

## A ação internacional das entidades subnacionais

teorias e visões sobre a paradiplomacia

Maria Clotilde Meirelles Ribeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

RIBEIRO, MCM. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. In: *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, pp. 33-68. ISBN 978-85-232-1201-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

# **A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia**

## **Uma visão introdutória do conceito**

A paradiplomacia, vista como o fenômeno social da inserção internacional de entidades subnacionais (tanto no nível dos governos municipais, quanto dos governos regionais, instâncias imediatamente superiores) ainda que historicamente recente e mais relevante no período pós-Guerra Fria, representa certamente uma profunda mudança no campo de estudos da política externa e das relações internacionais. Diversas abordagens contemporâneas propõem descrições distintas para o fenômeno paradiplomático, que vão desde “uma pálida imitação da verdadeira e única diplomacia” operada pelos Estados soberanos, a um fenômeno de fraca intensidade, ou ainda a uma política externa de segunda ordem. O neologismo paradiplomacia surge na literatura científica nos anos 1980, servindo para descrever as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização. Zabala (2000) acrescenta que o neologismo paradiplomacia “nasceu” de forma “inocente e empírica” no campo da política comparada de estados federados e da teoria renovada do federalismo, especificamente na literatura norte-americana, em que o prefixo “para” designaria além de algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação “diplomática” dos governos subnacionais.

Frente à diversidade de visões diante do referido fenômeno político-social e do uso de termos que o representem, vale notar que a paradiplomacia não foi o primeiro conceito a representar o movimento de inserção internacional de entidades subnacionais. Ao que parece inicialmente foi utilizado o conceito de “microdiplomacia” por Ivo D. Duchacek da City University of New York, o qual posteriormente adota o termo “paradiplomacia”, cujas evidências indicam que foi cunhado por Panayotis Soldatos, acadêmico da Universidade de Montreal (PAQUIN, 2004; ZABALA, 2000). Soldatos e Duchacek (2001) corroboram a

ideia de que o conceito de paradiplomacia representaria as atividades internacionais de entidades subnacionais.

Já nos idos de 1987, a palavra paradiplomacia ganha um uso diverso daquele proposto por Soldatos e adotado por Duchacek, a partir da nova abordagem de Der Derian (FARIAS, 2000). Este, considerando o Estado como único ator a desenvolver uma diplomacia, assume a palavra paradiplomacia como uma forma de diplomacia não governamental, não importando se for central ou não central, o que significaria qualquer tipo de atividade internacional de caráter não governamental de atores não estatais, incluindo-se aqui corporações transnacionais, organizações internacionais de trabalho, comunidades religiosas, ONGs, *lobbies* internacionais, associações científicas, entre outras possibilidades de atores internacionais. Neste trabalho não será adotado o termo paradiplomacia com o sentido trazido por Der Derian.

Há também estudiosos que contestam o uso do termo paradiplomacia. Alguns preferem falar de outros conceitos, a exemplo de microdiplomacia; outros definem o que seria uma diplomacia dos Estados federados; alguns focalizam o conceito de diplomacia de “múltiplas vias”, enquanto há autores que descrevem o que seria uma diplomacia de múltiplas camadas. Entre autores que contestam o conceito de paradiplomacia, encontra-se Hocking (2004), professor de relações internacionais na Loughborough University no Reino Unido, para o qual os conceitos de paradiplomacia e de protodiplomacia foram criados para reforçar os elementos de conflituosidade existentes entre o governo nacional e os governos subestatais, o que, na sua visão, seria um erro, uma vez que existem imperativos de cooperação entre as duas esferas de governo, ainda que também existam tensões junto ao centro, já que os níveis subnacional, nacional e internacional estão entrelaçados muitas vezes com interesses distintos. Nesta abordagem, a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores no seio de um Estado, devendo, ao contrário, ser considerada como um sistema, em que se imbricam os atores no seio da estrutura estatal, mudando os atores em função dos interesses e da sua capacidade de operar em um ambiente de múltiplas camadas.

Nesta perspectiva, opta o autor por utilizar o termo “diplomacia de múltiplas camadas” ou “diplomacia catalítica”.

Frente à atividade dos atores da paradiplomacia e aos recursos que estes possuem, na maioria das vezes superiores aos recursos dos Estados soberanos, pode-se considerar que se trata de um fenômeno de caráter tanto intensivo, como extensivo e permanente, delineando uma mudança estrutural na lógica do sistema internacional. Desta forma, a paradiplomacia não pode ser vista como

um fenômeno episódico, ainda que se constate a existência de encerramentos de algumas representações internacionais de províncias, e também de alguns governos subnacionais terem decidido por fim à sua política externa. Estudos recentes de muitos autores entendem que o fenômeno possui um caráter evolutivo, já que a realidade empírica vêm evidenciando que apenas o nascimento das ações paradiplomáticas ocorre em caráter pontual, para em seguida, racionalizar-se e tornar-se uma política de fato institucionalizada nos entes subnacionais e globalizada de forma efetiva. Pode-se aqui trazer exemplos deste processo evolutivo paradiplomático, como o caso do Quebec, província canadense fortemente ativa já há quarenta anos em relações internacionais, e a Catalunha, região autônoma na Espanha, há aproximadamente vinte anos com atuação paradiplomática intensa.

A investigação do copioso debate que vem tomando corpo atualmente sobre a mobilização internacional das entidades subnacionais, bem como o acompanhamento das pesquisas empíricas na área são decisivos para denotar a veemente importância do fenômeno paradiplomático, pois além dos seus atores exercerem cada vez mais influência sobre a política internacional contemporânea, sua ação toca todos os domínios no plano internacional, incluindo questões militares, de cooperação, de desenvolvimento e de direitos humanos, além de também desempenhar um papel essencial na atração de investimentos estrangeiros.

Por fim, frente à amplitude do conceito até então trazido, e as características centrais da paradiplomacia com tão relevante magnitude hoje, inevitavelmente emerge a questão quanto às principais razões que propulsionam a crescente evidência deste fenômeno no mundo pós Guerra Fria. Por que então, os entes subnacionais estariam envidando frenéticos esforços na busca da sua inserção internacional?

De fato, a mobilização externa dos governos subnacionais pode aportar-lhes diversos benefícios e soluções para as problemáticas vivenciadas no panorama aqui traçado da nova lógica internacional, frente ao que os autores em sua maioria, demonstram consenso. Há autores que defendem que as duas principais vantagens deste envolvimento são o aporte de benefícios econômicos, que se estenderiam para o governo central como um todo, além do fortalecimento da democracia e do sistema federal, uma vez que o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são mais bem compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional. As divergências eventuais entre os governos subnacionais e o governo central são vistas, neste caso, como naturais numa democracia. Outros autores acrescentam que a inserção internacional

dos entes subnacionais, em especial de cunho econômico, pode contribuir para a diminuição de desigualdades regionais e ser benéfica para a Nação como um todo, desde que sejam preservadas as diretrizes da política externa brasileira e haja coordenação entre os estados-federados.

## **A paradiplomacia municipal *versus* regional: distinções principais**

Um ponto fundamental a ser ora destacado, refere-se ao enfoque do termo paradiplomacia e os distintos níveis de ação no plano internacional oriundos de entes subnacionais, ou seja, situados abaixo do ente central de governo. Em função das características peculiares, e prerrogativas próprias a cada nível de governo, o fenômeno paradiplomático apresenta-se com “uma moldagem própria”, em cada um destes, quando analisado frente às suas várias dimensões, o que será feito na sequência neste trabalho.

Quando do surgimento do termo paradiplomacia, os responsáveis por cunhá-lo dedicaram-se ao estudo dos Governos Não Centrais (GNCs) em geral. Focalizavam assim, tanto a atuação internacional dos governos locais – aqueles mais próximos do cidadão (que normalmente recebem nomes como municípios, *ayuntamiento*, intendência etc...), como de entes subnacionais regionais, instância de poder imediatamente superior à primeira, também chamada de nível intermediário de poder, e que adquire nomes diversos, conforme o país e regime de governo sob o qual se assenta. Incluem-se aqui as províncias (Canadá, Argentina), estados federados (Brasil, EUA), regiões (Bélgica, França), comunidades autônomas (Espanha), *lander* (Alemanha, Áustria) e cantões (Suíça), entre outros.

Os países federados foram os primeiros que viram nascer o fenômeno da paradiplomacia (seguidos de estados unitários europeus). Foram iniciativas de caráter paradiplomático que levaram as províncias canadenses, os Estados americanos, os *lander* alemães e os cantões suíços a intensificar sua presença internacional a partir dos anos 1960, sendo seguidos pelos *lander* austríacos, as regiões e as comunidades belgas, os estados australianos, as comunidades autônomas espanholas e as regiões francesas.

Frente às instâncias aqui referidas, é importante notar qual será o enfoque paradiplomático do texto. Ao fornecer uma visão do conceito, aportando aspectos teóricos do fenômeno, a abordagem deste capítulo focalizará aspectos das várias entidades cujo poder legitimado situa-se abaixo da esfera central de poder, pontuando *pari passu* as especificidades que se mostram presentes nos governos municipais e/ou nos governos regionais, ou seja, em instâncias no

nível imediatamente superior. Posteriormente, nos capítulos subsequentes, em que será apresentado o trabalho empírico realizado pela autora, o enfoque será dirigido exclusivamente para os entes locais, representados pelos municípios brasileiros, foco da presente pesquisa.

Uma distinção esclarecedora é feita por James Roseneau, que identifica os atores “livres de soberania” (*sovereignty-free*), distinguindo-os daqueles “condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*). Subsidiada por esta distinção, Salomón (2007) ressalta que os governos subnacionais municipais e os regionais, ou de nível intermediário, são ambos atores mistos, isto é, combinam características de atores livres e condicionados pela soberania, porém em diferentes proporções. Portanto, a distinção prioritária entre estes seria o grau em que estão condicionados pela soberania, sendo os atores locais municipais mais livres de soberania que condicionados, e vice-versa. Os atores condicionados pela soberania são basicamente os governos centrais, que devido às obrigações inerentes ao exercício da soberania, estão obrigados a ocupar-se, em maior ou menor medida, da multiplicidade de questões pertencentes à agenda global e a distribuir seus recursos e energias para abordar essas questões, possuindo assim uma capacidade muito limitada de eleição dos temas da sua agenda de governo.

Frente à sua condição, a realidade empírica, trazida pelas contribuições de estudiosos do fenômeno paradiplomático, indica que os governos municipais utilizam instrumentos, bem como possuem uma agenda externa, ou seja, temas prioritários para tratamento, e motivações para atuação internacional mais próximas aos atores livres de soberania. (SALOMÓN, 2007) Mas se por um lado as cidades são entes autônomos, por outro, não se pode esquecer que elas são parte integrante do Estado, aspectos que conjuntamente modulam sua ação internacional e que podem ser sintetizados no quadro 2 a seguir.

<b>Crítérios</b>	<b>Municípios</b>	<b>Regiões / Nível intermediário de governo</b>
<b>Autonomia</b>	Desfrutam de maior grau de liberdade e de possibilidades, decorrentes do seu caráter misto, neste caso, beneficiado-se do lado de ator livre de soberania	Maiores limitações e reponsabilidades, próprias dos atores condicionados pela soberania
<b>Agenda</b>	Mais focada, com frequente priorização dos temas sociais	Prioritariamente voltada para o foco econômico-comercial
<b>Instrumentos</b>	Conicionados pela agenda, os instrumentos empregados estão voltados prioritariamente para o desenvolvimento e bem-estar da coletividade, sendo esta a principal motivação da sua ação externa	Utilizam instrumentos inspirados na ação externa do GC, ainda que também utilizem instrumentos típicos dos GNCs municipais, como os irmanamentos; recorrem a instrumentos clássicos de promoção comercial (envio de missões comerciais ao estrangeiro, participação de feiras de negócios...)
<b>Uso da cooperação</b>	Cooperação intermunicipal, cooperação em redes e multilateral	Privilegia relações bilaterais de cooperação
<b>Estrutura paradiplomática</b>	Tende a ser simples, sem canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC	Mais complexa e duradoura, inspirada na estrutura do GC, incluindo canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC, assim como frequente presença de planejamento para sua ação externa.

GC - Governo Central

GNC - Governo não-central

Quadro 2 - Principais distinções municípios X regiões

Fonte: Autora, com base em texto de Salomón (2007).

## O fenômeno paradiplomático: três vertentes de análise

Com base nesse polêmico contexto, Paquin (2004) analisa o fenômeno paradiplomático sob três vertentes distintas, conforme o objetivo e a essência central da ação empreendida, distinguindo: a paradiplomacia clássica (na qual se pode incluir a paradiplomacia voltada para o comércio), a paradiplomacia dos processos de integração regional e a paradiplomacia identitária. Cada vertente analítica surge em um contexto próprio (muitas vezes em circunstâncias ligadas a alguns processos políticos historicamente deflagrados em determinados territórios), trata de determinados temas, e tende a direcionar estratégias e políticas distintas, bem como promover um dossiê específico de ações. Além disso, algumas estratégias e ações verificadas em algumas destas vertentes, mostram-se prioritariamente próprias, ou quase de caráter exclusivo de governos de nível intermediário de poder, enquanto outras, de caráter mais eclético, são também adotadas por governos subnacionais municipais, o que será apresentado adiante.

## A Paradiplomacia Clássica

Com a crise econômica dos anos 1970 e 1980 (petróleo, *welfare state*, etc), a atitude dos governos muda, e passam a adotar uma política ativa, visando a atrair os investimentos das empresas estrangeiras e seus centros de decisão. Esta mudança de atitude coincide com a mudança dos modelos de desenvolvimento econômico que abandonam os modelos de desenvolvimento nacional para favorecer as estratégias orientadas para a promoção do livre-comércio como motor do crescimento, conduzindo à corrida dos territórios para atração de empresas estrangeiras.

A economia global é uma economia obstinada entre as firmas e a concorrência entre estas induz a uma concorrência entre os territórios que procuram atrair as implantações destas (MICHELET, 1999 apud PAQUIN, 2004, p. 37).

Com a dependência aumentada do crescimento das exportações, as regiões e as cidades, que possuem meios para tal, passam a agir sobre o cenário internacional a fim de sustentar as exportações, atrair os investimentos estrangeiros e os centros de decisão econômica. Assim, os grandes dossiês paradiplomáticos clássicos seriam a política econômica e comercial, a promoção de investimentos estrangeiros, a atração de centros de decisões, a promoção de exportações, mas também a ciência e a tecnologia, a energia, o ambiente, a educação, assim como a imigração, a mobilidade das pessoas, as relações multilaterais e os direitos do homem. Sob esta perspectiva, a paradiplomacia clássica ocorreria quando um governo central atribui um mandato a representantes oficiais por meio de um GNC ou por um conselho municipal para negociar com atores internacionais assuntos pertinentes aos dossiês acima mencionados. Paquin (2004) enfatiza porém, que muitas vezes tais negociações ocorrem de forma direta pelos GNCs, sem a existência de intervenções dos governos centrais.

Um acréscimo visto ainda sob esta vertente paradiplomática diz respeito às infraestruturas, e é de fato marcante o caso da Europa, onde a maioria dos projetos de infraestrutura hoje é decidida no plano local e regional e, frequentemente, com a cooperação da região e das cidades fronteiriças, que interagem cada vez mais para implantar políticas de fronteira e para estender infraestruturas de comunicação e de estradas. Similar realidade ocorre com o governo do Quebec e do Estado de Nova York, na busca de entendimentos para melhorar o comércio no corredor norte-sul, com plano de construção de ligação através de trens modernos de alta velocidade (TGV na França), situação similar ao que ocorre entre a Catalunha e a França, com o TGV que em breve assegurará a ligação entre Barcelona – Perpignan (previsão 2012) com previsão de atingir Montpellier



em mais uma década. Assiste-se assim à criação de super-regiões que formam largas entidades econômicas que transcendem a soberania nacional.

### **A Paradiplomacia da Integração Regional**

Os processos de integração regional tendem a engendrar uma transferência de soberania no plano regional, o que leva muitas unidades subnacionais a se mobilizar para a conquista de um papel maior na arena regional, estimulando-as à ação internacional. Diferentemente do período que precedeu os anos 1960, em que a política internacional era dominada por temas que tinham pouco a ver com os campos de competência das entidades subnacionais, com a nova lógica e o rompimento do tradicional conceito de divisão interna e externa, questões como saúde pública, comunicação, transporte, organização do território, cultura e os serviços sociais, domínios que geralmente destacam-se como competências dos Estados federais ou de Estados com estrutura descentralizada, passam a ser cada vez mais tocados pelos constrangimentos da cena internacional e impactam diretamente o local, demandando envolvimento dos governos desta esfera.

O continente europeu evidencia, no seu processo de integração, o esquema mais acabado até hoje, cujo produto é a União Europeia, e nela se percebe, já de há muito, um incremento da importância das cidades como elementos centrais do desenvolvimento das regiões nacionais, países e, especialmente, do próprio bloco. As regiões passaram a ser cada vez mais ativas no seio das instituições e nos processos de tomada de decisões das políticas europeias, e após pressões sobre o governo nacional e sobre as instituições europeias para que um papel maior lhes fosse atribuído, elas conquistaram o poder de intervir em cinco canais de representação dos interesses regionais: o Comitê das Regiões, o Conselho dos Ministros, as Ligações com a Comissão, as Representações regionais em Bruxelas e as Associações transnacionais das regiões europeias. Adicionalmente, o processo de integração europeia encorajou a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa na escala regional, pois as regiões passaram a fazer alianças em escala europeia, no interesse de promover reivindicações particulares, mesmo não compartilhando de uma mesma concepção de Europa.

Já no continente norte-americano, uma realidade a ser exemplificada são os acordos do North American Free Trade Agreement (NAFTA), 1994, pois estes produziram forte impacto sobre os campos de competência das províncias canadenses e o equilíbrio dos poderes, já que supunham aumento do poder

do governo federal para a sua implantação, o que vem levando à mobilização destes governos regionais, buscando ajustes e medidas em benefício dos interesses específicos de cada um. Vários casos decorrentes de políticas do NAFTA vêm gerando polêmicas no Canadá, a exemplo do que vem ocorrendo com os recursos hídricos canadenses que são negociados nos processos de integração da América do Norte, frente ao qual diversos especialistas alertam que o Canadá sofrerá prejuízos. Outro exemplo recente, é o das províncias de Quebec e de Ontário que baniram o herbicida 2,4-D (ácido 2,4 diclorofenóxiacético) em função da legislação ambiental do país que é mais rigorosa que os EUA, levando-as a enfrentar um processo aberto pela Dow AgroSciences. Esta recorreu à Câmara Arbitral do NAFTA, argumentando que a proibição viola os princípios do bloco, uma vez que o herbicida é exportado, produzido e utilizado nos EUA sem restrições. Frente a isso, os governos subnacionais apoiados por diversos grupos ambientalistas, mobilizaram-se para defender o direito do Canadá e impor as suas próprias restrições ambientais e de saúde, independente dos interesses do tratado de livre comércio.

Por sua vez, na realidade da América Latina a paradiplomacia no quadro da integração surge distintamente. O processo de redemocratização do continente na década de 1980 foi articulado com a transição do modelo econômico, e propulsionou um papel político e de gestão que começou a promover mais protagonismo aos governos locais, porém, paradoxalmente ao mesmo tempo, reduzia sua capacidade financeira para cumpri-los. Este contexto levou-os a desenvolver ou ampliar as suas relações internacionais municipais, como forma de encontrar recursos e soluções para enfrentar a crise da transição do modelo de desenvolvimento e as consequências negativas da globalização. Uma evidência disso foram os processos de integração econômica sub-regional na América Latina que estimularam a criação de redes internacionais de cidades destes países com seus próprios meios, a exemplo da rede Mercocidades, criada em 1995, visando a conceder às autoridades municipais eleitas democraticamente a possibilidade de participar de decisões para a integração regional em temas de suas competências, e da Rede Andina de Cidades (RAC).

Um ponto a sublinhar é que, até o ano 2000, não havia um espaço de representação dos governos locais na estrutura do Mercosul, quando foi criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), o que significou uma importante conquista política para o reconhecimento da rede Mercocidades pelos Estados membros do Mercosul. Nos últimos dez anos, vêm se multiplicado as políticas transfronteiriças, bem como novas iniciativas para fortalecimento e ampliação do espaço de representação dos governos locais no Mercosul.

É o caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado em dezembro de 2004, vinculado ao Grupo Mercado Comum, e instalado em janeiro de 2007. O Foro Consultivo constituiu-se em um espaço de participação direta dos governos subnacionais na estrutura institucional do Mercosul fortalecendo a integração regional, mediante a consecução de ações concretas. Suas competências, conforme o regulamento instituído, incluem: pronunciar-se sobre as consultas formuladas pelos órgãos decisórios do Mercosul vinculadas a matérias de competência dos Municípios; propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos municípios, estados federados, províncias e departamentos da região, bem como cooperar ativamente para promover o desenvolvimento da crescente dimensão política da integração.

Aos processos de integração regional neste continente, somam-se outros em curso, que vêm ampliando a tendência da ação internacional dos governos locais latino-americanos, sublinhando-se: a dinâmica das associações de cidades, impulsionadas pelo nascimento da CGLU<sup>3</sup> e a facilidade de interpretação dos problemas municipais no cenário internacional originado no âmbito das redes temáticas do Programa URBAL<sup>4</sup>. Acresce-se a isso a descoberta das cidades de afinidades que as une no campo internacional, bem como das facilidades para o desenvolvimento de alianças, de forma tão simples quanto o desenvolvimento de parcerias na própria esfera nacional, em função das tecnologias disponíveis nestes Programas.

## **A Paradiplomacia Identitária**

O nacionalismo é uma variável das mais importantes e a mais negligenciada no que tange ao estudo da paradiplomacia. A elaboração de estratégias internacionais por parte de nações minoritárias no seio de um Estado multinacional é, entretanto, um fenômeno comum e objetiva buscar recursos que são escassos no nível interno, reforçar a nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada, uma vez que as políticas de construção da

---

<sup>3</sup> Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) foi criada em maio de 2004 como resultado da unificação das três principais redes mundiais, possui como objetivo central fortalecer a representação das cidades e governos locais no cenário mundial.

<sup>4</sup> URBAL é um programa de cooperação descentralizada de dimensão regional, criado em 1995 no âmbito da União Europeia. Organizado em 14 redes de cooperação constituídas segundo uma base temática, visa a resolver problemas concretos de desenvolvimento urbano local, e contempla não só as principais metrópoles das duas regiões, mas também e, sobretudo, um número importante de cidades de pequena e média dimensão. Sua última convocatória ocorreu em 2008 e ainda não há previsão de reabertura para uma próxima chamada.

nação constituem uma característica fundamental de todo projeto nacionalista, além de se fazer reconhecer como nação, no nível internacional. Um fato que merece destaque é que os governos subnacionais mais ativos em relações internacionais são Flandres, Wallonie, Quebec, Catalunha e o País Basco e todos eles compartilham a característica comum do nacionalismo. Destarte, as regiões que têm uma cultura e uma língua próprias são susceptíveis de se aventurar na arena internacional para encontrar recursos e um apoio que lhes falta no nível interno, especialmente quando os atores do centro são hostis às demandas de proteção cultural e de reconhecimento da nação, como é o caso do Quebec que construiu políticas de cooperação com a França e com outros países francófonos, tais como intercâmbio de estudantes, de professores, encontros alternados dos Primeiros Ministros e importação de modelos de desenvolvimento e de instituições públicas.

Nesta vertente de análise, adquire distinção a protodiplomacia, cujo objetivo seria obter a independência e o estatuto de soberano, enquanto a paradiplomacia identitária buscaria o reforço ou a construção da nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, sem interesse em independência. Na abordagem do tema, Paquin (2004) considera que o desejo de uma presença internacional se manifesta com uma intensidade particular nos setores em que este sentimento de alienação é o mais desenvolvido, em especial as relações econômicas para as regiões transfronteiriças, e as relações culturais para as regiões etnicamente assimétricas. A paradiplomacia agiria aqui como um componente do processo de “construção de nação” e reforça o nacionalismo dos movimentos subnacionais, neste caso, acentuando a fragmentação nacional.

Um panorama consolidado das três vertentes da paradiplomacia sob esta perspectiva de análise é apresentado no (Quadro 3) a seguir, evidenciando naturais sobreposições de atividades nestas abordagens, a exemplo de atividades do dossiê clássico no plano comercial que podem estar ligadas também à atividade paradiplomática desenvolvida no contexto de integração regional, assim como muitas atividades paradiplomáticas de caráter identitário podem também estar associadas a questões de integração ou de comércio, ainda que em um patamar eventualmente secundário, dentre outras.

<b>PARADIPLOMACIA</b>	
<b>CLÁSSICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de atração de investimentos e centros de decisão econômica, estas sendo geralmente produto de organismos governamentais ou mistos, cujas técnicas ressaltam o marketing e comportam geralmente quatro vertentes: a construção de imagem atrativa para o território; implantação de serviços para os investidores e uma política</li> <li>• Desenvolvimento de marketing pelos países, regiões e cidades para a atratividade do território</li> <li>• Ações voltadas para sustentar as exportações e encontrar mercados para os produtos das empresas locais</li> <li>• Busca de inovação e eficácia pelas regiões e cidades;</li> <li>• Oferecimento de subvenções governamentais e incentivos financeiros às empresas para a sua instalação</li> <li>• Implementação de campanhas de informação para conquistar público ou decisores de países estrangeiros</li> <li>• Realização de pedidos de empréstimos internacionais para consolidar o desenvolvimento econômico</li> <li>• Políticas de fronteira para estender infra-estruturas de comunicação e de estradas.</li> </ul>
<b>INTEGRAÇÃO REGIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação de entidades subnacionais em canais de representação de interesses regionais</li> <li>• Desenvolvimento de paradiplomacia em rede</li> <li>• Criação de associações de governança cooperativa na escala regional (duas categorias: função de representação e aquelas com lógica funcionalista) sobre o plano regional</li> <li>• Desenvolvimento de laços transnacionais entre movimentos regionalistas subnacionais, afirmando defesa das identidades culturais</li> <li>• Criação de políticas de promoção da cultura, associações de pesquisadores, intercâmbios de estudantes.</li> </ul>
<b>IDENTITÁRIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A paradiplomacia como componente do processo de “construção de nação”, procurando o reconhecimento e a legitimidade sobre o plano internacional</li> <li>• Elaboração de política estrangeira com objetivo de reforço da nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada</li> <li>• Políticas de cooperação com “países mães” para reforçar a cultura, língua e a nação</li> <li>• Movimentos nacionalistas subnacionais buscando reconhecimento de uma identidade coletiva.</li> </ul>

Quadro 3 - Síntese das características e ações das três vertentes da paradiplomacia.

Fonte: Elaborado pela autora com base na visão de Paquin (2004).

## Tipologia da paradiplomacia na visão de distintos autores

O fenômeno paradiplomático é fundamentalmente desigual. Ele sempre se mostrou mais forte nos regimes federais ou com estrutura descentralizada do que em regimes centralizados, como na França, isto é, nos regimes em que as entidades subnacionais possuem numerosas responsabilidades políticas, é o caso, por exemplo, das comunidades autônomas espanholas que são mais ativas que as regiões francesas. Tanto no nível da paradiplomacia dos governos locais, como daquela desenvolvida por governos regionais, constata-se que algumas entidades se destacam de outras, pelo seu nível elevado de atividades internacionais. A província de Quebec, a Catalunha, bem como Flandres e Baviera, são exemplos emblemáticos da pulsante atividade internacional de entes subnacionais situados no nível regional. Já as cidades como Nova York, Londres, Milão ou São Paulo são destaques de desenvolvimento intenso da

paradiplomacia municipal. À evidente assimetria dos casos, soma-se o fato de que muitas entidades subnacionais dispõem de manobra e de recursos de ordem considerável nas suas ações internacionais, distintamente de outras.

A situação da paradiplomacia das entidades subnacionais é também muito diferente de um país para outro, e inclusive no seio de um mesmo Estado, verificando-se, muitas vezes, diferenças marcantes entre a atuação paradiplomática de cidades ou de regiões dentro de um mesmo país. É o caso da Espanha, em que a Catalunha é claramente muito mais ativa que a comunidade autônoma Castilla-La-Manche. Similarmente, o Quebec tem uma política muito impulsionada e dinâmica, enquanto que outras regiões do Canadá elaboraram apenas uma política estrangeira de intensidade muito fraca, a exemplo de Ontário, mesmo sendo este o coração econômico do país e a sua maior província. Por outro lado, além da intensidade, a política estrangeira das diversas entidades subnacionais é também profundamente variada nos seus objetivos, na sua forma, bem como no seu peso, algumas sendo até mais ambiciosas que a política do próprio país soberano. Destarte, frente à diversidade intrínseca ao fenômeno, tanto na pluralidade de ações como de características e fatores que as norteiam, a paradiplomacia pode ser vista sob inúmeras óticas e focalizada sob várias dimensões de análise. Este capítulo aporta distintas categorizações para a paradiplomacia na proposta de relevantes autores que se debruçaram sobre o tema, incluindo aqui seus precursores, Duchacek e Soldatos (1990).

Com base na sua dimensão geopolítica, Duchacek (1990), identifica três tipos de paradiplomacia: a paradiplomacia regional transfronteiriça; a paradiplomacia transregional (ou macrorregional) e a paradiplomacia global. Distingue ainda a macrodiplomacia como a tradicional diplomacia centro-a-centro, à qual concerniriam usualmente questões das áreas de segurança e de soberania e a protodiplomacia que descreveria a política de um estado subnacional com objetivo político-separatista e caráter conflituoso, esta muito dificilmente ocorrendo com entes subnacionais no nível do município.

Já a paradiplomacia regional transfronteiriça volta-se para cidades ao longo da fronteira e consiste em contatos fronteiriços – institucionais formais e, acima de tudo informais – os quais são predominantemente condicionados pela proximidade geográfica e a conseqüente similaridade de problemas comuns e de possíveis soluções. Este tipo de atuação paradiplomática envolve governos municipais e regionais, assim como empresas privadas e cidadãos, em matérias de interesses comuns, tais como aspectos técnicos de cruzamento de fronteira; movimentação de mercadorias; prevenção de contrabando; carregamento de mercadorias roubadas, tráfico de drogas ou compras excessivas através da fron-

teira. Acresce-se aqui o gerenciamento de recursos hídricos, problemas de poluição, transferência de energia; defesa civil; despejos e prevenção de desastres naturais como incêndio e inundações.

Por seu turno, a paradiplomacia transregional descreve conexões e negociações entre governos não centrais que não são vizinhos (contrariamente à paradiplomacia transfronteiriça), mas cujos governos nacionais possuem uma relação de vizinhança. Tais unidades subnacionais são separadas por outras jurisdições estatais ou provinciais, a partir da fronteira nacional, a exemplo, de missões comerciais de províncias canadenses em estados norte-americanos não contíguos, como o exemplo do Quebec no Texas ou em Louisiana. Contrariamente ao caráter mais informal da paradiplomacia regional transfronteiriça ou microdiplomacia, a paradiplomacia transregional assume um padrão mais formal, demandando muitas vezes, questões de protocolo diplomático e gerando tensões potenciais com os representantes externos, oficiais diplomáticos e consulares do governo central.

Já a paradiplomacia global define a ação das unidades subnacionais que entram em contato com governos centrais estrangeiros, indo mais além, com centros financeiros, industriais e culturais em outros continentes. Duchacek (1990) ressalta que a existência de contatos de governos não centrais com os centros de países estrangeiros já é esperada no mundo atual, e no passado, seria mesmo inevitável no caso de contatos de governos não centrais com governos autoritários socialistas, nos quais um partido e o governo central estariam totalmente encarregados de todos os aspectos da economia nacional. É o que evidenciavam as viagens promocionais de negócios à República Popular da China realizadas pela cidade de Nova York e pela Columbia Britânica, província canadense, quando tanto o prefeito de Nova York como o primeiro ministro da Columbia Britânica negociaram diretamente com o governo central chinês e suas agências em Beijing.

A contribuição seminal de Soldatos (1990) frente ao tema mostrou-se bastante ampla, tendo proposto diversas tipologias para o fenômeno paradiplomático, e analisado este sob múltiplas dimensões, algumas delas direcionadas para o foco das regiões, enquanto outras são voltadas para a visão das cidades. Desta forma, são quatro as categorizações apontadas: a) a dimensão geopolítica e questões de interesse para tratamento; b) a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo central; c) o tipo de segmentação das ações internacionais, conforme os diferentes níveis de governo nos quais elas se realizam e d) o caráter de proatividade da internacionalização, o que produziria duas categorias distintas de cidades. Na primeira proposta, o autor utiliza

uma terminologia próxima a algumas categorias propostas por Duchacek (1990), atribuindo, porém a estas um significado que extrapola o preliminar enfoque geográfico *stricto-sensu* (Figura 5):

- A paradiplomacia global (aqui o termo “global” usado preponderantemente no sentido funcional em detrimento do sentido geográfico), na qual as unidades federadas tratam questões concernentes ao sistema internacional no seu conjunto, a exemplo de guerra e paz ou liberalização do comércio internacional, indicando o autor, que este tipo do fenômeno não é comum, uma vez que unidades federadas usualmente tratam questões de “*low politics*” (cultura, educação, cooperação etc);
- A paradiplomacia regional, na qual as questões envolvidas são de relevância regional para as comunidades que atuam, por exemplo, questões envolvendo relações entre uma província de um país e um estado de um país vizinho – este tipo de paradiplomacia poderia ser vista ainda de duas formas: a macrorregional, quando os atores tratam questões ligadas a comunidades que não são contíguas, a qual pode tornar-se politizada, mesmo tratando questões de “*low-politics*” e a microrregional, quando as questões tratadas concernem a comunidades que são geograficamente contíguas, esta, na maioria das vezes, gerando mínimas controvérsias e podendo ainda ser de dois subtipos (transfronteiriça ou fronteiriça, quando a contiguidade implica em fronteira comum).

Sob outra perspectiva analítica, Soldatos (1990), focaliza a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, e distingue as ações internacionais do tipo cooperativas e as paralelas (Figura 6): as ações cooperativas seriam aquelas coordenadas pelo governo federal por meio de acordos ou de relações institucionais permanentes ou *ad hoc*, ou ainda desenvolvidas de modo conjunto, missões internacionais conjuntas realizadas entre *Länder* e governo central na República Federal Alemã, por exemplo; já as ações paradiplomáticas paralelas ou substitutivas não são ações conjuntas, podendo ser desenvolvidas em clima harmônico, com ou sem monitoramento federal, nas quais o governo federal aceita a ação internacional independente de uma unidade federada, ou podem ser conflitantes com o governo federal, quando este se opõe à ação, no seu conteúdo ou na sua forma.



<b>Global</b>		
<b>Regional</b>	Macrorregional	
	Microrregional	Transfronteiriça
		Fronteiriça

Figura 5 - Tipologia de Paradiplomacia  
 Fonte: Elaborado pela autora baseada na visão de Soldatos (1990).

<b>Cooperativa</b>	<b>Coordenada</b> (Pelo Governo Federal)	
	<b>Conjugada</b> Unidade subnacional com governo federal	
<b>Paralela</b>	<b>Harmoniosa</b>	Com monitoramento federal
		sem monitoramento federal
	Fragmentação	

Figura 6 - Tipologia de ações paradiplomáticas  
 Fonte: Elaborado pela autora baseada em Soldatos (1990).

Os tipos de segmentação das atividades paradiplomáticas foram outra dimensão de análise de Soldatos (1990) frente ao fenômeno, classificando-o de acordo com a segmentação territorial ou vertical e a segmentação funcional ou horizontal. A segmentação vertical concerne aos diferentes níveis de governo, (federal, unidades federadas e municipalidades) quando estes são diretamente ativos na área de relações internacionais e elaboração de políticas, enquanto a segmentação funcional ou horizontal é vista quando no mesmo nível de governo diferentes departamentos ou agências governamentais são diretamente envolvidos nos assuntos internacionais, devido ao processo de “domesticação” da política externa, ou seja, voltando-se para a área de *low-politics*. O autor enfatiza que o conceito de segmentação não indicaria sempre um fenômeno desintegrativo, podendo ser, em muitos casos, um processo de racionalização na política externa e aceito como tal por governos federais.

Já no foco específico da paradiplomacia das cidades, Soldatos (1996) propõe uma tipologia, identificando dois diferentes tipos de internacionalização: aquela de caráter passivo e, opostamente, a internacionalização ativa, com base em critérios definidos a partir de uma observação comparativa em cidades dos continentes europeu e norte-americano. O autor distingue o que denomina de cidade-espço e de cidade-ator, conforme os critérios que estas atendem no seu processo de internacionalização, bem como no grau de intensidade da presença de tais atributos, estes dependendo diretamente dos objetivos perseguidos pelas mesmas. O quadro consolidado a seguir apresenta os principais atributos destas duas categorias, na visão do referido autor. A cidade-espço se encontra envolta pelas forças e fluxos internacionais, possuindo, porém uma envergadura de ação prioritariamente regional, e não acolhendo instituições e serviços de importância estratégica, como grandes organismos e firmas internacionais, serviços estratégicos etc. Frente a tais características, a cidade-espço demonstra um caráter subalterno, imposto e frágil do seu desenvolvimento internacional.

Opostamente à cidade-espço, a cidade-ator apresenta uma atividade internacional largamente dinâmica, acumulando diversos atributos que a distinguem

da cidade-espaco, tais como um conjunto de serviços de suporte às atividades-chave de cunho econômico-internacional, grandes escritórios internacionais de advocacia, firmas de auditoria e escritórios de arbitragem internacionais, instituições financeiras e bancárias de grande porte, possuindo ainda uma potente e sofisticada infraestrutura de transporte e telecomunicações, entre outras. Ela recebe, também, elites dirigentes de todo o mundo e, de modo sistemático, é sede de encontros e diversos tipos de atividades internacionais. Além disso, uma cidade-ator sedia grandes organizações estrangeiras, firmas, instituições científicas e organismos internacionais-chave, incluindo representações diplomáticas, consulados, representações comerciais e turísticas, além de ONGs. Adicionalmente, em função de sua internacionalização fortemente ativa, a cidade-ator faz parte de redes internacionais de alta-tecnologia e de serviços-chave, (notadamente de grandes redes financeiras internacionais e de telecomunicações) e exporta importantes fatores de produção, definindo claramente a estratégia da sua trajetória internacional.

<b>Características</b>	<b>INTERNACIONALIZAÇÃO</b>	
	<b>PASSIVA</b>	<b>ATIVA</b>
	<b>Cidade-espaco</b>	<b>Cidade-ator</b>
Recebe fatores de produção do estrangeiro, bem como fluxos de comércio internacional	●	●
Hospeda instituições estrangeiras/internacionais	●	●
Acolhe regularmente encontros e atividades diversas internacionais	●	●
Oferece serviços de suporte às atividades socioeconômicas internacionais-chave		●
Sedia organismos "internacionais-chave" e grandes firmas estrangeiras		●
Recebe elites dirigentes de todo o mundo		●
Participa de grandes redes internacionais de alta-tecnologia e de serviços de ponta		●
Planeja e traça a estratégia de sua trajetória internacional		●
Exporta fatores de produção		●
Apresenta presença no estrangeiro de suas instituições econômicas, sociais, científicas e culturais		●
Participa de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades, celebrando acordos internacionais		●
Possui uma população de diversificada composição étnica		●

Quadro 4 - Internacionalização ativa vs. passiva.

Fonte: Elaborado pela autora baseada na visão de Soldatos (1990)

Uma análise da paradiplomacia com base em uma conjugação de critérios distintos que se cruzam matricialmente foi proposta por Eric Philippart (1999, apud PAQUIN, 2004), tendo focalizado as seguintes dimensões: o raio geográfico da ação, o modo operatório, o objetivo e o domínio prioritário de ação, além do seu limite e das ações desenvolvidas pelas entidades subnacionais. A partir deste conjunto de critérios, o autor distingue a paradiplomacia “mínima”, a paradiplomacia “menor”, a “maior”, a “máxima” e a “protodiplomacia”.

Na paradiplomacia “mínima” as ações não ultrapassam o quadro fronteiro, a cooperação seria fundamentalmente seu *modus operandi* e as ações desenvolvidas seriam prioritariamente voltadas para o domínio econômico, sendo, porém, às vezes dirigidas para a área social e cultural. Tais ações objetivam a cooperação clássica como no contexto europeu sobre a cooperação transfronteiriça das autoridades territoriais. Similarmente à paradiplomacia “mínima”, a paradiplomacia “menor” desenvolve relações limitadas a um quadro geográfico transfronteiriço ou transregional, com um modo operatório fortemente cooperativo e ações paralelas harmoniosas com o Governo central. Os domínios de ação aqui são múltiplos, porém essencialmente econômicos, com ações limitadas, dirigidas para promoção de exportações e missões econômicas, podendo chegar, porém, à abertura de escritórios nas capitais financeiras mundiais e representações em cidades estratégicas. A paradiplomacia “maior” desenvolve-se também com um modo operatório fortemente cooperativo, havendo, no entanto aumento de ações harmoniosas bem como conflituosas com o governo central. Suas ações incluem o plano político, alimentadas por um sentimento regional e objetivando um ganho maior para a entidade subnacional. O dossiê de ações inclui a participação em associações internacionais, relações internacionais com GNCs, abertura de escritórios internacionais de promoção de investimentos e de exportações, e elaboração de políticas para a educação, tecnologia, ajuda ao desenvolvimento etc.

Já a paradiplomacia “máxima” atinge qualquer território no nível global e considera todos os tipos de domínios de ação, concorrendo com o Estado central naqueles que são, a princípio, de sua competência. É alimentada por um regionalismo ou um nacionalismo muito forte, e busca maximizar ganhos regionais para construir o Estado subnacional ou reforçar a nação minoritária em um país multinações. Já a protodiplomacia dirige sua estratégia também geograficamente para o nível global e com ações nos diversos domínios, havendo, contudo coexistência de diferentes modos operatórios com tendência à escalada conflitual com outras esferas de poder, sobretudo porque visa a preparar o advento da independência. São casos protodiplomáticos contemporâneos

emblemáticos a comunidade Flamenga, a região da Wallonie e a comunidade francesa da Bélgica.

Outra contribuição para o entendimento do fenômeno paradiplomático foi advinda de Van Der Pluijm (2007) que, focalizando a atuação paradiplomática das cidades, propõe estruturar este campo em seis dimensões para as quais frequentemente as ações externas trazidas na literatura se direcionam, ainda que muitas delas possam mostrar-se pertinentes a mais de uma dimensão. As dimensões propostas para análise destas ações são: segurança, desenvolvimento, economia, cultura, e ainda as dimensões cooperativa e representativa.

Frente à primeira dimensão, lembra que o envolvimento histórico de cidades nas situações de conflito, na busca da paz não é novo, sendo, contudo, após a Guerra Fria que as relações entre as cidades se intensificam. Assim, nos últimos anos, a resolução de conflitos tornou-se uma dimensão importante da diplomacia das cidades e estas vêm se mostrando ativas em ambientes pós-conflitos como na Colômbia, Kosovo e Serra Leoa, bem como nos recentes conflitos do Iraque, Israel e territórios palestinos, e também no Sri Lanka. Os projetos de irmanação entre cidades na Europa Oriental e os EUA e Alemanha e Leste Europeu, e, mais tarde, cidades na América Latina e África, eram todos, de uma ou outra forma, voltados para solução de conflitos e reconstrução pós-conflito, segundo enfatizado pelo autor.

Por outro lado, sob esta vertente analítica, salienta-se que a percepção atual da conexão entre desenvolvimento e segurança tem, frequentemente, levado as cidades a se moverem da clássica irmanação para um novo papel na resolução de conflitos e desenvolvimento de uma boa governança local, o que na sua visão, vem se tornando um dos maiores objetivos da política externa das cidades. Acrescenta ainda que as atividades paradiplomáticas das cidades frente a conflitos podem desenvolver-se em três momentos:

- Antes de qualquer violência, empreendendo esforços diplomáticos para prevenção, por meio de ações como conferências de “diplomatas” das cidades ou de regiões para prevenir guerras, ou esforços diplomáticos de associações de municipalidades, por exemplo;
- Durante a situação de conflito, com desenvolvimento de diálogo (muitas vezes quando não mais se mostra factível aos governos estatais atuarem no conflito), além de provimento de assistência, como fizeram várias cidades canadenses no apoio ao Programa de gerenciamento municipal de territórios palestinos, desenvolvendo atividades-chave como melhoria do gerenciamento de resíduos sólidos, treinamento em gerenciamento financeiro, liderança etc.;

- Após o fim dos conflitos, com atividades diplomáticas dirigidas para aperfeiçoar ou desenvolver estruturas locais democráticas.

Já na dimensão de desenvolvimento, as comunidades locais evidenciam um importante papel na assistência ao desenvolvimento, e alguns estudiosos ressaltam que estas atividades podem ocorrer sob duas modalidades: a) assistência para o desenvolvimento humanitário dirigida para as crises de longo prazo, realizando atividades que variam desde empréstimos internacionais ou transferências monetárias para construção de escolas, até o compartilhamento de informações e de tecnologia, ou ainda a atividades para promoção da democracia com a melhoria da governança local e b) assistência para o desenvolvimento emergencial nas crises súbitas, por meio de donativos financeiros em períodos subsequentes a catástrofes.

Pela perspectiva analítica da terceira dimensão proposta por Van Der Pluijm (2007), existiriam dois modos pelos quais os “diplomatas” das cidades poderiam assegurar ganhos econômicos para estas: atraindo turistas, empresas internacionais e eventos para suas cidades; exportando serviços e conhecimento, ou celebrando acordos de parcerias com outras cidades que possam promover benefícios mútuos. Van Der Pluijm (2007) enfatiza a crescente aplicação de modelos de marketing de negócios às cidades (*city marketing*), visando à criação de marca e à definição de posicionamento das cidades como marca de valor para gerar efeitos econômicos positivos, o que vem sendo alvo de uma profusão de debates na atualidade.

Focalizando a paradiplomacia das cidades sob a dimensão cultural, muitas abordagens defendem que esta é uma das mais importantes partes da “diplomacia das cidades”, e ressaltam que muitas atividades internacionais deste nível de governo focalizam a troca de valores referentes à liberdade, de expressão, religião e orientação sexual, dentre outros. Além disso, sabendo-se que a cultura está no coração das estratégias urbanas, esta dimensão demonstra ter intrinsecamente uma vocação de promoção dos direitos humanos, fomentando uma “modelagem” da consciência da sociedade e podendo trabalhar para melhorar a qualidade de vida dos povos.

Apesar da dimensão de “redes” ou “cooperativa” fazer parte da proposta das seis vertentes de análise da paradiplomacia das cidades, é evidente que esta não é um objetivo diplomático nela própria, sendo mais um meio para alcançar maiores objetivos, tais como incremento da segurança, ganhos econômicos ou no plano cultural. Por outro lado, sabe-se que a cooperação entre cidades não é algo novo, e dentre os muitos exemplos estaria a França, que já exibia nos anos

1990 o impressionante número de conexões entre cidades que totalizavam 3.753 ligações (VAN DER PLUIJM, 2007, p. 28). Um ponto importante a relevar neste caso, frente à dimensão cooperativa, é a finalidade de grande parte dos irmanamentos entre cidades que parecem apontar mais na direção de interesses de base cultural ou educativa, havendo, porém autores que indicam que esta realidade parece sofrer mudanças e sublinham que cada vez mais, as cidades vêm se voltando para formas mais pragmáticas de cooperação intermunicipal, visando a proteger os seus interesses nos órgãos decisórios das respectivas regiões, além de compartilhar informações, tecnologias e *best-practices*.

A sexta dimensão proposta por esta corrente analítica do fenômeno paradiplomático é a de representação, e envolve atividades paradiplomáticas cujo objetivo é representar as cidades junto a órgãos supranacionais, blocos, como União Europeia, Mercosul, órgãos do sistema ONU etc. Além disso, fora das estruturas da organização internacional, as cidades tentam influenciar decisores também no nível individual por meio de lobby. Importante ainda informar que, no atual sistema das Nações Unidas, as cidades e associações de cidades, como a CGLU, já são parceiras frequentes de diálogo no vários comitês da Assembleia Geral, como em Agências da ONU, por exemplo, no Programa UN-Habitat. Contudo, apesar do crescente movimento das cidades e de já haver algum espaço de diálogo obtido por estas, verifica-se que as organizações internacionais ainda são domínio dos Estados e que as cidades ainda têm muito a clamar por uma posição nestas organizações, em especial as pequenas, conforme enfatizado por diversos autores.

Após o extenso panorama taxonômico da paradiplomacia aqui aportado, verifica-se que ele propicia um amplo entendimento do fenômeno, com base nas inúmeras dimensões analíticas que delineiam as propostas tipológicas trazidas, constatando-se que muitos pontos explorados por estas abordagens se entrecruzam, porém, muitos se mostrando de fato similares, enquanto outros, na sua maioria, apontam complementaridade, propiciando um alargamento do nosso campo de compreensão do tema. Pode-se ainda constatar que as dimensões presentes nas proposições dos autores foram voltadas preponderantemente para: o eixo geopolítico, a relação estabelecida com o ente central, o tipo de segmentação das ações, ou seja, os níveis de governo que dentro de um mesmo ente desenvolvem atividades externas, o raio geográfico da ação, objetivos pretendidos ou questões de interesse tratadas, o modo operatório utilizado, e o domínio prioritário de ação.

Tal diversidade de categorias denota uma vasta possibilidade de conformação do fenômeno focalizado, com base no cruzamento de todas as suas

características e dimensões, permitindo-nos constatar a pluralidade de facetas sob as quais a atividade internacional dos entes subnacionais pode se apresentar, quer seja no nível dos municípios ou de entes subnacionais de nível intermediário, tais como estados federados, regiões, províncias, comunidades autônomas etc., o que reforça a importância da varredura no campo ora promovida.

## **Estratégias e estilos paradiplomáticos**

No foco dos governos subnacionais em geral, tanto os governos municipais quanto os regionais, de instâncias em nível imediatamente superior e, ainda entendendo distintamente política externa como atividade planejada e ação externa como uma mera prática, nem sempre estruturada, uma visão preliminar deste tópico denuncia que muitas entidades subestatais têm ou aspiram ter uma política externa, mas não se atrevem a assumir tal posição, conforme alguns estudos recentes argumentam. Desta forma, o termo paradiplomacia seria usado tanto por analistas, como por alguns formuladores de políticas externas subnacionais como uma espécie de eufemismo que evitaria falar da política externa de um nível de governo não central. Isto remeteria à questão central que é: se os governos subnacionais podem ou não ter uma política externa. (SALOMÓN, 2007) Tema esse que é alvo de amplo debate hoje.

Por outro lado, a política externa dessas entidades seria derivada de suas responsabilidades de governança e não de suas obrigações de governo, diferentemente do que ocorre com os governos centrais. Sob esta perspectiva, frente à sua condição mista (*sovereignty-free* e *sovereignty-bound*), os governos subnacionais possuiriam uma maior liberdade para desenhar sua agenda e focalizar suas ações e objetivos específicos, com liberdade para adotar estratégias de atuação que frequentemente são formuladas por atores não estatais, a exemplo da formação de coalizões com outros atores e a perseguição de seus objetivos por meio de persuasão e difusão de ideias e valores, isto, em maior grau, nos municípios. Além disso, a dupla condição destes governos os conduziria, diferentemente, a priorizar temas para tratamento, estes consequentemente delineando, de modo distinto, suas agendas, bem como os levaria a utilizar instrumentos específicos para sua implementação. Por outro lado, é importante notar que os governos subnacionais não estão obrigados a desenvolver uma política externa, fato que os leva frequentemente à falta de continuidade e articulação de suas ações.

Frente a estas considerações, alguns governos subnacionais teriam uma política externa no sentido de um plano concebido e articulado, e não apenas uma simples prática, elaborando deliberadamente uma estratégia destinada a alcançar seus objetivos além das fronteiras estatais e desenvolvendo instrumentos e estruturas institucionais para fazê-lo. Já outros se limitariam a ter uma ação externa sem uma estratégia exterior preconcebida e com pouca ou nenhuma coordenação entre as diferentes instâncias do governo subnacional.

Tentando entender as diferenças estruturais que conformam as estratégias e ações paradiplomáticas dos municípios, distintamente das regiões, Salomón (2007) argumenta que os governos regionais são, em maior medida que os governos locais, os defensores naturais dos interesses econômico-comerciais do território que governam e por outro, enfatiza que a principal motivação da paradiplomacia municipal em todo o mundo é a busca de recursos internacionais, no atendimento de uma agenda prioritariamente voltada para temas sociais. Por seu turno, pesquisas realizadas pelo Observatório de cooperação descentralizada União Europeia-América Latina (2008) entendem que apesar de a inserção internacional das cidades guardar frequentemente os aspectos solidários, ela possui um caráter fortemente político.

Focalizando os municípios, a análise da literatura recente no campo da paradiplomacia vem mostrando que os motivos, estratégias, recursos, instrumentos e limites dos poderes locais, em busca da inserção internacional, diferem muito. Buscando entender este nível de governo e as suas relações internacionais em contextos de integração regional, aponta que a experiência mostra que o significado e alcance da presença destes governos na arena internacional estão determinados, em grande parte, pelas características do “entorno internacional imediato”, identificando aqui duas dimensões de análise: a dimensão horizontal que estaria refletida nas estratégias de cooperação e alianças transfronteiriças, e a dimensão vertical, que se mostraria na participação da formulação de políticas comuns ao bloco. Resgatando a visão de autores relevantes da literatura da área, pode-se apontar como estratégias de internacionalização mais utilizadas pelas cidades:

Estratégias de participação ativa na vida internacional (por meio de participação em eventos, *city marketing* e associações internacionais); Estratégias de estímulo das organizações internacionais de cidades e poderes locais; Estratégias de participação nos processos de integração regional; Estratégias de promoção e constituição de redes de cidades; Estratégias de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema de cooperação internacional. (BORJA; CASTELLS, 1997, grifo do autor)



Por outro lado, a participação em redes de cidades e nos processos de integração regional é apontada por alguns estudos como as estratégias que melhor respondem, ao menos em algumas regiões do mundo, como o Cone Sul, aos desafios do novo marco da gestão urbana (ROMERO, 2004). Batista, Jakobsen e Evangelista (2008) acrescentam que a participação nos programas e iniciativas adotadas pelas instituições multilaterais – como o programa Habitat da ONU, o Programa de Gestão Urbana (PGU) e o de *Citties Alliance* do Banco Mundial, bem como o Programa URBAL da União Europeia (encerrado provisoriamente em 2009), também são estratégias que proporcionaram um ambiente favorável ao desenvolvimento de relações internacionais municipais.

Já outros autores entendem que o desenvolvimento de uma estratégia de promoção de imagem é um importante elemento da política exterior subnacional no mundo atual. Segundo alguns estudiosos como Benach e Sanchez (1999), “a construção de uma cidade-modelo é por si mesma, uma estratégia de internacionalização”. Neste caso, as “soluções urbanas” das “cidades-modelo” passam a valer não em si mesmas, mas pelo seu lugar de origem, ou seja, quando a cidade é tornada produto, sua logomarca transfere valor simbólico a qualquer produto a ela associado, seja um serviço oferecido por sua prefeitura, seja a cidade em si como roteiro turístico ou ainda o *know-how* associado a uma gestão urbana eficiente, por exemplo. Sob este ponto, Sanchez (2003) analisa que os atores das instâncias políticas de produção e irradiação de discursos e imagens de “cidades-modelo” têm focalizado diversos âmbitos para lançá-las no mercado internacional de cidades, a exemplo de modelo em gestão urbana eficiente, soluções urbanísticas de transporte, em preservação de áreas verdes e reciclagem de resíduos, capacidade de organizar megaeventos, entre outros. Um nítido exemplo de excelência é o caso de Barcelona e o modo como esta trabalhou a sua imagem de “modelo Barcelona” a partir da exportação de *know-how* diante do sucesso da organização das Olimpíadas em 1992, bem como da difusão do seu modelo de planejamento estratégico fortemente orientado para o mercado latino-americano, o que promoveu forte repercussão nos governos locais brasileiros.

Frente à realidade hoje adotada por muitos governos subnacionais de construção de uma imagem de “cidade-modelo” como estratégia de internacionalização, Sanchez (2003) chama a atenção para os grandes custos assumidos pelas administrações locais para implementar as mudanças estruturais necessárias à adaptação das cidades às novas exigências do cenário internacional, sobretudo sob pressão dos grupos do capital internacional com interesses localizados. Adicionalmente, lembra que tais custos são socializados,

à medida que esses são assumidos pelas administrações públicas. Merece aqui destaque a assertiva da autora (SANCHEZ, 2003, p. 298):

O urbanismo da reestruturação, dos projetos e obras transformados em ícones imagéticos, organiza grande parte do seu poder retórico e político por meio do apelo à comunidade como panacéia para os males sociais, econômicos e urbanos.

Mudando o foco de análise e direcionando-a para as regiões como atores internacionais, Hocking (2004) identifica duas estratégias básicas para o exercício da paradiplomacia por este nível de governo: por meio de atuação direta no cenário internacional, representando o papel de atores internacionais “principais”, buscando seus próprios interesses; e indiretamente, como mediadores, exercendo influência sobre governos nacionais para atingir os seus propósitos. Dentre os muitos exemplos de ações externas diretas destas entidades está o caso da Colômbia-Britânica, província canadense, frente ao conflito do salmão entre Canadá e Estados Unidos. No interesse de pressionar o governo para entender a questão, a província enviou esforços próprios que permitiram reunir uma *expertise* internacional que possibilitou atrair a atenção do governo do Canadá para solucionar o problema. Hocking (1993 apud PAQUIN, 2004, p. 112) acrescenta ainda que é possível que entidades subnacionais de dois países adotem estratégias de união contra os seus próprios governos centrais, como foi o caso de governos subnacionais dos EUA e do Canadá que promoveram uma colaboração entre si buscando medidas contra a proliferação de chuvas ácidas e a deterioração ecológica dos Grandes-lagos, frente à falta de solução dos dois governos federais para o caso.

Prosseguindo com o enfoque estratégico paradiplomático de regiões, Keating (2000) argumenta que as estratégias adotadas por este nível de governo ficam conformadas por suas motivações e suas estruturas de oportunidade, diferentemente do que ocorre com a diplomacia estatal convencional, que frequentemente persegue um interesse nacional específico no cenário internacional. O autor atenta para o fato de que a ação paradiplomática é muito mais “específica e delimitada, sendo muitas vezes oportunista e experimental”, e revestida de uma forte lógica funcional. Contudo, considera que as decisões políticas são o aspecto-chave na hora de decidir as estratégias e iniciativas destes entes. Um exemplo pode ser trazido com a província canadense de Quebec que tem seguido uma política exterior ativa como parte de uma estratégia de construção nacional, o que envolve sua aceitação do livre comércio e o desenvolvimento de uma “política cada vez mais em colaboração com o mundo de negócios e os

interesses sociais” (BALTHAZAR, 1991 apud KEATING, 2000), ainda que isto possa mudar com diferentes partidos no poder.

Além disso, defende Keating (2000) que a paradiplomacia das regiões também se caracteriza por um alto grau de participação por parte da sociedade civil e do setor privado, com variações que dependem de fatores políticos e institucionais. Na Alemanha, por exemplo, onde existem governos regionais fortes, estes tendem a definir por si mesmos quais são os interesses regionais e as estratégias para atingi-los. Já na Catalunha, dá-se uma maior presença de associações privadas em colaboração com o governo regional ou atuando na sua representação. Neste sentido, Paquin (2004) argumenta que certas regiões adotam uma estratégia de inspiração neocorporativista, construindo um modelo de desenvolvimento fundado sobre uma parceria entre o governo, suas agências econômicas e o setor privado, cimentado por uma cultura e um projeto político orientado para a edificação da nação-região, considerando que as atuais políticas econômicas regionais se integram a um plano de conjunto para incluir a região no mercado.

Por fim, após o sobrevoo às várias contribuições dos diferentes autores aqui apresentados, pode-se constatar que estes aportaram aspectos peculiares e fortemente complementares quanto ao caráter estratégico paradiplomático, tanto no que tange aos governos municipais, quanto aos governos regionais, descortinando uma ampla gama de possibilidades estratégicas para estes atores agirem na arena internacional. Contudo, torna-se primordial enfatizar, aqui concluindo, que tais possibilidades estratégicas deverão ser utilizadas pelos governos subnacionais com rigoroso conhecimento não apenas das alternativas estratégicas existentes, mas também do complexo “campo de batalha” que eles enfrentam ao adentrar no cenário internacional, e mais ainda, com uma visão de longo prazo, imprescindível para a implantação de uma política externa dos governos. Além disso, o caráter imperativo de uma análise criteriosa da matriz de possibilidades estratégicas paradiplomáticas justifica-se também em função da necessidade de seleção destas não só em conformidade com as condições próprias destes atores mistos, mas também em consonância com o contexto externo e interno, seus interesses, recursos, características peculiares culturais do território que governam, e principalmente, em consonância com o grau evolutivo da experiência de atuação internacional destas entidades.

## **Mecanismos e ferramentas paradiplomáticas**

Um ponto relevante a ser aqui trazido para discussão, diz respeito à larga gama de ferramentas paradiplomáticas que podem ser utilizadas por entidades subnacionais, quase tão amplas quanto aquelas dos Estados centrais, à exceção fundamental da força militar. Neste sentido, constata-se que a implementação da política externa subnacional se faz, em parte, com meios, estruturas e instrumentos similares aos do catálogo usado pelos governos centrais, porém com algumas especificidades e, por outro lado, mediante práticas mais próprias dos atores “livres de soberania”.

Ademais, evidencia-se uma forte relação entre os instrumentos empregados pelos atores subnacionais e a sua agenda externa, havendo conseqüentemente diferenças entre os instrumentos utilizados pelos governos locais e aqueles regionais, para sua ação internacional, conforme diversos autores enfatizam, a exemplo de Batista, Jakobsen e Evangelista (2008) e Salomón (2007). Esta última concebe que o catálogo de instrumentos e práticas exteriores dos governos locais apresenta como característica a presença, em maior ou menor medida que os governos regionais, de práticas compartilhadas com setores “livres de soberania”. Frente a esta característica, ressalta a facilidade dos governos locais formarem parte de redes internacionais dos mais variados tipos, com objetivos pontuais ou a longo prazo, mais gerais ou mais específicas, com governos do mesmo nível ou com outros setores (burocracias de organizações internacionais, ONGs, movimentos sociais), ressaltando ainda a atividade destacada de muitas autoridades de governos subnacionais em foros predominantemente não governamentais.

Ao prescrutar a literatura no entendimento dos instrumentos paradiplomáticos utilizados pelos governos não centrais, verifica-se um consenso da maioria dos autores quanto às principais ferramentas adotadas. Entretanto, alguns focalizam a dimensão operativa dos instrumentos voltados exclusivamente para a esfera externa, enquanto outros promovem uma ampliação desta visão, alcançando aspectos que se constituem em pilares para o uso do vasto instrumental paradiplomático existente, e incluem no seu repertório as ações que se desenvolvem na esfera interna para viabilizar sua ação externa. Este raciocínio apoia-se na ideia de que para os governos subnacionais alcançarem o objetivo de inserção de suas regiões nos fluxos globais de comércio de investimentos, dependem de vantagens competitivas que uma região apresenta em relação a outras.

As evidências indicam que os governos locais têm institucionalizado em suas interações algumas práticas próprias (em certa medida muito maior que os governos regionais), não extraídas do catálogo da diplomacia estatal, conforme Salomón (2007) ressalta, em especial:

- A irmanação ou irmanamento de cidades – também conhecida como *twinning*, corresponde a acordos de cooperação bilaterais com conteúdo diverso entre dois governos locais, fundamentados em interesses ou afinidades comuns, tais como políticas, culturais ou econômicas. De acordo com Salomón (2007), esta seria possivelmente a prática mais tradicional e reconhecida na paradiplomacia deste nível de governo. Estudos do Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia – América Latina realizados em 2008 indicam que o perfil das cidades deste continente que possuem experiência em irmanamentos corresponde em geral às metrópoles e às cidades de médio porte; acrescentam ainda que dois terços dos irmanamentos são celebrados com cidades de países desenvolvidos da Europa, EUA, Canadá, Austrália e Japão, havendo também vários casos de relações de cidades latino-americanas com cidades da China, Índia, Leste Europeu, África e Médio Oriente;
- O intercâmbio de “boas práticas” de gestão urbana seja bilateral ou multilateral;
- Outras práticas já tradicionais no catálogo de instrumentos dos governos locais de caráter mais simbólico, que podem às vezes ter consequências materiais muito importantes, como a declaração de um município como “livre de armas nucleares” ou como “santuário de refugiados”.

Tais práticas de caráter peculiar dos governos locais apontadas somam-se ainda à sua facilidade para formarem parte de redes internacionais diversas. Carece referir-nos aqui aos diferentes tipos de redes internacionais, conformadas com base nos objetivos da sua constituição, e nas quais os governos subnacionais municipais podem inserir-se. Na prática, contudo, um aspecto que se verifica é que apesar da riqueza existente no amplo leque destas organizações reticulares, nem todos os municípios possuem condições mínimas para a elas se associarem, já que isto demanda taxas de adesão e custos para a participação em encontros internacionais diversos. Batista, Jakobsen e Evangelista (2008) identificam nos seus estudos os seguintes tipos de redes internacionais de cidades:

- Voltadas para intensificar e consolidar processos de integração regional, compostas de entidades de alcance territorial bem definido, a exemplo das redes Mercocidades e Eurocidades;
- Com foco temático definido, por exemplo, dirigida para o meio ambiente urbano;
- Redes temáticas diversas nascidas sob os auspícios do Programa URBAL (promovido pela Comissão Europeia para o intercâmbio entre cidades da União Europeia e da América Latina, cujo objetivo principal é o desenvolvimento da cooperação direta entre os diferentes agentes e governos locais e regionais, por meio de encontros, intercâmbios e transferência de conhecimentos e de transferências), cuja segunda etapa aprovada em dezembro de 2000 gerou um total de quatorze redes institucionalizadas, dentre elas, droga e cidade; conservação dos contextos históricos urbanos; luta contra a pobreza urbana; promoção das mulheres nas instâncias locais e cidade e sociedade da informação;
- Redes temáticas não inclusas em programas europeus – a exemplo da Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE); Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI) com sede em Toronto-Canadá; e Centro Ibero-Americano de desenvolvimento Estratégico Urbano, associação de 60 cidades vinculadas ao planejamento estratégico urbano (CIDEU).

Outro importante instrumento paradiplomático disponível para os governos locais e acrescentado por pesquisadores do Observatório de Cooperação Descentralizada da União Europeia-América Latina, é a participação destes entes em programas de cooperação técnica canalizada por instituições multilaterais. Três programas aqui merecem destaque: 1) O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), voltado para o desenvolvimento sustentável e redução da pobreza; 2) O Programa de Gestão Urbana (PGU) voltado para fortalecer a capacidade de gestão das cidades e apoiar seus esforços para o desenvolvimento sustentável; e 3) O Programa CITIES Alliance que objetiva melhorar a condição de vida dos pobres nas cidades, por meio de duas áreas fundamentais, quais sejam, estratégias de desenvolvimento urbano e erradicação ou regularização de bairros informais ou marginalizados.

Pode-se acrescentar ainda ao rol de instrumentos paradiplomáticos dos governos locais a sua participação em Associações de Municípios, estas constituindo-se em uma importante ferramenta para a sua inserção no cenário externo. Tais associações representam uma das formas mais antigas de atividade

internacional dos governos deste nível, e se caracterizam pelo seu alcance global da defesa de múltiplos temas e assuntos de interesses dos governos locais, a exemplo da CGLU, maior organização internacional de cidades hoje. Criada em 2004 como resultado da unificação das três principais redes mundiais de cidades anteriormente existentes Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU), União Internacional de Autoridades Locais (IULA) e Metrópolis, esta associação possui como missão

Ser a voz e defensor mundial dos governos locais autônomos e democráticos, promovendo seus valores, objetivos e interesses por meio da cooperação entre os governos locais, perante toda a comunidade internacional (CGLU, 2009, Tradução nossa).<sup>5</sup>

Sob o enfoque dos governos regionais, analisando-se as ferramentas paradiplomáticas dessas entidades, constata-se que, diferentemente dos governos locais, o que se mostra predominante é a imitação dos instrumentos estatais clássicos de política exterior, conforme sublinhado por Salomón (2007), a exemplo de abertura de escritórios de representação ou as missões comerciais, ainda que existam também práticas específicas como a cooperação transfronteiriça ou, à imitação dos governos locais, a irmanação entre regiões. A autora argumenta ainda que o protagonismo internacional dos governos regionais com objetivos autonomistas (e que usam práticas de política exterior para marcar sua identidade individual) tem influenciado provavelmente a seleção dos seus instrumentos paradiplomáticos. Entretanto, a similaridade de práticas parece dever-se prioritariamente às semelhanças estruturais e às responsabilidades entre o nível regional e central do governo. O mesmo se pode dizer em relação às estruturas institucionais de gestão ou coordenação da política exterior dos governos regionais, que parecem seguir mais de perto os modelos dos aparatos diplomáticos estatais que os dos governos locais, inclusive no que tange à presença de canais formais de conexão com o aparato da política exterior do governo central.

A contribuição seminal de Duchacek (1990) identifica seis mecanismos principais de envolvimento internacional para os governos regionais, quais sejam:

---

<sup>5</sup> To be the united voice and world advocate of democratic local self-government, promoting its values, objectives and interests, through cooperation between local governments, and within the wider international community.

- Estabelecimento de escritórios permanentes *off-shore*, principalmente para incrementar relacionamentos comerciais, atrair investidores e promover o turismo;
- Realização de missões externas governamentais conduzidas pelos líderes dos GNCs;
- Realização de missões profissionais para tratamento de assuntos específicos;
- Participação em feiras e exposições internacionais com realização de publicidade internacional para divulgar oportunidades de investimento, estimular o comércio exterior e promover o turismo;
- Estabelecimento de zonas de livre comércio;
- Participação de representantes do GNC em conferências internacionais ou em comitivas diplomáticas oficiais ou mantendo adidos regionais nas embaixadas nacionais.

Ainda na esteira de contribuições seminais ao estudo do fenômeno paradiplomático, Soldatos (1990) traz uma proposta que incorpora ao portfólio anterior dos instrumentos apresentados, ações internas de caráter infraestrutural implementadas pelos governos subnacionais, visando à promoção de uma melhor inserção da economia local no mundo globalizado, a saber: (1) implantação de mecanismos e instituições para a condução de relações internacionais; (2) formulação e implementação de legislação e políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, tais como aquelas voltadas para atração de investimentos e a promoção das exportações; e (3) desenvolvimento de uma rede de serviços de apoio para internacionalização da economia local, como melhorias na infraestrutura de telecomunicações e de transportes e a construção de pavilhões para convenções e feiras. Sob esta visão, acrescenta-se ainda a celebração de atos internacionais e o sedimento de instituições internacionais pelos governos subnacionais ao catálogo de ferramentas, considerando-se que são de grande relevância no exercício da diplomacia dessas entidades. Pode-se aqui citar o exemplo do município de Salvador, que atraiu em 2005 a representação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) para o seu sedimento, menos de um ano após a criação do órgão municipal.

Por seu turno, analisando a paradiplomacia dos estados brasileiros, Nunes (2005) propõe agrupar estas atividades em cinco grandes eixos: a) articulação institucional, com desenvolvimento de relações e contatos com atores internacionais com interesses políticos, econômicos ou culturais, o que incluiria também



o estabelecimento de escritórios de representação em outros países; b) atração de investimentos, com prática de marketing internacional e divulgação das potencialidades do estado; c) promoção comercial e turística, com atividades de fomento à cultura exportadora e conquista de novos mercados; d) cooperação internacional, com desenvolvimento de relações com organizações e governos internacionais visando à obtenção de recursos (financeiros e técnicos) voltados para projetos de desenvolvimento regional, e; e) eixo institucional, no qual os estados defenderiam seus interesses junto ao governo federal e buscariam apoio junto aos demais órgãos do governo para a tratativa de suas demandas na esfera externa.

Alguns autores chamam atenção para o fato de que o processo de integração regional encoraja a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa regionais, enfatizando a relevância de instituição de cooperações regionais ou transregionais, e lembrando ainda que muitas regiões participam de delegações dos seus países para encontros institucionais internacionais a exemplo da ONU, OMC, União Europeia e Unesco, organismos dos quais os governos subnacionais já vêm se mostrando “aliados”.

É importante complementar que, apesar da diversidade, amplitude e muitas vezes complexidade dos mecanismos e ações adotadas pelos governos subnacionais, elas são muitas vezes simplificadas pelo desenvolvimento de tecnologias de informação, as quais facilitam o estabelecimento de redes internacionais ou outros mecanismos, tal como a realização de promoções de investimentos ou do turismo com utilização da Internet, dentre outros, conforme se verifica tanto na literatura quanto na realidade empírica contemporânea. Um exemplo é o site *Tradeport* na Califórnia que oferece às companhias locais ricas bases de dados sobre trocas internacionais de empresas em mais de cento e vinte países, instrumentos interativos para favorecer exportações e uma lista de quarenta mil empresas da Califórnia com seu campo de atuação.

Em suma, ao conhecer o amplo espectro de visões dos autores diversos supracitados no que tange ao catálogo de ferramentas paradiplomáticas, nota-se que o elenco proposto por cada um deles está fincado em diferentes preocupações e dimensões de análise, o que enriquece a visão construída do conjunto e as possibilidades instrumentais identificadas. Por outro lado, parece clara, a existência de um consenso entre diversos deles, no apontamento do ferramental básico disponível, tanto no foco da instância municipal quanto naquela do nível regional. Fica evidente, contudo, a existência de características muito singulares apresentadas pela paradiplomacia das cidades e das regiões, ainda que os dois níveis de governo compartilhem de diversas características comuns.

Merece ainda a consideração relevante quanto à institucionalização de algumas práticas paradiplomáticas próprias por parte dos governos locais, o que se deve ao elevado grau de “liberdade de soberania” que possuem, frente à sua condição mista de ator internacional, com intensidade diferenciada entre as suas faces *sovereignty-free* e *sovereignty-bound*, o que distingue muitas vezes, os instrumentos utilizados pelos municípios daqueles adotados pelas regiões.

Por fim, uma análise da existência do vasto arsenal de ferramentas disponíveis para uso dos governos subnacionais no interesse da sua inserção internacional, nos leva a refletir sobre a complexidade desta empreitada. Esta traz um colossal desafio aos governos não centrais para a definição da utilização destes instrumentos, residindo aqui a inteligência de uma administração pública eficiente visando à internacionalização local ou regional. Para o êxito deste empreendimento, irá ser fundamental não meramente a utilização desconcertada destes mecanismos, mas sim uma visão estratégica articulada de uma política externa a ser formulada pelos gestores responsáveis pelas instâncias subnacionais que conduzem as relações externas, dentro da qual se inserirão instrumentos paradiplomáticos adequados, conforme o dinâmico contexto externo e interno aos seus territórios, bem como os interesses e objetivos pretendidos por esses governos.

## **O quadro paradiplomático em países federais: concertação e divisão de responsabilidades em política externa**

Uma vez que este trabalho tem como objetivo central apresentar e analisar o panorama paradiplomático dos municípios brasileiros, torna-se importante uma reflexão frente aos esforços que os entes subnacionais de países com regime federativo vêm desenvolvendo na busca da legitimação destas ações, e como vem se dando a concertação das instâncias dos diversos níveis de governo no que tange à divisão de responsabilidades em matéria de assuntos internacionais. Considera-se relevante entender este quadro no plano mais amplo, deflagrado em diversos pontos do mundo, para a partir daí analisar a realidade do Brasil.

Diferentemente de uma confederação de estados, em que estes são soberanos ou são Estados em sentido pleno, os entes que compõem uma federação são apenas autônomos, não possuindo capacidade de relação com outros Estados, ato que é tradicionalmente característico de soberania. A característica básica de um sistema federal encontra-se na autoridade política dividida entre dois níveis de governo, sendo um nacional e outro subnacional. No nível nacional

estaria a União, enquanto que no subnacional estariam os Estados membros, estes sendo chamados de províncias, cantões ou *lander*, conforme já apresentado anteriormente. Na visão tradicional, entende-se que o Estado Federado possui uma única voz no relacionamento internacional, e a União é a única entidade com capacidade político-jurídica no plano internacional. Como pressuposto do Federalismo, o poder político está dividido entre a União e as unidades subnacionais ou federadas, através da Constituição Federal que vem a ser a mais alta dentro do país, fixando a distribuição das competências.

Vale notar ainda que o sistema federal está ligado ao fator de área territorial, pois está presente entre sete dos oito maiores países do mundo, provavelmente porque se mostra como uma boa alternativa para largos contingentes populacionais que coexistem em ambientes diversos, com diversidades internas de culturas e necessidades, conforme ressalta Farias (2000). No mundo, existem apenas 25 Estados Federais já definidos, além de alguns que se mostram no caminho de seguir o princípio federativo (SILVA, 2007), e embora todos eles sigam o princípio federativo, suas formas de organização, estrutura e funcionamento são resultados de fatores geográficos, históricos, culturais, políticos, econômicos e sociais, ou seja, de fato, cada um tem o seu próprio sistema. O Federalismo evolui diferentemente nos diversos países e apesar de não existir um sistema federativo único e adaptável a todas as realidades, é possível aos diferentes países, compartilhar de certas experiências e adaptá-las ao seu próprio sistema federativo.

Por outro lado, apesar da escassez de estudos atualizados sobre o tema, constata-se diferenças claras entre regimes federalistas em distintos países, a exemplo da Bélgica, Alemanha, Rússia, Áustria, Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Argentina, Brasil, Nigéria, dentre muitos outros. Na perspectiva do *mainstream* da área, as transformações sociais mudaram a situação definida pela teoria e também no direito internacional, segundo os quais cabe ao Estado deter o monopólio das relações internacionais e, neste novo cenário, os Estados hoje estão cada vez mais coagidos a dividir com entidades subnacionais uma parte das responsabilidades em política estrangeira.

O que se constata na prática, é que apesar das orientações teóricas associadas às questões do federalismo, muitos Estados com características federais admitem a atuação externa de suas unidades componentes. Nesses casos o que se dá normalmente, é a existência de um órgão federal que exerce a mediação na relação entre unidades subnacionais e Estado estrangeiros, a exemplo da Suíça e da Argentina. Após sua reforma de 1994, a Argentina passou a contemplar na sua Constituição a possibilidade das províncias celebrarem tratados internacionais, o

que era impedido antes da reforma. Ao percorrer o panorama das relações exteriores dos Estados federados na atual realidade, observa-se um cenário deveras confuso, no qual cada modelo federal confere às suas subunidades diferentes graus de autonomia e na prática, muitos deles permitem que suas unidades subnacionais tenham voz direta no plano externo. Sob um ângulo mais amplo de análise, o que se evidencia, de fato, é que o movimento internacional dos governos subnacionais não tem se dado de maneira uniforme, devido à dinâmica interna de cada país. Os diferentes estágios em que estes se encontram frente aos diversos planos, político, constitucional, econômico e cultural, decorrentes de um processo histórico de construção, levam a variações profundas nas relações das entidades subnacionais com o Estado do que formam parte, com maior ou menor apoio institucional do governo central, mesmo estando todos submetidos aos mesmos fatores internacionais. Confirma-se assim, a existência de uma relação dinâmica entre centralização e descentralização que varia de lugar e ao longo do tempo. (CORNAGO PRIETTO, 2004; FARIAS, 2000; PRAZERES, 2004)

Outro ponto importante a retomar é que o fenômeno paradiplomático ganhou impulso nos anos 1980 em Estados federais desenvolvidos, tais como o Canadá, os EUA, a Alemanha e a Austrália, ou em estados unitários com um grau de descentralização administrativa razoável, como a Espanha e a Itália. Já nos países em desenvolvimento, a paradiplomacia iniciou sua expansão no decorrer dos anos 1990, em países como o Brasil, o México, a Argentina e a China. No caso do Brasil, Rodrigues (2004b) aponta o crescente movimento internacional dos seus governos subnacionais, indicando inclusive, o surgimento de novos mecanismos de diálogos e cooperação federativa entre a União e os Estados e Municípios. Exemplos disso podem ser evidenciados com o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado no ano de 2004 e em atuação desde Janeiro de 2007 e com o Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Municípios, inaugurado em Salvador em maio de 2005 e já no caminho da sua sexta edição em 2010.

A visão panorâmica da realidade paradiplomática, nos principais países do sistema federal e de sistemas descentralizados nos diversos continentes, confirma o já propalado crescente envolvimento subnacional em questões internacionais em escala mundial. Mesmo nos contextos mais díspares, o que fica evidenciado é que a governança subnacional vem adquirindo uma dimensão claramente internacional. Pode-se perceber assim que o envolvimento subnacional em questões internacionais é uma característica estrutural do sistema político mundial, conforme enfatiza Cornago Prieto (2004). Em casos como a China e a Rússia, o fenômeno mostra um perfil no qual razões funcionais e

normativas em nível subnacional estão combinadas com algum tipo de projeto de política externa de alto desempenho, enquanto que em outros casos, como nos Triângulos de Desenvolvimento do Sudeste Asiático ou da fronteira do México e EUA, a dinâmica da internacionalização contempla fatores majoritariamente econômicos.

Outro ponto a destacar é que hoje os governos subnacionais vêm sendo reconhecidos como atores internacionais, inclusive por agências e programas do sistema ONU que valorizam o seu papel. Já no contexto mais amplo do novo regionalismo latino-americano, o crescente envolvimento subnacional em questões internacionais parece seguir um caminho mais parecido com aquele tomado pela União Europeia e, mais recentemente, pelo Leste Europeu, na opinião de Cornago Prieto (2004). Segundo o autor, a realidade atual, cujas expressões no caso brasileiro analisaremos nos dois capítulos a seguir, sugere que “entre o regionalismo subnacional e o internacional existe certo tipo de vínculo estrutural que impõe a necessidade de criar novas instituições e novas formas de atribuição da responsabilidade pública e sua legitimação” (PRIETO, 2004, p. 274), além de respostas cada vez mais efetivas aos problemas que afetam as cidades diretamente.

Merece, por fim, fazermos aqui uma reflexão quanto às características do federalismo que podem engendrar problemas na prática das relações externas hoje, onde se destaca a capacidade dos Estados de impor tratados no seu nível interno. O que se constata é que muitas das responsabilidades adquiridas por países federados diante da comunidade internacional não podem ser cumpridas, pois, segundo considerável parte das Constituições Federais, o país não tem competência sobre essas matérias, a exemplo dos tratados de direitos humanos, questões penitenciárias e políticas públicas em geral. Conforme salientado por diversos autores, a exemplo de Silva (2005), o fato de haver algo expresso na Constituição não garante sua força normativa, ou seja, as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores de poder da sociedade. Da conjugação destes fatores, facilmente se conclui a importância de uma participação mais ativa dos governos subnacionais nos processos de negociação de tratados, o que certamente produziria maior comprometimento dos mesmos na sua execução e, conseqüentemente, melhores resultados frente às responsabilidades adquiridas pelos países federados diante da comunidade internacional.