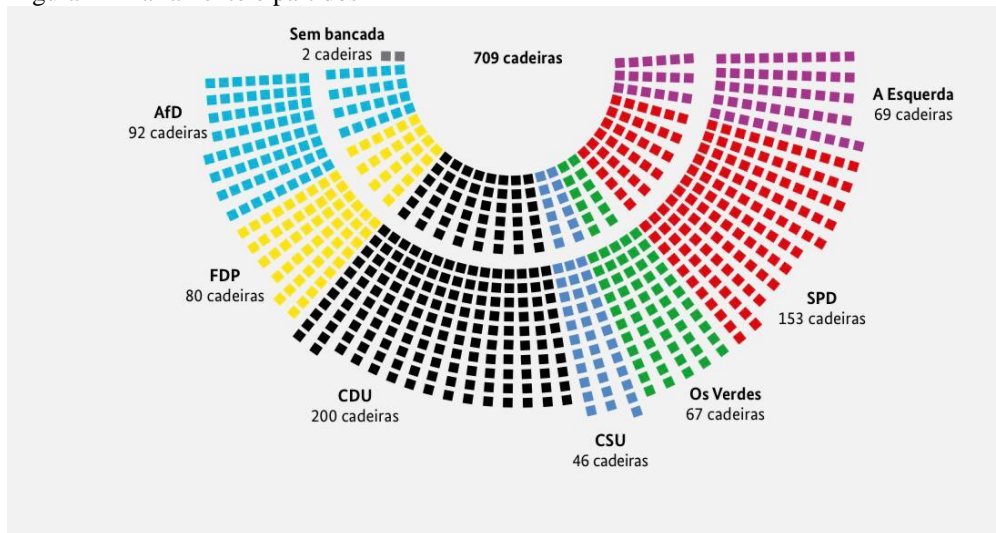
As competências exclusivas dos estados federados envolvem questões como educação, cultura, mídia, assim como a organização interna dos Estados, onde se tem a regulamentação dos regimes municipais. O artigo 72 §1, esclarece que: “no domínio da legislação concorrente, cabe aos Estados a faculdade de legislar, enquanto e na medida em que a Federação não faça uso, através de lei, da sua competência legislativa” (ALEMANHA, 1949). Fica claro que os poderes legislativos da Federação são maiores e superiores aos poderes dos *Länder*.

O *Bundestag*, parlamento federal (Câmara Baixa) é responsável pela representação do povo. É esse parlamento que, além de eleger o Chanceler Federal, controla o governo federal e a legislação (MATTOS, 2006, p. 133). É subordinado somente à Lei Fundamental e ao Tribunal

Constitucional, e tem uma enorme importância na formulação de políticas internas e externas. O parlamento é eleito a cada quatro anos e possui no mínimo 598 deputados em sua composição. As eleições dos membros, os quais correspondem aos deputados federais, são conduzidas pelo *Bundeswahlleiter*, Diretor das Eleições Federais, e são divididas em primeiro e segundo voto, possibilitando a formação de coalizões. O primeiro voto é denominado de distrital e elege 299 parlamentares em 299 distritos, pelo princípio da maioria simples. O segundo voto, de caráter proporcional, por sua vez, é feito através de listas fechadas estaduais dos partidos, enumerando quantas cadeiras serão compostas por cada partido (LIMONGI *et. al.*, 2011, p. 54).

O federalismo alemão pressupõe um sistema pluripartidário, o que caracteriza uma forte participação dos partidos políticos que compõem o governo parlamentar. Apesar de não ser necessária a filiação partidária para eleições, existem seis partidos de representação nacional e no âmbito federal; são eles: SPD (Partido Social Democrático da Alemanha), o FDP (Partido Liberal Democrático), CDU (União Democrática Cristã), AfD (Alternativa para a Alemanha), a Esquerda e os Verdes e o CSU, partido da Baviera, denominado de União Social Cristã. Além destes, existem ainda outros 25 partidos pequenos, mas que não possuem influência significativa (BISCHOFF *et. al.*, 2018). A figura abaixo estabelece a composição dos partidos dentro do parlamento:

Figura 2 – Parlamento e partidos

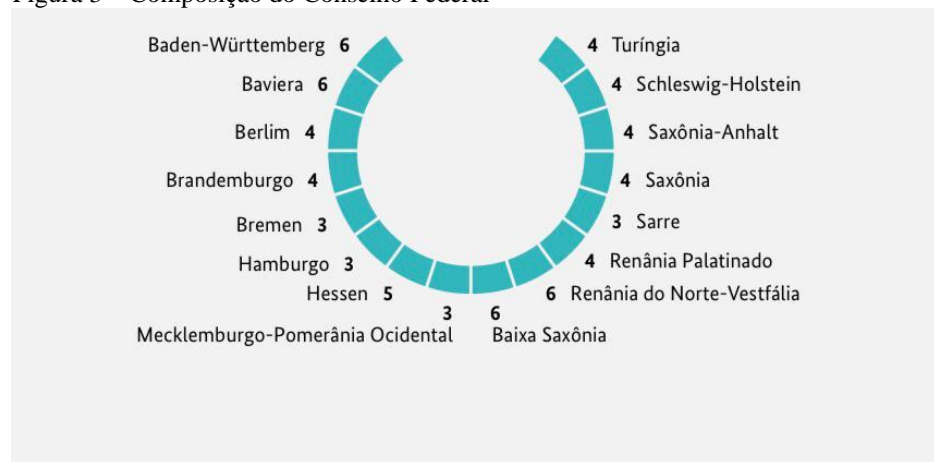


Fonte: Bischoff et al. (2018, p.16)

O *Bundesrat*, Conselho Federal, tem em sua composição os membros do Executivo dos governos subnacionais, dispendo de 69 representantes. É importante frisar que existe uma grande rotatividade nesse processo. O presidente do conselho é o governador do *Land* com a maior população; contudo, quando substituído ao fim de seu mandato, é o governador ou

prefeito do *Land* menos populoso que entra em seu lugar (GONDAR, 2011, p.62). De forma resumida, seu papel consiste em garantir que os *Länder* participem ativamente das questões legislativas de nível federal, da União Europeia e, conseqüentemente, das relações externas, possibilitando que funções administrativas sejam distribuídas às unidades federadas, minimizando a centralização das funções apenas na União. No *Bundesrat*, quanto mais populoso é um Estado federado, maior representação ele possui. Os *Länder*, por sua vez, indicam de três a seis representantes (LIMONGI *et. al*, 2011). A figura abaixo mostra a composição dos assentos dentro do Conselho Federal:

Figura 3 – Composição do Conselho Federal



Fonte: Bischoff et al. (2018, p.16)

Todo esse processo impõe aos governos estaduais e ao Governo Federal que coordenem de forma harmônica todas as decisões, havendo um equilíbrio. A título de exemplo dessa coordenação, pode ser mencionado o processo no qual uma lei necessita ser refeita pelo parlamento, caso, por unanimidade e se afetar a jurisdição dos *Länder*, o conselho opte por dizer “não” (MEYER, 2010) ou o processo de arrecadação fiscal, que segundo Bachur (2005, p. 385), funciona para equiparar as distorções entre as regiões, enquanto a legislação seria responsabilidade do Governo federal, a administração seria do nível subnacional, presumindo uma elevada cooperação.

Quando se trata do conselho, uma importante análise é feita por Gunlicks (2003). Os artigos 30, 70 e 83 da Lei Fundamental (1949) garantem vasta autonomia administrativa e federativa aos *Länder*. O artigo 30 propõe que a maioria das funções públicas e de poder estatal sejam de responsabilidade dos estados federados. O artigo 70 sugere significativos poderes no âmbito legislativo. O artigo 83, por sua vez, prevê a execução e implementação de leis federais por conta própria dos *Länder*. No entanto, a realidade constitucional parece ser outra na prática,

quando a cláusula condicional presente na Lei Fundamental que diz que “a menos que a Lei Básica determine o contrário”, concede à Federação poderes vastos e exclusivos, muitas vezes ultrapassando os limites dentro da jurisdição dos *Länder*. A aprovação das leis federais, por sua vez, pressupõe a aprovação do *Bundesrat*. Porém, mesmo sendo um órgão composto por representantes dos estados federados, Gunlicks (2003, p. 73, tradução nossa) considera que:

Isso também significa que os *Länder*, minoria nas decisões do *Bundesrat*, renunciam a algum grau de autonomia sem o seu consentimento. Apesar de algumas pequenas melhorias na posição dos *Länder* como resultado das recentes mudanças constitucionais, relativamente pouco foi deixado para eles ao longo dos anos para a tomada de decisão autônoma.¹³

Apesar disso, fica evidente a enorme importância e influência que o órgão possui, não apenas nas questões do processo político da Federação, como também nas decisões na União Europeia. É nesse contexto que a perspectiva dos *Länder* é valorizada, não deixando que sejam apenas unidades administrativas, sendo responsável por compensar a perda de autonomia dessas unidades em algumas reformas constitucionais.

O *Landtag*, Parlamento Estadual, faz parte da organização administrativa dos *Länder*. É eleito por um mandato de cinco anos e possui de 51 a 231 membros, variando conforme o tamanho do território. É caracterizado por fazer as leis e representar a vontade pública da população. Seus poderes são limitados pela Lei Básica e, dessa forma, Segundo Gunlicks (2003), esse parlamento também tem a prerrogativa de criar leis estruturais nas quais os *Länder* precisam se encaixar. Nos últimos anos, segundo Nagel (2010), o parlamento perdeu grande parte de sua influência, e as novas oportunidades desse cenário abriram espaço para uma maior atuação do *Bundesrat*.

Segundo Michelmann (1990), essa estrutura envolvendo a cooperação é uma forte interligação entre as esferas estaduais e federais, assim como as ambições das unidades federadas em um mundo cada vez mais globalizado, que induzem a iniciativas externas. Leonardy (1992) argumenta que, historicamente, a atuação externa dos *Länder* é complexa. Ainda em 1871, quando a constituição se configurava sob o *Reich*, as relações externas não eram exclusivas do Estado-central. Nesse período, os estados federados ainda mantinham estreita relações diplomáticas com outras regiões. Foi então, com a República de Weimar, em 1919, que as relações externas passaram a ser prerrogativas exclusivas do *Reich*, centralizando

¹³ No original: “It also means that *Länder* in the minority in *Bundesrat* decisions find themselves relinquishing some degree of autonomy without their consent. In spite of some minor improvements in the position of the *Länder* as a result of recent constitutional changes, relatively little has been left to them over the years for autonomous decision making” (GUNLICKS, 2003, p.73).

a condução de políticas. A lei Fundamental de 1949 propôs então que as relações externas seriam, formalmente, conduzidas pelo Estado-central e os *Länder* deveriam ter consentimento caso formulassem atos externos. Visto que a Federação deveria ser representada internacionalmente com uma única voz, a institucionalização foi imposta sob a condução de política externa dentro e fora da Europa. Segundo Moraes (2011, p. 41):

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

De forma natural, os *Länder* se lançam no meio internacional, por meio de uma descentralização política com forte representação no *Bundesrat* e apoio do Governo central. Sendo assim, as projeções externas, na maioria dos casos, são complementares às políticas do *Bund*. Além disso, a comunidade europeia, assunto tratado no tópico 2.3 a seguir, impulsiona os Estados federados a agirem de forma a uma internacionalização transfronteiriça para a resolução de assuntos que envolvam questões de integração.

2.3 UNIÃO EUROPEIA: UMA BREVE ANÁLISE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO SUBNACIONAL

É evidente que as regiões da Europa sempre tiveram, ao longo da história, mesmo com as divergentes características entre os países, esforços para uma integração europeia. Não é recente, da mesma forma, a participação da Alemanha. Não obstante, o ano de 1990 foi palco de enormes transformações, tanto na esfera global como nas questões Alemãs. A influência alemã nas questões europeias se tornou inevitável, culminando em um papel ativo nas decisões marcado por uma “vocação europeia”¹⁴, sendo a Alemanha responsável por grande, ou a maior parte, dos custos financeiros da União Europeia (GOMES, 2018).

Foi, porém, após a reunificação, que se tem uma cobrança por atuação e participação do país na cena internacional, sendo central e fundamental para o bloco na sua criação. A criação da União Europeia, com o Tratado de Maastricht em 1992, representa um fenômeno de evidente importância, mesmo após ser colocada em prova diante de diversas crises ao longo

¹⁴ PATERSON, William E. Does Germany Still Have a European Vocation? *German Politics*, vol.19, no.1, p.41-52, 2010.

dos anos. O bloco se apropria da palavra processo para evidenciar a sua constante evolução e solidificação. Foi neste mesmo ano que ocorreu a criação do Tratado da União Europeia, com os esforços em busca de três aspectos: “desenrolar da união monetária, a construção da cidadania europeia e a implementação de uma Política Externa de Segurança Comum” (FONTAINE, 2003 *apud* JUNQUEIRA, 2014, p.96).

Diferentemente de um simples processo de cooperação internacional, a criação de blocos regionais presume a elaboração de uma série de mecanismos e instituições que afetam seus Estados participantes, expondo sua condição de maior complexidade. Seguindo a lógica da paradiplomacia, não por acaso, tem-se após a Guerra Fria uma intensificação no surgimento de blocos regionais. Os novos moldes do ordenamento internacional obrigam os Estados nacionais a buscarem uma maior cooperação. Em consequência, ocorre o processo de descentralização estatal, portanto, em um momento com forte influência da globalização e interdependência, o que ocorre nos planos regionais e locais tem grande importância.

Tem-se, nesse contexto, uma forte presença do regionalismo nas relações internacionais, marcado pelo surgimento de atores com ativo papel, tanto no cenário doméstico como externo. Nesse contexto, Junqueira (2014) relata o surgimento da expressão *multilevel governance*, criado em 1993 por Marks, para explicar o desenvolvimento da integração europeia com forte grau de participação das unidades subnacionais. Tem-se que:

[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de perf decisão que retirou algumas funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional (MARKS, 1993, p. 392 *apud* JUNQUEIRA, 2014, p.86)¹⁵.

Tem início, com a reunificação alemã, uma crescente preocupação de que a centralização das políticas na mão do Estado central acarretaria o enfraquecimento e a marginalização das unidades federadas, diante da pressão por uma Europa cada vez mais integrada. Dessa forma, tem-se a afirmação de que as leis alemãs estão sob forte influência da lei europeia, e a reunificação proporcionou um enorme esforço de participação nas questões relacionadas aos processos de decisão dentro do bloco.

O bloco surge, portanto, como um impulso centralizador e, ao mesmo tempo, descentralizador. O processo de integração, apesar de ameaçar a autonomia interna dos estados

¹⁵ Do original: “[...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously functions of the state up to the supranational level and some down to the local-regional level” (MARKS, 1993, p. 392 *apud* JUNQUEIRA, 2014, p.86).

federados e gerar insegurança quanto à sua liberdade de funcionamento, também pressupõe maior cooperação entre *Länder* e Federação, já que é imprescindível para o seu funcionamento muita coordenação entre os vários níveis de governo. Quanto mais as questões da União Europeia pareciam tentar reduzir a autonomia dos Estados federados, mais eles tentavam aumentar sua representação, reivindicando suas competências e se envolvendo nas decisões de políticas.

Nesse processo, os Estados federados se veem diante de um dilema envolvendo a necessidade de apoiar as iniciativas do processo de integração, mesmo este funcionando como uma ameaça às suas autonomias internas. A União Europeia, portanto, também funcionou como catalisador de uma crescente cooperação, transferências e troca de prerrogativas. De certa forma, simultaneamente a uma perda de autonomia, o bloco apresentou uma possibilidade de maior atuação e participação nas decisões, através do *Bundesrat*, explicando o porquê Gunlicks (2003) previu o bloco como catalisador de um “novo federalismo”. De fato, isso se deu porque foi o primeiro processo de integração capaz de relacionar os três níveis de governo propostos pela *multilevel governance*, os Estados centrais, os entes subnacionais e todo o processo de funcionamento do bloco.

Sabe-se, porém, que existem diversos obstáculos para o processo de atuação internacional de entidades subnacionais e a grande dificuldade de o Estado central limitar sua soberania. Nesse capítulo, foram demonstrados alguns importantes aspectos para o esforço de se estudar o caso da paradiplomacia dos *Länder*. Buscou-se, em um primeiro momento, expor os principais aspectos da Alemanha, demonstrando como a reunificação de 1990 foi necessária e incentivou a criação de vários mecanismos de descentralização, já que, concomitante a esse acontecimento, tem-se um período marcado pelo intenso processo de Globalização, interdependência, internacionalização e regionalização.

Buscou-se também expor, em um segundo momento, as características do sistema parlamentar federalista do país, além das questões de administração e esferas do federalismo que marcaram o avanço na estrutura estatal, necessário para entender o esforço de uma descentralização horizontal do país, seja nas questões nacionais ou internacionais. Por último, foi demonstrado o processo de integração europeia, o qual tem enorme influência não só para as questões de desenvolvimento interno, mas nos aspectos de política externa e de *decision-making* que marcam a paradiplomacia dos estados federados, foco do debate do próximo capítulo, o qual, portanto, será uma tentativa de demonstrar o perfil internacional dos *Länder*.

3. A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS *LÄNDER*

Como visto no primeiro capítulo, é de consenso que exista uma transposição de prerrogativas, antes exclusivas do Governo central, para governos subnacionais, como forma de assegurar uma melhor formulação de políticas e demandas. O segundo capítulo, por sua vez, demonstrou como a estrutura política da Alemanha funcionou como facilitador para uma autonomia dos seus estados federados através de uma personalidade federativa pragmática, o que foi de encontro com o pragmatismo que a paradiplomacia representa. A intenção deste capítulo, logo, é analisar e percorrer o funcionamento do processo que envolve a projeção externa dos *Länder*, assim como todos os contornos necessários para entender a atual situação do fenômeno na Alemanha.

Ao longo da explicação, é possível observar que foram muitos os obstáculos e limitações, subjacentes a incentivos e possibilidades, o que torna o exemplo alemão necessário e complexo. O presente capítulo será dividido, portanto, da seguinte forma: primeiro, pretende-se apresentar as questões constitucionais e o respaldo necessário para entender os limites e liberdades da projeção externa, através de uma análise dos dispositivos presentes na Lei Fundamental de 1949 que formalizam a autonomia dos *Länder*; por conseguinte, são investigadas as questões referentes à União Europeia, investigando as possibilidades de atuação e como essa atuação subnacional no bloco deixou de ser uma possibilidade para se tornar um dever e, por fim, são explorados os exemplos concretos que possibilitam a confirmação de um perfil internacional das unidades federadas no globo e, principalmente, na Europa. Nesse sentido, é feito um estudo de casos de dois *Länder*: a Baviera e Baden-Württemberg, sendo estes os dois Estados federados que mais se destacaram na consolidação de um perfil internacional. Este estudo é coordenado por uma coleta de dados, através da exposição de documentos e informações fornecidos em *sites* oficiais de cada Estado, sendo isso corroborado através da revisão bibliográfica das contribuições teóricas acerca do tema, resultando em uma tentativa de fornecer, de forma eficaz, uma perspectiva empírica que corresponde à aplicabilidade da paradiplomacia na prática.

3.1 QUESTÕES CONSTITUCIONAIS E LIMITES DE ATUAÇÃO

Quando se afirma que a inserção e a participação internacional dos *Länder* é significativamente avançada, isso se refere ao respaldo jurídico basilar que comanda todo esse

processo, mesmo que ambíguo em algumas situações, e não diretamente a uma plena liberdade em todos os âmbitos de formulação de política externa. Porém, todo o processo de globalização estimulou a insuficiência por parte do *Bund* em responder questões domésticas específicas e, assim, uma estrutura constitucional formal foi fixada, o que facilitou o acesso dos *Länder* à esfera internacional. O federalismo alemão, por sua vez, permitiu que os Estados federados reivindicassem uma dimensão internacional para os assuntos que afetam suas jurisdições, tornando a paradiplomacia uma questão rotineira e ao mesmo tempo, coordenada (LECOURS, 2002).

O caráter cooperativo do federalismo alemão após o Ato Único Europeu em 1987 e o Tratado de Maastricht em 1992 se prolongou para as questões da União Europeia (NAGEL, 2010). Assim, as questões de integração europeia também representam um assunto cada vez mais conectado com as áreas subnacionais. É certo afirmar, portanto, que os governos subnacionais da Alemanha têm um papel crucial. Diante do posto, Blatter *et. al.* (2008) estabelecem que, em se tratando de competências constitucionais, os *Länder* possuem força suficiente para influenciar a política doméstica e para manter relações externas autônomas. Portanto, são analisados nessa sessão os mecanismos e dispositivos para lidarem com a projeção internacional, os quais reforçam a hipótese produzida sobre o fenômeno de maior autonomia e pragmatismo no federalismo alemão.

3.1.1 Implementação de dispositivos formais acerca da atuação externa

Os dispositivos formais fazem da Alemanha um exemplo constantemente apreciado nos estudos da paradiplomacia (MATSUMOTO, 2011). Não existe, porém, um órgão ou ministérios específicos para lidar com a atuação externa dos *Länder*. Nas questões relacionadas à União Europeia e a decisões externas, é através do *Bundesrat* que a voz dos Estados subnacionais regional é ouvida, de forma indireta. No âmbito global, Hrbek (2009), menciona que é por meio do primeiro-ministro de cada *Länder* que se concretiza a projeção externa. Essa afirmação indica que o caráter da atuação externa se dá por meio de atividades e interesses particulares e direcionados, mas que não impossibilitam de serem amplas e fundamentais. Nas palavras de Hrbek (2009, p. 157, tradução nossa):

As relações externas são geridas nos escritórios centrais dos premiers. Estes têm apenas um orçamento muito pequeno para atividades estrangeiras; a grosso dos recursos financeiros gastos pelos *Länder* para suas atividades internacionais as despesas são incluídas em outros orçamentos, como aqueles para atividades culturais e promoção econômica. Não há um grande projeto para as atividades de relações

exteriores dos *Länder*; em vez disso, eles são realizados em uma base ad hoc em resposta a situações particulares e em relação a interesses particulares.¹⁶

Ao estabelecer que os *Länder* e sua atuação externa são indispensáveis para a estrutura do Estado nacional, a Lei Fundamental Alemã também define bem os limites envolvidos nessa temática. Assim, Nass (1989) argumenta que a participação pode ser consolidada através do *Bundesrat* (conselho federal), no qual é necessária uma aprovação interna para vetar ou aprovar tratados que envolvam a relação entre o *Länder* e o Governo Federal. Além disso, a participação também se dá por meio da consulta para obter o consentimento dos *Länder*, antes de firmar tratados que afetam seus interesses e seus poderes. O autor reitera:

Para esse propósito, foi constituído um órgão permanente de representantes de *Land* (Comissão Permanente do Tratado dos *Länder*), que está à disposição do Ministério das Relações Exteriores e de outros ministérios competentes do governo federal para discussão durante as negociações do tratado. Essas etapas se tornaram procedimentos de rotina tratados de uma maneira geralmente satisfatória (NASS, 1989, p. 166, tradução nossa).¹⁷

Outra forma de participação se dá baseada no artigo 32 da Lei Fundamental do país, que afirma que os *Länder* têm a liberdade de firmar tratados com estados estrangeiros, desde que antes sejam aprovados pela Federação. Diante disso, fica claro que a Federação tem sempre a última palavra, o que não diminui a autonomia do *Land* ou exclui a possibilidade da sua atuação nos assuntos externos, mas impõe limites para a não interferência nas temáticas de política externa do Governo central. O artigo 32, por sua vez, sustenta e formaliza a atividade externa; é o reconhecimento e a possibilidade por parte dos estados federados de firmar tratados e acordos internacionais. Assim, estabelece:

Artigo 32 [Relações exteriores]: (1) Compete à Federação manter as relações com Estados estrangeiros. (2) Antes da assinatura de um tratado que afete as condições especiais de um Estado federal, este deverá ser consultado com a devida antecedência. (3) No âmbito da sua competência legislativa e com a aprovação do Governo Federal, os Estados poderão firmar tratados com Estados estrangeiros (ALEMANHA, 1949).

O parágrafo 3º. diz respeito à possibilidade de firmar tratados individualmente, com a clara aprovação do Governo central, como já mencionado, mas sem necessariamente sua

¹⁶ No original: “*External relations are managed in the central offices of premiers. These have only a very small budget for foreign activities; the bulk of financial resources spent by the Länder for their international activities are included in other budgets, such as those for cultural activities and economic promotion. There is no grand design for the foreign relations activities of the Länder; rather, they are conducted on an ad hoc basis in response to particular situations and in relation to particular interests*” (HRBEK, 2009, p. 157).

¹⁷ No original: “*For this purpose, a permanent body of Land representatives (Permanent Treaty Commission of the Länder) has been set up, which is available to the Ministry of Foreign Affairs and to other competent ministries of the federal government for discussion during treaty negotiations. These steps have become routine procedures handled in a generally satisfactory way*” (NASS, 1989, p. 166).

participação direta. Segundo Hrbek (2009), não é surpresa que nenhum tratado ou acordo tenha sido reconhecidamente desaprovado. Isso se deve à natureza destes que, em sua grande maioria, correspondem a interesses domésticos muito particulares e que não geram conflitos entre as duas instâncias políticas, visto que não interfere ou não atinge negativamente a política externa oficial. Apesar do artigo não especificar quais assuntos podem ser tratados nos acordos, entre 1945 e 1993, as matérias dos tratados internacionalmente concerne às áreas de saúde, cultura, economia, clima e meio ambiente, educação, cooperações transfronteiriças, entre outros (NAGEL, 2010). Panara (2010) cita outra possibilidade importante de atuação, voltada para atos não vinculativos que, apesar de não possuir todos os elementos de política externa, ainda se configura como projeção internacional. O autor declara que: Os contatos estrangeiros do *Länder* muitas vezes geram atos não vinculativos, por exemplo, ‘declarações comuns’ que não precisam obter consentimento federal. Isso não significa que essas atividades não são importantes. (PANARA, 2010, p.68).¹⁸

As iniciativas no campo das relações externas, porém, nem sempre foram marcadas por um consenso e coordenação. Em 1957, um acordo firmado pelas duas instâncias compõe a resolução das ambiguidades nos assuntos externos, denominado de *Lindau agreement* ou *Lindauer Abkommen*. De forma geral, o acordo se caracterizou como um instrumento pragmático (NAGELSCHIMDT, 1999), servindo como norteador para a solução de conflitos baseada no consentimento, evidenciando a face cooperativa do federalismo no país.

Foi criada, portanto, uma instância composta por líderes que representariam diretamente os Estados federados (sem a participação do conselho federal), denominada de *Ständige Vertragskommission der Länder* ou *permanent treaty commission of the Länder* e ficou estabelecido que, de forma prematura e antecipada, os *Länder* deveriam ser notificados e consultados a respeito de qualquer tratado que envolva sua jurisdição (HRBEK, 2009). Em contrapartida, Panara (2010) receia que esse acordo tenha transferido grande parte da autonomia em assuntos externos para a Federação. A quantidade de assuntos dentro da possibilidade de legislação externa dos *Länder* era pequena e, nesse âmbito, funcionou como um desestímulo. Ainda assim, autores como Rowe (2018) afirmam que isso aprimorou e coordenou a projeção externa.

Não existe grande diferença entre o *Lindau agreement* e a resolução constitucional sobre a possibilidade de projeção externa, mas ele foi a base norteadora para uma relação

¹⁸ No original: “*The Länder’s foreign contacts often generate non-binding acts, e.g., ‘common declarations’ which do not need to obtain federal consent. This does not mean that these activities are not important*” (PANARA, 2010, p. 68).

harmoniosa nesse quesito e de certa forma, respondeu a algumas ambiguidades do parágrafo 3º. do artigo 32 da Lei Fundamental de 1949. O grande problema está no que concerne às decisões da União Europeia. Em alguns casos, como os tratados eram firmados pelo bloco e por outros países que não são membros, a Federação, em consequência da necessidade de aprovação por parte de suas unidades, precisaria consultá-las caso interferisse em suas competências e jurisdições. Nesse aspecto, os *Länder* e a Federação não estão sempre em consonância sobre se devem seguir as diretrizes do acordo ou do próprio artigo 23, que afirma as questões relacionadas ao bloco. O problema ainda se mostra atual e, muitas vezes, as questões são resolvidas através de uma simples lealdade federativa (ROWE, 2018).

O artigo 23, por sua vez, foi estabelecido em 1990. Ele reforçou a participação dos estados subnacionais nas questões europeias. Krämer (1996, p. 111), relata que “esta estrutura constitucional alterada, a vontade política renovada e a confiança dos *Länder* nas questões da União Europeia proporcionaram-lhes estrutura e espaço suficientes para colocarem em prática as suas aspirações neste domínio”.¹⁹ A União Europeia, portanto, representa um importante aspecto da paradiplomacia e da agenda política dos *Länder*, visto que cada um dos dezesseis estados federados possuem um escritório de representação em Bruxelas para coordenar as atividades. Dessa forma, através do *Bundesrat*, todo e qualquer assunto envolvendo o bloco conta com significativa e consolidada participação das unidades federadas. O artigo 23 § 3 determina que:

Nos assuntos concernentes à União Europeia participam o Parlamento Federal e os Estados, através do Conselho Federal. O Governo Federal tem de informar o Parlamento Federal e o Conselho Federal de forma ampla, com a máxima antecedência possível (ALEMANHA, 1949).

O artigo 24 também diz respeito a certa transferência de soberania, pela qual os *Länder* alegam participar da formulação de políticas externas. Segundo a Lei Fundamental Alemã (1949), artigo 24, primeiro parágrafo: “desde que os Estados sejam competentes para exercer os poderes estatais e cumprir as tarefas estatais, eles podem transferir, com a anuência do Governo Federal, direitos de soberania a instituições transfronteiriças em regiões vizinhas”. Através do estímulo da posição central da Alemanha, são possíveis amplas cooperações transfronteiriças sem a participação direta do Governo central, tornando-se atividades rotineiras e cada vez mais naturais para resolver problemas comuns que afetam regiões próximas.

¹⁹ No original: “Esta estructura constitucional cambiada, la renova-da voluntad política y la confianza de los länderen temas de la Unión Europea, les ofreció suficiente estructura y espacio para llevar a la práctica sus aspiraciones en este campo” (KRÄMER, 1996, p. 111).

Dessa forma, tem-se que, após 1990, ficaram ainda mais claras as reivindicações e exigências por parte dos estados federados de consolidarem seu engajamento internacional. Em 1991, por exemplo, foi estabelecida pelo *Bundesrat* uma comissão que recomendava o fortalecimento da participação nos assuntos e discussões externas nas áreas de suas competências e jurisdições (ROWE, 2018). A relação entre *Länder* e Federação, a implementação e o controle da atividade paradiplomática requer, portanto, cooperação e coordenação, para que sejam resolvidas as questões ambíguas e para que se obtenha um aprimoramento da projeção externa, pautadas na constituição, nos acordos, no princípio de lealdade federativa (*bunderstreue*) (HRBEK, 2009) e em um maior pragmatismo.

3.2 O DESAFIO DA ENTIDADE SUPRANACIONAL: ASSUNTOS DA UNIÃO EUROPEIA

Hrbek (2009) argumenta que existe uma diferença entre a simples relação entre *Länder*, Federação e a EU, através da *multilevel governance* e a atividade paradiplomática, envolvendo os estados federados dentro do bloco. Isso porque, eventualmente, as projeções para o bloco são questões de caráter meramente interno. Isto posto, tem-se que a atividade paradiplomática dos *Länder*, dentro e fora da União Europeia, acontece em grande parte de forma sutil, possuindo uma complexa delimitação.

Para o autor, existe uma relação de conflito quando se trata do bloco e, de certa forma, ele funcionou como catalisador e desafiador para uma maior cooperação entre as duas instâncias. Tem-se, ainda, que a complexidade de distinguir essa relação é explicada quando existem controvérsias entre os *Länder* e a Federação ao aplicar as resoluções do *Lindau agrément*, artigo 23 ou artigo 32 em questões do bloco, demonstrando que nem mesmo as instâncias políticas do país estão sempre de acordo na formulação de políticas externas, segundo Kovziridze (2008). Em contraste, Curyło (2019) argumenta que a União Europeia e a *multilevel governance* podem ser consideradas como um “laboratório” para a paradiplomacia.

Fato indiscutível é que, em se tratando de política externa da Europa, os *Länder*, mesmo que de forma indireta através do *Bundesrat*, participa e influencia ativamente a tomada de decisão de tratados, acordos e políticas, além de manter estreita colaboração com outros países do bloco. A explicação desse processo reside no fato dos *Länder* serem atores necessários para a implementação das decisões, e, portanto, fundamentais na condução das relações exteriores. Simultaneamente, as regiões subnacionais passam a ser reconhecidamente

importantes para o processo de integração e a relação se torna, portanto, dependente das três dimensões políticas. Em 2006, em mais uma reforma constitucional, a tentativa de enfraquecer a atuação dos *Länder* no artigo 23 retrocedeu, e os Estados federados, então, exigiram que seu papel e suas funções fossem mantidos. As questões da UE se tornaram, portanto, questões de representação e participação (WEATHERILL, 2005).

3.2.1 *Regional blindness*, compartilhamento de poder e *decision-making*

Weatherill (2005) estabelece que a importância das regiões subnacionais para o processo de integração europeia não se dá desde o início. A princípio, existia o que a autora denominou de “*regional blindness*”, ou, no caso específico dos *Länder*, ‘*Landesblindheit*’, expressão criada para designar a falta de atenção das leis da instância supranacional no que diz respeito aos Estados subnacionais e suas jurisdições. De certa forma, o federalismo alemão pouco importava, visto que existe uma variação de sistemas políticos entre os Estados membros dentro do bloco. O Governo central seria o único ator responsável por implementar as políticas, para que fosse justo com todos os componentes. Assim, “‘Europa das Regiões’ é uma frase de efeito atraente, mas para a União Europeia, o paradigma jurídico e político dominante continua a ser uma Europa dos Estados” (WEATHERILL, 2005, p. 2, tradução nossa)²⁰. Sabe-se, porém, que as regiões são fundamentais para a implementação e execução das resoluções propostas dentro do bloco.

Dessa forma, à medida que o bloco parecia suprimir a autonomia dos *Länder*, as unidades federadas reagiram. Passaram a ter, assim, maiores competências, funções e papéis essenciais dentro do bloco, envolvendo a formulação de decisões em acordos e políticas externas. A questão, portanto, é assumir uma maior representatividade dentro do bloco para que suas aspirações e demandas domésticas fossem supridas e pudessem moldar decisões que, de toda forma, produziriam efeitos em suas jurisdições. Os *Länder*, nesse aspecto, executaram duas estratégias para essa ativa participação. Primeiro, por meio de instâncias internas (*Bundesrat*) influenciarem o processo de decisões externas. Segundo, participando ativamente das questões da UE para representar seus interesses, necessitando do consenso para implementação de qualquer acordo ou política.

²⁰ No original: “‘*Europe of the Regions*’ is an attractive catchphrase, but for the European Union the dominant legal and political paradigm remains a *Europe of the States*” (WEATHERILL, 2005, p.2).

O profundo envolvimento dos *Länder* pode ser descrito também através do Tratado de Maastricht, nas resoluções de 1992. As regiões, nesse período, não só participaram como também organizaram uma comissão para tratar especificamente das responsabilidades e atuação das regiões no processo de integração. Essa comissão proporcionou o estabelecimento do reconhecimento, mesmo que limitado, da importância dos estados subnacionais, criando, assim, o Comitê das Regiões (JEFFERY, 2005). Nesse sentido, as competências da dimensão regional foram reconhecidas formalmente. Junqueira (2014, p. 106) relata que nesse sentido se formou um “terceiro nível integracionista” e o Comitê, por sua vez, funcionou como um órgão de consulta e influência, possibilitando que as unidades subnacionais exercessem a paradiplomacia e consolidasse sua importância em todo o processo.

Junqueira (2014) argumenta ainda que existem variados canais que possibilitam uma maior influência, por meio dos quais se tem a extensão da participação do nível subnacional. Portanto, os meios de atuação voltados à Europa, se dão da seguinte forma:

- 1) Atuação via Comitê das Regiões (CR); 2) Atuação via Conselho de Ministros; 3) Atuação via Comissão Europeia, mormente através dos Fundos Europeus; 4) Formação de Associações Transnacionais e Interregionais, Alianças e Lobbies; e 5) Formação de Escritórios Regionais localizados em Bruxelas, na Bélgica (JUNQUEIRA, 2014, p.112).

A ativa participação dos estados federados no bloco foi fortemente reforçada em 2009 pelas resoluções do Tratado de Lisboa, dando ao processo integracionista uma face ainda mais regional. Nesse quesito, ficou estabelecido que os acordos dentro da Alemanha envolvendo questões europeias só seriam ratificados caso os *Länder* (por meio do canal doméstico do *Bundesrat*) tivessem informações suficientes para permitir que fossem aprovados, caso interferissem em suas jurisdições. Para Panara (2010), a “União Europeia deu origem a uma nova tendência de atividades externas para o *Länder*, projetando parte considerável de sua ação política para além das fronteiras da República Federal” (PANARA, 2010, p. 82, tradução nossa)²¹.

Dessa forma, comparados a outras entidades subnacionais da Europa, os *Länder* possuem um conjunto de responsabilidades e são mais ativos, principalmente em questões que envolvem as *low politics*, como cultura, saúde e educação. Além disso, evidencia-se cada vez mais a implementação de *lobby*, inclusive dentro dos escritórios de representação permanente em Bruxelas, como forma de influenciar e participar de todas as questões do processo de

²¹ No original: “The European Union has given rise to a new trend of external activities for the *Länder*, projecting a considerable part of their political action beyond the borders of the Federal Republic” (PANARA, 2010, p. 82).

integração europeia e suprir demandas domésticas dos *Länder*. É importante ressaltar ainda como os *Länder* se destacam nos objetivos a longo prazo, como a formação de alianças internas. Um exemplo disso seria o *Four Motors of Europe*, programa de cooperação inter-regional voltado ao desenvolvimento e promoção de tecnologia, tratado mais à frente (BOMBERG, 1996).

Para Junqueira (2014), existe uma estreita colaboração entre o bloco e a paradiplomacia dos *Länder*, por exigir mecanismos que proporcionem maior cooperação entre estados subnacionais e Federação. Nesse contexto, não se pode afirmar que houve o declínio do Estado central dentro da União Europeia e que isso afetou intensamente suas leis, mas o cenário permite afirmar que se tem uma extensão dos poderes das regiões subnacionais e a formulação de instrumentos formais voltados a essa questão, em que as unidades passam a influenciar as decisões.

Portanto, seja de forma direta ou indireta, seja na ativa participação de consenso e implementação de acordos e políticas, seja por meio dos escritórios de representação, a paradiplomacia, sutilmente e gradativamente, acontece. Magone (2006) argumenta que a estreita cooperação e o ativo papel das unidades subnacionais nos processos do bloco se tornaram, naturalmente, questões triviais. O otimismo ligado à relação entre a atividade paradiplomática e o bloco, pautado principalmente nos escritórios de representação e no Comitê das Regiões, ambos tendo as regiões da Alemanha como inauguradoras, evidenciou que a *multilevel governance* se tornou um importante canal de acesso e participação, impulsionando a paradiplomacia.

3.3 PERSPECTIVAS EMPÍRICAS: O CASO DA BAVIERA E DE BADEN-WÜRTTEMBERG

Magone (2006) argumenta a dificuldade de se traçar com precisão a paradiplomacia. Isso é motivado pela combinação entre atuações formais e informais por parte das unidades federadas. Porém, para o autor, a estrutura que o país apresenta, além do processo de integração regional é fundamental para motivar e afirmar o nível de projeção externa. Os *Länder*, por sua vez, se encaixam nas duas premissas. Primeiro, pelos dispositivos basilares presentes na Lei Fundamental de 1949, assim como os acordos entre *Bund* e *Land*. Segundo, pela estrutura de oportunidades possibilitadas pelo processo de *multilevel governance* da União Europeia.

Apesar da ativa participação dos *Länder*, o número de tratados envolvendo assuntos internacionais não foram substancialmente elevados, contabilizando um total de 144, de 1949 a 2004, segundo Hrbek (2009). Entretanto, Nagel (2010) argumenta que, mesmo com o baixo número de tratados, pode-se afirmar que a atuação externa dos *Länder* tem se concretizado cada vez mais, principalmente no que concerne às atuações transfronteiriças e transregionais, onde se vê uma intensa contribuição. O autor estabelece que:

Assim como em outros países federais, e agora mais do que nunca, os *Länder* são atores externos de algum tipo. Eles montaram escritórios de representação denominados de “embaixadas”. Eles perseguem políticas externas que apoiam seus interesses econômicos, cooperam com países em desenvolvimento, fazem tratados e acordos relativos à política cultural. Na Alemanha, o seu espaço de ação tem sido cada vez mais reconhecido, mas também fixado em emendas constitucionais, leis e acordos, em particular na área da política europeia (NAGEL, 2010, p.126, tradução nossa).²²

Portanto, o principal objetivo dessa seção é apresentar, através de experiências, acordos, tratados e atuações externas um suporte empírico, sendo uma possibilidade frente ao ceticismo que permeia as atividades paradiplomáticas, por parte de dois Estados federados: a Baviera e Baden-Württemberg, citados constantemente como destaque na paradiplomacia. Essa tentativa é feita a partir do diálogo com as contribuições teóricas de diversos autores, documentos e informações oficiais das estruturas analisadas e sintetizada pela teoria de Duchacek (1990), no que concerne às maneiras de se lançarem no exterior e à distinção envolvendo relações geográficas e do aporte de Lecours (2008), sobre a natureza e níveis dessa projeção.

3.3.1 Estado Livre da Baviera

O Estado Livre da Baviera é o maior Estado federado da Alemanha e é considerado uma das regiões mais ricas da Europa (TAVARES, 2016, p. 153), partilhando fronteira com Áustria e República Tcheca. As relações externas são intensas, baseadas principalmente no alto número de escritórios de representação e alguns projetos coordenados com outras regiões dentro e fora da Europa, pautados em questões econômicas, políticas, culturais e assuntos que fazem

²² No original: “As well as in other federal countries, and now more than ever, *Länder* are external actors of some kind. They set up representation offices nicknamed “embassies”. They pursue external policies supporting their economical interests, they cooperate with developing countries, they make treaties and agreements concerning cultural policy. In Germany, their space of action has increasingly been recognized, but also fixed in constitutional amendments, laws and agreements, particularly in the area of European policy” (NAGEL, 2010, p.126).

parte da legislação exclusiva dos Estados federados. Nesse contexto, as projeções internacionais da Baviera são descritas no site oficial do Estado, em que:

Corresponde à autoimagem estatal e política da Baviera perceber seus interesses como um ator independentemente identificável não apenas na Alemanha, mas onde quer que esses interesses sejam afetados. Em um mundo cada vez menor, em um cenário de crescente pressão competitiva, é importante acompanhar a mudança de acordo com as ideias da Baviera e moldá-la ativamente. A atratividade e o status da Baviera em todo o mundo são um dos pré-requisitos indispensáveis para a grande história de sucesso da Baviera. O compromisso da Baviera é visto como um complemento e um enriquecimento da política externa federal²³.

Segundo Tavares (2016, p. 154), as relações externas são conduzidas por dois órgãos principais: a Chancelaria do Estado da Baviera, ou *Bayerische Staatskanzlei*, considerado um dos órgãos mais influentes na administração de políticas, e o Ministério de Estado de Assuntos Econômicos e Mídia, Energia e Tecnologia, ou *Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie*. O primeiro, por sua vez, possui um ministro de Estado para Assuntos Europeus e Relações Internacionais, o qual obtém vasta influência e autonomia para conduzir as relações externas. Tavares (2016, p. 154, tradução nossa) reitera:

Com uma equipe de aproximadamente 60 pessoas, o ministro supervisiona o seu Gabinete direto (*Büro der Staatsministerin*), o grupo responsável pelas relações internacionais (*Gruppe Internationale Beziehungen*) e o grupo que administra as relações com a União Europeia (*Gruppe Europapolitik*).²⁴

O Ministério de Assuntos Econômicos e Mídia, Energia e Tecnologia possui divisões específicas para lidar com a internacionalização, com o objetivo de manter o Estado em uma posição privilegiada na economia global, além de apoiar a internacionalização das empresas. Nesse sentido, tem-se o programa *Invest in Bavária* criado em 1999 com o intuito de obter investimentos externos diretos e o *Bayern International*, criado em 1996. O *Bayern International*, até 2020, já realizou 3700 viagens de delegações para o exterior e participou de 400 feiras internacionais²⁵. O *Invest in Bavária*, por sua vez, já coopera com diversas regiões. A título de exemplo, pode ser citado o *Bavaria Israel Partnership Accelerator 2020*, que

²³ No original: “*Es entspricht dem staatlichen und politischen Selbstverständnis Bayerns, seine Interessen als eigenständig identifizierbarer Akteur nicht nur in Deutschland, sondern überall dort wahrzunehmen, wo diese Interessen berührt sind. In einer zunehmend kleiner werdenden Welt vor dem Hintergrund eines zunehmenden Konkurrenzdrucks gilt es, den Wandel nach bayerischen Vorstellungen zu begleiten und aktiv mitzugestalten. Attraktivität und Status Bayerns überall auf der Welt sind eine der unverzichtbaren Voraussetzungen der großen bayerischen Erfolgsgeschichte. Das Engagement Bayerns versteht sich dabei als Ergänzung und Bereicherung zur Außenpolitik des Bundes*” (BAYERISCHE STRAATESREGIERUNG, 2020).

²⁴ No original: “*With a staff of approximately sixty people, the minister oversees his/ her direct Office (Büro der Staatsministerin), the group responsible for international relations (Gruppe Internationale Beziehungen) and the group that manages relations with the European Union (Gruppe Europapolitik)*” (TAVARES, 2016, p.154).

²⁵ BAYERN INTERNATIONAL, 2020.

coordena questões de economia e tecnologia através de empresas e estudantes entre Bavária e Israel (INVEST IN BAVARIA, 2020).

Não obstante, todos os seus escritórios de representação, espalhados por 23 países, são administrados com recursos e orçamentos próprios, representando uma paradiplomacia solta e pragmática (CRIEKMANS, 2009, p. 41). Os objetivos dos escritórios são: informar, representar, influenciar e promover a cooperação, através de conferências, fóruns de discussão, eventos e feiras, sendo uma “vitrine da Baviera” (BAYERISCHE STRAATSREGIERUNG, 2014, tradução nossa)²⁶. Assim, tem-se escritórios na Argentina, Áustria, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Colômbia, Croácia, República Tcheca, Egito, Hungria, Índia, Israel, Japão, México, Peru, Polônia, Romênia, Rússia, África do Sul, Suíça, Ucrânia, Estados Unidos e Vietnã. Atualmente, o escritório em Kiev está em construção. Os principais em que se observa uma coordenação mais acentuada são: Praga (desde 2014), Quebec (desde 1999) e em Bruxelas (desde 1987), mas em 2004, um novo escritório foi aberto, o qual intensificou as questões relacionadas à União Europeia²⁷.

A relação com Quebec é bastante intensa, com elevado número de eventos e projetos em mais de 25 anos. A aproximação se deve principalmente aos interesses em comum, consolidados através de programas, contatos e câmaras de comércio. Dessa forma, as relações bilaterais são amplas e desde 1989, “a parceria desenvolveu-se de forma bastante dinâmica e até à data já foram realizados mais de 600 projetos de sucesso. O sucesso das relações Baviera-Quebec deve-se principalmente a uma vontade política comum, bem como à amizade e confiança que se desenvolveram ao longo dos anos de trabalho conjunto”²⁸. Pode ser citada, ainda, a cooperação entre os parlamentos dos dois estados que, em 2002, criou uma comissão parlamentar conjunta Baviera-Quebec. As relações com a Índia também se mostram benéficas, por meio de viagens e missões internacionais. Panara (2010, p. 68, tradução nossa) cita que: “no final de 2007, o presidente da Baviera encontrou o Ministro das Finanças indiano e eles concordaram que um dia dedicado as relações econômicas entre a Baviera e a Índia aconteceriam em Munique”²⁹.

²⁶ No original: “*Schaufenster Bayerns*” (BAYERISCHE STRAATESREGIERUNG, 2014).

²⁷ BAYERISCHE REPRÄSENTANZEN IM AUSLAND, c2020.

²⁸ No original: “*Die Partnerschaft entwickelte sich auf sehr dynamische Art und Weise, so dass bis heute über 600 gemeinsame Projekte erfolgreich ins Leben gerufen werden konnten. Der Erfolg der Bayern-Québec-Beziehungen ist vor allem dem gemeinsamen politischen Willen, sowie der Freundschaft und dem Vertrauen, die sich über die Jahre der Zusammenarbeit entwickeln konnten, zu verdanken*” (VERTRETUNG DES FREISTAATS BAYERN IN MONTRÉAL, c2020).

²⁹ No original: “*In late 2007 the President of the Bavaria Land met the Indian Minister of Finance and they agreed that a day devoted to economic relations between Bavaria and India would take place in Munich*” (PANARA, 2010, p. 68).

Em praga, os Estados compartilham um estreito laço, em âmbito econômico e político, através de cooperações transfronteiriças. As relações foram impulsionadas, nos últimos anos, por várias visitas internacionais, em particular em 2010, do então primeiro-ministro bávaro Horst Seehofer à República Tcheca. Em retorno, ocorreram visitas dos então primeiros-ministros tchecos Petr Nečas e Bohuslav Sobotka. O escritório de representação foi aberto em 2014, intensificando ainda mais a aproximação.³⁰

Alguns programas e contatos obtêm um elevado protagonismo e são constantemente citados em estudos da paradiplomacia da região, os quais, considerados como instrumentos paradiplomáticos (CRIEKMANS, 2009); são eles: a Conferência Internacional do Lago de Constança (IBK), *The RLS (Regional Leaders Summit) Energy network*, BayFOR (*Bavarian research alliance*) e *Arge Alp* (Associação dos Estados Alpinos). O primeiro, coordena diversos projetos com regiões Suíças e Austríacas, pautados em objetivos educacionais, econômicos, políticos e ecológicos, solucionando problemas comuns da área³¹. Apesar de ter sido iniciado em 1972, foi após o ano de 1990 que os projetos se intensificaram, por meio da abertura de escritórios, cooperações em conjunto e de um comitê permanente (NAGELSCHIMIDT, 1999).

Já o *The RLS Energy network* é um contato internacional iniciado em 2012 entre Quebec, Baviera, São Paulo, Áustria Alta, Georgia, Cabo Ocidental e Shandong, com o objetivo de desenvolver a economia, ciência e em particular, a energia renovável, através de intercâmbios e cooperações, realizando cúpulas a cada dois anos³². O BayFOR, por sua vez, é um projeto que promove cooperações científicas da Baviera, como as bilaterais com Quebec, Alberta e Israel, apoiando os projetos através de escritórios de coordenação³³. Por último, tem-se o *Arge Alp*, uma cooperação transfronteiriça iniciada em 1972, a qual engloba, por meio de conferências, os chefes de governo das regiões subnacionais da Alemanha, Suíça, Austrália e Itália, com o objetivo de resolver questões que afetam diretamente a área alpina³⁴.

Nagel (2010, p. 131) analisa os valores gastos pelo Estado em se tratando de questões externas, estabelecendo que o investimento no âmbito internacional é essencial:

De um orçamento geral de 41 milhões de euros em 2009, a Baviera gastará cerca de 2,8 milhões em representação, 1,3 milhões em seu escritório em Bruxelas (70000 para o edifício) e 2,7 milhões para Assuntos Europeus e relações com outras regiões. Destes 2,7 milhões, cerca de 161 mil serão dedicados a conferências regionais (RegLeg, Comité das Regiões), 445000 para parcerias regionais, cerca de 370000 para o escritório de representação no Quebec, cerca de 90000 para o observador dos

³⁰ BAYERISCHE STRAATSREGIERUNG, 2014.

³¹ DIE INTERNATIONALE BODENSEE-KONFERENZ, c2020.

³² RLS SCIENCES, c2020.

³³ BAVARIAN RESEARCH ALLIANCE, [s.d]

³⁴ ARG ALP, c2019.

Länder. Outros 1,6 milhões irão para diferentes atividades que subsidiam estados e regiões estrangeiras.³⁵

Criekman (2009), por fim, cita a importância da participação de estruturas e organizações como o Comitê das Regiões ou o *Regional Leaders Summit* como instrumento de paradiplomacia, dos quais a Baviera faz parte. São esses instrumentos que possibilitam as regiões de obterem participação nos processos de decisão que afetam e influenciam os Estados e assim, podem alcançar três objetivos, “[...] (1) definir a agenda internacional; (2) reunir o *know-how* e os atores necessários para atingir objetivos específicos; e (3) aprender com outras regiões com experiências semelhantes ou diferentes” (CIREKMAN, 2009, p. 46, tradução nossa, sem grifo no original)³⁶.

3.3.2 Estado de Baden-Württemberg

Baden-Württemberg se destaca por liderar não só a criação do programa internacional *Four Motor of Europe*, mas também por ser a unidade federada que liderou o processo de criação do Comitê das Regiões (MATSUMOTO, 2011). Além disso, possui uma posição internacional com estreitas relações com várias regiões do mundo, agregando caráter de ajuda internacional e consciência social que, Segundo Michelmann (1990, p. 232), não é comum em se tratando de paradiplomacia. Nagelschmidt (1999) afirma que o caso da região mostra uma complexa adaptação a globalização, apresentando contatos de fundamental importância. Segundo o autor (1999), toda essa coordenação é feita a partir de dois departamentos: Departamento de Cooperação Inter-regional e Transfronteiriça; e Cooperação Regional do Ministério de Estado e da Secretaria de Estado de Economia, Trabalho e Habitação de Baden-Württemberg, responsável pelas relações econômicas internacionais do Estado.

Não existem informações precisas a respeito da localidade dos escritórios de representação, além do escritório em Bruxelas, China, Japão e Brasil (MICHELMANN, 1990). No Brasil, o escritório resultou na criação da Missão Empresarial Indústria 4.0, evento voltado

³⁵ No original: “Out of a general budget of 41 million € in 2009, Bavaria will spent some 2.8 million in representation, 1.3 million in its Brussels Office (700000 for the building), and 2.7 million for European Affairs and relations with other regions. Out of these 2.7 million, some 161 thousand will be dedicated to regional conferences (RegLeg, Committee of the Regions), 445000 for regional partnerships, some 370000 for the representation office in Quebec, some 90000 for the observer of the Länder. A further 1.6 million will go for different activities subsidizing foreign states and regions” (NAGEL, 2010, p. 131).

³⁶ No original: “[...] 1) set the international agenda; (2) bring the necessary knowhow and actors together to achieve specific goals; and (3) learn from other regions with similar or different experiences” (CRIEKMAN, 2009, p.46).

para as áreas de automatização de produção e montagem³⁷. A parceria com a China merece atenção. Além de projetos em conjunto com Xangai, a região mantém estreitas relações com a província de Jiangsu, a qual repercutiu na criação de uma câmara de comércio entre as duas regiões. O primeiro acordo foi assinado em 1994 e em 2018, áreas como indústria 4.0 e inteligência artificial ganharam destaque, além de questões econômicas, jurídicas, educacionais e de biotecnologia (NEVES, 2018). Ademais, outros contatos regionais são considerados clássicos pelo Estado, como Ontário, Rússia, Burundi, Hungria, Estados Unidos, Polônia e África do Sul³⁸.

Assim como a Bavária, o Estado possui o programa *Baden-Württemberg International (bw.i)* e *Baden-Württemberg Invest*, com o objetivo de promover a exportação e empresas, além de buscar investimentos. Possuindo um departamento voltado para projetos, eventos e feiras internacionais, os programas são o contato central e o suporte para a atuação e extroversão internacional de negócios, em particular, no campo científico e empresarial, se destacando no âmbito de paradiplomacia econômica³⁹.

O *Four Motors of Europe* é uma cooperação inter-regional que mostrou que a voz da região era ouvida internacionalmente, além de ser um dos projetos pioneiros da paradiplomacia na Europa (KLYSZCZ, 2020). Foi criada em 1988 com objetivos restritos às áreas de economia, pesquisa, arte e cultura, através de projetos e intercâmbios. Além de Baden-Württemberg, seus membros são a Lombardia, a Catalunha e Ródano-Alpes. Nos anos que se seguiram, essa cooperação se intensificou e passou a abranger uma diversidade de áreas, desde o desenvolvimento econômico, até a agricultura e as artes. Segundo o *site* oficial da rede,

Os Quatro Motores para a Europa foram uma das primeiras redes europeias de regiões. A fundação da rede coincidiu com os principais processos da integração europeia. No decurso destes desenvolvimentos, a União Europeia foi criada pelo Tratado de Maastricht em 1992, que reforçou o papel das regiões na UE e criou o Mercado Único. Os Quatro Motores para a Europa têm desde então apoiado uma posição forte de regiões na Europa e têm servido como um exemplo de uma afiliação internacional mais forte de regiões europeias. O grupo contribui ativamente para os assuntos europeus, especialmente emitindo posições comuns sobre as iniciativas políticas da UE (FOURMOTORS, c2020, tradução nossa)⁴⁰.

³⁷ MISSÃO EMPRESARIAL INDÚSTRIA 4.0, 2019, p. 5.

³⁸ STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG, [s.d].

³⁹ BADEN-WURTTENBERG INVEST, [s.d]

⁴⁰ No Original: *The Four Motors for Europe have been one of the first European networks of regions. The foundation of the network coincided with major processes of the European integration. In the course of these developments the European Union has been created by the treaty of Maastricht in 1992, which strengthened the role of regions in the EU and created the Single Market. The Four Motors for Europe have since those days supported a strong position of regions in Europe and have served as an example of a stronger international affiliation of European regions. The group actively contributes to European affairs especially by issuing common positions on EU policy initiatives* (FOURMOTORS, c2020).

O Estado federado está envolvido, ainda, em duas Comissões conjuntas que merecem destaque. A *Joint Commission* com o Estado da Hungria, relações baseadas nos laços étnicos da ‘Donauschwaben’ (BLATTER Et al., 2008, p. 481) e também com o Estado da Romênia (desde 2018), uma cooperação voltada para objetivos econômicos. Segundo o *site* oficial do Ministério de Economia, Energia e Ambiente de Negócios da Romênia (2018), as relações com o Estado são evidenciadas na pluralidade de áreas abordadas, entre elas o comércio bilateral, bem como ambiente de pesquisa e inovação. Estas, serão intensificadas no âmbito das Estratégias da União Europeia, em particular, direcionadas a área da região do Danúbio, onde o Estado tem colaborado de forma intensiva.

Segundo Hrebeck (2005, p.145), a região também está envolvida em outros projetos transfronteiriços, com regiões próximas, bastante avançados. O *Upper-Rhine-Valley*, por exemplo, é um projeto com os membros de regiões francesas e cantões suíços, voltado principalmente para o âmbito do turismo, representando uma descentralização da política em nível regional. Nagelschimit (1999) argumenta que a região faz parte da Comunidade de trabalho dos países da região do Danúbio, com o intuito de promover infraestrutura para mobilidade, a energia sustentável, a cultura e o turismo, além de projetos na área econômica, desde 1998. O Estado é integrante, também, da Conferência Internacional do Lago de Constança (IBK), juntamente com a Baviera. Após o ano de 1994, segundo Nagelschimidt (1999, p. 694):

[...] Foi introduzido um orçamento comum, que é administrado pelo serviço de cooperação inter-regional e transfronteiriça na divisão de relações internacionais do Ministério do Estado de Baden-Wuerttemberg. Isso constitui uma base importante e duradoura para a cooperação substancial⁴¹.

Por fim, a região está intensamente envolvida em complementar projetos de cooperação Norte-Sul desde 1996, segundo Nagelschimidt (1999, p.698, tradução nossa):

Os parceiros de cooperação são China, Indonésia, Territórios Autônomos da Palestina, Vietnã, Brasil, Peru, Chile, Etiópia, Burundi, Eritreia, Gana, Malauí e África do Sul. Os projetos de cooperação privilegiados estão no campo da formação profissional, consultoria empresarial e cooperação científica. Desde 1990, o Land tem contribuído - em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores - para intervenções humanitárias, por exemplo, para Bangladesh, Rússia, Bósnia-Herzegovina, Burundi e Tanzânia.⁴²

⁴¹ No original: “[...] *De plus un budget commun, qui est géré par le Service de la coopération interrégionale et transfrontalière dans la division des relations internationales du ministère d’État de Bade-Wurtemberg, a été introduit. Cela constitue une base importante et durable d’une coopération substantielle*” (NAGELSCHIMIDT, 1999, p. 694).

⁴² No original: “*Les partenaires de coopération sont la Chine, l’Indonésie, les Territoires autonomes palestiniens, le Vietnam, le Brésil, le Pérou, le Chili, l’Ethiopie, le Burundi, l’Erythrée, le Ghana, le Malawi et l’Afrique du Sud. Les projets de coopération favorisés se trouvent dans le domaine de la formation professionnelle, de la*

3.3.3 Análise dos resultados empíricos segundo Duchacek (1990) e Lecours (2008)

A proposta desenvolvida por Duchacek (1990)⁴³ permite fazer um estudo mais aprofundado da paradiplomacia, possibilitando ainda que sejam citados exemplos concretos das iniciativas externas. A princípio, são analisados os exemplos de atividade, com algumas adaptações; são eles: 1) representação no exterior por meio de escritórios ou centros comerciais e industriais; 2) missões e viagens para o exterior por meio de líderes subnacionais; 3) feiras de comércio, investimentos e turismo; 4) criação de zonas de comércio e 5) participação em conferências ou organizações internacionais. Depois, são analisadas as três dimensões da paradiplomacia propostas pelo autor: a) paradiplomacia regional transfronteiriça; b) paradiplomacia transregional e c) paradiplomacia global.

Os quadros a seguir são uma tentativa de sintetizar e mostrar com pelo menos um exemplo de atividade dos dois Estados federados, a atuação paradiplomática seguindo os critérios propostos pelo autor:

Quadro 1 – Formas de se entes subnacionais se lançarem no exterior:

	Baviera	Baden-Württemberg
Escritórios de representação	<ul style="list-style-type: none"> • Escritórios de representação em 23 países 	<ul style="list-style-type: none"> • Escritório de representação em Bruxelas, Brasil (desde 2018), China e Japão
Missões e viagens no exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Encontro do presidente da Baviera com o Ministro das Finanças da Índia (criação do dia dedicado as relações econômicas entre a Baviera e a Índia em 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferências e viagens através da Baden-Württemberg International (bw.i)
Investimentos no exterior	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Invest in Bavária</i> • <i>Bavária International</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Baden-Württemberg International (bw.i)</i> • <i>Baden-Württemberg Invest</i>
Criação de zonas de comércio	<ul style="list-style-type: none"> • Não informado 	<ul style="list-style-type: none"> • Não informado
Participação em conferências ou feiras internacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos do <i>Regional Leaders Summit</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Missão Empresarial Indústria 4.0 - Feira Motek 2019 (Baden-Württemberg Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha do Rio de Janeiro (AHK Rio), e Federação das Indústrias do Estado do Paraná)

Fonte: Elaboração própria com a contribuição adaptadas da teoria de Duchacek (1990).

consultation des entreprises et de la coopération scientifique. Depuis 1990 le Land contribue - en coopération avec le ministère des Affaires étrangères - aux interventions humanitaires, par exemple pour le Bangladesh, pour la Russie, la Bosnie-Herzégovine, le Burundi et la Tanzanie” (NAGELSCHIMIDT, 1999, p.698).

⁴³ Ver mais informações sobre essa contribuição teórica no capítulo 1.

Em 2008, a Baviera possuía um total de 28 funcionários espalhados por seus diversos escritórios de representação no exterior e Baden-Württemberg, 23 funcionários. Blatter *et al.* (2008) consideram os escritórios de representação como um elevado grau de influência e estratégia política, nos quais os *Länder* alemães têm se destacado, principalmente em Bruxelas. Os autores mediram a intensidade dessa atividade através da quantidade de funcionários em cada escritório externo comparado com a quantidade de pessoal nas embaixadas de cada Estado, dentro da própria Alemanha. Nesse sentido, as representações regionais em Bruxelas, por exemplo, são maiores do que dentro da representação nas embaixadas em Berlim. Segundo Nagel (2010), a Baviera e Baden-Württemberg gastaram em novos escritórios de representação, respectivamente, 29-30 milhões e 20 milhões de euros até o ano de 2004.

Em termos jurídicos, as entidades subnacionais ainda não são consideradas atores internacionais, mesmo mantendo ampla coordenação e atuação com o meio externo. Os *Länder*, porém, possuem um alto grau de sucesso nas tentativas de atuação externa e isso pode ser explicado tanto pelos elevados recursos fiscais como pelo elevado nível de exportações, os quais “[...] têm comissões mistas de longa data não apenas com outros governos subnacionais, mas também com estados-nação (da Europa Central e Oriental) - um claro sucesso em suas tentativas de ganhar reconhecimento internacional (BLATTER *et al.*, 2008, p. 482, tradução nossa)⁴⁴. Além disso, o elevado número de escritórios de representação e de funcionários representa o funcionamento da *multilevel governance* e sua aproximação com a paradiplomacia, nas questões europeias. Os *Länder* ainda têm investimento suficiente no exterior para aumentar sua participação e influência nos processos de tomada de decisão, dentro da União Europeia e da Alemanha, como ficou explícito nos exemplos mencionados.

A cooperação transfronteiriça e transregional aumentou drasticamente a partir de 1992, quando o artigo 23, sobre a transferência de soberania, foi bastante utilizado para justificar a atuação externa das unidades federadas. Nagel (2010) afirma que a condução de *low politics* com o meio internacional ficou evidenciada e nesse contexto, a Federação ficou menos sobrecarregada. Simultaneamente, a cooperação com outras regiões do globo tomou maior proporção. O quadro 2 demonstra essas questões:

⁴⁴ No original: “[...] have longstanding Joint Commissions not just with other sub-national governments but also with nation-states (from Central and Eastern Europe) – a clear success in their attempts to gain international recognition” (BLATTER ET AL., 2008, p.482).

Quadro 2 - Classificação da paradiplomacia segundo critérios geográficos:

	Baviera	Baden-Württemberg
Regional transfronteiriça	<ul style="list-style-type: none"> • Escritórios de representação; • A Conferência Internacional do Lago de Constança (IBK) 	<ul style="list-style-type: none"> • Escritório de representação em Bruxelas • Comunidade de trabalho dos países da região do Danúbio • <i>Four Motors os Europe</i> • A Conferência Internacional do Lago de Constança (IBK) • Upper-Rhine-Valley
Transregional	<ul style="list-style-type: none"> • Relação Baviera-Alberta (economia, ciência e pesquisa, compartilhamento de aspectos políticos) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Joint Comission</i> com o estado da Hungria (laços étnicos da 'Donauschwaben') • <i>Joint Comission</i> com a Romênia (2018)
Global	<ul style="list-style-type: none"> • Escritórios de representação • Regional Leaders Summit • BayFOR (cooperações bilaterais com Alberta, Quebec e Israel) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação Norte-Sul (China, Indonésia, Territórios Autônomos da Palestina, Vietnã, Brasil, Peru, Chile, Etiópia, Burundi, Eritreia, Gana, Malauí e África do Sul) • Projetos em conjunto com China (Xnagai e Jiangsu)

Fonte: Elaboração própria com a contribuição da teoria de Duchacek (1990)

Já a análise proposta por Lecours (2008) estabelece que a paradiplomacia é uma forma complexa de fazer negócios internacionais. O autor, assim, classifica a atuação externa das unidades federadas em níveis ou camadas que permitem esclarecer o perfil dos dois *Länder*; são eles: a) questões econômicas, no qual as unidades subnacionais se lançam no meio internacional em busca de aumentar o desenvolvimento e a prosperidade econômica, atrair investimentos, promover empresas no meio externo e estimular a exportação; b) cooperação descentralizada, a qual envolve variadas dimensões, por não ser focada em áreas restritas. Os interesses vão desde questões culturais, educacionais, até questões tecnológicas ou ecológicas e c) nível político, em que os entes subnacionais buscam um perfil internacional para consolidar e garantir a ampliação da identidade e marcas regionais, além de estabelecer maior autonomia. Entretanto, os objetivos são direcionados a alcançar empreendimentos internacionais. O quadro abaixo sintetiza os três níveis de acordo com as projeções analisadas:

Quadro 3 – Os níveis de projeção paradiplomática

	Baviera	Baden-Württemberg
Questões econômicos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Invest in Bavária</i> • <i>Bavária International</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Baden-Wurttemberg International (bw.i)</i> • <i>Baden-Wurttemberg invest</i>

		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara de comércio com a província Chinesa Jiangsu
Cooperação descentralizada	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê das Regiões • A Conferência Internacional do Lago de Constança (IBK) • <i>Regional Leaders Summit</i> • <i>Bavaria Israel Partnership Accelerator 2020</i> • Cooperação transfronteiriça com Praga • <i>Arge Alp</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Four Motor of Europe</i> • Comitê das Regiões • Cooperações Norte-Sul • A Conferência Internacional do Lago de Constança (IBK)
Nível político	<ul style="list-style-type: none"> • Escritórios de representação (23 países) 	<ul style="list-style-type: none"> • Escritório de representação em Bruxelas, Brasil, China e Japão

Fonte: Elaboração própria com a contribuição da teoria de Lecours (2008).

A projeção externa da Baviera e de Baden-Württemberg é pautada principalmente em objetivos políticos, econômicos e culturais, sendo os vizinhos transfronteiriços e questões europeias seu foco principal, defendendo cada vez mais uma Europa das Regiões e se destacando no Comitê das Regiões. A personalidade internacional busca o desenvolvimento doméstico através de investimentos além de suas fronteiras, na qual os Estados buscam cada vez mais complementar a atuação da política externa oficial do *Bund*, deixando de lado um perfil externo conflituoso, mas ao mesmo tempo, reivindicando suas competências legislativas. Baden-Württemberg se destaca principalmente em termos de cooperação, onde a unidade federada sobressai como um líder, por possuir uma estreita colaboração com outras regiões para promover sua identidade cultural (LECOURS, 2008).

Portanto, essa atuação é proporcionada principalmente através dos escritórios de representação no exterior, dentro e fora da Europa. Além da ativa influência dos Primeiros-Ministros dos Estados através das visitas, departamentos específicos, projetos e intercâmbios em todos os âmbitos. Por último, destacam-se os canais criados para promover a exportação e buscar investimentos, como a *Invest in Bavária* e a *Baden-Württemberg International (bw.i)* e a cooperação descentralizada, principalmente transfronteiriças e transregionais, que são de extrema importância para solucionar questões direcionadas e conseqüentemente, para a paradiplomacia alemã.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Duchacek (1990) relatou que dificilmente a inserção internacional de atores subnacionais teria tanta atenção quanto a atuação convencional do Estado Central. Soldatos (1990), por sua vez, argumentou que essa atuação internacional, analisada primordialmente em unidades federadas, é um instrumento cada vez mais utilizado com o intuito de resolver o problema da segmentação, que inicia o desgaste das prerrogativas estatais e diversas vezes surgem com papel ativo no cenário internacional. Nos anos que se sucederam, diversos autores contribuíram para esse estudo ainda em construção. Prieto, a título de exemplo, em 1999, cria uma definição de paradiplomacia amplamente utilizada pelos estudiosos do tema. Tem-se, assim, que a inserção de governos subnacionais nas relações exteriores, seja pela atuação formal ou informal, permanente ou provisória, surge com objetivos pautados no desenvolvimento socioeconômico ou político.

Isto posto, a paradiplomacia, fenômeno relativamente recente, se dá de forma específica, particular, direcionada e, portanto, menos pretenciosa, sem o objetivo de substituir o Estado nacional. Dessa forma, frente às transformações proporcionadas pela Globalização, interdependência e a crise do Estado-nação, o fenômeno se torna realidade e consolida seu espaço de atuação. Atualmente, o que pode ser observado é que a paradiplomacia, de forma gradual e sutil, veio para ficar. A cooperação e coordenação, seguidas de respaldos jurídicos, leis e acordos, tendem a tomar o lugar do conflito.

Essas transformações constantes no cenário mundial afetam cada vez mais a realidade alemã e sua forma de conduzir as relações externas. As unidades subnacionais – *Länder*– têm se mostrado cada vez mais ativas e o perfil externo surge como uma resposta ao ceticismo que permeia o fenômeno paradiplomático. Não por acaso, é um exemplo de sucesso constantemente citado nos estudos paradiplomáticos.

A análise do presente trabalho partiu do pressuposto que o sistema federal do país e a Lei Fundamental de 1949 serviram como facilitadores da projeção externa, onde as unidades federadas atuam em harmonia com o Governo federal, com seu consentimento e não, monitoramento (MORAIS, 2011). Além disso, é reconhecido que sua posição central na Europa impulsionou a cooperação internacional, em particular com regiões transfronteiriças.

A lei Fundamental de 1949 propôs que as relações externas seriam formalmente conduzidas pelo Estado-central e os *Länder* participariam, devendo ter consentimento do *Bund*

caso formassem atos externos. Simultaneamente, o processo de integração, consolidado na União Europeia, foi a base da política externa da Alemanha, reafirmando sua vocação europeia, tendo o bloco um papel fundamental no país. As unidades subnacionais, importantes para a implementação das decisões tomadas dentro da UE, se tornaram agentes ativos nesse processo, impactando e influenciando as tomadas de decisão por meio de canais diretos e indiretos.

Após 1990, ano da reunificação, tem-se uma modernização da estrutura estatal, sendo que a Federação almejava ser representada internacionalmente com uma única voz, fato que impôs a institucionalização sob a condução de política externa e de atuações diplomáticas. O federalismo, nesse cenário, se pautou cada vez mais intensamente na cooperação. A paradiplomacia dos *Länder* tornou-se uma questão natural e rotineira, sendo norteada por um respaldo jurídico basilar.

Dessa forma, os dispositivos formais e constitucionais serviram como respaldo basilar da atividade. O *Lindau Agreement*, formalizado ainda em 1957, funcionou como um acordo norteador, em que as duas partes (*Bund* e *Länder*) encontraram um meio termo. Através da Lei Fundamental de 1949 (artigos 32, 23 e 24), foi formalizado a possibilidade de os Estados federados terem participação nas relações externas, tendo o consentimento prévio da Federação, seja com regiões dentro ou fora da Europa. Assim, o perfil internacional pôde ser consolidado através de três formas: a) participação indireta através do *Bundesrat*, onde os tratados precisam ser aprovados ou vetados internamente, principalmente àqueles relacionados a União Europeia; b) a consulta para obter consentimento dos *Länder* nas áreas que afetassem suas jurisdições e c) na possibilidade de firmar tratados internacionais.

Com o objetivo de diminuir o ceticismo sobre a paradiplomacia, o presente trabalho aprimorou o estudo através de uma análise empírica, específica de dois estados: Baviera e Baden-Württemberg. A investigação empírica foi feita através de uma busca em *sites* oficiais dos governos e uma estreita análise constitucional, corroborada e sintetizada por meio das contribuições teóricas de Duchacek (1990) e Lecours (2008). Diante das projeções externas analisadas, pode-se afirmar, portanto, que os *Länder* são atores internacionais, tendo orçamento voltado especificamente para assuntos externos.

Através da perspectiva empírica, tem-se que a consolidação dos perfis externos dos dois estados foi pautada em quatro variáveis, sendo elas: 1) escritórios de representação em diversas regiões do globo; 2) influência dos primeiros-ministros (*premiers*) através de visitas e missões internacionais; 3) criação de departamentos e canais específicos voltadas para a área econômica, com o objetivo de promover a exportação e atrair investimentos e 4) por meio da

cooperação internacional transfronteiriça, transregional ou global em diversas áreas, como política, cultural, econômica, tecnológica, ambiental, dentre outras.

A inserção internacional dos *Länder* alemães, como mencionado, se mostrou como um mecanismo fundamental para responder e adaptar aos desafios propostos pela globalização. Nesse cenário, os estados federados se lançam no exterior de forma a consolidar seu espaço, promovendo o desenvolvimento doméstico, estabilizando sua autonomia política e funcionando como um complemento à atuação do *Bund*. A paradiplomacia funciona como um canal, por meio do qual se tem um aumento da prosperidade econômica, cria-se uma identidade marcadamente própria e mantêm-se os interesses dos estados federados como agentes independentes. O engajamento internacional dos *Länder*, por fim, impulsionou o modelo cooperativo do federalismo alemão, intensificando a participação das unidades federadas nas questões externas e, em particular, nas questões supranacionais e na posição regional dentro do contexto de integração europeia, culminando em mecanismos como o Comitê das Regiões, cada vez mais em uma Europa das regiões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALDECOA, Francisco. Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European Union (1985–2005). In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. P. 82-94.

ALEMANHA. **Deutscher Bundestag**: Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (1949). Tradução de Assis Mendonça. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

ALMOZARA, Amanda Alves. **O conceito de soberania estatal e suas implicações frente às organizações internacionais**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35993/o-conceito-de-soberania-estatal-e-suas-implicacoes-frente-as-organizacoes-internacionais>. Acesso em: 17 out. 2020.

ARG ALP. **Über uns**. c2019. Disponível em: <https://www.argealp.org/de/arge-alp/ueber-uns>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 377-401, 2005.

BADEN-WURTTENBERG INTERNATIONAL. state of baden-wuttemberg. **Neue perspektiven fur Wirtschaft und Wissenschaft**. [s.d] Disponível em: <https://www.bw-i.de/startseite.html>. Acesso em 20 jun. 2020.

BAVARIAN RESEARCH ALLIANCE. **Overview**. [s.d]. Disponível em: <https://www.bayfor.org/de/unsere-netzwerke/wissenschaftliche-koordinierungsstelle/die-wks/ueberblick.html> Acesso em: 26 nov. 2020.

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG. **Bayern: weltweit vernetzt**. 2020. Disponível em: <https://www.bayern.de/politik/bund-europa-medien/internationale-beziehungen/bayern-weltweit-vernetzt/>. Acesso em 20 de nov. 2020.

BAYERISCHE REPRASANTANZEN IM AUSLAND. bayerisches staatsministerium für wirtschaft, landesentwicklung und energie. München, 2020. Disponível em: <https://www.bavariaworldwide.de/> Acesso em 27 nov. 2020

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG. **Ministerpräsident Seehofer zur Eröffnung der Repräsentanz des Freistaats Bayern in der Tschechischen Republik in Prag / „Repräsentanz ist Ort für Dialog, Freundschaft und Miteinander und Schaufenster Bayerns in Tschechien**, Prag, 2014. Disponível em:

<https://www.bayern.de/ministerpraesident-seehofer-zur-eroeffnung-der-repraesentanz-des-freistaates-bayern-in-der-tschechischen-republik-in-prag-repraesentanz-ist-ort-fuer-dialog-freundschaft-und-miteinander-und/> . Acesso em 25 nov. 2020.

BAYERN INTERNNTATIONAL. c2020. Disponível em: <https://www.bayern-international.de/> Acesso em: 25 nov. 2020.

BISCHOFF, Matthias *et al.* **Perfil da Alemanha**. Tradução de Maria José de Almeida-Müller e José Assis de Mendonca. FAZIT Communication GmbH em colaboração com o Ministério Federal das Relações Externas, Berlim, 2018.

BLATTER, Joachin *et al.* The foreign relations of European regions: competences and strategies. In: **Publius: the journal of federalism**, Vol. 31, No. 3, 464 – 490, winter 2008, p. 469-490.

BOMBERG, Elizabeth. **The impact of regional and local authorities on EU decision-making**. Joseph Rowntree Foundation, 1996.

BÖRZEL, Tanja A.; RZEL, Tanja AB. **States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain**. Cambridge University Press, 2002.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **Prismas: Direito, Política Pública e Mundial**, Brasília, v. 4, n. 1, jan/jul. 2007.

CÂMARA, Marcelo P. S. **A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

CAVALCANTI, Vanessa Malveira. **A paradiplomacia no federalismo brasileiro e unitarismo espanhol frente à celebração de tratados internacionais**. 2013. 57 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

CRIEKEMANS, David. Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 5, n. 1-2, p. 37-64, 2010.

CURYŁO, Barbara. The European Union as a laboratory of paradiplomacy in the context of international and domestic determinants of regions' foreign activities. **Przegląd Europejski**, n. 3 (53), p. 9-28, 2019.

DAEHNHARDT, Patrícia. O fim da Guerra Fria e a unificação alemã. **Relações Internacionais (R: I)**, n. 23, p. 39-51, 2009

DEUTSCHE WELLE. **Os Estados Federados: A República Federal da Alemanha é constituída por 16 estados federados**. Deutsche Welle, 2013. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3kLP> Acesso em: 05 de out. de 2020.

DIAS, Reinaldo. Paradiplomacia: ferramenta de inclusão de internacional de municípios. **Instituto Brasileiro de administração municipal**, n. 274, pp. 52-59, 2010.

DIAS, Mónica. O momento da Alemanha que rumo para a política externa alemã num mundo em transformação? **Relações Internacionais (R: I)**, n. 43, p. 65-74, 2014.

DIE INTERNATIONALE BODENSEE-KONFERENZ (IBK). **Über die IBK, c2020.**

Disponível em: <https://www.bodenseekonferenz.org/statut>. Acesso em: 26 nov. 2020.

DUCHACEK, Ivo D. The international dimension of subnational self-government. **Publius: the journal of federalism**, v. 14, n. 4, p. 5-31, 1984.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in International Relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations: The role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

FARIAS, Débora. **Federalismo e Relações internacionais**. 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Brasília-DF: UNB, 2000.

FOUR MOTORS. **About**. Europe, c2020. Disponível em: <http://www.4motors.eu/en/about> Acesso em 20 de junho de 2020.

GASPAR, Isabela Ribeiro da Costa *et al.* **Política externa e cooperação internacional: análise de contexto da emergência do meio ambiente nas relações Brasil-Alemanha**. 2016.

GOMES, Jéssica Luciano. De pária a paymaster: o papel da Alemanha na União Europeia (1951-2015), Universidade do Estado do Rio de Janeiro. In: **Concurso de Monografias da União Europeia no Brasil**, Brasília, 2018, p. 17-39.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; DE OLIVEIRA, Patrícia Cabral. A política externa (sub) nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, v. 6, n. 1, 2017.

GONDAR, Anelise Freitas Pereira. **Limites e possibilidades do federalismo cooperativo: uma análise comparativa da Alemanha e do Brasil**. 2011. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GUNLICKS, Arthur. **The Länder and German Federalism**. Manchester University Press, 2003.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. Cambridge: Polity Press, 2003.

HOCKING, B., Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, T., e.a., **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 77-107.

HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993.

HRBEK, Rudolf. The Federal Republic of Germany. *In: MICHELMANN, Hans. Foreign relations in federal countries.* McGill-Queen's Press-MQUP, 2009, p.142-167.

INVEST IN BAVARIA. **Bavaria Israel Partnership Accelerator 2020 (BIPA).** 2020. Disponível em: <https://www.invest-in-bavaria.com/en/info-centre/events/detail/2185-bavaria-israel-partnership-accelerator-2020.html>

JEFFERY, Charles Adrian. Regions and the European Union: letting them in, and leaving them alone. *In: WEATHERILL, Stephen; BERNITZ, Ulf (Ed.). The role of regions and sub-national actors in Europe.* Bloomsbury Publishing, 2005

JESUS, Diego Santos Vieira de. Décadence avec élégance? As políticas externas de Alemanha, França e Reino Unido na contemporaneidade. **Revista Intellector-ISSN 1807-1260-CENEGRI**, v. 10, n. 20, p. 01-24, 2014.

JUNQUEIRA, C. G. B. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional:** uma análise da União Europeia e do Mercosul. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. *In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.* Londres: Frank Cass Publishers, 1999. P. 1-16

KLYSZCZ, Ivan Ulises Kentros. Between Cooperation and Autonomy. An Exploration of the External Relations of European Regions and their Response to the COVID-19 Pandemic. *In: ECPR General Conference 2020*, Panel: ‘European Union: National Perspectives, Paradiplomacy and Public Diplomacy’, 2020, p. 1-16.

KRÄMER, Raimund. Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, p. 103-123, 1996.

KOVZIRIDZE, Tamara. **Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures: Foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities.** ASP/VUBPRESS/UPA, 2008.

LACHAPELLE, G.; PAQUIN, S. **Mastering globalization:** new sub-states' governance and strategies. London: Routledge, 2005.

LECOURS, A. Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. **International Negotiations**, n. 7, pp. 91-114, 2002.

LECOURS, A. Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. The Hague: **Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’**, 2008.

LEONARDY, Uwe. Federation and Länder in German foreign relations: Power-sharing in treaty-making and European affairs. **German politics**, v. 1, n. 3, p. 119-135, 1992.

LIMONGI, Dante Braz; PEREIRA, Diogo Modesto; BORGES, Diogo Njaine. Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 39, 2011.

MAGONE, José M. Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. In: **Las relaciones internacionales de las regiones: Actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel**. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2006. p. 1-36.

MATTOS, Ana Letícia Queiroga de. A Realidade Constitucional da República Federal da Alemanha. **Revista de Informação Legislativa**, ano, Brasília, v. 43, 2006.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **Os determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros**. 276f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília, 2011.

MEYER, Lucia Luz. Noções básicas sobre a atual organização político-administrativa da República Federal da Alemanha. Ensaio comparativo com o Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2402, 28 jan. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14257>. Acesso em: 17 out. 2020.

MICHAELMAN, Hans J. The Federal Republic of Germany. In: MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

MICHELMANN, Hans. **Foreign relations in federal countries**. McGill-Queen's Press-MQUP, 2009.

MINISTRY OF ECONOMY, ENERGY AND BUSINESS ENVIRONMENT. **Works of the Joint Governmental Committee for economic cooperation between Romania and Baden-Wurttemberg, 2018**. Disponível em: <http://www.imm.gov.ro/en/2018/06/20/works-of-the-joint-governmental-committee-for-economic-cooperation-between-romania-and-baden-wurttemberg/> Acesso em: 26 de nov. 2020.

MISSÃO EMPRESARIAL INDÚSTRIA 4.0. **Feira Motek 2019**. 2019. Disponível em: <http://fieb.org.br/midia/2019/7/Programa-Missao-Empresarial-Industria-Feira-Motek-.pdf>. Acesso em: 26 de nov. 2020

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: Uma Abordagem Sobre a Inserção Internacional de Municípios Paraibanos a Partir do Programa Plano Diretor**. Dissertação de Mestrado. UEPB: João Pessoa, 2011.

NAGEL, Klaus-Jürgen. Foreign policy: The case of the German Länder. In: **Foreign policy of constituent's units at the beginning of 21st century**. Institut d'Estudis Autònoms, 2010. p. 121-141.

NAGELSCHIMIDT, Martin. Les relations internationales des Länder allemands et 679 l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne: le cas du Bade-Wurtemberg. **Études internationales**, 30 (4), 199, p. 679–699.

NASS, Klaus Otto. The Foreign and European Policy of the German *Länder*. In: **The Journal of Federalism**, vol. 19, Issue 4, pp 165-184, 1989.

NEVES, Miguel Santos. A dimensão da paradiplomacia entre regiões nas relações UE-China. **Relações Internacionais (R: I)**, n. 60, p. 113-140, 2018.

PANARA, Carlo. In the Name of Cooperation: The External Relations of the German. **EuConst**, v. 6, p. 59, 2010.

PATERSON, William E. Does Germany still have a European vocation? **German Politics**, v. 19, n. 1, p. 41-52, 2010.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia no processo de integração regional - o caso do Mercosul. **Revista Conjuntura Austral**. Vol. 5, n. 21-22, Dez. 2013-Mar. 2014.

PRIETO, Noé Conargo. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 40-57.

REIS, Elton G. **Paradiplomacia e Federalismo em Processos de Integração Regional: Análise das Estratégias Internacionais da Província de Quebec**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

RIBEIRO, M. C. M. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. In: **Globalização e Novos Atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**, Salvador: EDUFBA, pp.33-68, 2009.

RODRIGUES, G. M. A. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034.

ROWE, Carolyn. **Trade In the Lindau Agreement as federal matter**. Brexit – Common Frameworks (Germany), Aston Centre for Europe, Aston University, Birmingham, B4 7ET, 2018.

RSL- Sciences Overview. **About**. [s.d]. Disponível em: <https://www.rls-sciences.org/about.html> Acesso em: 26 de nov. 2020

SALOMÓN, Mónica. **La Acción de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores**. Trabalho apresentado no 1o Encontro Nacional da ABRI, Brasília, 2007.

SCHAAL, Isabelle; CALVAGNO, Lisa. O Federalismo Alemão e o Modelo das Cidades-Estado: Uma abordagem político-jurídica da história e do desenvolvimento do princípio estruturante alemão com enfoque especial nas cidades-Estado. **Cadernos adenauer**, XVIII, n. 3, 2017, p. 57-79.

SILVA, Ironildes Bueno da. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais no Brasil e nos EUA**. Tese (doutorado) - Programa de Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SOLDATOS P; MICHELMANN, Hans. “Subnational Units’ Paradiplomacy in the Context of European integration”. **Journal of European Integration**, vol. 15, no. 2–3, 1992, p.129-134.

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

STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG. **Baden-Württemberg in der Welt**. Disponível em: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/regierung/baden-wuerttemberg-in-europa-und-der-welt/baden-wuerttemberg-in-der-welt/> Acesso em 20 nov. 2020.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. Oxford University Press, 2016.

VERTRETUNG DES FREISTAATS BAYERN IN MONTRÉAL. **Die Kooperation zwischen Bayern und Québec**. Disponível em: <http://www.bayern.ca/quebec/aboutUs/bavariaQuebec/index.php.de> Acesso em: 27 nov. 2020.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades Subnacionais Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 21, n. 62, 2006.

WAGENER, Volker. **Helmut Kohl, o "pai" da Reunificação alemã**. 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/helmut-kohl-o-pai-da-reunifica%C3%A7%C3%A3o-alem%C3%A3/a-18592462> Acesso em: 05 out. 2020.

WEATHERILL, Stephen; BERNITZ, Ulf (Ed.). **The role of regions and sub-national actors in Europe**. Bloomsbury Publishing, 2005.

WHATLEY, Chris. **State Official's Guide to International Affairs**. Lexington: Council of State Governments, 2003.