

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BERNARDO FERRARI DE ALBUQUERQUE

A PARADIPLOMACIA ECONÔMICA DA PROVÍNCIA DO QUEBEC

A aplicação pragmática da Interdependência Complexa

RECIFE

2016

BERNARDO FERRARI DE ALBUQUERQUE

A PARADIPLOMACIA ECONÔMICA DA PROVÍNCIA DO QUEBEC

A aplicação pragmática da Interdependência Complexa

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã - FADIC, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Elton Gomes dos Reis

RECIFE

2016

Albuquerque, Bernardo Ferrari de

A paradiplomacia econômica da província do QUEBEC: a aplicação pragmática da interdependência complexa. / Bernardo Ferrari de Albuquerque. – Recife: O Autor, 2016.

56 f.; il.

Orientador(a): Prof. Dr. Elton Gomes dos Reis

**Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã.
Trabalho de conclusão de curso, 2016.**

Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais. 2. Quebec. 3. Paradiplomacia econômica. 4. Globalização. I. Título.

**327 CDU (2.ed.)
327 CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2016-429**

BERNARDO FERRARI DE ALBUQUERQUE

A PARADIPLOMACIA ECONÔMICA DA PROVÍNCIA DO QUEBEC

A aplicação pragmática da Interdependência Complexa

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã - FADIC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: ____/____/____

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elton Gomes dos Reis
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof. Me. Maurício de Albuquerque Wanderley
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof. Dr. Pedro Gustavo Cavalcanti Soares
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Gastos em Pesquisa e Desenvolvimento	39
Gráfico 2: Evolução das Exportações de Quebec entre 1988 e 2004.....	44
Gráfico 3: Exportações Totais de Quebec - EUA x Canadá (2005).....	45
Gráfico 4: Exportações Totais de Quebec por Localidade (2005).....	46
Gráfico 5: Comparativo do Índice dos Custos Locacionais e Operacionais para Empresas (2005).....	49
Gráfico 6: Índice de Diversificação Industrial das Províncias Canadenses.....	50
Gráfico 7: Competitividade de Quebec City no Canadá (2012).....	51

Lista De Siglas

MDEIE - Ministério de Desenvolvimento Econômico Exportação e Inovação

MRI - Ministério das Relações Internacionais de Quebec

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

PIB - Produto Interno Bruto

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

A PARADIPLOMACIA ECONÔMICA DA PROVÍNCIA DO QUEBEC

A aplicação pragmática da Interdependência Complexa

Bernardo Ferrari de Albuquerque*

Resumo

A paradiplomacia econômica de Quebec é analisada a partir do viés da teoria da Interdependência Complexa, que foi a primeira teoria neoliberal cujo intuito era analisar as transformações no paradigma mundo que começaram a ocorrer na segunda metade do século XX. O estudo leva em consideração elementos até então desconsiderados pelas teorias tradicionais, como os fatores desencadeados pela globalização contemporânea e fatos históricos ocorridos no período da *détente*. Nesse cenário, as relações entre os atores passam a ocorrer pautadas nos conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade, onde prevalece a ideia dos efeitos sistêmicos que caracterizavam o mundo interdependente complexo. É a partir dessa conjuntura que a província de Quebec se utiliza de sua distinção cultural e identitária com a finalidade de pressionar o governo central canadense para obter mais autonomia e promoção do seu desenvolvimento através da inserção internacional. Os quebequenses levaram a termo uma série de estratégias pragmáticas visando instituir mecanismos voltados para tal empreendimento. Quebec, nesse sentido, possui um histórico de destaque, responsável por delinear uma trajetória de sucesso no que tange o uso de práticas paradiplomáticas visando maximizar seus ganhos e sua eficiência em função do crescente número de demandas geradas nesse contexto de interdependência.

Palavras-Chave: Interdependência Complexa, Paradiplomacia Econômica, Quebec, Globalização.

*Aluno concluinte do curso de Relações Internacionais

Abstract

In this research Quebec's economic paradiplomacy is analyzed from the perspective of Complex Interdependence, which was the first neoliberal theory whose aim was to understand important changes in the world paradigm that started to happen in the second half of the twentieth century. This study takes into account elements ignored until then by the traditional theories, such as factors triggered by contemporary globalization and historical events that took place in the period of *détente*. In this scenario, relationships between international actors began to occur guided by concepts of vulnerability and sensitivity, where prevails the idea of systemic effects that characterize the complex interdependent world. It is from this context that Quebec uses its cultural identity and distinction to pressure the canadian central government for more autonomy in order to promote its development through its international insertion. Quebecers brought forward a series of pragmatic strategies to establish mechanisms to address such a venture. Quebec, in this sense, has a prominent history, responsible for drafting a successful track record regarding the use of paradiplomatic practices to maximize its accomplishments and efficiency due to increasing number of demands generated in this context of interdependence.

Keywords: Complex Interdependence, Economic Paradiplomacy, Quebec, Globalization.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, que me guiou durante todo o processo de realização deste trabalho, iluminando os meus pensamentos, trazendo paz e tranquilidade para que eu pudesse superar os momentos de ansiedade e stress.

Agradeço imensamente a minha mãe querida, que foi uma pessoa que sempre esteve presente no meu dia-dia, tentando me ajudar e me apoiar em todas as circunstâncias. Ela é a minha maior referência e a pessoa que sinto o maior amor e mais profunda admiração. Minha maior motivação é poder compartilhar com ela as minhas realizações.

Aos meus amigos Leonardo Brito, Anderson Brito e Victor Rabello, que sempre estiveram ao meu lado, como amigos de todas as horas. Durante todo esse processo, eu contei muito com a ajuda e suporte deles, que me proporcionam momentos de muitas risadas e descontração.

A minha namorada Laetitia Vandeputte, que mesmo morando longe, me deu muita força e motivação para que eu conseguisse realizar o meu trabalho. O amor que eu sinto por ela me incentivou a fazer tudo da melhor forma possível. Ela é uma pessoa muito especial na minha vida.

A minha tia Nina, tio Artêmio, minha prima Nanda e Eduardo, pelo apoio e carinho. Vocês são a melhor família. Sinto muito amor por vocês!

Aos meus queridos professores Pedro, Elton, Thales e Maurício, pela paciência, atenção e suporte. Vocês foram super importantes durante todo o processo de realização do meu trabalho. Tenho uma profunda admiração por vocês!

Sumário

INTRODUÇÃO	10
1. O Mundo Interdependente Complexo e o Surgimento da Paradiplomacia	17
2. A Paradiplomacia da Província de Quebec	33
2.1 Plano de Ação Internacional de Quebec	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS	55

Introdução

Uma crescente complexidade no âmbito das Relações Internacionais pôde ser constatada nos últimos anos. Os estudos da literatura acadêmica especializada apontam que existiram fatores estruturantes que viabilizaram, em grande medida, as transformações ocorridas no cenário internacional na segunda metade do século XX. O contínuo crescimento e aprofundamento do processo de globalização, aos moldes contemporâneos, que engloba a contínua diminuição dos custos de telecomunicação, transporte e alto fluxo de informações - em virtude do crescimento exponencial dos potenciais da tecnologia - atuam de forma a reduzir os efeitos da distância. Com isso, verifica-se nessa circunstância que os estudos das Relações Internacionais entraram em um processo de transformação com ritmo jamais visto na história do seu desenvolvimento, tendo em vista que as mudanças passaram a ocorrer de formas variadas, e cada vez mais imprevisíveis, em função da velocidade e dinamicidade dos acontecimentos - especialmente a partir de 1970. Configura-se, assim, um modelo caracterizado pela dependência mútua, baseada na ideia dos efeitos sistêmicos.

Em paralelo a estes fatores, houveram um conjunto de fatos históricos no período da *détente* (ou distensão), entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que foram responsáveis pelo declínio da influência das teorias clássicas das Relações Internacionais, tendo em vista que as questões tradicionais relacionadas aos problemas de teor securitário perderam importância - em termos relativos - frente a outros temas que emergiram nesse momento, particularmente os de caráter econômico. Isso porque foi durante esse momento que teve início o processo de financeirização da economia global, fato que propiciou uma mudança significativa das transações financeiras e do comércio internacional, contribuindo de forma crucial para os efeitos da interdependência no sistema internacional, assim como criou um arranjo no qual se desenvolveu um novo padrão de competitividade entre os atores, que passaram a interagir sob um novo modelo de governança.

A emergência desta conjuntura deixou claro que, apesar de demonstrar uma progressiva aproximação dos atores no cenário internacional, não traria consigo apenas elementos positivos desta interação, tendo em vista que constatou-se grandes crises, conflitos e aumento da desigualdade no decorrer desse contexto. A partir dessa percepção, houve uma preocupação dos teóricos acadêmicos quanto ao lado nocivo que poderia se desenvolver no processo de

interdependência, pois, apesar do aumento das práticas no campo da cooperação ter sido consistente, se evidenciou também as assimetrias resultantes desses fenômenos.

A partir da evidente desigualdade da distribuição de recurso, os teóricos Keohane e Nye (1977) observam uma tendência sistemática para geração de conflitos, porém apontam que esse contexto poderia ser usado como recurso para estruturação de novos mecanismos para lidar com tais efeitos da interdependência. O progressivo desenvolvimento de novos padrões de governança em âmbito global como resposta a esse cenário é um importante viés tratado pelos autores. Isso porque a nova lógica de funcionamento da arena internacional engloba uma multiplicidade de temáticas e atores que iriam interagir sob um modelo muito mais dinâmico e complexo, formando teias de relacionamentos dinâmicas que resultariam em um emaranhado de interesses e objetivos. A formação de agendas nacionais e internacionais acontece, nesse contexto, de modo variado e de difícil rastreamento das suas diretrizes.

A teoria da Interdependência Complexa surge, essencialmente, nesse contexto, como a primeira grande teoria neoliberal das Relações Internacionais, visando recuperar a capacidade analítica e explicativa dos acontecimentos, a partir de uma consistente contribuição que incorporou novos aspectos ao estudo, com a importante percepção de que se vivenciava um momento marcado pela emergência de atores não estatais desempenhando papéis mais relevantes que os próprios Estados - Instituições internacionais, organizações não-governamentais e empresas globais- e onde os efeitos da globalização atuavam de forma a problematizar o panorama da política internacional.

Apesar de ter sido uma teoria convincente e ter ganhado grande notoriedade na academia especializada, a teoria da Interdependência Complexa não se consolidou da mesma forma como as teorias tradicionais e, portanto, não houve suficientes análises para questões que são fundamentais para o entendimento da política internacional contemporânea. Nesse contexto, considera-se pertinente a demanda por uma ampliação do arcabouço teórico deste viés das Relações Internacionais, lançando uma atenção especial para os elementos destacados pela teoria para que seja possível flexibilizar as tradicionais sínteses teóricas formuladas ao longo da estruturação do edifício teórico da ciência em questão, visando entender os diversos desdobramentos da globalização e interdependência na contemporaneidade.

Entre esses desdobramentos, cita-se a emergência de novos atores, sendo as organizações internacionais uma variável determinante na análise da política internacional contemporânea,

porque elas podem ser observadas como um importante canal de negociação e de trocas entre os Estados nacionais envolvidos. Adicionalmente, percebe-se que o âmbito das relações transnacionais é responsável por construir uma nova engrenagem quanto ao relacionamento dos governos nacionais, de forma a constituir um elevado grau de interação entre atores de diversos níveis governamentais e ampliar consideravelmente o número de temáticas a serem tratadas, de forma geral.

A multiplicidade de temáticas aliadas ao fenômeno da transnacionalização acaba por afetar as esferas internas e externas de cada Estado nacional, inclusive com relação ao posicionamento de cada ente no processo de formação de suas agendas internacionais. Nesse sentido, observa-se uma indistinção entre as temáticas do âmbito estatal e internacional, já que ambas passam a ter, em muitos casos, o mesmo potencial de influência nos Estados envolvidos. O que ilustra essa situação é o fato de uma ação ou decisão que ocorre em determinado Estado Nacional, mesmo que do ponto de vista de um governo local, acaba por influenciar decisivamente as práticas políticas, econômicas e comerciais de outro governo, de maneira a formar uma teia complexa de relacionamentos.

Indo além das esferas das integrações regionais, os estudos acadêmicos relacionados ao assunto apontam essa conjuntura como sendo responsável por motivar o engajamento de atores subnacionais em assuntos de relações exteriores, já que a ideia de efeitos sistêmicos acaba por desconstruir as noções tradicionais do conceito de fronteiras nas Relações Internacionais. Com isso, começam a surgir debates da academia especializada sobre a incursão de governos não centrais na seara internacional, com o intuito de buscar uma definição para uma prática que até recentemente não era sequer reconhecida por grande parte dos teóricos.

Existe, nesse contexto, o início de discussões teóricas que buscam definir esse fenômeno de internacionalização da agenda dos governos infraestatais, pois estes passam a se inserir de forma crescente no contexto internacional, e esse relacionamento tem se mostrado cada vez mais especializado, tendo em vista que tais governos começaram a se estruturar de maneira que viabilizasse a execução de projetos vinculados ao cenário internacional, dispondo inclusive de uma agenda de política externa própria.

Dessa forma, no decorrer das teorizações sobre essa prática, houve uma ampla variedade de termos que foram criados para defini-la, como protodiplomacia, microdiplomacia, diplomacia paralela e paradiplomacia. Porém a que passou a ser mais comumente empregada foi

a paradiplomacia, cujo prefixo "para" pode ser designado como "além", retratando a diplomacia como uma função acessória atribuída a um ente federativo, ou pode fazer referência a "paralela". Não existe um consenso a respeito de qual concepção de prefixo deve ser usada, e sim que paradiplomacia trata do engajamento de atores subnacionais no desenvolvimento de práticas diplomáticas com outros atores, governamentais ou não, do cenário internacional.

Nesse contexto, percebe-se que, assim como houve a necessidade de se teorizar a respeito dos novos eventos que emergiram no cenário internacional a partir de 1970, através da corrente de pensamento da Interdependência Complexa, atualmente existe uma grande necessidade de contemplar com mais profundidade os efeitos dessa teoria no que tange a obtenção de mais conhecimento sobre as práticas paradiplomáticas. Apesar desse processo de exploração ser imprescindível para entender a conjuntura da política internacional contemporânea, as análises sobre esse fenômeno ficam comprometidas, pois a influência das escolas analíticas tradicionais dominantes na teoria das Relações Internacionais atuam de maneira a limitar o desenvolvimento dessa perspectiva. É nesse ponto que é importante perceber que, assim como a teoria de Keohane & Nye (1977) surgiu como alternativa para explicar as transformações ocorridas na modernidade após a década de 70 - indo de encontro com a predominância das correntes tradicionais - a paradiplomacia deve seguir o mesmo fluxo.

A partir de um estudo mais minucioso dos efeitos de causalidade do mundo interdependente complexo, a paradiplomacia chama atenção pela forma como ganha espaço no plano internacional, apesar de entrar em conflito com questões paradigmáticas das Relações Internacionais, na medida em que desestabiliza as estruturas hierárquicas dos Estados nacionais. Esse fenômeno refletiu em um debate acadêmico complexo e controverso na medida em que do ponto de vista legal os Estados nacionais soberanos são os únicos atores perante o Direito Internacional Público com a prerrogativa de praticar relações internacionais. Porém, do ponto de vista prático, não existem efetivamente mecanismos que proíbam que entes subnacionais se relacionem com atores externos.

Nesse contexto, observa-se que os teóricos da academia passaram a avaliar com mais atenção os dilemas provenientes de práticas de diplomacia por parte de atores não centrais. Questionamentos sobre legitimidade, descentralização, e fundamentos, começam a evidenciar uma preocupação com relação ao entendimento das práticas paradiplomáticas, além de gerar certa tensão e insegurança por parte das unidades infraestatais em aderir a esse modelo. Nesse

processo de construção teórica, constata-se que os grandes expoentes que tratam da paradiplomacia concordam que a conjuntura contemporânea, tratada com propriedade pela teoria da interdependência complexa por Keohane e Nye (1977), não só viabiliza como incentiva o engajamento de atores não centrais a desenvolverem suas respectivas diplomacias como mecanismo para interagir no cenário internacional.

Nota-se, portanto, que o sistema internacional estava gerando demandas em temáticas cada vez mais diversificadas e relevantes, independente do nível ou esfera das relações internacionais. Com isso, gerou-se uma crescente necessidade de desenvolvimento de mecanismos para administrar essa realidade, pois a tradicional estrutura do Estado-nação, como único ator responsável por possuir uma agenda de política externa, tende a ficar cada vez mais inviável em virtude da sobrecarga e perda de eficiência do aparelho estatal frente às novas dinâmicas globais. Nesse sentido, a concessão de autonomia regional nos Estados nacionais federados passa a ser uma estratégia passível de ser adotada.

Na constante busca por métodos para lidar com os efeitos da interdependência, a paradiplomacia é um mecanismo relativamente recente quando se observa a falta de conhecimento e preparo da maioria dos países para um engajamento nesse método de interação. O fato de existir uma baixa quantidade de materiais acadêmicos com análises contendo diferentes perspectivas impede uma compreensão mais aprofundada, o que demonstra um descompasso com o ritmo que acontece essas incursões autônomas por parte de atores subnacionais na arena internacional.

Apesar dessa conjuntura que caracteriza a paradiplomacia como uma espécie de área cinzenta, existem alguns atores subnacionais que se posicionam com destaque nessas atividades, e o Quebec é o caso de maior destaque no continente das Américas e um dos mais avançados do mundo no que tange o engajamento e proatividade nessa atividade. Fica exemplificado, nesse caso, a postura da região no processo de crescente interdependência e do avanço histórico da inserção internacional por parte dos entes subnacionais, mediante o uso de mecanismos voltados à implementação de práticas de paradiplomacia. Por esta razão, esse caso será adotado como referência central para a pesquisa, visando compreender como essa província empreendeu tais iniciativas. O caso de Quebec se caracteriza por apresentar um grande amadurecimento técnico e prático nesta seara, fruto de um longo processo que foi construído no decorrer do período de formação do Canadá enquanto país independente.

A necessidade de aderir de maneira pragmática aos moldes das Relações Internacionais contemporâneas surgiu a partir do momento em que se cria a percepção de que a paradiplomacia é uma tendência estratégica para maximização dos interesses. O crescente potencial de atratividade de investimentos, aliado ao fato de ter demonstrado ser um player de grande importância na fomentação do desenvolvimento regional, foi um projeto que o governo subnacional do Quebec levou a termo ao longo do seu processo constitutivo, e pôde demonstrar que foi possível obter grandes realizações, mas vale ressaltar que o caminho para alcançar esse patamar foi constituído de diversos impedimentos, e foi dificultado pelo cenário de grande dinâmica dos acontecimentos.

Com o intuito de consolidar esses conhecimentos teóricos, objetiva-se analisar estes estudos para entender como as variáveis impostas pelo cenário da Interdependência Complexa e consequente desenvolvimento da paradiplomacia repercutiram na formação dos planos de ação internacional da região de Quebec. O estudo de caso da província em questão, associado a outros exemplos pontuais de boa prática de paradiplomacia, como o caso de Flanders, será oportuno para a compreensão de como se incorporou os efeitos contemporâneos nas políticas locais. De forma a problematizar o estudo, ambicionamos formular a seguinte questão de pesquisa: Como se aplica a teoria da interdependência complexa no estudo de caso da paradiplomacia econômica de Québec?

Para responder esse questionamento, o estudo será arquitetado em dois capítulos, onde o primeiro tratará do relacionamento entre o mundo interdependente complexo e o surgimento da paradiplomacia, e o segundo capítulo objetivará fazer uma breve contextualização do processo histórico de formação do Canadá e a forma como isso repercutiu na maneira como a província do Quebec estrutura sua governança.

Será adotado uma abordagem de caráter qualitativo e quantitativo, cujo intuito será de explorar os aspectos elencados pela teoria da Interdependência Complexa e seus desdobramentos, no que tange a configuração de um cenário propício às práticas de paradiplomacia. E será tomado como referência o caso do Quebec, com foco na perspectiva econômica, para auxiliar na mensuração do ritmo no qual tais práticas se desenvolveram, nesse contexto, observando suas repercussões de acordo com a quantificação do volume das atividades paradiplomáticas.

A pesquisa contará com uma revisão do arcabouço teórico existente sobre a teoria da Relações Internacionais, incluindo o assunto de paradiplomacia e os arquivos históricos da província de Quebec. Para isso, serão utilizadas bibliografias compostas por fontes secundárias relacionadas aos temas propostos para dar o suporte teórico necessário à pesquisa. Pretende-se fazer uma fusão entre uma pesquisa bibliográfica narrativa e um estudo de caso para que se possa obter uma maior eficácia na compreensão de como a teoria se aplica em um contexto prático delimitado.

O estudo apresentará como a província canadense levou a termo as iniciativas de teor internacionalista, analisando os elementos históricos, identitários e culturais do Quebec, assim como tais elementos agiram de maneira a estimular a formação das preferências e estratégias para obtenção dos seus objetivos. Nesse sentido, será analisada a estruturação do corpo burocrático institucional desse governo subnacional, que é fundamental para entender como foi possível alcançar um patamar tão avançado de atividades internacionais. Ficará exposto, dessa forma, como os itens abordados na pesquisa interagem no quadro quebequense com relação aos demais atores do cenário internacional. Tem-se a pretensão, também, de se utilizar de uma linguagem acessível, sem retirar o texto de seu caráter científico para que se obtenha uma maior amplitude de leitores.

Em virtude de os arquivos sobre paradiplomacia econômica serem mais facilmente detectados e demonstrados, o estudo seguirá o viés econômico, contando com informações sobre a política de desenvolvimento econômico e comercial, captação de investimento estrangeiro, competitividade regional, a promoção das exportações, ciência e tecnologia, e padrões de relacionamentos bilaterais e multilaterais. Através dessa perspectiva será viável realizar uma mensuração dos impactos da paradiplomacia no mundo, especialmente a praticada em Quebec. O fato de poder contar com um banco de dados mais amplo faz com que as construções teóricas possam usufruir de um sólido respaldo informacional, tornando os pontos trazidos na pesquisa mais claros e objetivos.

1. O Mundo Interdependente Complexo e o Surgimento da Paradiplomacia

No histórico das teorias das Relações Internacionais é possível observar que existe uma íntima relação entre o predomínio de uma determinada escola analítica com o contexto social, político e econômico que o cenário internacional vive. Os autores não constroem suas teorias de forma insulada, e sim a partir dos fenômenos que os rodeiam, levando-os a formar pensamentos com o intuito de entender a lógica do funcionamento das engrenagens das Relações Internacionais. Nesse contexto, é importante perceber que as predominâncias de certas correntes analíticas são bastante fluidas, assim como a própria natureza da interação dos agentes na arena global.

Diante desse fenômeno, estrutura-se a ideia de que a teoria da Interdependência Complexa ganhou foco nos estudos acadêmicos em virtude dos fatores que circundavam os autores, que eram tão notáveis que resultou em grande reconhecimento e legitimidade no âmbito das Relações Internacionais. Tanto é que tais fenômenos acabaram sendo entendidos como elementos desencadeadores de práticas contemporâneas de crescente importância no cenário internacional, designadas como paradiplomacia.

Quando se pretende entender a forma como a teoria da Interdependência Complexa ganhou espaço e destaque, é importante perceber que "um conjunto de circunstâncias históricas nos ajuda a entender porque nos anos 1970 se criou espaço para uma nova abordagem teórica" (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 80). Entre esses elementos, é possível citar o período da *détente*, no qual houve avanços significativos nos diálogos entre as duas grandes potências mundiais que constituíam a ordem bipolar, durante a guerra fria, que acabou por colocar a problemática securitária em um patamar de menor importância (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

As questões que chamavam mais atenção nesse momento eram relativas às redes de interdependência, que se desenvolviam através de um modelo contemporâneo de globalização, que engloba a contínua diminuição dos custos da comunicação, transporte e de informações - como resultado dos significativos avanços da tecnologia - de forma a reduzir o efeito da distância entre as partes das Relações Internacionais. Significando que, "os acontecimentos que ocorriam em um país tinham efeitos concretos sobre outros países [...] cada vez mais países se

encontravam diante de problemas (econômicos, políticos e sociais) causados por decisões ou fatos que tiveram em outro país" (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 81).

Nye (2009) sustenta que esse modelo contemporâneo de globalização, sendo mais rápido, intenso e profundo, desencadeia a ideia de efeitos sistêmicos. Sendo esses efeitos responsáveis por desenvolver redes internacionais cada vez mais complexas e imprevisíveis, devido à volatilidade e rapidez dos acontecimentos, que demandam um tempo muito curto de resposta por parte dos atores. Em paralelo, existe também um movimento de ascensão de atores não estatais atuando de forma a impactar a ordem internacional de maneira jamais vista, com ações muitas vezes mais relevantes que os Estados nacionais, como é o caso das empresas multinacionais, organizações não governamentais, organizações terroristas e organizações internacionais/integrações regionais.

No que tange a esfera econômica - aspecto mais enfatizado pelos autores - é um dos elementos que tornam os efeitos da interdependência mais visíveis e mensuráveis. O surgimento da financeirização enquanto padrão sistêmico do sistema monetário e financeiro internacional - com ascensão da lógica de ganhos de capital financeiro, aprofundamento do mercado de créditos, capitais e derivativos financeiros, desregulamentação financeira e maior amplitude das práticas de comércio internacional - foi responsável por interligar ainda mais as economias domésticas, que passam a ficar sujeitas ao rumo dos acontecimentos como um todo, no mundo.

A crise do petróleo (1973) mostrou na prática os resultados desses elementos, com os países produtores de petróleo (OPEP), considerados como países *low profile* até então, confrontando a tradicional balança de poder das Relações Internacionais quando elevaram o preço do petróleo a um patamar que inviabilizava a sua aquisição por parte dos países consumidores - *high profile* -. Registrou-se nesse período uma fragilidade inédita dos países hegemônicos frente aos países considerados periféricos. Percebe-se, nesse contexto, que no estudo da interdependência deve-se sempre levar em consideração a natureza assimétrica dos recursos de cada nação, sendo importante considerá-las caso a caso, para avaliar como que cada uma usa o sistema em função da maximização de interesses a seu favor.

Keohane e Nye afirmam que, no contexto da interdependência, as assimetrias assumem um caráter diferente da tradicional visão sobre equilíbrio de poder. Não podemos considerar que o poder (o controle sobre recursos que permite influenciar resultados políticos) se exerce uniformemente no conjunto das áreas que compõem as relações

externas de um País. Ao contrário, é preciso considerar as assimetrias em cada área específica de negociação (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 84).

Ainda no quesito dos efeitos recíprocos constatados - característica central no conceito de interdependência, que elenca a ideia de que "acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente" (Nye 2009) - os autores Keohane e Nye (1977) criaram dois conceitos para identificar os efeitos e custos desta conjuntura de interdependência complexa - a sensibilidade e a vulnerabilidade. Sendo o primeiro, responsável por indicar o ritmo e quantidade do impacto com relação aos custos gerados no processo de dependência mútua. E o segundo, auferir a amplitude do custo que determinado país teve para lidar com determinado ônus proveniente do quadro da dependência mútua, sendo quantificado o custo das alternativas para contornar o problema. Logo, o aprofundamento da interdependência leva, necessariamente, ao aumento da sensibilidade. Porém no que tange à vulnerabilidade o processo depende de questões mais complexas, pois, o custo para lidar com essa sensibilidade engloba um conjunto de variáveis, de acordo com contextos específicos de cada país, ou demais atores com capacidade de projeção internacional e suas respectivas competências.

Com essa percepção, é possível entender que se forma uma estrutura na qual os Estados nacionais passam a desenvolver mecanismos e expertise para explorar a lógica de maximização de interesses e poder na nova configuração do sistema internacional. As assimetrias e seus efeitos, calculados pela sensibilidade e vulnerabilidade, começam a ser aplicados na lógica de recurso de poder nas Relações Internacionais. Portanto, como aponta Nye (2009), é imprescindível observar os aspectos políticos da interdependência, pois este ambiente não necessariamente leva às situações de ganhos conjuntos, e, se levar, deve-se ficar atento que existem tanto as desigualdades dos benefícios, quanto conflitos que surgem na distribuição dos ganhos relativos nos relacionamentos.

[...]Ser menos dependente pode ser uma fonte de poder. Se duas partes são interdependentes, mas uma é menos dependente do que a outra, a parte menos dependente tem uma fonte de poder desde que as duas partes valorizem a relação interdependente. Manipular as assimetrias da interdependência pode ser uma fonte de poder na política internacional [...] a assimetria está no centro da política da interdependência (NYE JR., 2009, p. 256).

A interdependência, nesse sentido, pode ser usada como recurso para obtenção de uma maior fatia dos benefícios, havendo normalmente um conflito político nesse sentido, fato que demonstra a necessidade de se desvincular o ideal liberal do que acontece na prática no contexto da interdependência e cooperação internacional. Com a teoria da Interdependência Complexa, Keohane e Nye (1977) procuram estabelecer um diálogo entre teorias tradicionais liberais e realistas, a partir do momento em que percebem aspectos pertinentes de ambos os pensamentos, observando que suas contribuições não devem atuar numa lógica de soma zero, e sim como uma soma de resultado positivo - apesar de historicamente terem se formado como escolas concorrentes - Eles afirmam que não são teorias excludentes ou incomensuráveis, a partir do momento em que possuem mais aspectos comuns do que se pensa, no que tange, por exemplo, o caráter utilitarista, o comportamento racional dos Estados nacionais e a visão da política caracterizada pela constante barganha política e econômica (KEOHANE E NYE, 1987).

Nesse contexto, a teoria em questão se baseia na lógica agencial do liberalismo, confirmando as previsões da importância do papel das instituições e intensificação dos fenômenos da cooperação. Porém se torna crítica quanto à ingenuidade da corrente liberal ao defender que as instituições e cooperações são potenciais geradores de conflitos na contemporaneidade. Enquanto que com relação ao Realismo, a corrente da interdependência complexa se considera como um complemento, a partir do momento em que concorda com o viés pragmático de sua análise (realismo político) e compartilha a ideia de que existe sempre o potencial de conflito, independente dos meios. Porém, tem a crença de que é fundamental incorporar novos elementos a análise Realista, pois se deve considerar as mudanças na conjuntura do cenário internacional, incluindo novos atores ao estudo das Relações Internacionais, assim como acredita que a motivação final não é mais a segurança, e a força pura não é o único instrumento de poder.

A partir da organização e sistematização dos elementos gerais da teoria da Interdependência Complexa, feita por Keohane e Nye (1977), é possível observar que forma-se uma estrutura baseada em três características fundamentais que fundamentam toda a teoria e, além disso, viabilizam o desenvolvimento de práticas contemporâneas como a paradiplomacia, observada pelos teóricos Duchacek e Soldatos (1990), posteriormente.

A primeira característica se refere à existência de múltiplos canais que conectam toda a diversidade de atores do cenário internacional, tanto por meios formais como informais, e entre

atores relacionados a empresas privadas, elites governamentais, organizações não governamentais e organizações internacionais (sendo a última cada vez mais utilizada como esfera de comunicações e negociações). Vale ressaltar que a multiplicidade de canais é caracterizada por não possuir uma hierarquização clara com relação à forma e ao conteúdo das interações.

A segunda característica retrata o fato de a agenda internacional estar preenchida por uma ampla gama de temáticas que em função dos efeitos sistêmicos de cada questão torna difusa a linha que separa os assuntos tradicionalmente chamados de *high politics* e *low politics*. Adicionalmente, há uma mudança na forma como se estruturam as agendas globais e domésticas, já que ambos interagem entre si e tendem a não serem distinguidos. As fronteiras, nesse sentido, não são capazes de demarcar o interno do externo frente aos processos transnacionais.

O último elemento relata a tendência decrescente do emprego da força militar no mundo interdependente complexo, tendo em vista que seria cada vez mais oneroso aos Estados nacionais o seu uso, além de ser considerada pouco efetiva para lidar com os efeitos da interdependência. As condições elencadas por Keohane e Nye (1977), que favorecem a redução do uso de força militar, relacionam-se ao receio de formação de uma nova corrida armamentista, resistência da população em participar de conflitos e incerteza quanto à eficiência de tal método na obtenção de objetivos de um modo geral. Portanto, tem-se a percepção que o poder militar não tem a capacidade de solucionar as questões complexas que surgem do novo contexto.

Com essa dinâmica, ocorre uma mudança perceptível na lógica de estruturação da agenda tanto no plano doméstico como no plano internacional, levando em conta a conexão entre a ideia de múltiplos canais e da falta de hierarquia das temáticas a serem tratadas. A constituição de uma agenda passa a demandar um processo político complexo devido à dificuldade de atender a grande amplitude interesses, relacionados a questões igualmente amplas.

[...] ao contrário do que alguns teóricos esperavam no passado que, com a globalização e o avanço da tecnologia as RI, dar-se-iam muito mais através das empresas, das organizações internacionais e da opinião pública internacional [...] o paradigma que hoje mais se aproxima de compreender a Paradiplomacia como um fenômeno das RI, aparentemente, é o paradigma da interdependência complexa. Pela sua própria natureza, reconhece na necessidade de atividade internacional dos estados e municípios o elevado grau de interdependência política, econômica (e sua vertente mais específica, a financeira), cultural, social e tecnológica, a que está submetido [...] (ROCHA, 2015, p. 45).

As fronteiras mais porosas (múltiplos canais de comunicação, sensibilidade e vulnerabilidade) agiram, portanto, de maneira a mudar a forma como se pensa o cenário da política internacional - É aberta a possibilidade aos governos centrais de interagir com múltiplas esferas do cenário internacional, num contexto de crescente internacionalização da economia e interdependência. Reis (2009) entende, nesse sentido, que as organizações transnacionais possuem papel de grande importância para o engajamento dos governos locais em práticas internacionais.

Diante dessa realidade, tem-se o desenvolvimento do processo de governança transnacional, sob a perspectiva das organizações intergovernamentais - geralmente na forma de integrações regionais - que surgem como suporte para que os países pudessem otimizar o método de criação de uma agenda, cujas temáticas poderiam ser coordenadas e harmonizadas a partir de uma convergência regional, no que tange a busca pelos objetivos dos países envolvidos.

No plano das organizações intergovernamentais ficavam mais evidentes e previsíveis as ações que cada país iria realizar, já que era fomentada a troca de informações sobre as demandas e preferências de todos. É válido ressaltar que esse cenário de integração fortalece o aumento da influência dos grupos internos dos países, já que estes grupos locais muitas vezes eram afetados diretamente pelos acordos que seus respectivos países assinavam nessas organizações. Adicionalmente, o fenômeno da sensibilidade provocava efeitos e reações distintas de acordo com a realidade de cada localidade do plano doméstico. Com isso, quando um fator econômico ou político passa a repercutir em um determinado contexto doméstico, os grupos ou regiões mais afetadas começam a se engajar para ajustar e influenciar as medidas tomadas pelo governo central.

In the world of complex interdependence, however, one expects some officials, particularly at lower levels, to emphasize the variety of state goals that must be pursued [...] each bureaucracy will pursue its own concerns. [...] Under Complex Interdependence we can expect the agenda to be affected by the international and domestic problems created by economic growth and increasing sensitivity interdependence [...] Discontented domestic groups will politicize issues and force more issues once considered domestic onto the interstate agenda (KEOHANE; NYE, 1989, p. 30)¹.

¹Tradução do autor: No mundo de interdependência complexa, no entanto, espera-se alguns oficiais, particularmente de níveis mais baixos, para enfatizar uma variedade de metas nacionais que devem ser perseguidas [...] cada esfera governamental vai perseguir seus próprios interesses. [...] Sob Interdependência Complexa podemos esperar que a agenda seja influenciada pelos problemas nacionais e internacionais criados pelo crescimento econômico e aumento

De acordo com os três pilares da Teoria da Interdependência Complexa e seus desdobramentos, mencionados nesse estudo, observa-se que se forma uma conjuntura favorável para o surgimento e desenvolvimento da paradiplomacia na atualidade. A paradiplomacia representa as atividades internacionais desenvolvidas pelos governos subnacionais ou entes não-centrais, e tal aspecto se desenvolveu a partir do momento no qual se criou a percepção de que eles exercem influência de maneira relevante no contexto das Relações Internacionais - em função da ideia de interdependência. Ademais, as rápidas mudanças do sistema internacional demandam respostas igualmente rápidas por parte da estrutura, porém as centralizações das ações internacionais nos governos centrais acabam por sobrecarregá-los e inviabilizar os mesmos de garantir as necessidades do seu território de forma plena. Afinal, as demandas domésticas não são necessariamente uniformes e acabam não sendo administradas de maneira satisfatória.

State foreign policy has itself been transformed away from classical diplomacy and foreign ministries have themselves lost their monopoly of external action as large areas of domestic policy have been internationalized. States are therefore learning to live with a new dispensation in which they share roles with their regions and need to cooperate abroad. In some cases matters are more sensitive than others, and a variety of patterns of conflict and cooperation emerge from the contributions (ALDECOA; KEATING, 1999, vii)².

Nesse aspecto, a paradiplomacia se apresenta como um mecanismo de aumentar a autonomia dos entes subnacionais para que estes possam desempenhar papéis no âmbito internacional visando auxiliar o desenvolvimento e eficiência local e nacional (Lachapelle e Paquin, 2005). Portanto, é uma prática que é de grande importância para lidar com a dinâmica dos acontecimentos da interdependência complexa, além de se apresentar como uma ferramenta adicional para usar tal cenário para favorecer os Estados nacionais e suas respectivas unidades subnacionais, que poderão alcançar um melhor padrão de interação, através de um progressivo desenvolvimento de maturidade no decorrer das práticas. Keohane e Nye (1977) não chegaram a

da sensibilidade na interdependência. [...] grupos domésticos descontentes vão politizar temáticas e criar mais temáticas, uma vez consideradas domésticas na agenda interestatal.

²Tradução do autor: A política externa nacional tem se transformado da diplomacia clássica e ministérios estrangeiros tem perdido o seu monopólio da ação externa enquanto grandes áreas de política interna tem sido internacionalizadas. As nações estão, assim, aprendendo a viver com uma nova configuração na qual eles compartilham funções com as suas regiões e a necessidade de cooperar no exterior. Em alguns casos, as temáticas são mais sensíveis do que outras, e uma variedade de padrões de conflito e cooperação emergem das contribuições.

tratar do conceito de paradiplomacia, pois o tema nem sequer tinha sido desenvolvido. Porém debatiam no sentido de haver a necessidade de se criar novas estruturas e aprimorar a expertise de toda a pluralidade de atores para que se pudesse usar os efeitos da interdependência visando a obtenção de vantagens.

Tomando como base uma perspectiva histórica da paradiplomacia, observa-se que é um campo de estudo dentro da disciplina de Relações Internacionais que começou a ser pesquisado a partir da década de 1980. As transformações que foram foco das análises da teoria da Interdependência Complexa foram importantes, pois trouxeram para a discussão aspectos até então desconsiderados pelas teorias tradicionais das relações internacionais. Mas, especificamente, o estudo do novo federalismo, que se desenvolveu nesse período, levado a termo pelos teóricos Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos (1990), contribuíram de maneira fundamental para que a paradiplomacia ganhasse espaço nas discussões acadêmicas. Foi nesse período que estes teóricos estudavam os impactos dos novos moldes de federalismo que se engendravam nesse contexto de globalização contemporânea. A busca pelo entendimento de como esse fenômeno impactava a política internacional foi um fator que impulsionou a discussão do tema.

O estudo do caso do novo federalismo desencadeou o interesse da academia em pesquisar a natureza das práticas que os entes subnacionais vinham desenvolvendo nesse contexto, e se constituiu uma discussão complexa que trazia questões relacionadas com os desafios, causas e consequências do impacto dessas práticas. Predominava, nesse momento, uma grande falta de informações sobre o tema. Conseqüentemente, os dilemas encontrados pelos estudiosos traziam ainda mais desconfiança e incerteza sobre qual o posicionamento que deveria ser tomado (REIS, 2009).

Soldatos (1990) entende as práticas dessa natureza como sendo empreendidas por parte dos governos subnacionais de maneira racional e pragmática, para reagir às mudanças no paradigma mundo que vinham se impondo sistematicamente. Esse modelo analítico trata da paradiplomacia como um fenômeno estratégico levado a termo pelos estados federados em meio à existência de um cenário de profunda e complexa interação entre os atores globais, que ocorriam através de uma ampla rede de contatos e sistemas de diferentes níveis.

Em paralelo a essa análise, Keating e Aldecoa (1990) desenvolvem esta perspectiva destacando a relevância dos aspectos elencados pela teoria da Interdependência Complexa,

entendendo que a paradiplomacia não deve ser caracterizada como um fenômeno restrito ou limitado aos tradicionais dilemas sobre a descentralização ou fragmentação nacional. Deveria, portanto, levar em consideração uma multiplicidade de questões que foram estudadas por Keohane e Nye (1977), tendo em vista que uma mudança paradigmática no cenário internacional repercute em proporções mais amplas e dinâmicas envolvendo o sistema político internacional.

O tema vem alcançando uma crescente relevância e destaque nos grandes centros acadêmicos relacionados. No entanto, mesmo sendo um assunto de notória importância, existem poucos estudos e materiais acadêmicos com análises sistemáticas e comparadas, sendo os existentes em grande medida de caráter descritivo e pouco aprofundado. Nota-se, portanto, que existe um descompasso entre o ritmo no qual tais práticas estão avançando e a evolução dos desenvolvimentos teóricos sobre o assunto, quando se observa um elevado número de governos não centrais ou entes subnacionais que já possuem agendas internacionais, cujas atividades estão repercutindo de forma crucial e em muitos aspectos, no plano internacional.

O estudo pelas novas atribuições que poderiam ser dadas aos entes subnacionais iniciavam um debate controverso, pois acabavam indo de encontro a pilares estruturantes, constituintes do edifício teórico das relações internacionais - legados de Westfália³ - A própria natureza estatocêntrica do sistema internacional é um destes pilares, que se caracteriza como um dos mais fortes impeditivos da ocorrência de uma diplomacia que não seja central. Sob essa ótica, qualquer prática estrangeira feita por um governo subnacional seria tida como uma afronta ao governo nacional, e colocaria em risco a própria soberania nacional, a partir do momento em que tais práticas sinalizariam um potencial de fragmentação territorial e ideológica que comprometeriam a unidade nacional. Portanto esse viés não reconhece a legitimidade e legalidade das atividades estrangeiras feitas por entes subnacionais ou não centrais.

Em contrapartida, pode-se constatar que existe uma corrente de teóricos favoráveis ao aprofundamento do estudo do tema. Esses acadêmicos são responsáveis por ampliar a intensidade de pesquisas relacionadas às incursões de agentes não centrais na seara internacional. Nesse contexto, essas práticas atuam como um novo mecanismo encontrados pelos governos locais para lidar com a nova conjuntura de demandas, de forma a possibilitar uma interação mais

³Para maior aprofundamento sobre a relação dos legados de Westfália com o contexto do cenário internacional contemporâneo, ver KRASNER, S.D. Westphalia and all that. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Eds.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993, p. 235-264.

dinâmica e eficiente com cenário internacional. Portanto, consideram como um fenômeno de soma positiva, levando em consideração que traria maior coordenação entre as práticas dos Estados nacionais e seus respectivos entes subnacionais na arena internacional. A política externa do Estado nacional seria favorecida pelo crescimento e amadurecimento da paradiplomacia, a partir do momento em que possibilitaria uma maior harmonização interna, através da participação dos governos infraestatais em processos decisórios (REIS, 2009).

Fica evidente, nesse momento, que existe uma polarização entre as duas correntes apresentadas, e essa dualidade passou a ser entendida negativamente na contemporaneidade. Atualmente existe uma terceira corrente que relativiza tanto os elementos elencados pela primeira quanto os elementos defendidos pela segunda. Esse viés se utiliza de métodos mais refinados para tratar da paradiplomacia, de forma a defender uma delimitação da análise, levando em considerações questões históricas, identitárias, políticas e econômicas de cada localidade. Pois, tanto os aspectos positivos, quanto negativos, das práticas paradiplomáticas poderiam aparecer, dependendo do contexto de cada localidade ou região. Os estudiosos estão, nesse sentido, desenvolvendo análises mais cautelosas, tendo em vista que essa teia de interações entre Estados nacionais, seus respectivos entes subnacionais e o plano internacional pode ser passiva de conflitos ao passo em que os interesses dessa relação diferem, ou podem ser marcadas pela presença de um mutualismo de interesses, onde essa sinergia iria sobrepor a descentralização, pois haveriam objetivos interconectados (REIS, 2009).

No acumulado teórico que trata da definição de paradiplomacia, é possível entrar em contato com diversas formas de descrição do termo per se, porém o autor Noé Cornago (2004) sintetizou de forma bastante eficaz o que grande maioria dos estudiosos contemporâneos entende do termo, sendo: o envolvimento de atores subnacionais por contatos informais/formais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas objetivando promover resultados sócio econômicos ou políticos, ou qualquer outra dimensão externa além da competência institucional.

Nesse contexto, percebe-se que existe uma tendência por parte dos teóricos contemporâneos em entender as definições de paradiplomacia como um fenômeno de caráter amplo e ao mesmo tempo garantir a natureza da prática. Logo, "a paradiplomacia é vista assim dentro de um todo complexo de interações políticas e de fluxos econômicos que caracteriza o sistema político internacional complexo e interdependente" (REIS, 2009, p. 10).

Ao passo em que se intensificam os debates acadêmicos com relação às definições e os aspectos da paradiplomacia, tem-se como consequência o surgimento de diversos tópicos que se constituem como desdobramentos desses debates. Começam a ser encontradas algumas questões que atuam de forma a problematizar o fenômeno da paradiplomacia no decorrer do seu desenvolvimento.

Discussões que tratam dos aspectos que dificultam essas atividades estrangeiras efetuadas por entes não centrais - relacionadas a problemas orçamentários, de legalidade e legitimidade - formaram uma teia complexa de teorizações tanto favoráveis como contrárias ao tema em uma ampla gama de assuntos. Dessa forma, é imperativo uma discussão mais aprofundada para entender como esses fatores atuam na lógica de desenvolvimento dessa área de estudo.

A paradiplomacia sob a perspectiva do Direito Internacional Público não encontra um espaço favorável para seu desenvolvimento, porque perante esse âmbito normativo somente os Estados nacionais possuem personalidade jurídica de Direito Internacional Público. Logo, é o único ator reconhecido por possuir a capacidade de se relacionar no cenário internacional. A ausência de arcabouço normativo dificulta a atuação de qualquer atividade desenvolvida por um governo subnacional, pois em tese este atuaria em nome do seu governo central. "In general, it would be reasonable to say that states do not welcome the intrusion of substate actors into an arena which is traditionally their reserved domain. Some see any external representation of regions as a threat to national sovereignty and integrity" (ALDECOA; KEATING, 2008, vii)⁴.

Essa centralidade é responsável por ordenar o relacionamento entre os Estados Nacionais soberanos, sendo, nessa perspectiva, os únicos atores capazes de celebrar tratados e participar de organizações internacionais. Consequentemente, nesse viés, as práticas internacionais de um ente subnacional não são reconhecidas como legítimas e isso gera certa problemática no decorrer dessas atividades, tendo em vista que existe sempre um tom de desconfiança quanto aos reais limites e possibilidades de um ator desprovido de personalidade jurídica. A incapacidade de vincular responsabilidade a um governo não central é a questão chave que torna a discussão mais complexa, pois, as práticas paradiplomáticas estariam ocorrendo em um ambiente desprovido de regulação, do ponto de vista jurídico.

⁴Tradução do autor: Em geral, seria razoável dizer que os Estados não acolhem a intrusão de atores subestatais em uma arena que é tradicionalmente reservada ao seu domínio. Alguns vêem qualquer representação externa das regiões como uma ameaça à soberania e integridade nacional.

Paradiplomacy is an activity that typically falls in a legal and constitutional grey zone because constitutions almost always give exclusive powers over foreign affairs to the state. In addition, state officials are likely to view with some suspicion regions (and municipalities) developing relationships with governments abroad. Part of this suspicion simply comes from the belief that everything international should be handled by the state as opposed to sub-state governments. A more pragmatic concern is that Paradiplomacy will undermine the international coherence of the country or, in other words, that the country will no longer speak with one voice on the international stage (LECOURS, 2008, pg. 6)⁵.

Apesar desse impedimento normativo, destaca-se que essa ausência de amparo jurídico para os governos subnacionais não impede que o próprio estado nacional crie mecanismos que viabilizem uma interface de seus governos locais com o plano externo, estabelecendo, por exemplo, jurisdições exclusivas aos seus entes regionais de forma a conceder certas autonomias e permitir uma proatividade de suas regiões em temas internacionais.

Essa prática, não pode ser questionada, pois cada Estado Nacional está alicerçado no princípio da autonomia na formatação de seu governo. É nesse viés que gradativamente a paradiplomacia vem evoluindo e refinando suas capacidades no mundo interdependente complexo, onde além da formação de blocos regionais, atores subnacionais vem barganhando uma atuação mais incisiva através de estratégicas ampliações de capacidades perante o poder central.

Para minimizar o problema da coerência nacional, os países que apresentam um estágio avançado no que tange as práticas de paradiplomacia, desenvolvem canais e mecanismos de consultas intergovernamentais, visando gerar uma maior coordenação. Cada ente subnacional possui um procedimento formal para guiar suas respectivas políticas externas. Nesse contexto, o papel as jurisdições exclusivas atuam de maneira a facilitar as práticas como um todo, a medida em que cumprem a função de organizar as atribuições de cada unidade infra-nacional (LECOURS, 2008).

⁵Tradução do autor: Paradiplomacia é uma atividade que normalmente cai em uma zona legal e constitucional cinzenta, porque constituições quase sempre dão poderes exclusivos sobre assuntos externos para o estado-nação. Além disso, as autoridades do Estado estão propensas a ver com algumas suspeitas regiões (e municípios) desenvolverem relações com governos no exterior. Parte dessa suspeita simplesmente vem da crença de que todo assunto internacional deve ser tratado pelo Estado, em oposição aos governos sub-estatais. Uma preocupação mais pragmática é que Paradiplomacia irá prejudicar a coerência internacional do país ou, em outras palavras, que o país deixará de falar por uma só voz na cena internacional.

É nesse cenário que o debate sobre a contribuição dos sistemas federais de governo ganha destaque. Pois esse modelo vem sendo considerado como um elemento fundamental para que se possa existir uma conjuntura favorável à implementação de medidas paradiplomáticas. Inclusive, os estudiosos do tema apontam que é nesse modelo constitucional que se criam arranjos políticos nesse sentido (REIS, 2009).

Além da problemática jurídica, a academia especializada elenca a questão orçamentária como um forte obstáculo a ser enfrentado pelas unidades subnacionais para se engajarem no plano internacional. Essa questão se apresenta como um importante fator restritivo, pois os recursos financeiros auxiliam grandemente as capacidades de um ator de manter vínculos e ações com o exterior e logicamente um ente subnacional não detém tais recursos como seu governo central. Esse fato acaba sendo ilustrado muitas vezes pelo restrito número de representações no exterior, menor projeção do governo local e menos aparatos para práticas cooperativas no cenário internacional. Esse ciclo acaba por comprometer consideravelmente o quadro funcional do ente infra-estatal, cabendo a esses atores desenvolver canais pontuais e eficientes para conseguir obter resultados relevantes no plano externo.

A descentralização de competências políticas foram realizadas em alguns países como a Bélgica, Canadá, Alemanha e Suíça. Existindo, inclusive, muitos estudos de caso que demonstraram com clareza como aconteceu esse fenômeno de criação de dispositivos constitucionais. Tais adaptações foram levadas a termo através de formas variadas, em virtude das características particulares de cada contexto Estatal.

A literatura que trata da paradiplomacia enquanto fenômeno político aponta com frequência casos de federações que apresentam um desenho constitucional que viabilize a Paradiplomacia, ou que criam arranjos políticos capazes de possibilitar a atividade internacional de seus entes federados.[...] As mudanças constitucionais e o estabelecimento de instituições mediadoras representam um movimento provocado pelo adensamento da interdependência complexa e da conseqüente necessidade de transferência de competências para lidar com a nova realidade política e econômica internacional.[...] Essas iniciativas podem se apresentar genericamente de duas maneiras distintas: sob a forma de dispositivos e reformas constitucionais ou através da criação de instancias que se destinam a realizar a interface entre os governos subnacionais e o exterior (REIS, 2009, p. 41).

O Legado do caso da Bélgica para o estudo da paradiplomacia foi analisado por Crikemans (2006) que observou um contexto no qual o envolvimento dos governos

subnacionais ficava mais evidente com o passar dos anos, onde alguns países passaram a adotar reformas constitucionais para viabilizar as práticas paradiplomáticas dos seus entes federativos. Porém não foi um movimento que seguiu um padrão, pois aconteceu e se desenvolveu a partir da conjuntura de cada Estado nacional. Houve, portanto, o desenvolvimento de modelos variados para tratar desse fenômeno, por parte dos atores subnacionais.

Nesse contexto, o estudo do caso da Bélgica feito por Crieckemans (2006) foi fundamental para entender como o país arquitetou a incorporação dos elementos da Interdependência Complexa aliado ao projeto de criação de mecanismos para lidar com tal conjuntura. Este caso ilustra como funciona o país que apresenta o modelo mais aberto no que concerne à concessão de autonomia aos seus entes subnacionais. É, portanto, um exemplo inequívoco da aplicação pragmática da paradiplomacia através de suas regiões subnacionais.

Tal empreendimento foi amparado pela federação graças à reforma constitucional ocorrida em 1993, quando introduziu elementos, até então sem precedentes, que garantiam que os governos locais (não centrais) pudessem se engajar no cenário internacional de maneira autônoma, através da formulação e condução de uma agenda internacional, cujo objetivo fundamental seria atender as demandas específicas das regiões. Desse modo, tinha-se a ambição de potencializar os ganhos relacionados à cooperação e viabilizar o desenvolvimento de projetos políticos, econômicos e sociais de acordo com uma perspectiva local. (CRIEKEMANS, 2006).

Para entender como esse fenômeno teve continuidade na Bélgica, é importante observar certos aspectos que atuam de maneira importante em toda a estruturação governamental e de decisões políticas do país. Em primeiro lugar, é uma nação que adota o sistema de governo federalista, composta por regiões bem distintas entre si com relação a aspectos relevantes como: idioma, cultura e estrutura organizacional. Em segundo lugar, observa-se a existência de diferentes interesses políticos e econômicos que atuavam de forma a problematizar a condução por uma única via - centralizada - da federação com relação a temáticas internacionais. O link dessa conjuntura interna com o progressivo aumento da interdependência social, política e econômica incentivou os governos locais belgas a reivindicarem suas respectivas atuações na arena internacional, tendo em vista o número crescente de temáticas, na agenda internacional do governo central, que não eram atendidas de forma satisfatória.

A impossibilidade de atender todas as necessidades com a profundidade exigida pelas regiões era agravada porque para cada local existem prioridades e estratégias diferentes. Esse

cenário leva Criekemans (2006) a entender a realidade da diplomacia como uma interação multidimensional interdependente que visam abranger uma variedade de interesses, sendo a paradiplomacia um nível de interação dentro da própria natureza da diplomacia, e não um segmento que deve ser visto à parte, de forma isolada ou paralela.

De forma complementar, Reis (2009) observa que cenário internacional contemporâneo é conduzido pela diversificação do sistema político internacional, com estreitamento dos vínculos econômicos, onde os Estados nacionais tendem a transferir certas competências a seus entes subnacionais, tendo estes suas atividades ampliadas, passando a atuar em políticas tradicionalmente consideradas de exclusividade do governo nacional no que tange a busca pelo alcance de objetivos políticos e econômicos em diversos graus de abrangência, a depender do contexto em que se inserem.

Diante do exposto, pode-se induzir que a Bélgica e seus entes subnacionais usaram um conjunto de características da federação em favor da adaptação ao contexto global, ao levar a termo a reforma constitucional de 1993, entendendo que as demandas locais e nacionais poderiam encontrar um ponto convergência e coordenação no padrão de relacionamento com o mundo interdependente complexo e globalizado.

A forma de usar tal sistema a seu favor foi, essencialmente, descentralizando o núcleo estatal, que até então detinha controle total da tradicional lógica de política externa nas Relações Internacionais. Conseqüentemente, o governo central permitiu que a nação pudesse agir em diversas frentes, através de uma diplomacia em multinível para obtenção de ganhos para todas as partes envolvidas. Para isso, a reforma na constituição belga aconteceu de modo a estabelecer a legalidade das práticas paradiplomáticas, levando a uma estruturação importante, para que a progressão do modelo pudesse ocorrer de maneira ordenada e sustentável.

Flanders, especificamente, foi a região que obteve maior êxito em termos de resultados provenientes da diplomacia local. E se consolidou nesse posicionamento baseado na elaboração de uma estratégia própria de projeção externa. Flanders estabeleceu metas alcançáveis pelo seu *budget* governamental, a partir do desenvolvimento de critérios de inserção internacional. (língua, cultura, história, aproximação geográfica, potencial parceiro de trocas econômicas, federais, democracias que protegem direitos humanos, cooperação mútua com ações solidarias, localização estratégica com e potencial, reconhecer a autonomia e maturidade da região de Flanders) (CRIEKEMANS, 2006).

Vale salientar nesse contexto que os entes subnacionais desenvolvem atividades externas baseados, na maioria dos casos, em estratégias pragmáticas para se adaptar ao contexto da Interdependência Complexa, sempre preocupados em poder obter ganhos diante desse contexto de transformação. Nesse sentido, o uso da lógica utilitarista e instrumental na prática de relações exteriores ocorre em virtude, essencialmente, da maximização dos ganhos potenciais. É sob este viés que Flanders desenvolveu sua política externa, visando o seu desenvolvimento econômico. Assim como acontece com outras regiões onde a paradiplomacia se encontra em um grau elevado de aplicação, como será observado no caso do fortalecimento econômico de Quebec através dessa ferramenta, porém em uma conjuntura distinta de Flanders.

De acordo com Stéphane Paquin e Guy Lachapelle (2005), os esforços em promover atividades paradiplomáticas podem ser entendidos, de forma ampla, a partir de três variáveis que se apresentam como indutor comum em todos os casos onde se encontram paradiplomacias em níveis avançados. A primeira e mais significativa sendo a crise do modelo nacional/subnacional promovida pela conjuntura da globalização, a segunda é referente ao nacionalismo e a terceira o processo de internacionalização. Portanto, apesar de existirem objetivos e motivações distintas, as iniciativas de realizar paradiplomacia estariam enraizadas nesses três elementos indutores.

O estudo do caso de Flanders ilustra como a paradiplomacia é aplicada seguindo os três elementos indutores em um país no contexto da união europeia, fornecendo dados importantes quanto ao processo de desenvolvimento de atividades externas por parte de um ente subnacional, em um grau tão elevado. Apesar de seu desenvolvimento histórico, mecanismos de implementação, formas de aplicação, objetivos e motivações por parte do governos local serem distintas do caso da província de Quebec e demais regiões onde a paradiplomacia encontra-se em estágio avançado, os elementos indutores podem ser destacados em todos esses casos avançados, no âmbito da estrutura formada para viabilizar as práticas de paradiplomacia.

2. A Paradiplomacia da Província de Quebec

A forma como os elementos indutores atuam nos países, vistos anteriormente, favorecem a compreensão de como aqueles pilares estruturantes da escola da Interdependência Complexa atuam de maneira a fomentar o empreendimento da paradiplomacia por parte dos governos locais. Assim como os elementos de diferenciação atuaram de forma a incentivar tais atividades. Vale ressaltar que ambos os casos são considerados pela academia especializada como uns dos mais proeminentes, no que tange a incorporação de acontecimentos históricos em função do desenvolvimento pragmático das preferências locais, que originaram as práticas paradiplomáticas.

O estudo do histórico do relacionamento entre o Canadá e a sua província de Quebec, assim como os casos de Flanders, Catalunha e País Basco, demonstra a presença de fatores que atuam como estímulos que ocorreram de forma a viabilizar o surgimento da paradiplomacia. Em ambos os casos se observa um relacionamento peculiar destas províncias com seus respectivos governos federais, e isso se deve em grande medida pelo fato destas sub-regiões possuírem disparidades culturais, identitárias, linguísticas, históricas, que acabam levando a posicionamentos sociais, políticos e econômicos distintos da nação como um todo.

O fato histórico de o Canadá ter obtido a sua independência da Grã Bretanha apenas em 1982⁶, resultou em uma estruturação tardia da constituição federal. Sendo assim, até esse período, o governo central canadense não detinha sequer uma agenda de política externa autônoma, tendo em vista que as decisões quanto às práticas internacionais ainda pertenciam à coroa britânica, em última instância.

Nesse cenário, as províncias canadenses encontravam espaços para que pudessem desenvolver maturidade e estruturar um ordenamento favorável às práticas de diplomacia local. Quebec, especialmente, esteve muito à frente nesse contexto, se comparado com a parte inglesa do Canadá, porque suas elites políticas se caracterizavam por possuírem preferências relativamente divergentes do resto da nação, fato que impulsionou uma constante busca por

⁶A Lei Constitucional de 1982 foi assinada pela rainha do Reino Unido Elizabeth II. Foi a partir da efetivação desse ato que o Canadá passou a ter plena soberania, enquanto país independente, possuindo total autonomia sobre a sua constituição. Até essa data, o Canadá foi governado por uma constituição composta por leis britânicas que poderiam ser alteradas apenas por atos do parlamento britânico, ainda que apenas com o consentimento do governo canadense. Nesse contexto, as províncias passaram a ter maior influência em matéria constitucional e resultou em uma constituição que poderia ser alterada apenas pelo próprio governo canadense, sem influencia do parlamento do Reino Unido (CANADA ACT, 1982).

reconhecimento externo, enquanto região autônoma. Portanto, a província de Quebec em virtude de suas particularidades, alcançou patamar de destaque quando se trata da execução de atividades exteriores autônomas.

A maior evidência da diferenciação ideológica dos quebequenses é evidenciada quando a região não ratificou o ato constitucional que marcava a independência do Canadá da Grã Bretanha. Isso ilustra o distanciamento entre o Canadá francês e o inglês, " resultando na criação de um sistema federal assimétrico, sendo uma federação que apresenta uma grande incongruência entre instituições políticas e a estrutura social, com distintos padrões no exercício real do federalismo entre Quebec e o Canadá inglês" (REIS, 2009, p.30).

Como mencionado anteriormente, os casos especiais que apresentam um desenvolvimento superior, no que tange a incursão de subnacionais no âmbito além das fronteiras nacionais, são geralmente explicados por fatores históricos referentes à formação desses países. Destacando-se, inclusive, uma forte presença de ideais nacionalistas e independentistas nessas localidades, em decorrência da maneira como passaram a fazer parte de uma nação.

No caso de Quebec, a afirmação cultural e identitária estiveram sempre presentes no seu histórico de formação como região distinta, esse cenário fez com que surgissem frequentes movimentos que visavam a separação e obtenção do reconhecimento como região autônoma. Essa característica marcou a trajetória do desenvolvimento da paradiplomacia de Quebec, e apesar dessa proposta não ter se concretizado em momento algum, se trata de um importante ponto que demonstra como os quebequenses entendiam suas particularidades e lutavam por elas.

No contexto de Quebec, percebe-se um importante padrão de comportamento, ao longo de sua história constitutiva, para lidar com os empecilhos encontrados no processo de implementação das atividades exteriores. Primeiramente, é válido ressaltar que a forma como as práticas de paradiplomacia se desenvolveram foram de baixo para cima, através de um interesse da população em levar a termo tal projeto, pois sempre se enxergou a necessidade de desenvolver essas práticas, e para isso pressionou de forma vigorosa tal postura do seu governo para conseguir isso, de modo a criar possibilidades de interação com o plano externo a partir de suas prerrogativas histórias e culturais. Esse é um aspecto estruturante que viabilizou a chegada da província a um patamar tão evoluído.

Quando a paradiplomacia acontece de cima para baixo, ou seja, a partir das esferas governamentais locais, percebe-se que existe uma diferenciação muito relevante no que

concerne a legitimidade dada pelo reconhecimento social, fato que acaba por enfraquecer o quadro funcional. Isso porque fica muito mais complexo de se levar a termo uma agenda internacional quando a motivação não ganha embasamento da população. Nesse cenário existe uma forte tendência das iniciativas de interação externas ficarem estagnadas e encontrarem muito mais obstáculos na obtenção de razões favoráveis ao processo de formação de política externa descentralizada.

A paradiplomacia no caso de Quebec surgiu através das pressões sociais das elites locais para que a nação desenvolvesse uma legislação que pudesse atender as práticas externas do local, de maneira a estabelecer institucionalmente suas possibilidades de atuação como ator internacional, possibilitando uma liberdade de formação de um plano voltado para o relacionamento com entidades externas. Diferentemente do que se observa quando ocorre de cima para baixo, que geralmente é guiada pela criação de órgãos nacionais que atuam de forma a assessorar, regular e fiscalizar a atuação das unidades infra-estatais.

Um aspecto fundamental de ser entendido é que em qualquer modalidade de paradiplomacia no mundo contemporâneo é importante haver um comprometimento dos entes subnacionais com relação à manutenção da convergência entre seus interesses com os de suas respectivas nações. Seguindo esse princípio, há uma maior aceitação e permissão do governo central para que essas práticas possam ocorrer, sem que sejam vistas como medidas de promoção de independentismo ou protodiplomacia. Isso porque o reconhecimento do estado nação da paradiplomacia operada pelos seus entes é um elemento fundamental para obtenção de legitimidade, apesar do fato de se observar que se trata de um processo que geralmente é marcado por divergências e atritos entre as esferas centrais e locais (ROCHA, 2015).

A Paradiplomacia é um fenômeno existente e duradouro nas Relações Internacionais. Seja devido a proximidade com a fronteira, a proximidade psicológica entre duas unidades subnacionais ou mesmo por necessidade contemporânea atribuída a globalização[...] ao observarmos o mundo posterior à segunda guerra mundial, percebemos que onde há processos de integração regional, onde há predominância de regimes democráticos nos governos centrais e onde há algum nível de autonomia administrativa local(especialmente sob a forma de federação) então percebemos que os governos não centrais tendem a realizar incursões para além das fronteiras nacionais em busca de financiamento para suas políticas, em busca de tecnologia para solução de seus problemas e a busca por semelhantes para realizar cooperações (ROCHA, 2015, p. 47).

2.1 Plano de Ação Internacional de Quebec

A província de Quebec construiu ao longo de sua história um sólido arranjo institucional que foi responsável por viabilizar as suas incursões no plano internacional, caracterizando a região como um dos casos mais avançados no que tange o uso de atividades de paradiplomacia. Essa estrutura foi constituída em virtude de uma série de fatores fundamentais para tal empreendimento, compreendendo características da formação histórica, status de diferenciação quebequense e as preferências da sociedade, levadas a termo pelas elites políticas para o posicionamento da região perante o cenário internacional.

O período histórico de formação do Canadá foi caracterizado por uma ausência de uma política externa central, em virtude da dependência da Grã Bretanha, que até recentemente possuía a prerrogativa de guiar a agenda internacional canadense, fato que estimulou que os governos federais criassem meios para suprir a ausência de uma política externa que abrangesse as necessidades da região. Esses entes perceberam, portanto, que poderiam preencher essa lacuna a partir da criação de canais que viabilizassem angariar um padrão de desenvolvimento a partir dos seus interesses.

Apesar de tais iniciativas terem se desenvolvido no Canadá como um todo, o caso de Quebec ganhou destaque por apresentar um desenvolvimento notadamente superior com relação aos outros entes subnacionais. Onde foi capaz de angariar, ao longo do tempo, conquistas importantes para a região se utilizando das práticas paradiplomáticas. Os estudos acadêmicos revelam uma relação desse desempenho diferenciado da região francófona, em virtude do caráter de distinção presente nesse contexto, responsável por estimular a criação de métodos distintos de atuação com relação ao restante do Canadá (CHAPELLE; PAQUIN, 2005).

Desde o início de sua história de formação, a população de Quebec era dotada de uma cultura e identidade notadamente distinta do resto da nação. Logo, possuíam um entendimento particular quanto às formas de praticar política. Essa conjuntura de diferenciação da região foi fundamental para que certos elementos centrais para as incursões no cenário internacional se concretizassem, pois observavam que a ênfase no plano externo poderia ser mais benéfica do que na dinâmica interna, com a ideia de que as melhores oportunidades estariam para além de suas fronteiras.

O próprio aparato organizacional que foi desenvolvido por Quebec, que viabilizam até hoje a execução de atividades no estrangeiro pela região, foi estruturado a partir de um processo que foi constituído por momentos de altos e baixos. Essa característica foi decorrente da própria variação de estratégias e da forma que os partidos e governantes que estavam no poder em certo período entendiam suas prioridades e preferências. Sendo assim, observa-se uma transição contínua no que tange as escolhas de posicionamento de Quebec, tanto com relação o plano doméstico como para o plano internacional.

Apesar de haver uma notável variância de posicionamento que dependia dos fatores políticos, econômicos e sociais, vale ressaltar que o teor técnico em que se baseava a política externa dessa região sempre possuiu um caráter basilar relacionado ao aspecto de preservar e propagar seus valores culturais, mantendo sempre a noção de diferenciação perante a nação como um todo e fazendo questão de sempre recorrer a um estilo próprio de condução governamental, através de um arranjo que visava seguir um caminho distinto em muitas matérias. É dessa fonte que surge a configuração que se tem hoje, de jurisdições exclusivas de cada província, com destaque para Quebec que estendeu sua jurisdição de uma forma peculiar com relação ao resto do Canadá, incluindo, por exemplo, o tema das imigrações para o controle de sua exclusividade, enquanto que para as outras províncias é uma competência do governo central canadense (GOVERNMENT OF QUEBEC, 2006).

A estruturação e desenvolvimento destes valores basilares de Quebec podem ser entendidos como elementos de fundamental importância para a viabilização da inserção da região no plano internacional. Esse fenômeno teve início antes mesmo da independência plena do Canadá, e passou por um longo processo que foi constituído por momentos favoráveis e estagnados com relação à sua desenvoltura. Isso foi em grande medida determinado pela percepção e pelos interesses das elites políticas que hora entendiam que a interação com a seara externa era prioritária, ou não. Tal variação caracterizou a história quebequense.

Porém, o elemento fundamental que marcou um período de mudança de paradigmas no que tange o direcionamento pragmático da política externa de Quebec, foi durante a Revolução Tranquila. Esse momento foi marcado por acontecimentos cruciais que se relacionam diretamente com a formação de uma base sólida que fundamenta até hoje as práticas paradiplomáticas do governo de Quebec.

O cenário no qual se desenvolveu essa revolução retratava a demanda da região por transformações políticas econômicas, sociais e religiosas, incluindo a secularização e a emergência das ideias liberais, que deu início a um processo de intensas reformas com intuito de modernizar as práticas governamentais. É nesse momento que o modelo desenvolvimentista ganha força, baseado no conceito de estado indutor de atividade econômica e provedor de bens e serviços focado no bem estar social (REIS, 2009).

Durante esse período, fica evidente a problemática gerada pelo interesse da região em desenvolver seus próprios meios de governança, buscando de forma incisiva por mais autonomia em relação ao governo central do Canadá, para que pudessem ter maior liberdade de adotar um padrão de relacionamento tanto com o âmbito interno como no externo. O fato de o governo central não conseguir suprir as ambições da região fizeram com que se iniciasse uma formação autônoma de competências e agendas internacionais.

A revolução Tranquila⁷ demonstrou como a ascensão de uma perspectiva nacionalista, e até independentista, foi importante para a mudança dos hábitos e costumes das práticas governamentais, e contribuíram de maneira fundamental para que surgisse uma nova forma de posicionamento da região no que tange o aprimoramento de suas bases que viabilizariam uma inserção internacional mais adequada aos interesses de Quebec. O resultado imediato desse movimento impactou grandemente a forma de governança voltada para uma modernização da economia voltada para a dinâmica do sistema internacional. Nesse contexto, existiu um alinhamento de elementos que são estruturais para a efervescência nacionalista, como: movimento de forte afirmação da identidade local, a exigência pela ampliação de sua autonomia perante o sistema federal canadense e a noção de fomento das atividades econômicas da região na seara externa.

De acordo com a perspectiva de Quebec, o governo central funcionava sob uma forma demasiada conservadora, atuando de maneira a engessar as respostas da região para os acontecimentos das transformações internacionais evidenciadas a partir de 1960. Com isso, surge uma conjuntura política favorável para as elites políticas que estavam com planos de colocar a economia em compasso com o ritmo o processo de globalização imposto pelo cenário internacional (BEHIELS, 1985).

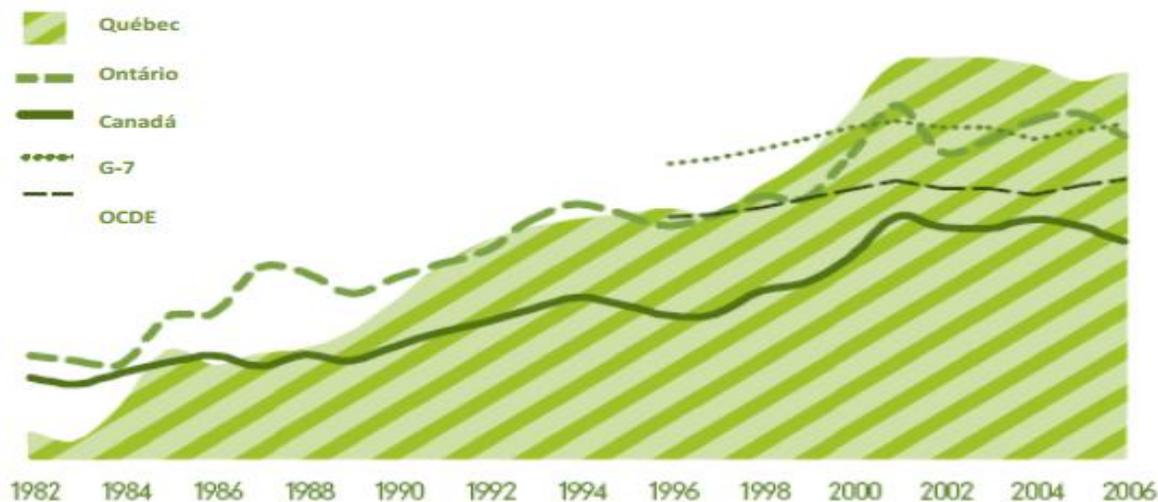
⁷ Para uma compreensão mais detalhada a respeito dos aspectos gerais da Revolução Tranquila, ver Behiels, Michael D. (1985) "Prelude to Quebec's Quiet Revolution: Liberalism vs Neo-Nationalism, 1945-60".

A modernização estrutural promovida pela revolução tranquila envolveu uma grande variedade temática, desde o estabelecimento de um novo modelo de ensino do ensino superior, até o efetivo desenvolvimento de estratégias visando promover o crescimento e avanço das prerrogativas da região, através da valorização dos elementos característicos da região e criando novas formas de levar a termo um desenvolvimento econômico. Todo esse movimento ocorrendo com forte apoio da opinião pública, que por si só já prestava sua lealdade antes para o governo de Quebec e só depois para o governo central.

A expressividade que ganhou os elementos provenientes das transformações da Revolução Tranquila, somada à conjuntura de crescimento da competitividade do mundo interdependente complexo pode ser identificada a partir das iniciativas pragmáticas de Quebec em promover mudanças estruturais no que tange a modernização e diversificação - agregando o uso de tecnologias avançadas na sua produção - a partir de sólidos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Estes investimentos superam inclusive os que são feitos pelo Canadá de forma geral, como pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 1

Gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (em % do PIB)



Fonte: REIS, 2005, p. 98

O cenário que motivou o ganho de força dessas ideias modernizadoras de redirecionamento estratégico da paradiplomacia de Quebec envolveu a conjuntura na qual o mundo entrou em um processo de transformação que resultou em uma reestruturação do sistema internacional - fruto do período da *détente* - onde os efeitos da globalização e da interdependência complexa impactam em grande medida a forma como o Quebec levou a termo seu plano de ação a partir de uma perspectiva do desenvolvimento de uma agenda provincial para tratar de temas internacionais. Esse fenômeno fica bem demarcado ao longo do desenvolvimento da região cuja direção passou por uma importante transformação nesse período. A globalização nesse sentido agiu como um fator que fomentou uma crescente complexidade no que tange o inter-relacionamento e adensamento entre os processos econômicos políticos, sociais, culturais e identitários.

Some regions have sought to build a distinct model of development based on close linkages between government and private business, the assertion of a common territorial interest and the subsequent insertion of the region into the global economy. This neo-corporatist strategy is underpinned by a shared culture and identity and a political project aimed at securing effective functional autonomy for the region, by securing local control of both the political and the economic levers (ALDECOA; KEATING, 2008, VII)⁸

Dessa maneira, tem-se a emergência de uma identidade econômica muito mais pronunciada, que surgiu no contexto a partir de 1970, em sintonia com a globalização, em virtude da necessidade de se reestruturar certos paradigmas para acompanhar o intenso ritmo de modernizações geradas nesse contexto, que trazia consigo uma nova lógica de competitividade e problemáticas que até então não existiam nas Relações Internacionais.

Tal iniciativa esteve fortemente enraizada na história, cultura e identidade quebequense. Porém, vale salientar que essa nova postura, que envolvia um predomínio das ideias liberais, com um governo mais dinâmico às transformações, trouxe um acalorado debate a respeito do

⁸Tradução do autor: Algumas regiões têm procurado construir um modelo distinto de desenvolvimento baseado em ligações estreitas entre governo e empresas privadas, a afirmação de um interesse territorial comum e a subsequente inserção da região na economia global. Esta estratégia neo-corporativista é sustentada por uma cultura e identidade compartilhada e um projeto político que visa garantir autonomia funcional eficaz para a região, garantindo o controle local, das alavancas políticas e econômicas.

problema que isso poderia causar no que tange a preservação dos aspectos identitários de Quebec.

As medidas adotadas no sentido de se adaptar ao movimento de globalismo foram vistas com muito receio pelos estudiosos e até pelas elites mais conservadoras, já que até então o governo de Quebec possuía como linha diretiva fundamental a atuação norteada pela valorização e propagação de seus valores culturais, colocando sempre os interesses da região em primeiro lugar a partir da conciliação com sua herança histórica. O medo de perder tais aspectos de distinção frente ao processo de liberalização e consequente direcionamento para a formação de padrão de identidade econômica resultou em questionamentos sobre os custos e benefícios que tal iniciativa poderia trazer.

Mas, de fato, essa situação ilustrou que havia uma lacuna a ser pensada pelas elites políticas, que surgiu justamente pelas transformações no cenário internacional e que demandavam no momento uma transição de estratégias para que a região pudesse manter um plano que fosse capaz de direcioná-la para caminhos de maiores ganhos. Enquanto se criaria em paralelo certas precauções que permitissem que houvesse uma maior inserção econômica e interação internacional sem perder os elementos culturais.

Vale ressaltar que a paradiplomacia voltada para a afirmação e disseminação dos ideais identitários e culturais não se bastavam, mas ganhavam magnitude no sentido em que forneceriam os alicerces para o financiamento das iniciativas econômicas. O caminho para isso foi perseguido através da adequação a um modelo aberto e competitivo, sob a influência das políticas liberais que concilia a promoção de valores culturais com extrema abertura econômica. Nesse sentido, identifica-se que o caráter autonomista que norteou as práticas paradiplomáticas, com as afirmações identitárias, resultou em uma busca por mercados e investimentos internacionais, a partir do momento em que se percebe as mudanças advindas do cenário de interdependência complexa.

A criação de estruturas transnacionais e ampliação das funções dos governos infra-estatais, visando incorporar as expressivas transformações ocorridas na década de 1970 e 1980 de modo eficiente representam uma tendência à transferência de responsabilidades, ilustrando que o governo central não tinha mais a mesma capacidade de responder à crescente multiplicidade de questões complexas geradas pelo cenário internacional.

A característica desse momento evidencia o caráter da racionalização da paradiplomacia, encontrada nos estudos de Soldatos (1990), e fornece um panorama de como os governos entendiam a importância de se inserirem no plano internacional. O caráter maximizador de benefícios e preferências, baseado na razão instrumental e utilitária que busca melhorar a eficiência a partir da criação de estruturas, métodos e planos de ação para formação da estratégia da região para a obtenção de objetivos na seara internacional.

Tais objetivos per se foram variando de acordo com o processo de criação das preferências, guiadas por variáveis como o próprio legado histórico e cultural, na dinâmica da política interna e na construção contextual - de caráter mais delimitado, sendo o estímulo promovido por um momento constituído por situações transitórias. Os períodos críticos foram observados como sendo os mais construtivos para a criação de mecanismos de adaptação por parte do subnacional, a exemplo da conjuntura da Revolução Tranquila e das transformações estudadas pela Teoria da Interdependência complexa, fatores responsáveis por motivar as posturas de Quebec no sentido de desenvolver estratégias que se adequassem as necessidades da região (REIS, 2009).

O cenário de descentralização promovido pela interdependência cria um ambiente que favorece a possibilidade de se estabelecer uma grande variedade de contatos com inúmeros atores do cenário internacional. Essa conjuntura é marcada pelo aparecimento de blocos de integrações regionais. A criação do NAFTA pode ser entendida como uma ação que visou dar uma nova dinâmica na interação entre os atores regionais. É através desse novo modelo que os governos subnacionais encontraram ainda mais oportunidades de se inserir no plano externo, buscando angariar benefícios nos blocos econômicos. Essa conjuntura de integração se apresentou como uma possibilidade importante para a geração de novos contatos, e colocou Quebec em condições mais favoráveis para colocar suas estratégias em prática, a partir do momento que trouxe maior visibilidade para a região com relação, principalmente, aos Estados Unidos.

O NAFTA proporcionou um aumento das relações entre os governos subnacionais da América do Norte. Esse caso representa seguramente um bom exemplo da dinâmica existente na interrelação existente entre paradiplomacia, federalismo, e integração regional frequentemente identificada pelos estudiosos de projeção internacional de governos não centrais. A ingerência do nível internacional sobre a esfera administrativa

local incita os chamados governos subnacionais a desenvolver um certo ativismo no seio dos sistemas federais (REIS, 2009, p. 78).

Integrações como o NAFTA podem ser entendidas como estruturas nas quais Quebec leva a termo suas políticas paradiplomáticas em busca de investimento direto estrangeiro, aumento comércio internacional, atração de bens e serviços e qualificação da mão-de-obra e das indústrias locais, via programas de intercâmbios entre cientistas e profissionais que possam acrescentar para os setores estratégicos de desenvolvimento. Além de criar um importante canal de comunicação que viabiliza tanto a entrada de empresas estrangeiras na província, como a internacionalização das empresas domésticas - oferecendo incentivos diversos - além de estimular o engajamento internacionalista das empresas domésticas.

Tal integração regional demonstrou de forma prática a viabilização da inserção internacional por parte dos atores subnacionais como o de Quebec, incentivando e facilitando a paradiplomacia dos governos locais em função da abertura de novas possibilidades de canais de interação, gerando inclusive a demanda pela aplicação de jurisdições exclusivas por parte das sub-regiões perante o governo central. "The processes of decentralization imposed by globalization and regional integration are resulting in Québec having more and more areas of jurisdiction" (LACHAPELLE; PAQUIN, 2003, p. 2)⁹. Tendo em vista que a proximidade entre os atores descentralizados fazia crescer a expectativa para realização de objetivos que englobavam cada vez mais temáticas. Nesse sentido, observa-se a importância da cooperação transfronteiriça tratada por Soldatos (1990) - tendo em vista que se constatou um aumento consistente nas transações comerciais e cooperativas de modo geral entre Quebec e Nova Iorque, por exemplo.

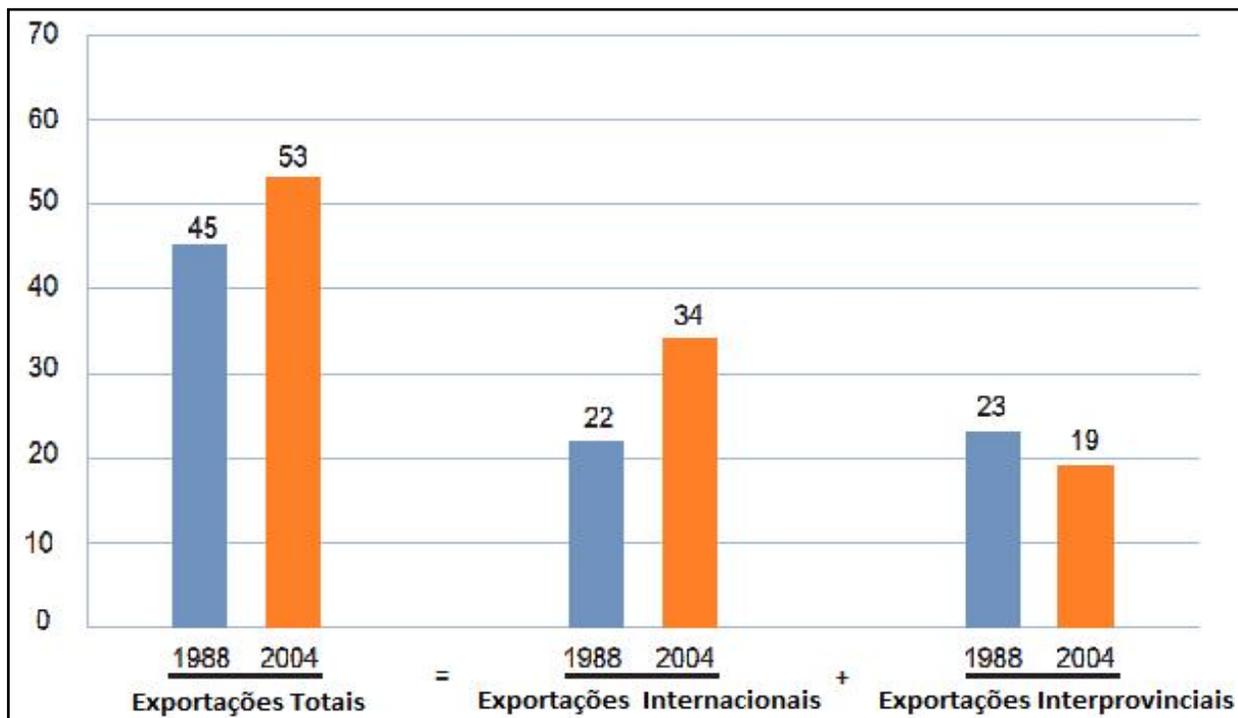
É importante notar que o interesse de integrar um bloco econômico como o NAFTA ilustrou que a região quebequense estava disposta a reduzir a sua vulnerabilidade frente ao processo de interdependência complexa. Um evento fundamental, pois proporcionou uma nova dinamicidade para a região. A integração econômica proveniente desse cenário resultou em um aumento considerável do volume de cooperação comercial na região, bem como a fomento de investimentos tidos como estratégicos para o desenvolvimento econômico de Quebec.

⁹Tradução do autor: Os processos de descentralização impostos pela globalização e integração regional estão resultando em Quebec ter mais e mais áreas de jurisdição.

O NAFTA abriu um enorme mercado no caso do Quebec, tendo em vista que em 1988, antes da efetivação do tratado, as exportações internacionais da região, de acordo com o gráfico 2, eram de 22% do PIB, enquanto que em 2004 somam 34% do PIB. Ao passo em que As exportações interprovinciais dentro do território canadense eram de 23% e reduziram para 19%, em virtude do estreitamento de relações entre o governo quebequense e os Estados Unidos.

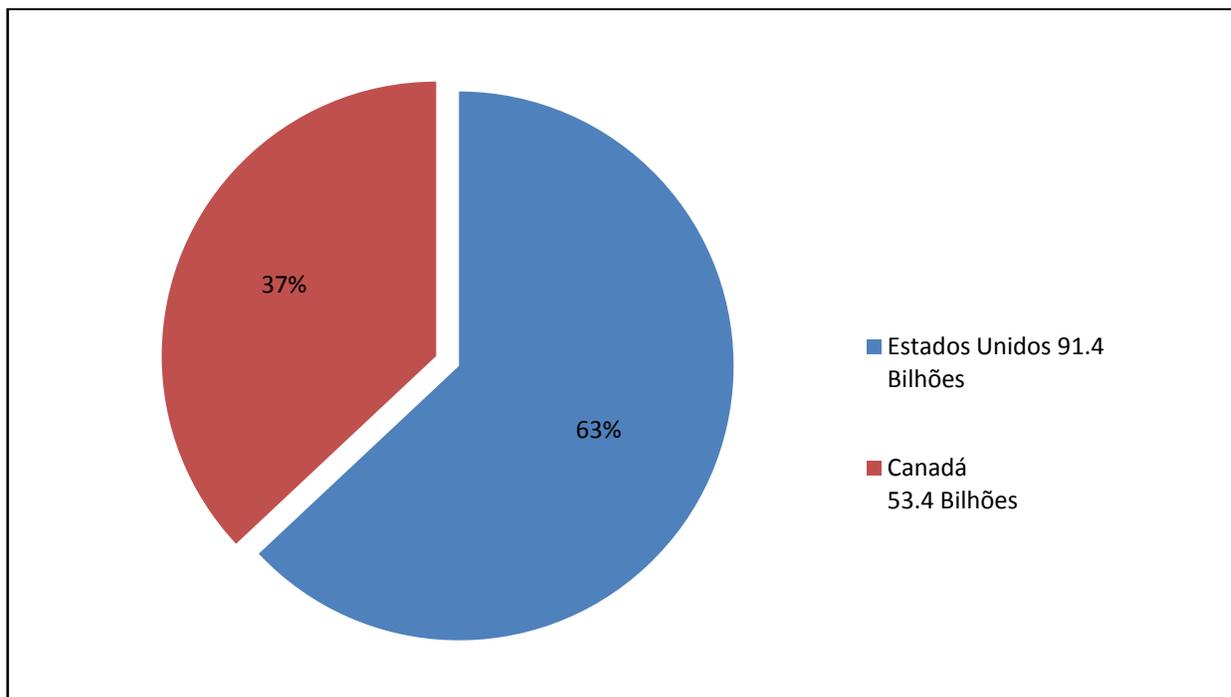
No que tange esse relacionamento entre Quebec e os Estados Unidos, o gráfico 3 aponta números expressivos quanto ao volume das exportações quebequenses (especialmente para a região nordeste), de acordo com estudos realizados pelo instituto de estatística de Quebec. Em 1990, Quebec destinava 51% de suas exportações para o resto do Canadá, enquanto que em 2005 essa marca caiu para 36%. Nesse mesmo período, as exportações com destino aos Estados Unidos aumentaram de 37% para 51%. as exportações totais de Quebec (Government of Quebec, 2006).

Gráfico 2: Evolução das Exportações de Quebec entre 1988 e 2004 (Percentual do PIB)



Fonte: Adaptado de the economic financial profile of Quebec, 2005, p. 8

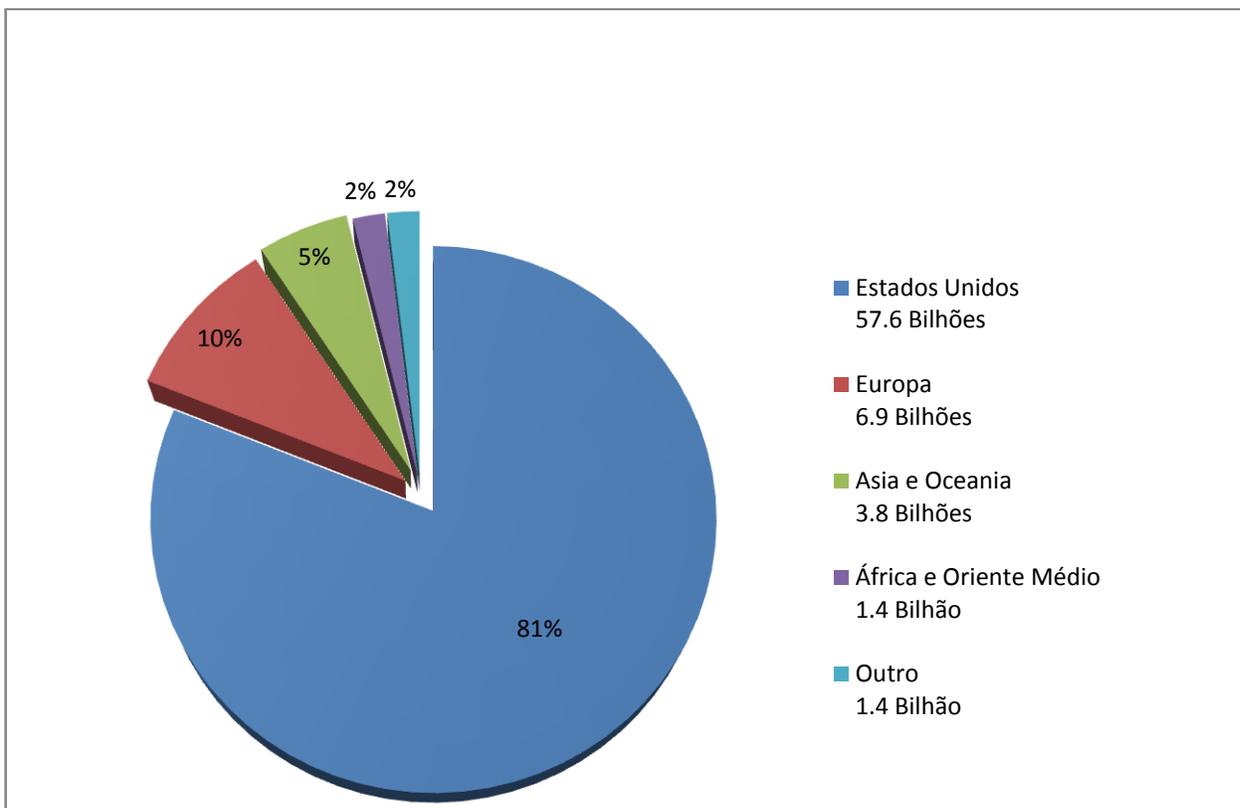
Gráfico 3: Exportações Totais de Quebec - EUA x Canadá (2005)



Fonte: Adaptado de Quebec's International Policy, 2006, p. 44

A importância do mercado americano fica ainda mais evidente quando se observa os volumes de exportações internacionais de Quebec considerando a distribuição geográfica (Gráfico 4). Isso indica a importância do papel integração regional no que tange o desenvolvimento de mercados externos para o crescimento econômico dessa região. Adicionalmente, é notável que apesar de possuir grande ênfase no comércio com os Estados Unidos, existe uma atuação que começa a ganhar força no cenário europeu, que se constitui como o segundo maior mercado de atuação. Nesse contexto, os laços históricos agiram como indutores, propiciando um relacionamento de Quebec com países como Reino Unido, França e Alemanha. Estes países foram responsáveis por receber metade de todas as exportações de Quebec para o continente europeu.

Gráfico 4: Exportações Totais de Quebec por Localidade (2005)



Fonte: Adaptado de Quebec's International Policy, 2006, p. 44

A dimensão econômica está inevitavelmente presente, de acordo com Lecours (2005), na paradiplomacia de sub-regiões com o grau de desenvolvimento no qual Quebec se insere. Lecours também aponta o fato de que mesmo existindo os elementos culturais e identitários presentes de forma basilar na construção histórica da região de quebequense, tais elementos serviriam em algum momento para possibilitar o sucesso da esfera econômica presente nesse contexto. Como uma relação de interconexão que sustenta todas as práticas paradiplomáticas da região, promovendo uma confluência entre todos os pilares relativos às esferas sociais, políticas e econômicas.

Indeed, virtually all paradiplomacies in advanced industrialized countries feature an economic component. From there, many regional governments add a cooperation element while a selected few get more political. The main lesson here is that Paradiplomacy can be a multifunctional vehicle. Regions may decide to go abroad to

support economic development, but they can also add layers, that is, incorporate other concerns, related to interests and/or identity (LECOURS, 2005, p. 4)¹⁰.

Nesse contexto, observa-se que o governo quebequense seguia em direção a um aprimoramento do pragmatismo da maximização dos ganhos a partir da esfera comercial, de acordo com a percepção de que o aumento da vulnerabilidade e sensibilidade, no contexto da Interdependência Complexa, exigia uma postura de distribuição de riscos, ampliando o número de canais de interação. Isso foi perfeitamente ilustrado na conjuntura da Revolução Tranquila, na qual houve uma transição quanto ao posicionamento político e econômico da região, que ocorreu a partir de uma adaptação às novas regras do jogo que o cenário global impunha.

No intuito de entrar em compasso com essa realidade, o governo de Quebec desenvolveu uma série de mecanismos que serviram para viabilizar sua inserção no plano internacional. Esse fenômeno foi marcado por um longo processo de institucionalização, onde cada órgão constitutivo foi planejado para auxiliar o desenvolvimento das políticas externas da região. Esse momento teve impulso em 1984, com a formação do Ministério das Relações Internacionais de Quebec.

Esse Ministério, desde que foi oficialmente constituído, tem o papel fundamental de coordenar negociações entre as partes internacionais envolvidas com Quebec, a partir da consolidação e afirmação do posicionamento do governo de Quebec, garantindo a sua coerência com os compromissos assumidos pelo governo, na seara externa. Adota-se, como diretriz, a postura de criar e/ou facilitar negociações entre os atores da região e o cenário internacional. Outra iniciativa pertinente a esse Ministério é incentivar o desenvolvimento de projetos e acordos internacionais, sendo sua função coordenar e gerenciar tal empreendimento, direcionando, se for o caso, para um setor pertencente ao corpo institucional do governo, que possua expertise na área.

O MRI nesse sentido funciona como um link entre os interesses de Quebec, como um todo, e o cenário internacional, objetivando abordar questões políticas, promover os interesses

¹⁰Tradução do autor: Na verdade, praticamente todos os casos de paradiplomacia em países industrializados apresentam um componente econômico. A partir daí, muitos governos regionais adicionam um elemento de cooperação enquanto poucos possuem viés predominantemente político. A principal lição aqui é que a paradiplomacia pode ser um veículo multifuncional. Regiões podem decidir ir para o exterior para apoiar o desenvolvimento econômico, mas também podem adicionar camadas, ou seja, incorporar outras preocupações relacionadas com os interesses e/ou identidade.

econômicos, sociais e culturais da região, bem como a aquisição de benefícios para a população, organizações e negócios de Quebec. A atuação, nesse sentido, é levada a termo a partir de uma sofisticada estrutura que engloba esferas técnicas e diplomáticas de alto nível, que atuam harmonicamente para execução dos objetivos externos.

Esse corpo institucional exerce suas funções através de uma ampla rede de funcionários e representações no âmbito interno e externo, responsáveis por fazer a interface entre empresas e investidores. Adicionalmente, partir dessa estrutura se pretende ganhar maior representatividade quanto a capacidade de atuação, viabilizando a promoção de Quebec e suas empresas, no exterior, enquanto atrai investimentos. A articulação estratégica do MRI inclui iniciativas de financiamentos, consultorias, parcerias e missões diplomáticas.

O sucesso da obtenção dos objetivos do MRI se dá muito em função da estratégica relação de complementaridade e cooperação com outros Ministérios e com a iniciativa privada. Para fomentar o seu *network* de canais internacionais, investimentos externos e comércio internacional, a sua ligação com o Ministério do desenvolvimento econômico, inovação e exportação (MDEIE) é fundamental. É a partir dessa parceria que é possível alcançar mais efetividade, além de abranger uma maior amplitude de temáticas econômicas.

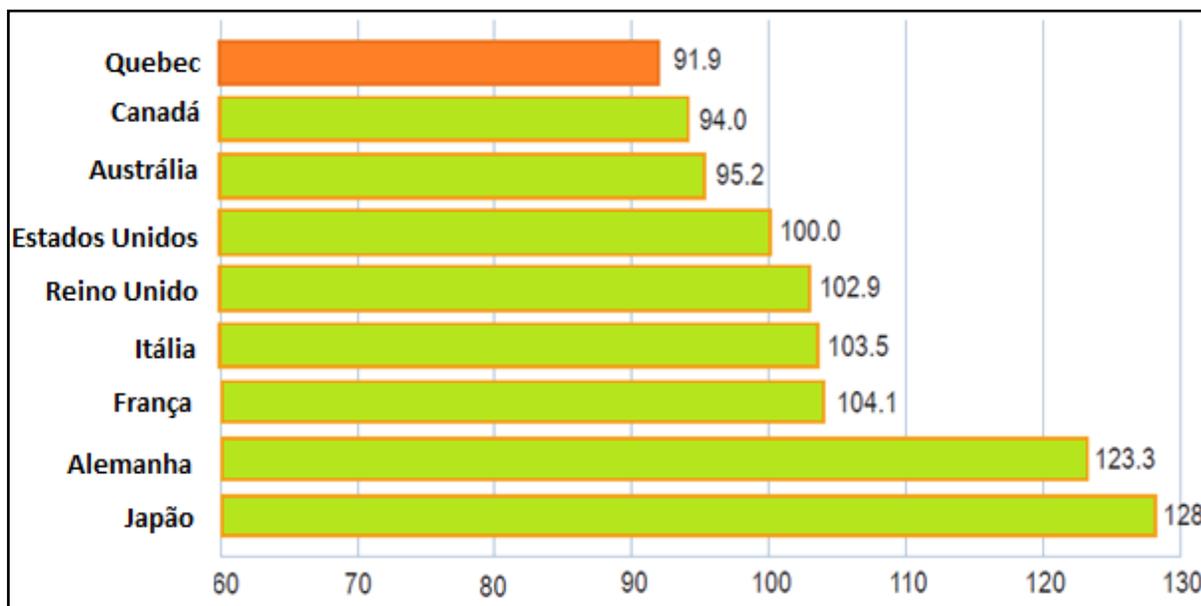
O Ministério da Economia, Inovação e Ciência tem como objetivo principal o apoio ao desenvolvimento da economia de Quebec como um todo, garantindo a coordenação e diálogo entre os diferentes atores das esferas técnicas (econômica, científica, social e cultural), aliado com a perspectiva de criação de emprego, prosperidade econômica e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a missão do Ministério inclui o apoio especial para as empresas que contribuem para o crescimento da região. Para conseguir realizar esse apoio, o Ministério realiza serviços voltados aos projetos de investidores e empresas.

A atuação do MDEIE acontece de uma forma bem ampla, pois, além da forte ligação com o MRI, existe também uma intensa cooperação com as instituições financeiras para viabilizar o alcance dos objetivos com maior efetividade. E, assim como no MRI, existe a realização de interlocução entre parceiros e investidores envolvidos no negócio com o fornecimento de serviços de aconselhamentos estratégicos, por meio de um corpo técnico especializado que faz um acompanhamento individualizado. Outro serviço praticado por esse Ministério é a promoção de eventos de networking e workshops de treinamento, oferecidos aos investidores.

No contexto desse corpo institucional estruturado pelo governo de quebequense, nota-se que houve a criação de um link muito importante com o setor privado, de modo a formar um elo de interação que pudesse fortalecer ainda mais a efetividade do plano de ação internacionalista de Quebec. Essa estratégica comunicação entre o setor público e o privado teve início a partir do momento em que houve as mudanças dos moldes de governança na Revolução Tranquila, onde se adotaram medidas que tiveram influência das ideias liberais. É importante ressaltar que a relação entre esses setores são percebidas pelos estudiosos como aspecto fundamental para que Quebec pudesse alcançar o sucesso das suas práticas paradiplomáticas, na atualidade (REIS 2009).

Já no que tange uma importante estratégia mobilizada pelo governo de Quebec a partir de seus ministérios e parceiros da esfera privada pode-se elencar a iniciativa de atrair investimentos e negócios para a região que acontece através das práticas cabíveis para incentivar tal empreendimento. Nesse quesito, Quebec se destaca como sendo uma das regiões mais atrativas e competitivas para investir com o estabelecimento de empresas, estando inclusive em patamar superior quando comparado com países do G7 e do próprio Canadá, de acordo com o índice de competitividade demonstrado no gráfico 5.

Gráfico 5: Comparativo do Índice dos Custos Locacionais e Operacionais para Empresas (2005)

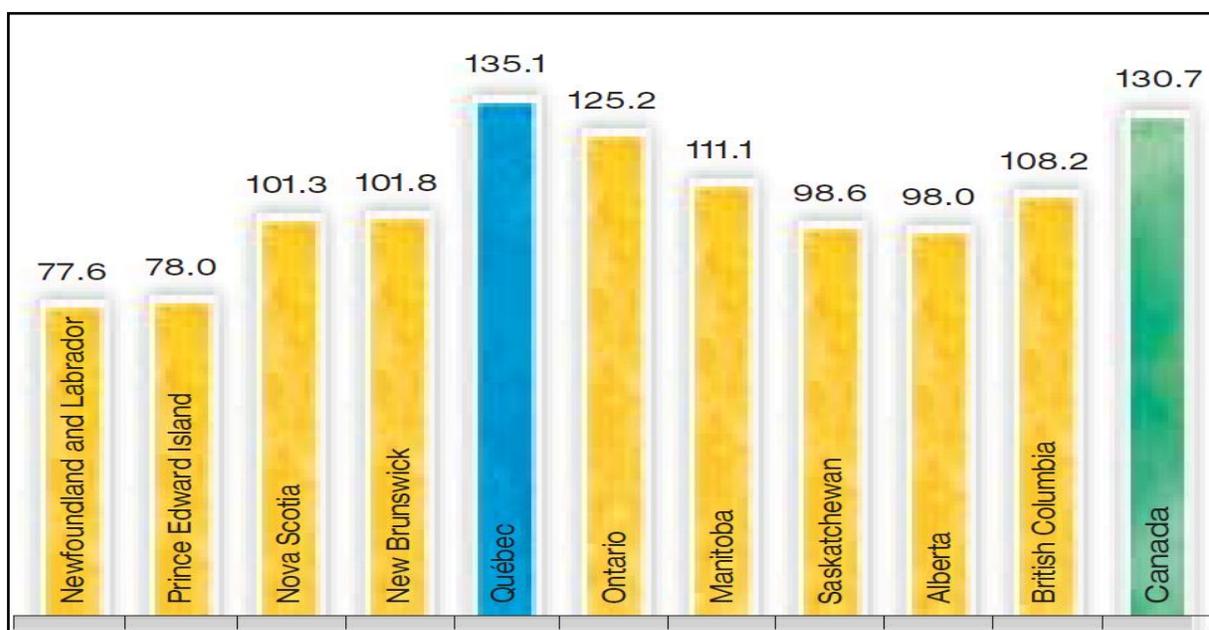


Fonte: Adaptado de the economic financial profile of Quebec, 2005, p. 9

Quando comparado com outras subregiões, percebe-se que a performance de Quebec continua em posição de maior atratividade, levando em consideração que a tributação para as empresas é menor do que a nas províncias de Ontário e Alberta no Canadá e Califórnia, Nova Iorque e Massachusetts nos Estados Unidos. As empresas que estão na região de Quebec além de se beneficiarem de um sistema de taxaço reduzido tem direito a receber isenço de impostos sobre as suas aquisiçoes na regiào. O resultado disso é que as empresas podem usufruir de maiores lucros e investir ainda mais no crescimento de determinado setor, proporcionando a Quebec uma economia sólida e bem diversificada (MINISTÈRE DES FINANCES, 2005).

Esse canário deixa claro que a postura do governo de Quebec, juntamente com o MRI E MDEIE, enfatiza muito a política de incentivos para promoço dos investimentos diretos na regiào, de forma geral. E isso tem se mostrado como uma importante estratégia no que tange a diversificaço da economia de Quebec no contexto de competitividade global. A regiào, nesse sentido, figura entre as que possuem maior diversificaço econômica, como demonstrado no gráfico 7. Logo, percebe-se que tais mecanismos, de promover a regiào e incentivar sua inserço na arena internacional, estão promovendo resultados favoráveis.

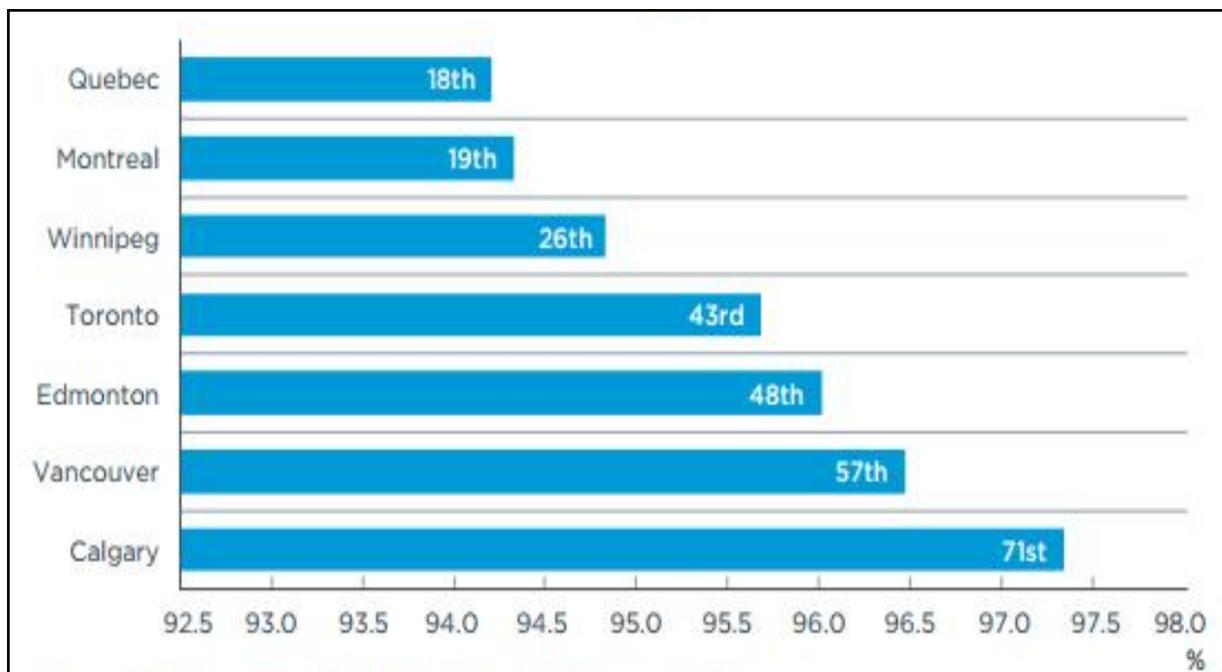
Gráfico 6: Índice de Diversificaço Industrial das Províncias Canadenses



Fonte: Adaptado de Quebec's International Policy, 2006, p. 18

É válido Ressaltar que essas estratégias continuaram a ser aplicadas ao longo dos anos, como constatado pelo estudo realizado em 2012 (gráfico 7) feito pela Competitive Alternatives da KPMG, que classificou a região de Quebec City como uma das mais competitivas do mundo. De acordo com a KPMG, os baixos custos operacionais da região, a localização estratégica, mão de obra qualificada, desempenho econômico, a capacidade de inovação, infra-estruturas de qualidade e custo de vida, fazem de Quebec uma região muito favorável para fazer negócios. O estudo classificou a cidade do Quebec como sendo a 18^o no mundo entre as 110 cidades incluídas na pesquisa, e 2^o entre as cidades com 500.000 a 2 milhões de habitantes. O estudo da KPMG também mostrou que era em média 5,8% mais barato para estabelecer operações e fazer negócios em Quebec City do que em cidades americanas. Com isso, a região tem mantido sua prestigiada posição de competitividade ao longo de sua trajetória de desenvolvimento econômico levada a termo pela coordenação entre os ministérios e o setor privado (QUEBEC INTERNATIONAL, 2013).

Gráfico 7: Competitividade da Cidade de Quebec no Canadá (2012)



Fonte: Quebec International, 2013.

As atividades paradiplomáticas da província, nesse cenário, estão fortemente comprometidas com o desenvolvimento econômico estratégico da região, e parte de uma

iniciativa de aumento da produtividade e competitividade, enquanto atrai capital intelectual e financeiro para financiar tal empreendimento. As políticas de P&D incentivadas pelo governo quebequense tem estruturado, em grande medida, o avanço desse processo, pois torna a região em alto patamar de eficiência, e tal configuração repercute no avanço dos interesses de investidores instalarem seus negócios na província. Assim, cria-se uma atmosfera muito favorável para a sustentabilidade da progressão econômica, tendo em vista que ao favorecer a iniciativa privada o próprio governo conquista seus ganhos e realizam suas metas sem abdicar da afirmação dos valores identitários e culturais da região, para isso.

É notável que todo esse sistema está inteiramente integrado por meio da estrutura organizacional constituída pelo MRI em conjunto com o MDEIE, instituições financeiras e parcerias com outros atores privados, que levam a termo a política externa da região, visando incorporar estratégias inovadoras para obtenção de resultados que possam contribuir para o constante crescimento provincial.

Considerações Finais

O presente trabalho explorou a forma como a nova conjuntura do cenário internacional, especialmente a partir da década de 70, modificou de forma desestabilizar o poder explicativo das teorias tradicionais das Relações internacionais quanto à nova dinâmica de transformações que emergiram nesse contexto. Os elementos trazidos pela globalização contemporânea, associados ao contexto histórico da *detente*, fizeram com que se arquitetasse um novo padrão sistêmico, caracterizado por fatores que até então não eram contemplados pelas escolas analíticas das Relações Internacionais. A teoria da Interdependência Complexa, nesse período, incorporou variáveis até então desconsideradas e contribuiu com uma nova percepção, quanto a dinâmica de relacionamento entre os atores globais.

As três características do cenário mundial, elencadas pela teoria da Interdependência Complexa, englobavam: A multiplicidade de canais conectando uma maior diversidade de atores no cenário internacional; Ampliação da gama de temáticas geradas pelo novo padrão sistêmico, sem distinção clara quanto a prioridade dos temas; Perda da centralidade do tema securitário e tendência de redução do uso da força militar. Essa conjuntura estruturou um sistema de dependência mútua, mensurada em termos de sensibilidade e vulnerabilidade. Assim, Percebe-se que os atores passam a adotar novos padrões de governança visando contemplar essas transformações de modo que pudessem maximizar seus interesses e potencializar seus ganhos perante a nova ordem que se apresentava.

Nesse sentido, os Estados nacionais desenvolveram mecanismos para conseguir lidar com essas mudanças estruturais, tendo em vista que esse cenário estava inviabilizando a condução de uma agenda de política externa eficiente em virtude da amplitude de temáticas, provenientes tanto do âmbito interno quanto do externo. Constatou-se, portanto, uma sobrecarga do aparelho Estatal, pois todas as atividades diplomáticas estavam centralizadas em uma só estrutura. Dessa forma, se observou a necessidade de criação de novas estruturas que pudessem viabilizar o atendimento dessas demandas.

O processo de formação das integrações regionais e a incursão de governos subnacionais no cenário internacional ilustraram com clareza esse momento, a medida em que passaram a adquirir crescente autonomia de forma a assumir certas responsabilidades que até então eram de exclusividade dos governos centrais dos Estados nacionais. Percebe-se, dessa forma, que

aconteceu uma espécie de transferência de competências tanto para as estruturas transnacionais como para os governos locais. Sendo as integrações regionais, em grande medida, estruturas que acabaram por fomentar as iniciativas paradiplomáticas dos governos locais.

Diante nesse cenário, a paradiplomacia começou a ganhar espaço a medida que os governos locais começaram a observar que seus ganhos poderiam ser maiores se eles pudessem guiar seus interesses no plano externo de maneira mais autônoma. Mesmo sendo uma prática relativamente recente, pouco conhecida, e controversa, foi possível conferir exemplos de governos subnacionais que se destacam nessa categoria, como é o caso de Flanders e Quebec. Valendo ressaltar que esses projetos encontraram fortes impedimentos relacionados à falta de um amparo legal, por parte do Direito Internacional Público, e duras críticas por parte das perspectivas teóricas conservadoras.

A partir da análise dos arquivos da paradiplomacia econômica de Quebec, ficou nítido que o governo em questão foi capaz de canalizar suas preferências na forma de um projeto estratégico no que tange a formação de um plano de ação internacional quebequense, colocando a província em compasso com o ritmo da competitividade global. Para isso, Quebec constituiu um corpo institucional burocrático capaz de reger todas as políticas exteriores da província, cujas ações passaram a ter, cada vez mais, foco nas temáticas do desenvolvimento econômico. Apesar disso, todas as suas estratégias foram viabilizadas a partir da importante lógica de preservação e expansão da cultura provincial. Portanto, fica visível que os aspectos culturais e econômicos foram estrategicamente harmonizados para que fosse possível alcançar um patamar de destaque relacionado às práticas paradiplomáticas.

Como resultado, tem-se uma província que se utilizou de sua diferenciação identitária para potencializar o seu projeto de desenvolvimento regional. Dessa forma, Quebec conseguiu ganhar influência na esfera do NAFTA, ampliou a disseminação dos seus elementos culturais e estabeleceu uma ampla rede canais no cenário internacional, visando ampliar as possibilidades de atuação externa provincial. Através desses contatos, a região teve acesso a volumosos investimentos externos e criou um amplo mercado para exportação. Valendo salientar que o fornecimento de incentivos direcionados à atratividade de Quebec providenciou um status de destaque no que tange a sua diversificação econômica.

Referências

- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy In Action: The Foreign Relations Of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999.
- BEHIELS, Michael. **Prelude To Quebec's Quiet Revolution**. Quebec: McGill Queens University Press, 1985.
- CRIECKEMANS, David. **How Subnational Entities Try To Develop Their Own Paradiplomacy: The Case Of Flanders (1993-2005)**. Belgium: University of Antwerp, 2006.
- GOVERNMENT OF QUEBEC. **10 Years Of Economic Success: Economic Achievements 2002 - 2012 Quebec City Metropolitan Area**. Quebec: Quebec International, 2013.
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power And Interdependence**. Estados Unidos: Scott Foresman & Co, 1989.
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power And Interdependence Revisited**. Estados Unidos: International Organization, 1987.
- LACHAPELLE, Guy; PAQUIN, Stéphane. **Quebec International Strategies: Mastering Globalization And New Possibilities Of Governance**. Canada: Queens University, 2003.
- LACHAPELLE, Guy; PAQUIN, Stéphane. **Mastering Globalization: New Sub-states Governance and Strategies**. England: Routledge, 2005.
- LECOURS, André. **Political Issues Of Paradiplomacy: Lessons From The Developed World**. Netherlands: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2008.
- MINISTÈRE DES FINANCES. **The Economic And Financial Profile Of Quebec**. Quebec: Bibliooteque Nationale du Quebec, 2005.
- MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. **Quebec's International Policy**. Quebec: Bibliothèque et Archives Nationales du Quebec, 2006.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE LA SCIENCE ET DE L'INNOVATION. **Performe: Accélérez La Réalisation De Vos Projets D'Entreprise**. Quebec: Ensemble, 2016.
- MICHELMANN, Hans J; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism And International Relations: The Role Of Subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE JR., Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. Brasil: Gente, 2009.

PRIETO, N. C. **O Outro Lado do Novo Regionalismo Pós-Soviético e da Ásia-Pacífico: A Diplomacia Federativa Além das Fronteiras Do Mundo Ocidental**, *In*: VIGEVANI, Tullo et al. (Orgs). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.

ROCHA, Gustavo A. **Relações Internacionais Subnacionais: Elementos Políticos e Econômicos**. Curitiba: Annis, 2015.

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.