

O PROTAGONISMO DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS ENQUANTO ATORES INTERNACIONAIS EMERGENTES

Claudio Machado Maia¹

Maria Luiza Roman Folle²

Resumo: O alargamento do espaço político, no âmbito de atuação dos atores internacionais demonstra que as unidades estatais, não mais atuam como únicos agentes com habilidade, capacidade e influência na sociedade internacional. Os atores não-estatais formam conjunto emergente e heterogêneo, que desempenha protagonismo. O tema central deste estudo refere-se aos atores internacionais, delimitando-se à categoria dos emergentes, particularmente, os governos não-centrais, a exemplo dos municípios e estados federados. A revisão bibliográfica realizada apresenta noções conceituais de ator internacional, critérios de classificação, tipologias e análise dos agentes internacionais. Identifica-se governos não-centrais, aprofunda-se nos atributos de capacidade, habilidade e influência, buscando compreender as ações antecedentes que condicionam a participação não-central no cenário internacional. As considerações finais sugerem que os governos não-centrais são atores de protagonismo, pois influenciam as relações internacionais em diversas instâncias, adotando multiplicidade de mecanismos de inserção e atuação e em temas tão diversificados quanto seus interesses.

Palavras-chaves: Governos não-centrais, atores internacionais, atores emergentes.

INTRODUÇÃO

O tema central deste estudo refere-se aos atores internacionais, delimitando-se à categoria dos emergentes, particularmente, os governos não-centrais, a exemplo dos municípios e estados federados.

O primeiro e segundo capítulos apresentam o conceito de ator internacional, formulação do referido aporte conceitual e, demonstra os critérios de classificação, tipologias e a análise dos agentes internacionais, na ampliação dos atores e temas das relações internacionais. O terceiro identifica alguns governos não-centrais na Europa, aprofunda-se nos atributos de capacidade, habilidade e influência, procurando

¹ Doutor em Desenvolvimento Rural, Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, Professor Titular da Universidade Comunitária da Região de Chapecó. E-mail: claudiomaia.dr@hotmail.com

² Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: malufolle@hotmail.com.

identificar as ações antecedentes que condicionam a participação não-central no cenário internacional.

Um dos principais processos atuando na configuração das relações internacionais, a transnacionalização³, provoca o aparecimento simultâneo de novos atores e de novas questões e estratégias de atuação nas quais esses novos atores, juntamente com os já existentes, se organizam. Tais novos atores são novos estados que resultaram do desmembramento do império soviético e de estados do Terceiro Mundo que expandiram indevidamente, prevalecendo-se dos impasses da Guerra Fria. Também são novas configurações paraestatais de poder, tais como o crime organizado internacional, alguns tipos de movimentos guerrilheiros e terroristas, movimentos étnico-nacionalistas, algumas organizações não-governamentais radicais, adeptas da ação direta. Também são, ainda, as organizações “não-governamentais” multinacionais, empresariais ou não. “As novas questões da agenda global são novos apenas em sua expressão internacional, pois na verdade sempre existiram em sua expressão doméstica” (ALBUQUERQUE, 2005, p.83).

1. APORTE TEORICO-CONCEITUAL DOS ATORES INTERNACIONAIS

As definições e aproximações formuladas no campo de estudo das Relações Internacionais, com o intento de conceituar o que são os atores internacionais, mostraram-se, muitas vezes, insuficientes para interpretar a realidade desse fenômeno. Calduch Cervera (1991, p.105) destaca que, normalmente, o termo é utilizado para fazer referência às unidades que interagem e desenvolvem relações de diversos tipos no âmbito do cenário internacional, sem explicar ou facilitar a identificação de elementos caracterizadores importantes do fenômeno. Nota-se que os desafios encontrados nas tentativas de elaboração conceitual de ator internacional podem estar relacionados, entre

³ Conforme Paulet (2009, p.14), um aumento dos investimentos e das implantações no exterior. Enquanto que Albuquerque (2005, p.104), afirma que é um fenômeno permanente da história do mundo civilizado, mas que se acelerou e tomou dimensões globais nas últimas décadas. A transnacionalização é a propriedade que têm certos fenômenos de projetar seus efeitos através das fronteiras nacionais. Sua generalização e aceleração vertiginosas, que a tornam “instantânea” para todos os efeitos práticos, golpeiam profundamente as prerrogativas dos estados nacionais como atores exclusivos das relações internacionais.

alguns dos fatores, aos problemas gerais verificados nos conceitos existentes na própria disciplina das Relações Internacionais.

Bartelson (2001, p.23), chama a atenção para a importância de um conceito, motivando a busca incessante em construí-lo mesmo diante de dificuldades, afirmando que há necessidade de construir conceitos, pois estes permitem que o mundo possa ser conceitualizado, afim de tornar-se inteligível. Para o autor, a construção prévia de conceitos é condição necessária para responder questões relacionadas com o ser e o saber. Já Capetillo (2013, p. 54), afirma que apesar do conceito de ator internacional ser um referencial muito importante para explicar as relações internacionais, são poucos os pesquisadores que procuraram decifrar suas implicações conceituais. A maior parte dos autores preocupa-se em identificar quem pode ser considerado ator internacional, sem refletir sobre o porquê e como isso ocorre. Diante da dificuldade encontrada na delimitação conceitual Capetillo (2013, p. 55), define o significado de ator no âmbito das sociedades nacionais, como uma unidade de ação individual ou institucionais, em que esses atores assumem papéis sociais nas esferas familiares, profissionais, econômicas ou políticas. Ao desempenhá-los, entram em contato com outras unidades que têm o mesmo papel e ocupam lugares ou posições parecidas, promovendo com que essa participação aconteça no âmbito de grupos sociais que desenvolvem uma rede de normas e padrões condutores das suas ações na sociedade.

Ao mesmo tempo que a realidade internacional é constantemente mutante, sabe-se que essa evolui mais rápido que a teoria. Os aportes teóricos e de definição da disciplina mostram-se insuficientes para interpretar a hodierna realidade. A falta de adequação entre os conceitos e as categorias e à realidade que se aplicam, contribui para dificultar a elaboração da teoria geral das Relações Internacionais, impedindo assim a existência de uma abordagem teórica suficiente capaz de corresponder a essa realidade e explicá-la na sua totalidade e complexidade.

Para Wallace (1974, p.14-15), o problema com os conceitos da disciplina está intimamente relacionado com a separação feita entre o estudo da política internacional e o estudo da política doméstica, ao refletir uma tendência de tratar as esferas internacional e doméstica como independentes. Nesta perspectiva, uma dificuldade preliminar está relacionada com o termo política externa, e quais as áreas da atividade política ela abrange. Outra dificuldade encontrada, vincula-se com a definição dos atores nas relações internacionais, porque o conceito de Relações Internacionais como

relações entre Estados obscurece a extensão na qual os atores não-estatais agem na arena internacional e a influenciam. A formulação e implementação da política externa dos Estados, portanto, deve ser baseada no contexto das pressões internas e das internacionais. É fundamental focar na estrutura internacional pela qual os governos fazem e implementam suas políticas externas e em todo o processo político interno que afeta a formulação política.

Com relação a exposição anterior, Mansbach e Vasquez (1981), destacam que a política é uma arena, na qual coexistem atores que não podem, unilateralmente, manipular um resultado. O comportamento coletivo em relação a temas específicos reflete o fato de que os agentes precisam dos seus pares e do sistema internacional para existir e atingir seus objetivos.

o fato de que os indivíduos ou grupos requerem consentimento ou cooperação dos outros a fim de alcançar a satisfação de valor, indica que a política é, na sua origem, um processo de tomada de decisão interdependente, no qual os destinos dos indivíduos e grupos estão, de algum modo, ligados (MANSBACH; VASQUEZ, 1981, p. 114).

A partir dessa concepção de comportamento coletivo por parte dos atores, vale destacar que qualquer grupo pode desempenhar uma função política e se tornar um ator político, independente da sua função primeira, seja ela econômica, social ou política. Logo, tem-se a definição de ator político que direciona-se para esse sentido: “é qualquer indivíduo ou grupo que procura melhorar sua satisfação de valor, fazendo ou lutando por propostas que contribuam para a alocação autoritária de valor” (ANSBACH; VASQUEZ, 1981, p.145). Um indivíduo pode ser membro de muitos grupos e um grupo pode participar de muitas alianças políticas e, assim, satisfazer uma série de necessidades, contribuindo não apenas para a criação de múltiplas lealdades, mas também da consciência política e de interesse.

Entre as abordagens conceituais vagas e imprecisas, Rodrigues (1994, p.13) define, “ator é o agente que participa das relações”. Mas esse conceito, no entanto, é muito impreciso e sua amplitude possibilita classificar qualquer agente que atue internacionalmente, independente da frequência, periodicidade e influência que exerça nas relações internacionais, como um ator internacional. Por outro lado, a conceituação de ator internacional, no sentir de Oliveira (2001, p. 183): “é aquele que dispõe de capacidade de participar de relações significativas do ponto de vista internacional”.

No caminho do que se segue, Evans e Newnham (1990, p.6), consideram que ator internacional é “qualquer entidade que desempenha um papel identificável nas relações internacionais”, incluindo nesse conjunto uma diversidade de agentes: o Papa, o secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a *British Petroleum*.

Calduch Cervera (1991, p.106), apresenta um conceito de ator internacional baseado no critério da autonomia, na capacidade de atuar e participar do processo de decisão, sendo que “é todo grupo social que, considerado como uma unidade de decisão e atuação, participa eficaz e significativamente naquelas relações definidas previamente como fundamentais para a estruturação e dinâmica de uma determinada sociedade internacional.” Nesse sentido, são reconhecidos os grupos sociais que gozam da capacidade de atuação internacional, capazes de desempenhar um papel ativo e significativo podendo ser qualificados como atores internacionais. Assim, se consideradas as relações de natureza política, as unidades representativas são os Estados e OIGs, mas é importante destacar a presença cada vez mais atuante dos movimentos de libertação nacional e as empresas transnacionais.

Kegley e Wittkopf (1999, p.11-12), estabelecem uma perspectiva multi-níveis ou multi-temas. Tal abordagem multi-níveis ou multi-temas é fundamental, porque o contexto da política global em constante transformação não pode ser reduzida a uma visão simplista, focada em um único conjunto de temas. Pelo contrário, as relações internacionais são relações entre uma ampla gama de atores e interações em suas atividades. Assim, para os autores a abordagem multi-níveis deverá ser adotada em atenção a três aspectos centrais: 1) para as características, as capacidades e os interesses dos atores na política global, incluindo além dos Estados, vários outros atores; 2) para os temas principais que fazem parte da agenda global, não apenas os de segurança, mas também os de bem-estar; 3) os padrões de cooperação que influenciam as interações.

A análise do sistema requer informações sobre muitas variáveis, que resultam da combinação dos atributos das suas unidades (quantas e quais tipos), e outros aspectos, como natureza, padrão e quantidade de interação existente entre essas unidades. No âmbito internacional, um sistema de nível mais complexo inclui além dos Estados, outros atores que estabelecem relações entre si, contribuindo para a ampliação dos tipos de interação existentes e para o crescimento do número de variáveis. Portanto, outros atores dentro dos Estados e entre os Estados devem ser levados em conta a fim de

corresponder a complexidade desse sistema. No âmbito do sistema internacional, algumas variáveis merecem atenção especial, tais como, número e tamanho relativo dos vários atores estatais, número e tipo de atores não-estatais, ligações e interações entre os estatais, e a interdependência entre os agentes (RUSSETT E STARR, 1992, p.76-78).

Para Hollis e Smith (1991, p.2), um ponto de partida para compreender as interações dentro do sistema internacional pode ocorrer a partir da visão das unidades dos sistemas, os atores. Sendo necessário saber como os atores definem e pensam os temas e as alternativas que conformam determinada situação, a visão sobre os outros atores envolvidos, o que objetivam e como alcançar os objetivos.

No entendimento de Merle (1981, p. 213), o termo sistema internacional, refere-se à complexidade das interações existentes entre os atores. Quando fala-se de um sistema regional ou global, considera-se que os principais elementos ou influências em diferentes níveis de análise afetam um ao outro, promovendo a interdependência entre as partes do sistema. O sistema internacional também pode ser concebido como meio internacional, em cujo interior se apresentam realidades muito diferentes (MESA, 1980).

Por fim, deve-se lembrar que a imagem estatocêntrica, centrada nos Estados como atores internacionais, fornece um conjunto de qualidades necessárias para se tornar um ator no cenário internacional, que derivam dos princípios de soberania, reconhecimento internacional e controle territorial. O estatocentrismo assume que qualquer entidade que não seja recipiente de todos esses três atributos é inferior, justamente por não possuir esses atributos que, em conjunto, definem o Estado como principal ator internacional. No entanto, a visão estatocêntrica limita a qualidade e a quantidade de atores possíveis nas Relações Internacionais. Nesse caso, a ONU, a União Européia (UE) e as empresas transnacionais são consideradas sob o controle dos governos nacionais, e não atores autônomos (HOCKING E SMITH, 1995. p.75).

Extrai-se do exposto que, conforme Castañares (2009, p.47-51), o comportamento dos atores no âmbito do cenário internacional é condicionado por um conjunto de fatores geográficos, demográficos, econômicos, tecnológicos, ideológicos (sistema de valores), sócio-culturais, político-jurídicos e militares estratégicos.

2. TIPOLOGIA DOS ATORES INTERNACIONAIS

Observa-se que diferente de muitos autores, que utilizam a denominação atores não-estatais para designar os agentes existentes e que não apresentam características estatais⁴, optou-se por utilizar a tipologia apresentada por Oliveira (2011), que estabelece uma diferenciação entre o ator tradicional, os novos atores e os atores emergentes.

Essa escolha deve-se, parcialmente, ao fato de que os pesquisadores costumam incluir na categoria de atores não-estatais todos os que não são Estados, um conjunto composto por diversidade de agentes, incorporando tanto as OIGs, as ONGs, as empresas transnacionais, quanto aqueles que estão desempenhando um papel central nessa sociedade emergente e representantes de um universo caracterizado por uma multiplicidade de comportamentos, características e mecanismos de ação internacional. Reconhece-se, portanto, que a utilização do termo atores não-estatais não é a melhor escolha para a presente pesquisa, apesar do seu uso ser muito frequentemente aceito na disciplina.

Por outro lado, segundo Mansbach e Vasquez (1981), existe uma tendência encontrada na literatura de conceber o Estado como ator, quando na realidade, quem são os agentes são os governos que agem em seu nome. Essa preposição envolve uma confusão preliminar entre o conceito de ator e o de sistema social. É necessário, portanto, diferenciar entre a mobilização dos atores, que podem ser os governos, para lutar pelos seus próprios objetivos, e a ligação social dos cidadãos. Abordar o Estado como agente somente é possível quando a coletividade ativa envolve toda a coletividade social.

A tipologia de ator internacional apresentada no presente estudo é baseada no modelo exposto por Oliveira (2011), que utiliza o parâmetro eclético. Esse modelo subdivide-se em três categorias: ator tradicional, novos atores e atores emergentes.

Assim, como resultado da amplitude dos fluxos internacionais globais, caracterizados por sua fluidez e volatilidade, originados pela tecnologia da informação instantânea e relações virtuais, promovendo a inovação de um mundo digital e da sociedade em rede, Oliveira (2011) explica a classificação eclética. Em outras palavras,

⁴ TAYLOR, Phillip. **Non state actors in International Politics**: from transregional to substate organizations. Boulder: Westview Press, 1984, 247 p. 20

a classificação eclética decorre dessas relações que fogem ao controle estatal, transcendendo seus limites e fronteiras (OLIVEIRA, 2011).

Ao incluir três categorias centrais, a classificação eclética dispõe, no primeiro grupo: atores tradicionais – compreendendo os estados e os desdobramentos estatocêntricos; no segundo grupo, os novos atores, incluindo as, as organizações internacionais, as ONGs e as empresas transnacionais, e no último grupo de atores, os emergentes, a mencionada autora enfatiza que os estudiosos ainda não chegaram a um consenso sobre o grau de protagonismo e de importância que exercem na sociedade internacional contemporânea. De modo geral, consiste em categoria extensa e em constante dinamismo, composta por grupos e entidades que passaram a caracterizar um complexo relacional mais amplo e diversificado, tanto no que compete às suas características e objetivos quanto as estratégias e mecanismos de inserção internacional. Assim sendo, os movimentos sociais, a sociedade civil internacional, grupos religiosos e terroristas, movimentos de libertação nacional, governos não-centrais, entre outros, fazem parte dos atores emergentes das Relações Internacionais.

De acordo com Mansbach, Ferguson e Lampert (1976), a existência de uma rica variedade de grupos funcionais específicos, grupos orientados e de outras instituições constitui uma das características marcantes das sociedades industriais modernas. O surgimento inicial dos atores emergentes ocorreu a partir da década de 1960, quando houve um explosivo crescimento da participação popular nas relações dos Estados. Essa participação contava com o envolvimento de cidadãos privados ou de grupos, que cada vez mais penetraram na política global, sem referência aos governos ou as organizações intergovernamentais.

Os atores emergentes que exercem atividades e papéis diversificados e em variados âmbitos, abarcando múltiplo universo, ilustrando o surgimento da sociedade internacional contemporânea, identifica a categoria de governo não-central como objeto de estudo. Pretende-se demonstrar quais são suas características centrais e a posição que ocupam em termos de autonomia no âmbito dos sistemas federais de Estado. Em constituições amparadas pelo federalismo, os governos não-centrais são relativamente autônomos em relação ao governo-central. É fundamental, neste sentido, reportar-se aos ensinamentos do Direito Constitucional, por intermédio da relação próxima entre federalismo e paradiplomacia, verificando-se que a mencionada forma de Estado favorece o protagonismo internacional dos governos-centrais.

3. O PROTAGONISMO DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS COMO ATORES EMERGENTES

Antes de adentrar no conceito de governos não-centrais, cabe acentuar as diversas denominações empregadas para referir-se a essa denominada categoria de agente internacional: governos subnacionais⁵, unidades infranacionais⁶, entidades subestatais⁷, governos não-centrais⁸, entes não-centrais⁹, unidades subnacionais¹⁰, governos sub-estatais¹¹, unidades constituintes¹² ou componentes territoriais.

Segura (1996, p. 237), lembra que apesar de não haver consenso geral sobre o termo mais apropriado a ser adotado, a definição de governo não-central faz referência a três características básicas: são territoriais, com uma base física delimitada e variável; são governamentais, então, reconhecidos como entidades públicas; são unidades constituintes de um Estado federado, como é o caso dos EUA, ou um Estado unitário, a exemplo da Espanha. Para Duchacek (1998, p.5), os governos não-centrais são determinantes domésticos das relações internacionais. No caso dos sistemas federais democráticos e descentralizados, os Estados-nação são entidades compostas de diversos interesses, e representam uma grande variedade de comunidades e autoridades políticas.

Para Silva (2006, p.101), o nível de descentralização política, por sua vez, depende da estrutura de cada Estado federal e os limites da repartição de poderes

⁵ VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004; DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignties: Trans-sovereignties contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988.

⁶ BOGÉA, Antenor. **Diplomacia Federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais**. Brasília: Instituto Rio Branco. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE), 2001.

⁷ SEGURA, Caterina Garcia. La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 91, p.235-266, jan. 1996; CRIEKEMANS, David (Ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

⁸ NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado, 2005; LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: O poder de celebrar tratados dos governos não centrais**. Viçosa: UFV, 2007.

⁹ BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

¹⁰ MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

¹¹ PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: A diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004, p. 251-282.

¹² MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: Mcgill-queen's University Press, 2009. (A global dialogue on Federalism).

dependem da natureza e do percurso histórico da federação. Assim sendo, em alguns, a descentralização será mais acentuada, proporcionando aos Estados-membros competências mais amplas, é o caso de sistemas consideravelmente autônomos como o dos EUA. Enquanto em outros, como no Brasil, a área de competência da União é abrangente, com reduzido campo de atuação aos Estados. Segundo Branco (2008), o estudo comparativo do Brasil com os demais modelos de federalismo, sobretudo na América Latina, demonstra que a participação dos entes não-centrais nas relações internacionais varia, com maior ou menor grau de envolvimento internacional.

A Fundação Alexandre de Gusmão (2007, p.98), reconhece o papel desempenhado pela “cooperação descentralizada”. Apesar da formulação da política externa brasileira ser função do governo federal, por intermédio do Itamaraty e dos demais órgãos competentes, cabe aos estados e municípios a operacionalização das políticas. O engajamento dos governos não-centrais nas relações internacionais está relacionado diretamente com o novo ciclo histórico do país, que pressupõe uma capacidade de operar o projeto nacional de desenvolvimento nas suas múltiplas e simultâneas escalas – além da integração regional e da escala do próprio Brasil, um país continental, tão importante quanto é a esfera local e territorial, que conta com o protagonismo das cidades.

As ações externas desenvolvidas por esses atores no cenário internacional, podem ser entendidas por intermédio do conceito de paradiplomacia. Para Prieto (2004),

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento do governo subnacional nas relações internacionais, por meio do 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 (PRIETO, 2004, p.251).

A vertente conflitiva desse fenômeno é apresentada por Ivo Duchacek (1990), como protodiplomacia. Termo usado para descrever aquelas iniciativas e atividades de um governo não-central no exterior, que representam uma prática mais ou menos intensa de separatismo em função das relações econômicas, sociais, e culturais, mantidas e fortalecidas por nações estrangeiras. Neste contexto, as missões comerciais ou culturais das autoridades regionais ou provinciais servem para preparar o cenário internacional a um possível processo de secessão e de reconhecimento de uma nova

unidade soberana, como é o caso do Quebec, desde 1985 (DUCHACEK, 1990). E, apesar do presente termo ser usado amplamente na literatura especializada, outros estudiosos preferem denominar o fenômeno a partir de outros termos, tais como, descentralização da política exterior dos Estados, cooperação descentralizada ou cooperação horizontal, diplomacia federativa e diplomacia sub-estatal.

Ao analisar a composição federal do Estado argentino e a sua implicação nos processos de integração regional, Sánchez (2004) prefere adotar o termo “descentralização da política exterior dos Estados”. O desenvolvimento do cenário internacional e, mais especialmente, as relações mais estreitas compartilhadas com outros Estados e geradas pelo processo de integração regional, implicam que não somente os órgãos do governo central, encarregados das relações exteriores atuam nesta dimensão internacional, mas também, muitos governos não-centrais do Estado são motivados a se inserir nas relações internacionais.

Bogéa (2001, p.3-4), discorre sobre a chamada “diplomacia federativa”, adotando como ponto de partida a composição do Estado federal e os interesses dos Entes federados – regiões, províncias, estados, cantões e municípios – na ação externa dos Estados. A partir de então, compreende a diplomacia federativa como a “prática de ações externas pelas unidades infracionais em um estado federal”. Cresce a importância da diplomacia federativa, em países federativos e descentralizados, o que reside na possibilidade dos governos não-centrais que exercem a função de agentes externos, constituam-se como atores desse novo modelo de diplomacia. Assim, pode-se afirmar que a participação dos governos não-centrais nas Relações Internacionais consiste em fenômeno crescente relacionado intensamente à reconfiguração do papel do Estado e do espaço político. O atributo de soberania e as limitações constitucionais dos ordenamentos jurídicos nacionais não restringem a atuação internacional dos atores, limitando a capacidade de participar das relações internacionais exclusivamente aos Estados. Apesar de haver a limitação constitucional verificada em diversos Estados, percebe-se, de maneira cada vez mais intensa e institucionalizada, o envolvimento dos governos não-centrais nas relações internacionais.

O impulso propulsor da atuação não-central no cenário internacional, indica que o envolvimento dos governos não-centrais é antes uma questão relacional e comportamental, alicerçada em um processo de multideterminação entre as condições, ações e consequências de cada ator envolvido, algo muito próximo do cenário

interdependente e globalizado do momento presente, condicionado por uma multiplicidade de variáveis em interação.

A complexidade do sistema internacional pode ser assim caracterizada por dois fatores centrais: a ampliação dos atores internacionais, com destaque para os não-estatais e a modificação do papel dos governos e da posição que ocupam no cenário internacional. O reconhecimento da existência de novos atores e sistemas no cenário internacional a partir do final do século XX, contribuiu para o desenvolvimento de novas abordagens e teorias para descrever e explicar a realidade em transformação e promover uma modificação do sistema estatal, desafiando-o tanto em termos práticos quanto do seu poder para explicar tendências e eventos (HOCKINGE SMITH, 1995).

No âmbito dos atores internacionais, a paradiplomacia adiciona a dimensão subestatal ao fenômeno, ao tratar das relações locais e regionais. Destaca Latouche (1988), que o protagonismo externo dos governos não-centrais deve ser concebido no contexto da margem existente entre as esferas doméstica e internacional, uma localização sutil, na qual o que é interno e externo torna-se difícil de diferenciar.

A atuação dos atores locais e regionais, como protagonistas deste cenário internacional, demonstra contribuições importantes para fazer avançar o tema dos atores internacionais – a capacidade e a habilidade de mobilização de recursos por parte dos agentes não-centrais de governos que contribuam para atingir objetivos domésticos; a influência exercida, seja bilateralmente ou multilateralmente, sob os demais agentes internacionais; no processo da política externa estatal; nas negociações das organizações, fóruns e conferências internacionais; nos processos de integração regional; na conclusão e implementação de acordos internacionais bilaterais e multilaterais; no desenvolvimento de arranjos de cooperação interregional e transfronteiriça, entre tantos outros.

Para compreender a possibilidade de atuação transnacional dos atores emergentes e o papel destacado dos governos subnacionais nesse processo, é imperativo procurar uma ampliação do conceito de ator internacional, que possibilite ir além das estruturas estatais e das limitações impostas pelas relações interestatais. A questão do Estado visto como ator traz alguns problemas. Primeiramente, os Estados não têm existência física e são os governantes que tomam as ações em seu nome. Neste sentido, se são concebidos como abstrações legais, possuem um papel limitado nas relações internacionais. Em segundo lugar, são os governantes representando os governos, os

agentes dos Estados que manifestam suas atividades e seus interesses. Os governos e não os Estados são, efetivamente, os repositórios e a expressão prática da soberania estatal em seus âmbitos interno e externo e, isoladamente, tem a autoridade para exercer controle sobre suas populações (HOCKING E SMITH, 1995). É preciso, então, evitar atribuir uma realidade física aos atores que são, essencialmente, construções artificiais. Quando se fala de um grupo, entidade ou organização como ator, é pertinente lembrar que são os indivíduos, de fato, os tomadores de decisão. Neste sentido, os únicos atores reais de fato são os indivíduos (HOPKINS; MANSBACH, 1974.).

Nesse sentido, a noção de ator internacional não deve ser delimitada a partir da qualidade de soberania ou pela característica de territorialidade, mas pelo atributo comportamental de autonomia, referindo “à capacidade dos líderes de uma unidade organizada em desenvolver um comportamento que não poderia ser previsto por outros atores”. Ou agir de maneira autônoma significa capacidade independente do ator em solicitar, receber, processar e responder às informações, etapas que constituem um processo de tomada de decisão, a qual nos Estados é tomada pelos burocratas governamentais (MANSBACH; FERGUSON E LAMPERT; 1976).

Conforme Hocking e Smith (1995, p.85-86), a ampliação dos atores internacionais demonstra que a diversidade representada por eles significa a perseguição de objetivos diferenciados na arena internacional, que culminam em grupos diferentes de temas. Assim sendo, existe variação no conjunto e interesses expressados ou representados por determinados atores, que podem variar de problemas ou tarefas particulares para um foco mais amplo e diverso. Uma segunda área de variação entre os atores internacionais é a extensão pela qual eles participam na política global. Essa participação pode ser contínua, temporária ou proposital, quase acidental por natureza. Enquanto alguns atores irão participar ao longo de um vasto leque de atividades e com um considerável nível de regularidade e persistência, a participação de outros será inconstante, senão efêmera, transitória.

Na política global existe acordo geral sobre um número de áreas centrais ou de níveis de participação desses agentes, mas é válido destacar que, normalmente, a área de atuação dos atores estende-se para vários níveis, conforme demonstrado por Hocking e Smith (1995, p. 87).

Muitos atores são, essencialmente, subnacionais. Eles operam em sociedades domésticas, com sua atuação confinada, primeiramente, às relações locais e nacionais,

mesmo que eles possam produzir efeitos políticos diretamente ou indiretamente fora das suas próprias sociedades; relacionado com o anterior, alguns atores são transnacionais, voltando-se para as ligações organizadas entre grupos que operam dentro de duas ou mais sociedades nacionais. Esses atores transnacionais não são necessariamente controlados por qualquer governo nacional; existem atores que dependem das suas posições como partes ou agentes dos governos nacionais. São atores governamentais, definidos pelos seus papéis e preocupações dentro da estrutura governamental; existem atores cuja existência depende das ligações intergovernamentais ou acordos internacionais, um grupo que inclui muitas organizações internacionais e instituições, como a Organização para o Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Finalmente, existem instituições que operam parcialmente ou totalmente em nível supranacional, o que significa dizer, um nível no qual os Estados e os governos nacionais poderão ser essencialmente subordinados, como o exemplo da EU (RUSSETT E STARR, 1992).

Os governos não-centrais, conforme observado nesse estudo, despontaram com notável protagonismo no âmbito da reconfiguração do cenário internacional, no qual os governos centrais isoladamente não correspondem às expectativas de ampla satisfação das demandas dos seus cidadãos. Os governos não-centrais, a fim de alcançar seus objetivos políticos, passaram a desenvolver estratégias próprias de inserção internacional e de cooperação com os demais agentes.

Formatado:
cm, Espaçame

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta produção textual, procuro-se sintetizar contribuições retiradas de vários debates e perspectivas teóricas, sugerindo-se uma alternativa de abordagem fundamentada na diversidade de contribuições teóricas que envolve a temática dos atores nas relações internacionais. Sugere-se que tal diversidade de perspectivas teórico-metodológicas sejam compreendidas a partir da investigação da forma como os atores tomam consciência dos seus interesses, formulam seus objetivos e definem suas estratégias para atingir os objetivos, inclusive, interagindo com outros atores presentes e/ou ausentes com influência regional/internacional. De tal contexto podem surgir coalizões de poder (associações), organizações e instituições multilaterais que vão estruturando a arena internacional.

Por outro lado, a relação existente entre os governos não-centrais e os Estados nos quais estão inseridos deve ser esclarecida, mais especificamente, no que diz respeito

ao grau de autonomia conferido aos primeiros e que, por conseguinte, exerce influência no nível de envolvimento e participação dos governos não-centrais nas Relações Internacionais. A tentativa de clarificar essa questão poderá ser feita por meio do estudo futuros quanto a ligação existente entre as formas de Estado, e concentrando-se particularmente no sistema federal de governo e o grau de autonomia concedido aos governos não-centrais. Portanto, vale ressaltar que praticamente todos os casos pesquisados e analisados na presente produção textual, partem de governos não-centrais que compõem Estados federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações internacionais contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2005.

BARTELSON, Jens. **The critique of the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p.23.

BOGÉA, Antenor. **Diplomacia Federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais**. Brasília: Instituto Rio Branco. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE), 2001.

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

CALDUCH CERVERA, Rafael. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991, p.105.

CAPETILLO, Ileana Cid. La discusión sobre los actores en el escenario internacional. **Política e Cultura**, Distrito Federal, México, n. 10, p.47-60, 15 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/267/26701004.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017. p.54.

CASTAÑARES, Juan Carlos Pereira. El estudio de la sociedad internacional contemporánea. **Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 2009, p. 47-51.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

DUCHACEK, Ivo D.; LATOUCHE, Daniel; STEVENSON, Garth (Ed.). **Perforated Sovereignities: Trans-sovereignities contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988.

DUCHACEK, Ivo D. Multicommunal and bicomunal polities and their international relations. In: DUCHACEK; LATOUCHE; STEVENSON, **Perforated Sovereignities: trans-sovereignities contacts of subnational governments**. Connecticut: Greenwood Press, 1988. p. 5.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **The dictionary of World Politics: a reference guide to concepts, ideas and institutions**. Nova York: Simon & Swansa, 1990. p.6.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Encontro sobre negociações internacionais de estados e municípios**. Brasília: Funag, 2007.

HOCKING, Brian; SMITH, Michael. **World politics: an introduction to international relations**. 2. ed. Nova York: Simon & Swansa, 1995.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and understanding International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 1991. p.2.

HOPKINS, Raymond E.; MANSBACH, Richard W. The actor in International Politics. In: BARBER, James; SMITH, Michael (Ed). **The nature of foreign policy: a reader**. Nova York: The Open University Press, 1974, p. 35-38.

KEGLEY, Charles W.; WITTKOPF, Eugene R. **World politics: trend and transformation**. 7. ed. Londres: Macmillan Press, 1999, p.11-12.

MANSBACH, Richard W.; VASQUEZ, John A. **In search of the theory: a new paradigm for global politics**. New York: Columbia University Press, 1981.

MANSBACH, Richard W.; FERGUSON, Yale H.; LAMPERT, Donald E. **The web of world politics: non-state actors in the global system**. New Jersey: Prentice-hall, 1976.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Tradução de Ivonne Jean. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MESA, Robert. **Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales**. Madri: Taurus, 1980.

MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Madrid: McGill-queen's University Press, 2009. (A global dialogue on Federalism).

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

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado, 2005; LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: O poder de celebrar tratados dos governos não centrais**. Viçosa: UFV, 2007.

OLIVEIRA, Odete Maria de; SILVA, Andréia Rosenir da. Gênero como possível ator das Relações Internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: a questão de gênero**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011, p.41-42.

PAULET, Jean-Pierre. **A mundialização**. Tradução de Celina Portocarrero. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: A diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004, p. 251-282.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são relações internacionais**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RUSSETT, Bruce; STARR, Harvey. **World politics: the menu for choice**. 4. ed. Nova York: W.h Freeman And Company, 1992.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal des Estado y su implicación en los procesos de integración. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Bauru, Sp: Edusc, 2004, p. 345-372.

SEGURA, Caterina Garcia. La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 91, p.235-266, jan. 1996; CRIEKEMANS, David (Ed.). **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2006.

TAYLOR, Phillip. **Non state actors in International Politics: from transregional to substate organizations**. Boulder: Westview Press, 1984, 247 p.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Fundação Editora da Unesp; Edusc, 2004.

WALLACE, Wiliam. Establishing the boundaries. In: BARBER, James; SMITH, Michael (Ed.). **The nature of foreign policy: a reader**. Nova York: The Open University Press, 1974, p.14-15.