

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

PARADIPLOMACIA: UMA DINÂMICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS?¹

PARADIPLOMACY: A DYNAMIC FOR THE DEVELOPMENT OF PERIPHERAL TERRITORIES?

Fernando Camara Rieger², Argemiro Luís Brum³

¹ Pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, vinculada a linha de pesquisa Desenvolvimento Territorial e Gestão de Sistemas Produtivos

² Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI - Brasil), Mestre em Direito pela mesma instituição, Bacharel em Relações Internacionais (UNIPAMPA - Brasil), bolsista CAPES. E-mail: fernando.rieger@gmail.com

³ Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI - Brasil), Doutor em Economia Internacional pela EHESS de Paris (França). E-mail: argelbrum@unijui.edu.br

Resumo: Na segunda metade do século XX, com o advento da globalização econômica e a consequente flexibilização das barreiras comerciais, as relações internacionais experimentaram mudanças importantes nas estruturas de poder, observando a inserção de novos atores a partir de diferentes dinâmicas de inserção. O conceito de paradiplomacia nasce da observação deste processo, onde a efetiva participação de cidades e regiões na arena internacional permeavam interesses individuais e coletivos tanto na seara de ações fronteiriças (econômicas, culturais, gestão de fronteiras etc.) como em agendas globais (econômicas, ambientais, direitos humanos etc.). A proposta do artigo, no entanto, é de responder se esta nova dinâmica se aplica em regiões longínquas e periféricas, onde as assimetrias causadas pela globalização constroem as ferramentas mais ortodoxas de prevenção de crises. A hipótese inicialmente ventilada foi confirmada, partindo do pressuposto de que há meios de inserção a partir de políticas paradiplomáticas em territórios periféricos, mas, por outro lado, propõe-se que os desafios sejam compartilhados através de redes intermunicipais de cooperação. Este artigo foi desenvolvido a partir de dados secundários com o método de pesquisa qualitativa e revisão bibliográfica.

Palavras-chaves: Paradiplomacia; desenvolvimento; territórios periféricos; cooperação intermunicipal.

Abstract: In the second half of the twentieth century, with the advent of economic globalization and the consequent easing of trade barriers, international relations experienced important changes in power structures, observing the insertion of new actors from different insertion dynamics. The concept of paradiplomacy arises from the observation of this process, where the effective participation of cities and regions in the international arena permeated individual and collective interests in the area of frontier actions (economic, cultural, border management, etc.) as in global agendas (economic, environmental, human rights, etc.). The proposal of the article, however, is to answer if this new dynamic applies in distant and peripheral regions, where the asymmetries caused by globalization constrain the more orthodox tools of crisis prevention. The hypothesis initially proposed was confirmed, based on the assumption that there are means of insertion from paradiplomatic policies in peripheral territories, but on the other hand, it is proposed that the challenges be shared through intercity cooperation networks. This paper was developed from secondary data with the method of qualitative research and bibliographic review.

Keywords: Paradiplomacy; development; peripheral territories; intercity cooperation.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Introdução

A paradiplomacia poderia contribuir positivamente nos processos de desenvolvimento socioeconômico em regiões periféricas? A pergunta que remete ao título deste artigo tangencia paradigmas econômicos e políticos com as ferramentas que Estados e municípios podem utilizar em favor de suas agendas para o desenvolvimento. Particularmente, a pergunta faz referência a paradiplomacia, um conceito que, embora amplamente observado em grandes cidades - com tradição internacional -, ainda se encontra em fase embrionária na sua relação com perspectivas e demandas orientadas a partir do interior dos Estados nacionais.

A paradiplomacia, como descrita na literatura, despertou o interesse latente dos Estado e municípios na descentralização das políticas internacionais que eram orquestradas unicamente pelos Estados nacionais, uma orientação relativa ao processo de globalização e interdependência sistêmica entre os atores subnacionais e o sistema internacional. A medida que a globalização econômica permeia um processo contínuo e de progressiva descentralização, compreende-se que a dinâmica de ação dos entes subnacionais no sistema internacional venha a se tornar uma tendência cada vez maior.

Considerando o crescimento dessa dinâmica - que não é nova, mas que se popularizou na história recente - algumas considerações acerca da sua aplicabilidade movimentaram os primeiros trabalhos sobre o conceito de paradiplomacia. O debate epistêmico sobre o tema já partilha de consensos sobre o conceito da matéria, mas ainda há particularidades e desafios que não foram abordados ou que carecem de resultados práticos.

Na primeira parte deste artigo, portanto, trataremos brevemente sobre os aspectos conceituais da paradiplomacia, abordando o tema a partir de diversos autores e diferentes perspectivas, desde a expressão originária até consagração dos termos por consensos acadêmicos realizados entre os anos 1980 e 1990.

A segunda parte abordará o mérito da diplomacia e o método de abordagem municipal e regional. Identificaremos em quais níveis de aplicação a dinâmica paradiplomática foi implantada nas experiências internacionais (América do Sul), mas, sobretudo, naquelas que concernem os experimentos domésticos do Brasil.

A terceira parte, por fim, pautar-se-á em analisar se o modelo paradiplomático pode ser implementado enquanto política pública para o desenvolvimento nas regiões periféricas, ou seja, cidades e conglomerados regionais que estão fora dos caminhos convencionais dos

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

mercados econômicos (*hors des sentiers battus*).

Este artigo parte da premissa de que, considerando a descentralização um processo *continuum* que orbita as consequências da globalização econômica, considerar a paradiplomacia como uma realidade nos territórios periféricos é uma questão de tempo, mas, sobretudo, a racionalização imediata sobre esta dinâmica pode vir a se tornar um importante recurso para inserir regiões no mercado internacional e garantir melhores resultados na pauta socioeconômica. O artigo foi desenvolvido a partir de dados secundários com o método de pesquisa qualitativa e revisão bibliográfica.

O conceito de paradiplomacia: elementos fundamentais

A diplomacia tradicional, como a conhecemos, cujos fundamentos foram orientados muito antes da diplomacia moderna pautada na Paz de Westphalia (ou Tratados de Münster e Osnabrück), em 1648, refletia a necessidade de estruturar redes de comunicação entre as cidades-estados, protegendo interesses econômicos e, sobretudo, visando clarificar questões voltadas à defesa de seus territórios.

Antes mesmo da formação dos Estados-nacionais e a centralização das pautas de política externa, as cidades configuravam-se como verdadeiros polos de interesses que, alheios à estrutura nacional, partiam de agendas próprias para consecução de seus interesses. Por ironia dos movimentos internacionais, a centralização que durou pelo menos 300 anos de hegemonia, no pós-Westphalia, passou a sofrer constantes transformações a partir da segunda metade do século XX.

Os avanços na globalização e da consequente interdependência econômica instituiu, progressivamente, uma nova lógica de mercado calcada no crescente questionamento sobre o papel do Estado frente aos novos atores internacionais. Tradicionalmente, as pautas securitárias são as principais designações de política externa dos Estados, algo difícil de descentralizar pela lógica econômica e que fica patente no debate epistêmico entre neorrealistas e neoliberais. Portanto, as relações internacionais dos governos subnacionais se orientam pelas chamadas *low politics*, abrangendo áreas como ciência e tecnologia, cultura, educação e algumas pautas econômicas. Em termos de promoção e influência na prática paradiplomática, parece haver uma transição daquilo que se compreende nas relações internacionais por *soft power* [\[1\]](#) estatal para um *soft power* regional.

A gênese do termo paradiplomacia ainda não está bem definida, pois há considerações

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

sérias sobre a origem do termo e o corpo teórico que fundamenta o marco epistêmico da questão. Estudos recentes indicam que a conceituação moderna foi apresentada por Rohan Butler, em 1961, bem antes da tipologia apresentada nos anos 1980.

Para Kuznetzov (2015, p.26, tradução livre, grifo do autor), “[...] a primeira tentativa de incorporar o termo paradiplomacia na literatura das ciências sociais foi feita por Rohan Butler em 1961, quando ele publicou no *collective monograph Studies in Diplomatic History and Historiography* o capítulo sob o título “Paradiplomacia”^[2]. Cornago Prieto (2010, p.93, tradução livre), por sua vez, entende que o historiador diplomático Rohan Butler foi o primeiro a usar o termo, mas expresso de maneira singular “[...] como ‘pessoal e paralela diplomacia complementando ou competindo com a política externa regular do governo’^[3]. Ou seja, “[...] ele parece excluir explicitamente qualquer forma de agência governamental, a sua definição implica, também, conotações que tornaram a paradiplomacia um conceito controverso atualmente”^[4] (CORNAGO PRIETO, 2010, p.93, tradução livre).

Cornago Prieto (2010), portanto, em detrimento da visão apresentada por Kuznetzov (2015), compartilha do consenso acadêmico construído nos anos 1980 que, posteriormente, fora refinado para uma perspectiva de forma de governo que, ainda que subnacional, apresentava relações com o contexto internacional. A origem e desenvolvimento dessa perspectiva se encontra nos trabalhos de Ivo Duchacek (1984; 1990) e Panayotis Soldatos (1990).

Para Duchacek (1990, p.16), a forma como os governos não-centrais, isto é, os governos subnacionais, inserem-se na dinâmica das relações internacionais varia em questões de intensidade, frequência e resultados, uma vez que este campo está cada vez mais técnico e econômico, com oportunos reflexos políticos nos mecanismos de ação. Portanto, “[...] três categorias básicas de linhas de negociação devem ser distinguidas: 1. Paradiplomacia regional transfronteiriça; 2. Transregional (ou macrorregional) e contatos paradiplomáticos; e 3. Paradiplomacia global^[5]”. (DUCHACEK, 1990, p. 16, tradução livre)

A primeira categoria faz referência as regiões de fronteira, cujo aspecto internacional está calcado em dinâmicas formais e informais entre províncias, Estados, cidades e regiões, - este talvez o aspecto mais utilizado nas atividades paradiplomáticas. A segunda categoria, por sua vez, faz referência aos contatos transregionais, onde há uma “ultrapassagem diplomática” sobre a fronteira em áreas distantes, mas ainda dentro do Estado vizinho. Por fim, a terceira categoria corresponde a *links* diretos “[...] entre províncias e governos estrangeiros centrais ou subnacionais com o objetivo de influenciar o comércio em geral, o investimento e outras políticas e ações”^[6] (DUCHACEK, 1990, p. 18, tradução livre)

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Para Keating (1999) é evidente que a globalização econômica tem acelerado o processo de fragmentação do poder internacional. Este processo é ainda mais relevante nos núcleos epistêmicos que reafirmam o novo papel dos Estados, tanto no âmbito doméstico quanto nas tratativas internacionais. Portanto,

Globalização e ascensão dos regimes transnacionais, especialmente em áreas comerciais regionais, tem erodido a distinção entre política externa e interna e, pelo mesmo símbolo, tem transformado a divisão das responsabilidades entre Estado e governos subnacionais. A globalização por si, tinha dimensões econômicas, culturais e políticas. Movimentos livres de capital e a ascensão da corporação multinacional tem erodido as habilidades dos Estados em gerenciar as economias nacionais e, de fato, tornou-se ainda mais difícil falar de economias nacionais[7]. (KEATING, 1999, p. 1, tradução livre)

Para Keating (1999, p.11, tradução livre), “Paradiplomacia é parte da ampliação do universo dos assuntos internacionais, em que Estados não são mais os únicos atores”. Ainda que óbvia esta colocação, o retrato é ainda maior se considerarmos que governos subnacionais podem estabelecer acordos de cooperação com empresas, sindicatos, movimentos sociais e organizações transnacionais, inclusive operando em redes de cooperação com demais interessados em uma mesma região.

Duchacek (1990, p.15) verifica que há diferentes formas e fórmulas de ação dos governos não-centrais (ou subnacionais) para promover seus interesses no meio internacional. Para a consecução de seus objetivos, os governos subnacionais, orientados por secretarias especializadas e levando em consideração suas demandas internas e particularidades geopolíticas, podem afirmar seus interesses em diferentes níveis. Portanto, há

“Seis principais formas e fórmulas que governos não-centrais podem promover e defender seus interesses e afirmar suas competências internacionais no exterior: 1. Estabelecimento permanente de escritórios em capitais estrangeiras ou centros de comércio e indústria para representar governos não-centrais no exterior - a mais visível e claro sinal do que nós chamamos de “globalização do provincianismo” [...]; 2. Viagens bem promovidas e bem divulgadas realizadas por líderes dos governos não-centrais [...]; 3. Missões profissionais de curto prazo, expedidas para o exterior, por governos estaduais e provinciais; 4. Comércio e investimento mostram a produção provincial / estadual e o *know-how* tecnológico [...]; 5. Estabelecimento de zonas de comércio exterior; 6. Participação de representantes de governos não-centrais nos trabalhos de conferências internacionais, ou organizações, ou eventos mesmo em representações diplomáticas formais de seus governos nacionais em capitais estrangeiras [...]”[8].(DUCHACEK, 1990, p. 15, tradução livre)

Hocking (2004), por sua vez, contesta o termo de paradiplomacia e de protodiplomacia, pois na gênese deste processo havia uma configuração abertamente favorável ao conflito entre

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

os governos centrais e os governos subnacionais. O fomento deste tipo de conflito se insere em uma particularidade ideológica presente nos anos 1980 e que moldou parte das variáveis subjetivas do termo, tornando-o uma ferramenta liberal a ponto de resgatar sentimentos sessecionistas dos governos subnacionais. Por outro lado, Hocking (2004) parte da perspectiva de que há elementos de cooperação entre os governos em diferentes escalas, ou seja, há elos de complementariedade, e não somente tensões geopolíticas. Para Ribeiro (2009, p.34), diante dessa perspectiva, o cerne da diplomacia deve ser considerado “[...]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”.

A assertiva de Ribeiro (2009) é essencial para compreendermos que a diplomacia não deve ser observada como um processo fragmentado entre os atores, mas que há uma capacidade dinâmica dos governos subnacionais operarem em diferentes níveis dependendo de seus interesses, recursos e objetivos. Esta relação nos permite compreender as diferenças entre diplomacia e paradiplomacia.

Para Keating (1999, p. 11, tradução livre), “Paradiplomacia não é o mesmo que a diplomacia convencional dos Estados, que é sobre a busca de um interesse do Estado definido na arena internacional. É mais funcionalmente específico e direcionado, muitas vezes oportunista e experimental”^[9]. Ou seja, embora a paradiplomacia resida, por vezes, em um movimento ocasionado por janelas de oportunidade, partindo da perspectiva de Hocking (2004) a paradiplomacia também pode ser integrativa, gregária, em direção aos correspondentes centrais. Para Keating

Paradiplomacia é parte da ampliação do universo dos assuntos internacionais, em que Estados não são mais os únicos atores. Regiões operam ao lado de empresas, sindicatos, movimentos sociais e organizações transnacionais como Greenpeace ou Oxfam. Este universo é complexo, fragmentado e desestruturado. O mercado global é particularmente complexo e várias regiões têm tido dificuldades em encontrar meios para operar dentro do mesmo^[10]. (KEATING, 1999, p. 6, tradução livre)

Para Aprigio (2016, p.35), a paradiplomacia pode ser observada como “[...] um fenômeno que envolve a relação entre diferentes níveis: local, regional e global, reconhecido oficialmente, com base em textos constitucionais, por alguns países, como é o caso da Alemanha, Argentina, Áustria, Suíça, dentre outros, bem como por diversos organismos internacionais”. Ou seja, uma relação entre escalas que insere novas ferramentas no portfólio de medidas para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Esta dinâmica, portanto, está sendo operada por diversos segmentos organizacionais, pois cidades e regiões firmam acordos com os mais diversos atores presentes nas relações internacionais. No bojo das atividades paradiplomáticas reside espaço para novas abordagens de problemas crônicos e que são dramaticamente regionais. Experiências em países com maior tradição paradiplomática têm demonstrado que a importância das cidades e regiões nas relações internacionais está moldando os papéis atribuídos aos governos centrais, o que também causará transformações na própria construção epistêmica da paradiplomacia enquanto paradigma internacional.

Paradiplomacia municipal e regional: o caso brasileiro

Para Ribeiro (2009, p. 35), a movimentação dos governos subnacionais à nível internacional, ou seja, uma relação entre escalas e que não passa, necessariamente, pelos governos centrais, pode ser uma valiosa ferramenta no portfólio de medidas, benefícios e soluções para as demandas internas ou mesmo para as problemáticas relações assimétricas vivenciadas na lógica do comércio internacional. As vantagens oriundas das mobilizações subnacionais vão além dos benefícios econômicos - sendo esta a principal motivação -, mas também partem do pressuposto 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 bem mais compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional”. (RIBEIRO, 2009, p.35)

Para Ribeiro (2009, p.36), os responsáveis por cunhar o termo paradiplomacia dedicaram-se, em geral, ao estudo dos Governos Não Centrais (GNCs). A ideia de partir de relações microdinâmicas e compará-las com o paradigma central das ações diplomáticas induziu estudos que particularizavam tanto a atuação de entes locais (municípios, cidades globais, metrópoles) quanto entes subnacionais regionais (estados federados, regiões, províncias, comunidades autônomas, etc.) As escalas de atuação estão umbilicalmente ligadas aos recursos e adequações de suas atividades internacionais, uma vez que as condições de sustentar atividades *abroad* também estão relacionadas aos limites constitucionais da paradiplomacia municipal e regional. Para Ribeiro (2009, p.37), “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)”.

“[...] a distinção prioritária entre estes seria o grau em que estão condicionados pela soberania, sendo os atores locais municipais mais livres de soberania do que

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

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. (RIBEIRO, 2009, p.37)

Para Aprigio (2016, p.33), as atividades paradiplomáticas, enquanto ferramenta para a integração regional e projeção internacional, têm promovido a atração de investimentos e desenvolvimento das capacidades dinâmicas dos entes subnacionais no tratamento de suas demandas e problemas locais, “[...] quer na dimensão regional (estados e províncias), quer na dimensão local (cidades e municípios)”. Nesta conjuntura, Aprigio (2016, p. 35, grifo do autor) verifica que “[...] os chefes dos poderes executivos locais, apresenta-se o conceito de **diplomacia prefeitoral**, isto é, a atuação pessoal dos prefeitos na cena internacional, de forma estruturada, acerca de temas globais com impacto local, ou vice-versa, com vistas à projeção externa dos seus municípios, defesa de seus interesses locais e prestígio internacional”.

No panorama regional do Brasil, por exemplo, verifica-se uma tendência ainda nos anos 1990 de produzir uma agenda assertiva e propositiva na direção da integração regional calcada nas premissas oriundas do Tratado de Assunção. Para Aprigio (2016, p.32), o MERCOSUL é “[...] exemplo evidente desse fomento - direto ou indireto -, da atuação internacional dos governos subnacionais. Desde a sua criação, estados e municípios brasileiros têm manifestado grande interesse em participar ativamente do processo de integração, como é o caso da criação da Rede Mercocidade, em 1995”. (APRIGIO, 2016, p. 32)

Segundo Branco (2011, p. 53), as Cartas Magnas dos países membros do MERCOSUL, no entanto, reservam muito pouco ou quase nada especificamente sobre como os entes subnacionais poderão atuar no âmbito internacional. Com exceção da Argentina^[11], que possui um modelo institucionalizado de paradiplomacia, os membros fundadores do bloco conservam orientações planejadas e centrais sobre as relações internacionais, um cenário em que as atividades paradiplomáticas são executadas ou por tolerância do Estado (na falta de instrumentos reguladores), ou pela conformidade entre as lacunas jurídicas-constitucionais e a autonomia dos entes federados.

O Brasil segue o modelo tradicional do federalismo, cuja correspondência encontra-se em diversos países latino-americanos. Para Branco (2011, p.43), “o modelo federalista clássico,

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

assimétrico, com concentração dos poderes, competências e prerrogativas em torno do ente central, pode significar um enorme entrave no desenvolvimento das relações internacionais no atual mundo globalizado”.

Com o objetivo de clarificar as possibilidades de atuação internacional dos governos subnacionais no Brasil, o então deputado federal e diplomata André Costa, foi autor da PEC 475/2005, também chamada de “PEC da Paradiplomacia”, apresentada ao Plenário em 3 de novembro de 2005. A PEC foi uma tentativa simbólica de instituir um marco de fortalecimento das atividades paradiplomáticas, pois na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) houve parecer contrário à proposta justamente pela tentativa de dar o controle dos atos internacionais ao governo central em detrimento ao art. 18 da Constituição Federal (CF). Para Aprigio

Na CCJC, a relatoria da PEC 475/2005 ficou sob a responsabilidade do deputado federal Ney Lopes que se manifestou, em seu parecer, pela inadmissibilidade da proposta, em 18 abril de 2006, ao entender que a PEC 475/2005 promoveria a “subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República” (BRASIL, 2005, p.4). A proposta, portanto, foi arquivada em 31 janeiro de 2007. (APRIGIO, 2016, p.43)

Portanto, “É imperativo destacar que o parecer do relator foi contrário à pretensão da PEC 475/2005, única e simplesmente, por entender que a pretensão conceitual, per se, trazida pela proposta, já encontrava (e ainda encontra) amparo no próprio texto legal da CF”. (APRIGIO, 2016, p.43)

Para Branco (2011, p.43) “é importante fazer uma interpretação sistêmica e teleológica do texto constitucional. É interessante registrar que, mesmo no modelo federativo brasileiro, o governo central não é soberano. É tão autônomo quanto os governos locais. Quem é soberano é o próprio Estado federal, ou seja, a união resultante do pacto federativo”. Em conformidade com esta análise esteve a tese da relatoria, pois “[...] nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais” (BRASIL, 2005, p.2)

Para Aprigio (2016, p.44), portanto, “[...] acatar a proposta significaria romper com o próprio princípio da autonomia dos entes federativos, tendo em vista o exposto no artigo 23 da CF, que define as competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Em meio ao parecer da PEC 475/2005, deve-se destacar que, embora a Constituição de 1988

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

elenque como competência da União celebrar acordos internacionais, “manter relações com Estados estrangeiros” e clarifique os princípios dessas relações no art.4^[12] (BRASIL, 1988), a maioria dessas competências sugerem questões de soberania e defesa. Por outro lado, “[...] em um mundo cada vez mais interdependente, as relações internacionais, sob a perspectiva *de facto* e não *de jure* e observadas não como teoria, mas como fenômeno prático, não são exclusividade dos Estados centrais”. (APRIGIO, 2016, p.44)

Segundo Aprigio (2016, p.44) e Branco (2011, p.42-43), a orientação da Carta Magna para o governo central, representando o Estado brasileiro, enquanto atribuição constitucional, reside na definição e execução das agendas de Política Externa, delimitando a cena de atuação às relações oficiais e posicionamento estatal. Portanto, “As restrições existentes no ordenamento jurídico confinam-se, apenas, à celebração de tratados. Assim, entende-se, largamente, não haver impedimentos para a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, desde que respeitados os limites de suas competências constitucionais” (APRIGIO, 2016, p.44-45).

A competência dos municípios, orientadas a partir do Art. 23 da CF^[13], não constrange as iniciativas particulares dos entes subnacionais na condução de atividades internacionais. Os limites constitucionais destas ações estão, por outro lado, orientados a partir dos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil e na impossibilidade de firmar tratados unilaterais (competência do governo central).

A paradiplomacia no Brasil se revela uma atividade quase que restrita às grandes cidades, mas com pequenos exemplos orquestrados por municípios com características singulares para o fomento das relações internacionais. Ribeiro (2011) selecionou setenta e dois municípios brasileiros partindo de sete critérios pré-definidos, identificados como elementares para a adoção de algum nível de política internacional: capitais (45%); população > 500 mil (28%); cidade fronteira (7%); principais cidades (7%); centro universitário (7%); gestor participante de evento de relações internacionais (3%); e cidades históricas (3%).

Embora 73% das atividades paradiplomáticas estejam concentradas em grandes cidades, compreende-se que, a partir dos critérios elencados, há outras possibilidades no fomento da paradiplomacia em lugares periféricos. Institucionalizar as atividades internacionais dos municípios através de secretarias e reafirmando convênios com universidades são meios de ação que podem articular resultados propositivos e eficientes na tomada de decisão dos municípios que, uma vez articulados em conjunto, podem traçar medidas factíveis de projetos e iniciativas comuns.

Cooperação descentralizada, governança multinível e desenvolvimento regional: *hors des sentiers battus*

Putnam (2002) e Granovetter (2001) abordam o conceito de redes para identificar as relações entre atores que, caracterizados pela aproximação e confiabilidade, demonstrariam com o tempo uma maior afinidade na consecução de melhores resultados na vida econômica. A assertiva dos autores parte da concepção das realidades sociais inerentes as interações cívicas, mas claramente também podem propor inferências nas relações organizacionais. A abordagem putnamiana de redes de cooperação é parte de uma análise maior acerca da qualificação do termo Capital Social, cuja percepção do meio cooperativo em determinada sociedade pode balizar os ganhos em diferentes aspectos da vida econômica e social. Embora o termo conserve importantes aspectos de análise, também é fato que o conceito propõe certos juízos de valor e hierarquização cultural, peças da corrente conservadora do neoliberalismo, o que permite defender redes de cooperação dentro de um sistema capitalista internacional.

De forma similar, o conceito de paradiplomacia nasce de uma proposta de mundo cada vez mais interdependente, cujo papel do Estado estaria em constante revisão devido a consagração das políticas liberais. O processo de globalização e o conseqüente empoderamento de organizações transnacionais e governos subnacionais reafirmou a contínua transformação das relações internacionais. Por outro lado, como observado por Hocking (2004), a paradiplomacia não configura em si uma afronta aos governos centrais, pois mesmo orientando uma nova dinâmica do “fazer política”, há também elementos de cooperação em redes hierárquicas horizontais.

Granovetter (2007) e Putnam (1993; 2000; 2002), no tocante às empresas, entendem que a ideia da horizontalidade das relações organizacionais também sustenta que a inovação, cooperação, competição e perenidade das relações são partes fundamentais de uma estrutura sustentável no sucesso econômico das regiões. Putnam (2002, p. 436, tradução livre) sustenta que, “[...] em certas condições, a cooperação entre agentes econômicos poderia ser um motor de crescimento melhor que a competição do livre mercado”[\[14\]](#).

Bodin (2017), estudando questões voltadas para ações colaborativas em sistemas ecológicos sociais, também reforça a perspectiva teórica e empírica sobre redes de cooperação baseado em governança multinível. Para Bodin (2017, p. 6), os ajustes horizontais (*Horizontal fit*) nas redes, permite uma melhor relação cooperativa entre os atores que, em um sistema interdependente, lograriam melhores resultados a partir de ações conjuntas. Por

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

outro lado, o autor indica que, no que tange aos ajustes verticais (*Vertical fit*), há a necessidade de compreender, primeiramente, que diferentes atores possuem diferentes objetivos dentro de um sistema. Portanto, um sistema de redes multinível baseia-se na produção de estruturas colaborativas que cruzam com diferentes objetivos, mas que encontram um denominador comum na consecução de suas atividades, resultando na sustentabilidade do sistema, pois “[...] Redes cooperativas são feitas a partir de atores com diferentes capacidades, interesses e intenções”[\[15\]](#) (BODIN, 2017, p. 6, tradução livre)

A falta de cooperação, portanto, resultaria em atividades predatórias e desconectadas com os objetivos comuns de comunidades e regiões que demandam atividades sinérgicas entre os atores. A percepção individual do desenvolvimento territorial interrompe com uma dinâmica gregária e integracionista, cuja estrutura pode fortalecer aspectos gerais das regiões. Na seara da cooperação, municípios geograficamente localizados nas periferias podem vislumbrar as atividades paradiplomáticas a partir de redes de cooperação intermunicipais. Importante perceber, no entanto, que “Redes colaborativas, como outras redes sociais, não são estáticas; elas continuamente evoluem como atores que se ajustam a diferentes fatores endógenos e exógenos de mudança. Por isso, diferentes estruturas de redes não emergem por acaso, nem são posições distribuídas de forma aleatória dentro da rede”[\[16\]](#) (BODIN, 2017, p. 6, tradução livre).

Bodin (2017, p. 6, tradução livre) identifica que os atores centrais, aqueles que possuem maiores laços sociais, são naturalmente lideranças que facilitam ações coletivas, pois “[...]sua posição central não somente inclui facilitar a coordenação de atividades, mas também sintetizar outras intuições e percepções para permitir a construção de senso coletivo”[\[17\]](#).

Portanto, seguindo a assertiva de Duchacek (1990), na paradiplomacia regional, podemos identificar ainda dois tipos de ações em diferentes escalas: macro e microrregional. Do ponto de vista macrorregional, as relações estão normalmente relacionadas a interação de atores de comunidades não contíguas; a microrregional, por sua vez, aliada à política entre comunidades geograficamente contíguas. No entanto, esta observação não tem como objetivo limitar o raio de ação de comunidades específicas, seja por abrangência física ou institucional, mas apenas classificar pequenas interações, como nas questões de cidades fronteiriças.

Neste contexto, a paradiplomacia poderia acionar tanto a integração regional quanto a cooperação global em cidades com pouca inserção no meio interacional. A paradiplomacia, portanto, corresponderia à uma importante ferramenta para corrigir as assimetrias da globalização longe dos grandes centros econômicos, fomentando a oxigenação das cidades

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

mais provincianas.

Para Salomón e Nunes (2007), os municípios desfrutam de uma maior liberdade de ações operadas nas chamadas *low politics*, isto é, orientadas para políticas econômicas, culturais e sociais. Os instrumentos, portanto, estariam condicionados a uma agenda que prioriza temas sociais e o desenvolvimento territorial, o que possibilitaria a formação de redes de cooperação intermunicipais e multilaterais. Embora as dificuldades políticas na formação de redes de cooperação sejam amplamente observadas nas tratativas locais para o desenvolvimento socioeconômico regional, a paradiplomacia disponibilizaria novas características na questão da governança multinível.

Observada as questões envolvendo cooperação, governança e desenvolvimento regional, dá-se significado ao termo francês *hors des sentiers battus* no contexto deste artigo. Literalmente traduzido como “fora dos caminhos batidos”, o termo é normalmente atribuído para indicar novos caminhos ou olhares sobre ações exaustivamente experimentadas. Para este artigo, considera-se que os instrumentos propostos pela paradiplomacia no âmbito regional, envolvendo novas dinâmicas de cooperação e governança em prol do desenvolvimento socioeconômico de regiões periféricas, constituem-se em uma nova perspectiva de ação, uma vez que as relações intermunicipais podem fomentar projetos conjuntos de inserção e atração de investimentos de forma coordenada. Na prática, portanto, a paradiplomacia institui, possivelmente, armações de políticas públicas “fora dos caminhos batidos” das ações governamentais.

Por óbvio, esta nova dinâmica apresenta dificuldades intrínsecas a gestão política dos municípios, o que consiste em diferentes formas de observar instrumentos para o desenvolvimento. Por outro lado, devido ao contexto “fora da curva”, o fato da paradiplomacia ainda ser uma atividade pouco explorada dos municípios localizados em áreas longínquas, pode facilitar a tomada de decisão dos municípios a partir de meios coordenados de ação que, demonstrando ações positivas, pode deixar um legado importante para futuras redes de cooperação intermunicipais.

Considerações finais

A paradiplomacia clássica, que nasce justamente em um ambiente liberal, cuja atração de investimentos e de empresas estrangeiras para seus territórios fora a principal atividade pós as crises do *welfare state* e do petróleo, hoje, ironicamente, pode ser um meio de ação para barrar as assimetrias causadas pela rápida globalização econômica.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Considera-se que a paradiplomacia, portanto, em que pese os cenários de dificuldades políticas e econômicas, constitui-se em uma importante ferramenta para diminuir as assimetrias causadas pela celeridade dos fluxos internacionais, em benefício dos territórios periféricos. No entanto, a principal inferência deste artigo é destacar que, *a priori*, o modelo de inserção mais indicado consiste em redes de cooperação intermunicipais, cuja importância reside na coordenação de objetivos individuais e melhor gestão das capacidades regionais.

A paradiplomacia em redes intermunicipais, seja instituída em nível micro ou macrorregional, do tipo fronteira ou transfronteira, pode desfrutar de melhores resultados do que em ações individuais. Esta relação pode facilitar o desenvolvimento conjunto dos atores, permitindo, inclusive, evitar assimetrias dentro do próprio processo de desenvolvimento regional.

Por fim, a articulação de políticas para o melhor benefício de territórios periféricos, pela via paradiplomática, deve ser orientada por meios institucionais dos municípios para garantir uma mínima formalidade nas tratativas, evitando trocar o centralismo governamental do Estado pelo centralismo prefetoral. Isto é, entendendo que a diplomacia prefetoral é uma dinâmica de representação recorrente, pequenas (sub)secretarias ligadas ao poder executivo podem instruir melhor a gestão das relações internacionais dos municípios e, portanto, defender os interesses individuais das prefeituras nas redes intermunicipais. A relação saudável entre as instituições é condição *sine qua non* para orientar melhores alternativas nas ações paradiplomáticas.

Referências

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência**: as cidades como atores internacionais. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

BODIN, Örjan. Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems. **American Association For The Advancement Of Science**, Washington D.C., v. 357, n. 1, p.1-8, ago. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1126/science.aan1114>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRANCO, Álvaro C. Castelo Branco. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2011.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 10 de março de 2018.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição N° 475, de 2005**. Relator: Deputado Federal Ney Lopes. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A0C8434A81A602753A53D6644C68E401.proposicoesWebExterno2?codteor=353232&filename=PEC+475/2005> Acesso em 10 de março de 2018.

CORNAGO PRIETO, Noé. Perforated sovereignties, agnostic pluralism and the durability of (para)diplomacy. In: CONSTANTINO, Costas M.; DERIAN, James D (eds). **Sustainable diplomacies**. Grã-Bretanha: Palgrave, 2010.

DUCHACEK, Ivo. The international dimension of subnational self-government. **The Journal of Federalism**. 14 (4): 1984, pp. 5-31.

_____. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H.J; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990.

GRANOVETTER, Mark. **The sociology of economic life**. Boulder: Westview press, 2001. p.357-375

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

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

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs**. Nova York: Routledge, 2015.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

PUTNAM, Robert. **The Prosperous Community: Social Capital and Public Life**. 1993. Disponível em: <<http://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

_____. **Solo en la bolera: colapso y resurgimiento da la comunidad norteamericana**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

RIBEIRO, Maria C. Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2009.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990.

SALÓMON, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, pp. 99-147, jan/jun. 2007.

[1] *Soft power* ou “poder brando” são termos utilizados para identificar o quão influente é determinado país no tocante econômico, social e cultural. A relevância de determinado Estado enquanto promotor de paradigmas culturais nas relações internacionais, por exemplo, constitui-se em uma espécie de poder Estatal para além do *hard power*, termo orientado para indicar a capacidade bélica dos Estados.

[2] [...] the first attempt to incorporate the term “paradiplomacy” in the social science literature was done by Rohan Butler in 1961, when he published in the collective monograph *Studies in Diplomatic History and Historiography* the chapter under the title “Paradiplomacy”.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

[3] “[...] as ‘personal and parallel diplomacy complementing or competing with the regular foreign policy of the government’”.

[4] “[...] he seems explicitly to exclude any form of governmental agency his definition entails also the connotations that has made paradiplomacy a controversial concept today”

[5] “[...] three basic categories of negotiating lines may be distinguished: (1) transborder regional paradiplomacy, (2) transregional (or macroregional) and paradiplomatic contacts, and (3) global paradiplomacy”.

[6] “[...] between provinces and foreign central or subnational governments for the purpose of influencing general trade, investment, and other policies and actions”

[7] Globalization and the rise of transnational regimes, especially regional trading areas, have eroded the distinction between domestic and foreign affairs and by the same token have transformed the division of responsibilities between state and subnational governments. Globalization itself has economic, cultural and political dimensions. Free movement of capital and the rise of the multinational corporation have eroded the ability of states to manage national economies, and have indeed made it ever more difficult to talk of national economies at all.

[8] Six principal ways and formulas by which non-central governments can promote and defend their interests and assert their international competence abroad are: 1. Establishment of permanent offices in foreign capitals or centers of commerce and industry to represent non-central governments abroad - the most visible and expensive signs of what we have called 'globalization of provincialism' [...]; 2.The well-promoted and well-publicized trips abroad undertaken by the leaders of non-central governments [...]; 3.Short-term, professional fact-finding missions dispatched abroad by state and provincial governments; 4.Trade and investment shows that feature provincial/state manufacturing and technological know-how [...]; 5.Establishment of foreign trade zones; 6.Participation of the representatives of non-central governments in the work of international conferences or organizations or even in the formal diplomatic representation of their national government in foreign capitals [...].

[9] “Paradiplomacy is not the same as conventional state diplomacy, which is about pursuing a defined state interest in the international arena. It is more functionally specific and targeted, often opportunistic and experimental” (KEATING, 1999, p. 11, tradução livre).

[10] Paradiplomacy is part of a broadening of the universe of international affairs, in which states are no longer the sole actors. Regions operate alongside firms, trade unions, social movements and transnational organizations like Greenpeace or Oxfam. This universe is complex, fragmented and unstructured. The global market is particularly complex and many regions have had great difficulty in finding ways to operate within it.

[11] **Art. 124.** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

existentes em seu território.

[12] Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

[13] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional

[14] [...] en ciertas condiciones, la cooperación entre agentes económicos podría ser un motor de crecimiento mejor que la competencia del libre mercado.

[15] Collaborative networks are made up of actors with different capabilities, interests, and intentions.

[16] Collaborative networks, like other social networks, are not static; they continually evolve as actors adjust to different endogenous and exogenous drivers of change. Hence, different network structures do not emerge by chance, nor are positions within the network distributed randomly

[17] Central actors, i.e., the ones that have considerably more social ties than others, are well situated to execute leadership that facilitates collective action. Their central position not only includes facilitating coordination of activities but also synthesizing others' insights and perceptions to enable collective sense making.