

Introdução

O conceito “paradiplomacia” foi concebido nos anos de 1986 e 1990 pelos professores Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos, respectivamente. Embora a terminologia tenha sido utilizada décadas antes na área do Direito Internacional e haja relatos de que foi concebida nas Relações Internacionais (RI) nos anos de 1970 (ZERAOU, 2013), Duchacek (1986 apud KUZNETSOV, 2015) atualizou o termo “micro-diplomacia” para “paradiplomacia” na primeira data mencionada, enquanto Soldatos (1990) publicou em capítulo do livro *Federalism and international relations: the role of subnational units* um artigo com a palavra em questão.

Trata-se de um neologismo, porque “paradiplomacia” refere-se à abreviação de “diplomacia paralela” e constitui-se pela junção de duas palavras: o prefixo “para” e “diplomacia”. Por conseguinte, sabe-se que a diplomacia representa um processo de diálogo e negociação entre os países, caracterizando-se como um instrumento da política externa de um Estado com base em seu interesse nacional (CERVO, 2008) e, conforme aponta James Der Derian (1987) de maneira mais ampla, uma técnica específica de negociação entre indivíduos, grupos ou entidades. Por seu turno, a expressão “para” tem origem grega, que

significa “assistente”, “próximo”, “subsidiário” e “lateral” (TAVARES, 2016, p. 8). Assim, se a diplomacia em si compete, nas relações internacionais, a uma política estatal tendo como figura condutora o próprio diplomata, podemos afirmar que a paradiplomacia representa uma política subnacional de vertente pública tendo como representante o “paradiplomata”, ou seja, um gestor ou encarregado político responsável pelas relações externas de um ator subnacional.

Por critérios iniciais de argumentação, a paradiplomacia corresponde minimamente à inserção internacional de atores subnacionais ou à ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e/ou desafiam as políticas centrais do Estado. Tais atores subnacionais compreendem “cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, *länder*, *oblasts* e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados” (JUNQUEIRA, 2014, p. 230). Eles são considerados também atores infra ou subestatais, justamente por estarem inseridos em um ente político de maior grandeza, qual seja o próprio Estado-nação.

Este artigo objetiva oferecer um recorte bibliográfico identificando o surgimento e a evolução conceitual do termo “paradiplomacia”

1 Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) em São Paulo (Brasil), bolsista da CAPES, professor do curso de Relações Internacionais da UNAERP em Ribeirão Preto (Brasil). E-mail: cairojunqueira@gmail.com

sob o viés da literatura especializada de RI. Verificar sua origem, pontuar sinônimos por meio da revisão da literatura e observar o desenvolvimento de outras nomenclaturas mais adequadas aos contextos específicos de cada país são objetivos adjacentes ao primeiro. Por se tratar de um novo conceito cujas bases começaram a ser criadas sobretudo na década de 1990, torna-se mister destacar que representa uma terminologia ainda em debate com entendimentos distintos variando de acordo com critérios regionais e nacionais de observação.

Um maior desenvolvimento será dado a essa temática ao longo deste artigo, o qual, além da introdução e das considerações finais, está dividido em três partes. Na primeira delas, o debate se centraliza na compreensão das relações internacionais mais atuais marcadas por três grandes características: reestruturação e descentralização do Estado no pós-Guerra Fria, intensificação da globalização econômica e política e emergência de novos atores no Sistema Internacional, enfatizando-se os próprios subnacionais. Busca-se, aqui, retratar os principais fenômenos que tornam a paradiplomacia uma marca registrada e em desenvolvimento da política internacional contemporânea.

Posteriormente, na segunda seção, a arguição tem como foco o objetivo principal do artigo, procurando, por meio de levantamento bibliográfico, definir o conceito “paradiplomacia”, observar sua evolução por outras terminologias criadas pela literatura acadêmica nas últimas décadas e verificar a produção científica desenvolvida pelos mais diversos pesquisadores das ciências humanas e sociais. Por fim, na terceira parte, traça-se um breve mapa mundial acerca do tema, dando ênfase especial à produção científica de RI no Brasil, país onde é cada vez mais extenso o número de publicações que versa sobre paradiplomacia.

Nas considerações finais, realizam-se breves constatações advertindo à importância e

à contemporaneidade dessa subárea de estudos, a qual ainda permanece em constante mutação. Ressalta-se que a própria criação de sinônimos ou conceitos similares à paradiplomacia procura indicar um período em que a diplomacia dos Estados se encontra em estágio de adaptação diante da inclusão de outros atores no Sistema Internacional, bem como modificar a ideia advinda do prefixo “para”, a qual passa uma falsa noção de que a ação externa subnacional é ilegal às diretrizes propostas pelos governos centrais.

Conforme será observado, há casos de atuação subnacional internacional de conflito e relativa oposição ao Estado nacional chamados de “atuação protodiplomática”. Todavia, a transformação do conceito nas RI e no Brasil evidencia que são as ações paradiplomáticas predominantemente de cooperação entre diferentes níveis e instâncias decisórias. O recurso terminológico e conceitual é, inclusive, uma das alternativas para se angariar maiores reconhecimento e dar ampla visibilidade às atuações internacionais dos atores subnacionais.

Relações internacionais no pós-guerra fria e emergência de novos atores internacionais: o exemplo dos subnacionais

Se por um lado a paradiplomacia representa um conceito novo e recente, sobretudo respaldado no pós-Guerra Fria, deve-se evidenciar que a atuação internacional dos atores subnacionais é uma prática histórica. Para Maurício Fronzaglia et al. (2006, p. 5), ainda na Grécia Antiga as cidades-estados e cidades, propriamente ditas, já formavam grandes associações comerciais e econômicas. Novos atores e uma nova agenda internacional começaram a tomar forma ainda nas décadas de 1970 e 1980, período em que autores como Robert Keohane e Joseph Nye (1989) já apontavam a existência da “interdependência complexa” em

virtude do aumento do contato entre países por conta dos fluxos de serviços, dinheiro, bens, informações e pessoas.

O fim definitivo da Guerra Fria em 1991, ano em que ruíu a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), marcou a transformação da ordem internacional antes baseada na bipolaridade, caracterizando-se como um dos grandes marcos de ruptura da política internacional. Nas palavras de Cristina Pecequilo:

Desde o fim da Guerra Fria, os debates sobre o reordenamento do sistema internacional tem sido uma constante, **trazendo diversos desafios para os Estados que se relacionam neste novo sistema** e buscam estabelecer uma agenda positiva que responda a esta realidade e a seus dilemas internos. Assim, **estamos diante de uma fase de reordenamento do poder mundial**, na qual mais do que respostas, apresentam-se perguntas sobre os novos equilíbrios que se construirão no médio e longo prazo. (PECEQUILO, 2007, p. 182, grifos nossos)

Em decorrência de um processo de re-aloções nas relações de poderes entre os Estados, os últimos duzentos anos presenciaram relativo detrimento de soberania destes, pois os governos centrais perderam a capacidade de controle total de seus territórios e as decisões políticas progressivamente passaram a fazer parte de uma extensa rede de relacionamentos que transpassaram seus limites e as fronteiras internacionais (KEATING, 2000). Um “novo Estado” tomou forma por meio da “nova lógica estatal” (MARIANO, 2007), caracterizada por três pontos principais: primeiro, o Estado deixou de ser considerado um ente político isolado; depois, passou a ser influenciado por redes transnacionais e inter-governamentais de decisão; por fim, começou a maximizar as resoluções de conflitos por meio da cooperação internacional.

O Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas do Sistema Internacional e não conseguiu mais prover bens e serviços essenciais às populações em

sua totalidade. Conforme afirmado por Brian Hocking (2004, p. 79), o “estatocentrismo” sofreu um revés e as relações internacionais passaram a ser um campo de atuação de “composição mista” de atores. Com o novo ordenamento, foi necessário abstrair a linha divisória entre nacional e internacional para se compreender as relações entre os sujeitos e atores internacionais.

Esse “novo Estado” aparece também em estudos de Brugué, Goma e Subirats (2005), nos quais os autores apontam que o Estado de bem-estar tradicional e centralizado abriu margem a um Estado mais descentralizado e localista. Seu desaparecimento ou extinção não são debatidos, até porque continua a ser a forma de organização política mais adaptável e maleável às mudanças contemporâneas. Entretanto, esse mesmo ator teve que se adaptar à nova realidade internacional para continuar com seu peso político adquirido desde a postulação das bases de soberania da Paz de Vestphália, em 1648.

A figura dos governos centrais e nacionais é imprescindível, mas o reordenamento de poder provocou resultados diretos nos Estados que se “moldaram” para permanecerem com extenso grau de influência nas relações internacionais. Isso não quer dizer que foi somente no pós-Guerra Fria que novos atores e temas, bem como uma maior predileção por relações de cooperação, surgiram. Muito pelo contrário, isso fez parte de um processo de décadas anteriores de certa forma consolidado na década de 1990, período em que a globalização e a interdependência foram dois fatores vitais para o esgarçamento das fronteiras estatais e a consequente descentralização de suas políticas.

Por globalização, entende-se ação à distância, interdependência acelerada, compressão espaço-temporal, integração global, mundo em constante encolhimento, reordenação das relações de poder interregionais e consciência

da situação global (HELD; MCGREW, 2001). Embora inúmeras vezes observada somente pelo viés econômico, a globalização possui efeitos políticos e sociais (WEISS, 2000). Além de se intensificar no pós-Guerra Fria pela expansão das trocas comerciais e pelo aumento dos fluxos de capitais entre diferentes países, ou seja, por meio de um novo ciclo de expansão do modo de produção capitalista,

[...] a globalização é melhor entendida como um fenômeno espacial, desmentindo uma continuidade onde o âmbito global começa onde termina o local. Isto denota uma mudança na forma espacial da organização e atividade humana e nos padrões de atividades transcontinentais e interregionais, na interação e no exercício do poder. (HELD, 2000, p. 273 apud PRADO, 2007, p. 2).

Na medida em que pode ser entendida como estimuladora de um novo espectro espacial, a globalização também acaba agindo no âmbito da política internacional, pois impacta diretamente no aumento do número de atores que passaram a agir com maior preponderância no Sistema Internacional a partir da década de 1990. Nos dizeres de Francisco Gomes Filho (2011), ela passou a impulsionar processos de integração regional, alterou as diretrizes e os papéis desempenhados pelos governos, bem como promoveu o desconhecimento das fronteiras nacionais, que são virtualmente transpassadas nos dias atuais.

Em virtude dessa descentralização do poder estatal, uma grande parcela dos estudos sobre paradiplomacia se ativeram ao Federalismo, pois ele:

[...] representa um sistema político, no qual estados fazem um pacto por meio da Constituição, criando uma associação ou aliança – a Federação – que, ao mesmo tempo, preserva a independência de cada estado membro e promove sua ligação, organizando-o por meio de um governo central. O governo federal representa unidade e centralidade, enquanto

os governos estaduais caracterizam diversidade e autonomia. (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 2).

Até mesmo Duchacek (1984, 1990) e Soldatos (1990) desenvolveram seus estudos iniciais com base em análises de países federais, pois foram neles que tomaram forma as primeiras atividades paradiplomáticas (RIBEIRO, 2009). Além de casos mais emblemáticos, como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Bélgica e Suíça, podemos destacar outros exemplos, como Argentina, Brasil, México, África do Sul, Índia e Rússia. Não é condição *sine qua non* à paradiplomacia o fato de o país hospedeiro dos atores subnacionais ter como configuração política o federalismo, pois existem casos de Estados mais centralizados com ampla margem de atuação subnacional internacional, como Espanha e França. Contudo, é justamente no sistema federal que se debate com mais afinco a questão de um maior nível de autonomia, reconhecendo às subnacionalidades o exercício de poderes próprios e reservando ao poder central a prerrogativa de atuar com base no interesse nacional em sua totalidade (RABAT, 2002).

Também no que tange ao processo de reordenamento das políticas estatais, outras grandes gamas de estudos sobre a paradiplomacia centralizaram suas análises em torno das redes de cidades e da integração regional. Para Manuel Castells (1999), uma “rede” representa uma série de nós interconectados e sugere vínculos e relações entre diferentes indivíduos e organizações. Consequentemente, uma rede de cidades compreende a configuração de tais entidades com uma tecnologia mínima, permitindo a troca de informações, o estabelecimento de uma agenda mútua e o estreitamento de laços de cooperação. Segundo Rodrigo Tavares (2016), atualmente existem cerca de 125 redes multilaterais e fóruns de atores subnacionais, a exemplo das Eurocidades, Mercocidades, das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU),

dos Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI), da Aliança Eurolatinoamericana de Cooperação entre Cidades (AL-LAS) e do Comitê das Regiões (CoR).

Entre os exemplos citados, vários representam a articulação subnacional no interior dos blocos regionais. Foi na União Europeia, especificamente a partir da criação do CoR, em 1994, que foi gerada uma ótica de participação subnacional como ferramenta de avanço e desenvolvimento regional, ideia que ia ao encontro do estabelecimento do Tratado de Maastricht (1992). Essa experiência se desmembrou alhures, alcançando até mesmo o Mercosul, o qual gerou uma instância subnacional formal em 2004, chamada de Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), instituição encarregada por representar os atores subnacionais dos países membros do bloco perante os órgãos gestores e centrais.

Ambos processos de integração mencionados fazem parte do contexto do fim do século XX aqui retratado, cabendo enfatizar que a integração regional passou a ser observada na literatura das RI como uma arena de efetivo potencial à paradiplomacia. Como grandes exemplos, têm-se as publicações no Brasil dos livros *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, organizado por Tullo Vigevani et al. (2004), e *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, organizado por Luiz Eduardo Wanderley e Tullo Vigevani (2005), que apresentam vários capítulos destinados ao estudo subnacional em meio à integração e ao regionalismo, pois, nos dizeres de Nahuel Oddone (2016, p. 61-62, tradução nossa):

Nos estudos dos processos de integração regional foi encontrado um espaço propício para a consideração da dinâmica das unidades subnacionais, provavelmente a maior parte dos estudos realizados podem ser abrangidos por essa corrente. [...] Ainda que o Estado-nação conserve a primazia, já não é o único e hegemônico ator nas relações internacionais; assim começam a tomar forma novas instâncias territoriais, de nível supranacional e subestatal, que paulatinamente vão logrando um papel próprio no cenário internacional.²

As relações internacionais no pós-conflito bipolar do século XX caracterizam-se por uma adição entre a soberania estatal e as estruturas múltiplas de autoridade representadas por novos atores e focos de poder. Enfatiza-se, por reflexos também advindos da globalização econômica e política, que a década de 1990 foi o período de aumento quantitativo de atores e qualitativo de suas ações internacionais. Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais (ONG), grandes empresas transnacionais e os atores subnacionais, com destaque para este artigo, aumentaram seus escopos de atuação em decorrência dessa dupla dinâmica de reestruturação do Estado e intensificação da globalização.

Nesse ínterim, por exemplo, os debates sobre governança global se aventaram. Entendida como um sistema de regras em todos os níveis de atividade humana (das famílias às Organizações Internacionais), em que há um deslocamento de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional (ROSENAU, 2000), sua existência foi condicionada pelo aumento do número de atores internacionais e pela interconectividade dos processos decisórios interna e externamente aos Estados (FINKELSTEIN, 1995).

2 Do original: “En el estudio de los procesos de integración regional se ha encontrado un espacio propicio para la consideración de la dinámica de las unidades subnacionales, probablemente la mayor parte de los estudios realizados se puedan enmarcar dentro de esta corriente [...]. Aunque el Estado-Nación conserva la primacía, ya no es el actor único y hegemónico en las relaciones internacionales; comienzan así a tomar fuerza nuevas instancias territoriales, de nivel supranacional y subestatal, que poco a poco van logrando un rol propio en el escenario internacional”. (ODDONE, 2016, p. 61-62).

Um ator internacional corresponde à unidade do sistema internacional, seja ela uma entidade, um grupo ou um indivíduo, com habilidade para mobilizar recursos, capacidade para exercer influência sobre seus semelhantes e que goza de relativa autonomia (BARBÉ, 1995, p. 117). Pode-se afirmar que o surgimento dos atores internacionais remonta a períodos passados: os Estados modernos europeus formaram-se ao longo do tempo e tiveram suas bases postas no já citado Tratado de Vestphália, em 1648; as primeiras organizações internacionais como a União Telegráfica e a União Postal Universal, hoje inseridas no sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), surgiram em 1865 e 1874, respectivamente; algumas ONG, como a Cruz Vermelha, datam de meandros de 1860; a *Zollverein*, união alfandegária que reunia cidades-estado e regiões germânicas da Prússia é considerada o primeiro bloco regional existente e surgiu por volta de 1830; bem como a inserção internacional dos atores internacionais pode datar de meados e fins do século XIX, quando algumas colônias britânicas, como Quebec, Tasmânia e Austrália Meridional, nomearam seus representantes externos para dialogar com Londres e Paris (TAVARES, 2016).

Desse modo, o mundo pós-Guerra Fria não evidencia o surgimento de atores, mas o grau de elevação de suas participações em esfera global comparado com décadas e séculos anteriores. Na década de 1990, houve um aumento considerável da criação de organizações internacionais, a exemplo dos blocos regionais da União Europeia (1992) e do Mercosul (1991), além da consolidação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. No caso das ONG, no início do século XX, existiam aproximadamente mil registros de organizações desse porte, enquanto na década de 2000 esse número aumentou quase treze vezes em relação ao anterior (HERZ; HOFFMANN, 2004). Nos dizeres

de André Lecours (2002), foi somente nos anos 1990 que a atividade internacional dos atores subnacionais adquiriu proeminência. O inventário de atores que divide espaço com os Estados tornou-se multifacetado recentemente, posto que a segunda metade do século XX foi marcada sobremaneira pelo surgimento de atores internacionais e, concomitantemente, pelo aumento dos vínculos e da consolidação de uma agenda normativa em cooperação internacional.

Mesmo tendo sido pontuados na introdução, vale ressaltar que para Ironildes Bueno (2010) os atores subnacionais são:

Partes constituintes dos estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional. Diferem-se das Organizações Internacionais Não-Governamentais (OING) e das Corporações Transnacionais (CTN), uma vez que são atores estatais, ainda que não falem em nome de um estado nacional ou uma organização internacional. Podem ser representantes tanto do governo (poder Executivo), do parlamento (poder Legislativo) ou da magistratura (poder Judiciário) dos entes constitutivos de um determinado estado nacional (estados, províncias, cantões, regiões, *prefeituras*, departamentos, *Länder*, *Oblasts*, municípios, condados, distritos, etc.). (BUENO, 2010, p. 345).

Também são denominados de unidades subnacionais, governos não centrais, entes subnacionais, entidades subestatais, governos constituintes, subnacionalidades, atores mistos e atores infraestatais. Além das nomenclaturas, o termo “ator subnacional” implica na atividade internacional dessa entidade, que é pública e está inserida juridicamente nos preceitos estabelecidos e decididos pelos Estados nacionais. Tornaram-se agentes da dinâmica internacional porque passaram a ser afetados diretamente pelos fenômenos advindos do plano externo, algo que os incitou a promover papéis mais ativos alhures (MARIANO; MARIANO, 2005).

O nível subnacional começou a mostrar sinais claros de atuar como um campo de diálogo entre a esfera doméstica – marcada por elites, universidades, sociedades civis, câmaras de comércio, partidos políticos, sindicatos, agências, coletividades territoriais, burocracias (BENKO, 2011; MILNER, 1998) –, a nacional, ou seja, o próprio Estado, e a internacional, caracterizada pelas relações de interdependência entre os diversos atores mencionados anteriormente. Além de atuarem como interlocutores entre distintos níveis de análise, a nova dinâmica nas relações internacionais proveu maior ímpeto de inserção externa às próprias subnacionalidades (PRIETO, 2010).

A ampliação prática das atividades e iniciativas, bem como do número de atores subnacionais, ocorridas na década de 1990, começou a ser acompanhada adjacientemente por um debate conceitual e teórico, sendo que as RI apareceram como uma área de conhecimento capaz de responder a essa demanda antes inexistente. Centros de pesquisas, instituições acadêmicas e comunidades epistêmicas começaram a pesquisar e publicar resultados versando sobre internacionalização de governos subnacionais. Se existe um ponto inicial e de inflexão para esse processo, este pode ser a publicação de Soldatos (1990) com a apresentação do termo “paradiplomacia”. Se hoje esse conceito se tornou um dos principais temas debatidos em congressos, simpósios e eventos em gerais de RI, é importante averiguar a sua criação e observar suas mudanças ao longo dos anos.

Paradiplomacia: criação, significado e evolução do conceito

Com base nos apontamentos de Maria Inês Barreto (2005), o primeiro ponto a se destacar é que grande parte da literatura inicial sobre paradiplomacia tem forte influência anglo-saxônica, tendo em vista que o tema foi explorado no último quarto do século XX por estudos que versavam sobre casos da América do Norte e da Europa. Nesse contexto, destacam-se produções de dois pesquisadores pioneiros no tema: Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1984, 1990), considerados os “pais” da paradiplomacia (ZERAOU, 2013, p. 19).

“Panayotis Soldatos foi o primeiro *scholar* a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais” (BUENO, 2010, p. 24). Segundo o autor, a paradiplomacia representa a pluralidade de vozes na política externa representada por unidades governamentais não centrais, as quais podem apoiar, complementar, corrigir, duplicar ou desafiar a diplomacia central do Estado. Soldatos (1990) divide o fenômeno em dois tipos: a paradiplomacia global, que possui abrangência global, propriamente dita, e regional, que detém alcance mais restrito, sustentando comunidades geograficamente contíguas ou não, como os blocos econômicos regionais.

Para o professor, “[...] a atividade subnacional mina a noção de uma política externa como atributo essencial do Estado soberano” (SOLDATOS, 1990, p. 41, tradução nossa)³. Por isso afirma que, mesmo tendo majoritariamente nuances de cooperação e complementação entre os níveis subnacional e nacional, existem certos processos de desarmonia e fragmentação que conformam as chamadas “protodiplomacia” e “paradiplomacia

3 Do original: “[...] subnational activity undermines the notion of a foreign policy as an essential attribute of the sovereign state” (SOLDATOS, 1990, p. 41).

identitária”. A primeira é entendida como a condução de relações internacionais por governos não centrais que têm como objetivo o estabelecimento de um Estado soberano (AGUIRRE, 1999). Se a paradiplomacia é mais cooperativa, de maneira oposta a protodiplomacia é separatista.

Por seu turno, Stéphane Paquin (2004) propõe a existência de três níveis de análise da paradiplomacia, seja clássica ou tradicional, integracionista e identitária. Esta última difere-se parcialmente da protodiplomacia, porque não apresenta um critério de segmentação estatal aliado a um novo estabelecimento de independência. Na visão do autor, a paradiplomacia identitária objetiva proporcionar aos atores internacionais o acesso a recursos simbólicos e materiais ausentes no interior do Estado. Tendo como estudos de caso Quebec, no Canadá, Catalunha, na Espanha, e Flandres, na Bélgica, o autor diz o seguinte:

É verdade que o desenvolvimento da paradiplomacia tem o potencial para criar conflitos, mas, na atual ordem internacional, atividades paradiplomáticas são inevitáveis, talvez indispensáveis, para atrair investimentos estrangeiros, promover o desenvolvimento econômica ou, para uma região europeia, por exemplo, ter os recursos dos fundos europeus [...] Conseqüentemente, do ponto de vista nacional, os Estados não devem considerar as ações internacionais de entidades subestatais como uma ameaça à integridade de sua política externa. Eles deveriam, acima de tudo, procurar criar novos modos de colaboração, novas parcerias e uma melhor divisão dos papéis nas relações internacionais. (PAQUIN, 2004, p. 207-208, tradução nossa).⁴

Ainda assim, retornando às abordagens clássicas, Soldatos (1990) ensina que a paradiplomacia é um processo de racionalização da política externa na medida em que determinada política central de um país aceita o papel desenvolvido pelos atores subnacionais como complemento de seu esforço internacional. Tal panorama gera o que o autor denomina “politização”, um cenário de adição de interesses entre diferentes instâncias governamentais.

Ivo Duchacek (1984), por sua vez, diferencia duas formas de resultado da paradiplomacia. Cognomina de “microdiplomacia global” ao padrão ou norma que compreende a procura de cooperação política e econômica com grandes centros de poder por parte dos governos subnacionais e de “regimes de transbordamento regional” aos processos formais e informais de criação de associações cooperativas entre autoridades subnacionais geograficamente contíguas ao longo de fronteiras nacionais.

O pesquisador dá ênfase aos instrumentos intermésticos – representando a mistura de políticas e economias domésticas com as internacionais, dando ideia de que há uma relação constante entre diversos atores no interior do Estado e fora dele (MANNING, 1977 apud DUCHACEK, 1984) – entre governos nacionais e subnacionais, afirmando que podem existir novos canais de consulta, relações interadministrativas, reinterpretações constitucionais e ligação direta entre o âmbito subnacional e as Organizações Internacionais. Por fim, Duchacek (1990) aponta que as relações internacionais dos governos subnacionais têm objetivos predominantemente técnicos, econômicos e políticos.

⁴ Do original: “Il est vrai que le développement de la paradiplomatie a le potentiel de créer des conflits, mais, dans l’ordre international actuel, les activités paradiplomatiques restent inévitables, voire indispensables, ne serait-ce que pour attirer les investissements étrangers, favoriser le développement économique ou, pour une région européenne, par exemple, obtenir sa juste part de fonds européens. [...] Conséquemment, du point de vue national, les États ne doivent pas considérer les actions internationales des entités subétatiques comme une menace pour l’intégrité de leur politique étrangère; ils doivent plutôt chercher à créer de nouveaux modes de collaboration, de nouveaux partenariats et un meilleur partage des rôles en relations internationales.” (PAQUIN, 2004, p. 207-208).

Continuando com sua análise, o autor divide a paradiplomacia em três categorias: global, regional transfronteiriça e transregional. A primeira denota ligações entre os atores subnacionais de distintas localidades com objetivos fundamentalmente econômicos.

Por paradiplomacia regional transfronteiriça entende-se contatos transfronteiriços – institucional, formal e, acima de tudo, informal – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e suas possíveis soluções [...] A paradiplomacia transregional é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a paradiplomacia regional transfronteiriça), mas cujos governos nacionais o são. (DUCHACEK, 1990, p. 18-19, 25 apud JUNQUEIRA, 2014, p. 61).

Além de Soldatos (1990) e Duchacek (1984, 1990), uma série de autores começou a trabalhar com o conceito em questão. Alguns mantiveram a terminologia, mas deram outro significado a ela. Enquanto outros, além de problematizar seus possíveis significados, aderiram a sinônimos e conceitos correlatos, por exemplo, Zidane Zeraoui (2013), para quem a paradiplomacia representa as atividades internacionais de sub-regiões, de atores não estatais ou até mesmo o desenvolvimento de relações internacionais por parte de entidades subestatais.

Uma das novidades apareceu em John Kincaid (1990), conhecido por denominar de “diplomacia constituinte” a atividade internacional de estados, províncias, repúblicas, municipalidades e até mesmo autoridades portuárias. Sua concepção de paradiplomacia se centraliza em um meio termo entre cooperação e conflito, pois afirma que os principais benefícios da diplomacia constituinte são de ordem econômica e, muitas vezes, os âmbitos políticos acabam por gerar fortes embates com o governo central. Mesmo assim, Kincaid (1990) argumenta que a “diplomacia constituinte” é uma forma de gerar novos “empoderamentos”

individuais capazes de conectar pessoas para além das fronteiras nacionais.

Na seara de autores que publicaram em anos posteriores ao nascedouro do termo, André Lecours (2002, 2008) assinala que a paradiplomacia é um fenômeno de desenvolvimento de governos regionais nas RI, constituindo-se em um meio multifuncional para a promoção de interesses e identidades subnacionais. Similarmente à concepção de Michael Keating (2000), o autor distingue três tipos de paradiplomacia: econômica, cooperativa e política. Estes representam, respectivamente, a atração de investimentos e a busca por novos mercados; a assistência cultural e tecnológica envolvendo cooperação internacional; o desenvolvimento de questões nacionalistas e identitárias, a exemplo do que foi pontuado anteriormente sobre o termo “protodiplomacia”. No geral, Lecours (2008) aponta e destaca o lado sustentável da atividade internacional subnacional, pois a conexão entre Estados e regiões se dá pela troca de informações, o que implica, na visão do autor, necessariamente contatos cooperativos.

Robert Kaiser (2003 apud MAGONE, 2006, p. 6) distingue três tipos de paradiplomacia adotadas no período após os anos 1990, sendo que os nomes são os mesmos dados por Soldatos (1990) e Duchacek (1984, 1990): paradiplomacia regional transfronteiriça, transregional e global. Como complemento, José Magone (2006) argumenta que o próprio Kaiser esqueceu de mencionar uma outra tipologia importante da paradiplomacia: a transnacional, a qual ocorre no interior dos blocos econômicos regionais.

Seguindo com a linha de raciocínio, Noé Cornago Prieto (2004) mantém a alcunha terminológica da paradiplomacia e dá a ela uma das mais utilizadas conceitualizações do termo na academia. Para o autor, a paradiplomacia é um fenômeno pleno que precisa de maior

evidência empírica, mas que goza de imenso prestígio na academia e representa:

[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 251).

Stefan Wolff (2007) afirma que a paradiplomacia é a política externa das entidades subestatais e suas participações no cenário internacional de acordo com seus próprios interesses. O argumento do autor difere-se do restante por apontar que, ao invés de uma ameaça, a paradiplomacia pode ser observada como uma oportunidade de controle e resolução de conflitos. Conforme sustenta, os atores subnacionais progressivamente adquirem uma competência que é transferida pelos Estados em suas direções, já que a descentralização decisória acaba fazendo parte das relações internacionais justamente no pós-Guerra Fria, conforme sustentado na primeira seção deste artigo.

No que tange às concepções mais clássicas e usuais do termo, enfatiza-se o artigo de Peter Bursens e Jana Deforche (2010) por apresentar uma compilação de grande parte dos estudos mencionados anteriormente e definir a paradiplomacia como um esforço para entender e explicar as competências regionais em termos de política externa. Sistematizando sinônimos e os mais variados significados da academia à paradiplomacia, os autores enumeram que ela pode ser: inserção internacional de regiões com objetivos econômicos, ação direta internacional dos atores subnacionais que desafiam ou complementam as políticas centrais estatais, atividade internacional de governos não centrais que relacionam níveis domésticos e internacionais ou o envolvimento externo de regiões dentro das organizações internacionais

e blocos econômicos. Para este último caso, dá-se o nome de “diplomacia plurinacional” (BURSENS; DEFORCHE, 2010).

O artigo da dupla de professores é referenciado no livro *Teoria e prática da paradiplomacia: governos subnacionais nas Relações Internacionais*, de Alexander Kuznetsov (2015, tradução do original), obra publicada recentemente que também serve como compêndio e sistematização de estudos prévios. O autor pontua que não existe consenso a respeito da utilização de um único termo referente à ação exterior dos atores subnacionais e menciona paradiplomacia, propriamente dita, “diplomacia constituinte”, “diplomacia regional”, “diplomacia sub-estatal”, “diplomacia catalítica”, “pós-diplomacia” e “diplomacia de múltiplas camadas”, esta última referindo-se ao trabalho de Brian Hocking (2006), pressupondo a interação entre os níveis nacional e subnacional de governo na consecução da política externa, como possíveis terminologias caracterizadoras do fenômeno. Nessa seara de compêndio e de atualização bibliográfica, deve-se mencionar o recente livro intitulado *Paradiplomacy: cities and states as global players*, de Rodrigo Tavares (2016), autor que também aponta uma série de terminologias similares à paradiplomacia, enfatizando-se as expressões “política externa local”, “diplomacia local” e até mesmo “localismo da política externa”. Estes termos são correlacionados à “diplomacia das cidades” proposta por Rogier Van Der Pluijm (2007) e caracterizada por instituições e processos realizados pelas cidades com outros atores internacionais com do intuito de representar seus interesses uns aos outros. A par de toda indefinição terminológica, Kuznetsov (2015) aponta que foi Iñaki Aguirre (1999) que, no final da década de 1990, tentou definir precisamente o conceito da paradiplomacia, pontuando à época que tal expressão representava uma “*buzzword*”, ou seja, uma palavra muito popular sem distinção precisa. Destarte,

pode-se afirmar ainda, na década de 2010, que a paradiplomacia continua a ser uma palavra popular na linguagem técnica das RI, sendo que o diferencial é ter sido remodelada e reconfigurada ao longo dos anos. As variadas terminologias apontadas refletem e ratificam essa afirmação, uma vez que a literatura versante sobre a inserção internacional dos atores subnacionais alcançou as mais variadas partes geográficas do mundo. Mesmo com toda controvérsia advinda do prefixo “para”, dando ideia de algo paralelo ou ilegal, a paradiplomacia ainda é utilizada em grande parte da literatura que se debruça sobre o tema e nas mais variadas partes do mundo, sendo este o ponto a ser analisado na próxima seção.

Paradiplomacia: a distinção do conceito nos diferentes continentes e no Brasil

Na África, a inserção internacional dos atores subnacionais ainda carece de aprofundamento. Congo, Uganda, Zimbábue e Sudão são países que vêm promovendo o diálogo de viés internacional com suas partes constituintes, mas ainda de maneira inicial. Destaca-se o caso da África do Sul, a qual, por meio de suas províncias e municípios, gera a maioria das produções acadêmicas sobre a paradiplomacia no continente. Estudos como os de Deon Geldehuys (1998), Jo-Ansie Van Wyk (1998), Siphamandla Zondi (2012) e Christina Murray e Salim Nakhjavani (2009) a respeito da inserção internacional dos atores subnacionais sul-africanos bebem da fonte clássica e utilizam a concepção de paradiplomacia.

No caso da Ásia, Rússia e China elucidam a mesma evidência. Alexander Kuznetsov (2009 apud BUENO, 2010) e Tatjana Kiilo (2006) tratam da paradiplomacia realizada pelos *oblasts*, governos subnacionais russos. No caso chinês, Prieto (2004) aponta que o país desenvolve a “diplomacia zhoubian”

para evitar o isolamento internacional em um contexto em que o crescimento econômico, a descentralização e a internacionalização no país começaram a ganhar espaço nas RI. Não podemos esquecer também dos recentes estudos envolvendo a Índia, país onde houve um “boom” da “diplomacia subnacional” nos últimos anos em virtude de seu progressivo crescimento econômico, considerando-se que, mesmo que estejam em estágio inicial, alguns estados como Maharashtra, Karnataka, Andhra Pradesh, Telangana e Gujara são pioneiros na paradiplomacia indiana (TEWARI, 2017).

A literatura da Austrália também não foge à regra, pois seus estados foram pioneiros a fomentarem a paradiplomacia de vertente econômica. Evidencia-se a inclusão de estudos sobre o país em um capítulo da clássica obra de Hans Michelmann e Panayotis Soldatos (1990). Na região da Ásia-Pacífico, houve um processo de liberalização econômica que impactou diretamente as economias locais e regionais, resultando em maiores envolvimento dos governos subnacionais na seara internacional, fator caracterizador da paradiplomacia desenvolvida em Cingapura, Tailândia, Malásia e Filipinas (PRIETO, 2004).

Nos casos da América do Norte e da Europa, ratifica-se que o nascedouro da literatura sobre paradiplomacia ocorreu no seio destes continentes, por isso em países como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Bélgica, Áustria e Suíça, os quais possuem forte ativismo empírico nessa matéria, predomina a vertente mais clássica da literatura. Não menos importante, merece evidência o caso do México, federação com imensa atividade internacional de seus estados e municípios, sendo que na obra de Jorge Schiavon (2004), intitulada *La política exterior de las entidades federativas*, são realizadas referências diretas aos estudos de Ivo Duchacek. Em outra publicação, Ruiz Alanis (2009) utiliza o termo em questão e denomina de “cooperação oficial descentralizada” os irmanamentos –

processos de criação de cidades-imãs com objetivo de promover cooperação entre os atores envolvidos – realizados pelas cidades mexicanas.

Uma obra importante para a compreensão de algumas inserções internacionais de atores subnacionais latino-americanos é o livro *Fronteiras e relações internacionais* organizado por Henrique Sartori Prado e Tomaz Espósito Neto (2015), pois nele constam alguns capítulos que retratam noções de consórcio municipal, cooperação descentralizada – termo que será explicado adiante – e cooperação transfronteiriça, destacando-se o capítulo escrito por Nahuel Oddone e Horácio Vásquez (2015, p. 90), no qual postula-se que a paradiplomacia se trata de um tipo de democratização da política externa desde que ela identifique as necessidades e os interesses dos diferentes níveis políticos internos aos Estados. De maneira geral, a literatura latino-americana sobre atuação internacional de atores subnacionais também assumiu prioridade pela terminologia da “diplomacia paralela”. Ilustrando tal fato, os livros *Regionalización y paradiplomacia* e *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, de Zidane Zeraoui (2009, 2013) apresentam intensa discussão sobre a temática e compilam diferentes produções de acadêmicos e especialistas do continente. Ressalta-se que em um dos capítulos do primeiro livro, Hocking e Zeraoui veem o termo “diplomacia de múltiplos níveis” como o mais adequado, pois representa um fenômeno em que

[...] a diplomacia internacional não é considerada um processo separado, regido por guardiões

indiscutíveis, mas sim como uma rede de interações com divisão mutável de atores que atuam de diferentes maneiras dependendo do tema, dos seus interesses em jogo e de suas capacidades para atuar em um meio político multi-nível. (HOCKING, 2000, p. 50 apud ZERAOU 2009, p. 168).⁵

O termo “multinível” evidencia uma constante interrelação entre diferentes planos e esferas políticas, sinalizando que o Estado não monopoliza mais todas as prerrogativas decisórias. Essa nomenclatura está mais atrelada aos debates no seio da integração europeia, representando a “[...] tentativa de englobar os paradoxais desenvolvimentos paralelos de crescente centralização em direção ao nível europeu e de regionalização rumo às instituições privadas e subnacionais” (AALBERTS, 2005, p. 5, tradução nossa).

Aqui cabe assinalar que a expressão “cooperação multinível” é muitas vezes colocada como expressão similar ou sinônima à ideia de “cooperação descentralizada”, pois esta foi formulada pela Comissão of the European Communities (2008) para sinalizar a emergência dos governos locais, a descentralização estatal e a participação da sociedade civil nesse processo (ROMERO, 2004). Imbrincado nessa correlação, encontra-se o termo “governança multinível”, que representa:

[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional (MARKS, 1993, p. 392, tradução nossa).⁶

5 Do original: “[...] la diplomacia internacional no se considera como un proceso separado, regido por guardianes indiscutibles, sino como una red de interrelaciones con un reparto cambiante de actores que interactuarán de distintas maneras dependiendo del tema, de sus intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político multinivel” (Hocking, 2000, p. 50 apud Zeraoui 2009, p. 168).

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

Todo esse desenvolvimento terminológico tanto da paradiplomacia quanto de conceitos correlatos incidiu na produção acadêmica em nossa região, sobressaindo na América do Sul a literatura de vertente argentina e brasileira. Na tese desenvolvida pelo professor argentino Damián Paikin (2010), o autor utiliza o termo para falar tanto das atividades de atores no Mercado Comum do Sul (Mercosul) quanto especificamente sobre as ações empreendidas sobre as províncias do país, além de diferenciar as formas da paradiplomacia e especificar o que se entende por protodiplomacia. Para o autor, existem cinco formas de ações típicas que podem ser inseridas na ótica da paradiplomacia: “agenda externa” do governador, exemplificada por viagens e visitas oficiais a outros países; participação em redes internacionais de regiões com os mais variados temas; estabelecimento de “escritórios” provinciais no exterior, como secretarias, assessorias, coordenadorias e gabinetes; assinatura de convênios internacionais; representação do próprio Estado em casos que tratam sobre temas de sua jurisdição.

Um exercício intelectual similar ao de Paikin (2010) é proposto por Mercedes Botto (2015) em relação ao debate sobre a participação das províncias argentinas no rol da integração regional mercosulina. Segundo a autora, a definição do conceito de paradiplomacia subnacional é ampla e faz menção à criação de novos vínculos formais e informais entre atores públicos e privados (BOTTO, 2015, p. 164).

Vale destacar também a referência de Luciana Felli (2015), cujo objetivo principal foi realizar um compêndio de artigos publicados na revista *Relaciones Internacionales* do

Instituto de Relaciones Internacionales da Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da Universidad Nacional de La Plata (UNLP), na Argentina, entre 1991 e 2013. O objetivo da autora, além de elencar os estudos realizados, é justamente oferecer uma abordagem ao conceito de paradiplomacia, deixando claro que o conceito é novo, carece de definição unívoca e por isso ainda segue em debate.

Não menos importante é a referência que deve ser feita ao capítulo da pesquisadora argentina Graciela Zubezú, publicado no livro *Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal* (IGLESIAS; IGLESIAS; ZUBELZÚ, 2008), a qual defende o uso do termo “gestão externa ou internacional” em virtude da problemática advinda do prefixo “para”, conforme explicado a seguir.

Optou-se pelo emprego do termo *gestão externa ou internacional* (das províncias argentinas) de modo sistemático e deliberado. O termo é preferível ao de *paradiplomacia* por ser considerado mais adequado para a aplicação ao caso argentino, especialmente ao já assinalado marco constitucional. [...] Ademais, o emprego do termo *paradiplomacia* pode ser interpretado como uma atividade que duplica ou compete com a do Estado nacional em um contexto cultural – o argentino – no qual o prefixo *para* tem uma conotação negativa inclusive ligada mais com atividades ilegais (parapolicial, paramilitar) do que com ações simultâneas ou concorrentes. (IGLESIAS; IGLESIAS; ZUBELZÚ, 2008, p. 37).⁷

7 Do original: “Cabe señalar que optamos por emplear el término *gestión externa o internacional* (de las provincias argentinas) de modo sistemático y deliberado. Se lo prefiere al de *paradiplomacia* por considerárselo mas adecuado para la aplicación al caso argentino, especialmente por lo ya señalado respecto al marco constitucional. [...] Además, el empleo del término *paradiplomacia* puede interpretarse como una actividad que duplica o compete con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo *para* tiene mas bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes.” (IGLESIAS; IGLESIAS; ZUBELZÚ, 2008, p. 37).

Por fim e ao que se preza a conclusão desta seção do artigo, no Brasil é cada vez mais extenso o número de publicações que versa sobre paradiplomacia. Oficialmente, no país o discurso governamental optou pelo uso da expressão “diplomacia federativa” para fazer jus às ações externas empreendidas por entes federativos brasileiros, sejam de estados ou municípios, tendo em vista a sua organização política ratificada na Constituição de 1988. Nos dizeres de Manoela Miklos (2011), o termo apareceu de maneira mais destacada em janeiro de 1995, quando o então Ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, afirmou em discurso ser necessário à política brasileira a inclusão da participação de municípios e estados em suas ações diplomáticas.

Tal nomenclatura é encontrada em duas teses desenvolvidas no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para Antenor Bogéa Filho (2001 apud BUENO, 2010, p. 345), o conceito de diplomacia federativa compreende “ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas”. Já José Vicente Lessa (2002) afirma que a diplomacia federativa passou a ser um instrumento eficaz de cooperação e coordenação entre a o Estado, os estados federados e os municípios, sendo que a paradiplomacia também é apontada na obra.

No Brasil, em consonância com essa prática, observa-se, desde as últimas duas décadas do século XX, crescente participação de governos estaduais e de alguns grandes municípios em **iniciativas paradiplomáticas**, seja de forma acessória às ações do Governo federal, seja em iniciativas próprias e isoladas. A atuação das unidades federadas no campo internacional é, no Brasil, [...] constante, diversificada e crescente. (LESSA, 2002, p. 15, grifo nosso).

Uma das releituras mais importantes dessa nomenclatura oficial foi proposta pelo professor Gilberto Rodrigues (2006), em tese defendida e aprovada em 2004, cujo título já denota a nova nomenclatura: “política externa federativa”. Segundo o autor, ela representa a estratégia de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua própria autonomia, visando sua inserção internacional de forma coletiva ou individual e é a política externa própria dos entes federais que têm seus interesses como foco, podendo ser convergentes aos interesses do Estado.

Conforme Rodrigues (2006, p. 9, grifos nossos) esboça em comentários sobre sua tese ao Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri):

O fenômeno das relações internacionais de governos subnacionais enfrenta um problema terminológico que, em certa medida, reflete as idiossincrasias de cada país, mas também a opção conceitual que se adota para compreender e situar as ações internacionais de Estados e Municípios, tomando-se em conta seu grau de autonomia e sua legitimidade democrática em Estados com forma federal ou centralizados. Por isso, tenho para mim que a expressão paradiplomacia pode ser utilizada de forma genérica para identificar as relações internacionais de Estados, Províncias e Municípios. No caso brasileiro, diferenciação o conteúdo das expressões política externa federativa e diplomacia federativa, pois considero que esta reflete a perspectiva do governo federal, enquanto que aquela reflete a perspectiva autônoma dos governos subnacionais.

O maior mérito de sua tese, além de problematizar e diferenciar o conceito de “política externa federativa” para com “diplomacia federativa”, é chamar a atenção do leitor no sentido de criar terminologias próprias na grande área de RI sem ficar sujeito à visão anglo-saxônica. Obviamente, a paradiplomacia pode e deve continuar a ser utilizada, pois promove diálogo e unifica o discurso. Todavia, nada impede que novas concepções sejam nomeadas para identificar o contexto

ímpar dos atores subnacionais de cada país, enfatizando-se o Brasil nesse caso.

Dois grandes exemplos desse argumento referem-se aos debates em relação à regulamentação legal da chamada “Cooperação Internacional Descentralizada” (CID), compreendida como uma tipologia específica de paradiplomacia amparada pelo Estado com base nas relações intergovernamentais democráticas, seguindo diretrizes e princípios de que os entes federativos – no caso municípios e estados – são coformuladores e/ou coexecutores de projetos internacionais previamente aprovados pelo governo central e federal (RODRIGUES, 2011), ou até mesmo da constituição de uma CID, sendo ela “[...] uma política governamental voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais [...]” (KLEIMAN, 2009, p. 104) no Brasil. Assim, em paralelo aos conceitos similares e/ou oficiais, muitas teses de doutorado das ciências humanas e sociais vêm trabalhando na importância do tema para a academia brasileira, realçando-se os estudos de Ironildes Bueno (2010), Francisco Gomes Filho (2011), José Bessa Maia (2012), Fabiana Dessotti (2011), Armando Gallo Yahn Filho (2011), Marcela Fonseca (2013), Liliana Fróio (2015), Leonardo Mèrcher (2016), Graziela Vital (2016) e José Ricardo Martins (2017).

Bueno (2010) destaca a existência da chamada “paradiplomacia contemporânea”, dando referência ao engajamento internacional atual dos governos subnacionais como consequência da globalização. Gomes Filho (2011) caracteriza a paradiplomacia por ações realizadas por atores não centrais nas relações internacionais, enquanto Maia (2012) afirma que a terminologia em questão é um neologismo que pode representar um aditivo ou uma forma oposta à diplomacia central. Dessotti (2011), ao tratar especificamente da Rede Mercocidades, aponta que elas se

inserem no debate conceitual acerca da “cooperação descentralizada”, apontada por Maria Romero (2004) como sendo um novo enfoque nas relações cooperativas, as quais procuram estabelecer relações diretas com órgãos de representação local por meio da participação direta da sociedade civil.

Yahn Filho (2011), no que lhe concerne, analisa a inserção internacional da região metropolitana de Campinas e evidencia a paradiplomacia por meio do estudo da inserção internacional das cidades brasileiras. Por sua vez, Fonseca (2013), procurando verificar as nuances do debate sobre a internacionalização subnacional por meio do Direito Internacional, afirma que a paradiplomacia é uma matéria nascida das RI. Já Fróio (2015, p. 54) brinca no início de sua tese com um mapeamento dos estudos sobre paradiplomacia no Brasil, incluindo em grande número as referências bibliográficas aqui utilizadas e destacando seis principais temáticas nacionais vinculadas ao estudo do fenômeno em nosso país: a) estados e municípios; b) federalismo e questões jurídicas; c) questões institucionais; d) Mercosul e fronteiras; e) desenvolvimento; f) alternância de governos, personalismo e partidos políticos.

Mèrcher (2016) deixa claro em seu trabalho que, mesmo havendo inúmeras terminologias, utiliza-se o termo “paradiplomacia” por ser o mais comum e adotado nas RI, havendo um estudo específico sobre a cidade do Rio de Janeiro e sua relação perante o que denomina “política externa de cidades”. Já Vital (2016) considera em sua publicação a predileção pela expressão “relações externas subnacionais” como terminologia mais adequada para ser direcionada aos governos locais. Por fim, Martins (2017) coloca a paradiplomacia sob o viés sociológico das RI e traz como importante contribuição a compreensão, muitas vezes inaparente na literatura, da diferença entre “paradiplomacia local”, que estaria ligada aos municípios e cidades, e “paradiplomacia

regional”, que se ligaria aos municípios e cidades. Segundo Maria Ribeiro (2009), esses últimos atores subnacionais representam um nível intermediário de poder juntamente às regiões, comunidades autônomas, *lander* e *cantões*, enquanto os municípios, intendências e *ayuntamientos* são os governos mais próximos aos cidadãos capazes de abrangerem o que é denominado “paradiplomacia municipal”.

Em definitivo, na ótica brasileira devem ser apontados três estudos importantes na geração de termos correlatos à paradiplomacia. Segundo Gustavo Cezário (2011), a utilização da expressão “atuação global municipal”, aproximando as palavras “global” e “municipal” para propor uma maior ligação entre os níveis subnacional e internacional, satisfaz a inserção internacional específica desse ente federativo. O pesquisador critica o valor interpretativo das palavras e discorda da utilização da “paradiplomacia” justamente pelo termo estar ligado à “diplomacia”, propriamente dita, dando ideia da relativa inferioridade dos atores subnacionais perante o Estado, ideia também aparente no artigo de Ana Carolina Mauad, Carlos Eduardo Matsumoto e Gustavo Cezário (2009, p. 3), no qual apresenta-se a inadequação do termo “paradiplomacia” à realidade brasileira e, assim,

a atuação internacional dos governos locais se descola do conceitos (sic) Paradiplomacia, uma vez que não se tratamos de relações diplomáticas, que é monopólio do governo federal, e nem de uma diplomacia concorrente (paralela) a ela. São ações internacionais de municípios brasileiros a fim de proporcionar ganhos para a população local.

Por seu turno, no artigo de Carlos Milani e Maria Clotilde Ribeiro (2011), sustenta-se a utilização da terminologia “*local international management*”, ou seja, “gestão local internacional”. Representando estruturas organizacionais e procedimentos de gestão das cidades, tais estruturas lhes garantem capacidade de configurar, participar e promover

fluxos internacionais em matérias econômicas, culturais e sociais (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 24). Tendo gestões próprias, a nomenclatura postula que os municípios não precisam necessariamente do aporte do governo central para se internacionalizarem.

Poderiam ainda ser citadas diversas dissertações de mestrado que se debruçam ao tema aqui no Brasil e alhures. De maneira geral, elas se remetem ao conceito de paradiplomacia direta ou indiretamente, mostrando que aqui e em várias partes do globo o conceito ainda é o mais utilizado quando se fala na inserção internacional dos atores subnacionais, conforme evidenciam os estudos de Álvaro Chagas Castelo Branco (2008) e Ricardo Seitenfus (2004, p. 79). Mesmo assim, é evidente sua evolução, pois a academia progressivamente está questionando as matrizes centrais da palavra e procurando gerar expressões que são mais próximas às realidades específicas de cada país. Essa tendência leva a crer que novos sinônimos e conceitos correlatos serão criados ou algumas das terminologias apresentadas anteriormente ganharão ainda mais respaldo na literatura. Tratando-se de um conceito difuso, de difícil precisão e carente de mais estudos empíricos, faz parte da “paradiplomacia” um questionamento progressivo de seus mais variados significados.

Considerações finais

A inserção internacional dos atores subnacionais e as consequentes criação e evolução nos múltiplos significados da “paradiplomacia” são representações das RI, uma ciência nova, interdisciplinar e que também vem se desenvolvendo hodiernamente. O período da década de 1990, marcado pelo fim da Guerra Fria, pela intensificação da Globalização e pela emergência de novos atores internacionais, não representa o patamar inicial, mas a consequência de um processo empírico que caminhou ao longo das últimas décadas do século XX

e acabou por consolidar estudos acadêmicos primordiais para se compreender uma nova fase do ordenamento internacional. Questões envolvendo o federalismo, as redes de cidades e os processos de integração regional fazem parte desse contexto e auxiliam na observação e no desenvolvimento do fenômeno.

Pode-se afirmar que essa fase passa necessariamente pela incipiente realidade em que os Estados precisam se readaptar e realocar o modo de operação de suas políticas externas. Consequentemente, a diplomacia estatal também está em mutação e deve saber incluir anseios e interesses que não somente dialogam com o ambiente internacional, mas provêm também de nuances específicas dos atores locais e regionais. Nesse sentido, a fronteira entre o “global” e o “local” está desgastada.

Objetivou-se, ao longo deste artigo, evidenciar a criação, a evolução e as múltiplas definições, bem como os sinônimos do conceito “paradiplomacia”. Salienta-se que, além da questão empírica destacada no parágrafo anterior, o que acabou por gerar essa pluralidade de termos foi a ideia de o prefixo “para”

confusamente se remeter a alguma iniciativa paralela ou ilegal em relação à política estatal, o que se remete mais às questões identitárias e de protodiplomacia. No caso do Brasil, algumas terminologias como “diplomacia federativa”, “política externa federativa”, “relações externas subnacionais”, “ação global municipal” e “gestão local internacional” são concepções que procuram fortalecer o aspecto subnacional no país e, concomitantemente, avivar a noção de que as atividades realizadas pelos entes federativos vão majoritariamente ao encontro das diretrizes propostas e defendidas pela União. Esses novos termos mostram que a paradiplomacia não deve ser vista sob a ótica da disputa ou do conflito, mas sobremaneira pelo prisma da cooperação e articulação econômica, social e política. Os quadros a seguir foram elaborados a fim de apresentar um resumo das múltiplas nuances do termo aqui retratado de acordo com seus autores e anos de publicação – considerando as obras centrais e teses de doutorado – para as literaturas geral e brasileira, respectivamente:

Quadro 1

Sínteses gerais e evoluções conceituais da “paradiplomacia”

Autor e data	Contribuição, utilização ou compilação conceitual
Ivo Duchacek (1984, 1990)	Microdiplomacia, paradiplomacias global, regional transfronteiriça e transregional
Panayotis Soldatos (1990)	Paradiplomacias global e regional
John Kincaid (1990)	Diplomacia constituinte
Iñaki Aguirre (1999)	Protodiplomacia
Stéphane Paquin (2004)	Paradiplomacia identitária
André Lecours (2002, 2008)	Paradiplomacia (meio multifuncional)
Michael Keating (2000)	Paradiplomacia econômica, cooperativa e política

(*Continua*)

Quadro 1 – Continuação

Autor e data	Contribuição, utilização ou compilação conceitual
Noé Cornago Prieto (2004)	Paradiplomacia
Ricardo Seitenfus (2004)	Paradiplomacia
Jorge Schiavon (2004)	Política externa das entidades federativas
José Magone (2006)	Paradiplomacia transnacional
Brian Hocking (2006)	Diplomacia de múltiplas camadas
Stefan Wolff (2007)	Política externa subnacional
Rogier Van Der Pluijm (2007)	Diplomacia das cidades
Eduardo Iglesias, Valéria Iglesias e Graciela Zubelzú (2008)	Gestão externa ou internacional
Leobardo Alanís (2009)	Cooperação oficial descentralizada
Zidane Zeraoui (2009, 2013)	Paradiplomacia e diplomacia de múltiplos níveis
Peter Bursens e Jana Deforche (2010)	Diplomacia plurinacional
Damián Paikin (2010) Mercedes Botto (2015)	Paradiplomacia subnacional
Alexander Kuznetsov (2015)	Pós-diplomacia, diplomacias catalítica e subestatal
Nahuel Oddone e Horácio Vásquez (2015)	Paradiplomacia e cooperação transfronteiriça
Rodrigo Tavares (2016)	Política externa local, diplomacia local, localismo da política externa, relações internacionais subnacionais
Falguni Tewari (2017)	Paradiplomacia e diplomacia subnacional

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2

Sínteses e evoluções conceituais da “paradiplomacia” no Brasil

Autor e data	Contribuição ou utilização conceitual
Antenor Bogéa Filho (2001) José Vicente Lessa (2002)	Diplomacia federativa
Gilberto Rodrigues (2006, 2011)	Política externa federativa e cooperação internacional descentralizada

(Continua)

Quadro 2 – Continuação

Autor e data	Contribuição ou utilização conceitual
Álvaro Castelo Branco (2008)	Paradiplomacia
Alberto Kleiman (2009)	Cooperação internacional federativa
Maria Meirelles Ribeiro (2009)	Paradiplomacias municipal e regional
Ana Mauad, Carlos Matsumoto e Gustavo Cezário (2009)	Atuação internacional dos governos locais
Ironildes Bueno (2010)	Paradiplomacia contemporânea
Francisco Gomes Filho (2011)	Pparadiplomacia
Fabiana Dessotti (2011)	Cooperação descentralizada
Armando Gallo Yahn Filho (2011)	Paradiplomacia
Gustavo Cezário (2011)	Atuação global municipal
Carlos Milani e Maria Meirelles Ribeiro (2011)	Gestão local internacional
José Bessa Maia (2012) Marcela Fonseca (2013)	Paradiplomacia
Liliana Fróio (2015)	Paradiplomacia
Leonardo Mêrcher (2016)	Paradiplomacia e política externa de cidades
Graziela Vital (2016)	Relações externas subnacionais
José Ricardo Martins (2017)	Paradiplomacias local e regional

Fonte: Elaboração própria.

Espera-se, para muito além da questão terminológica, que os diversos significados da “paradiplomacia” ganhem respaldo em congressos, simpósios e quaisquer fóruns de discussão da área de RI. Ademais, que essas terminologias também auxiliem na prática da inserção internacional dos atores subnacionais, que muitas vezes ainda carece de respaldo e visibilidade perante os governos

centrais. Aqui, o recurso aos neologismos conceituais acadêmicos sobrepasa a comunidade epistêmica – que tem papel fundamental nesse processo – e busca alcançar resultados empíricos cada vez mais próximos da realidade local em seu ponto mais específico e micro, ou seja, das necessidades e dos direitos da sociedade civil, bem como de suas políticas públicas.

Referências

- AALBERTS, T. Sovereignty reloaded? A constructivist perspective on European research. In: HAVERLAND, M.; HOLZHACKER, R. (Eds.). *European research reloaded: cooperation and integration among europeanized states*. Dordrecht: Springer, 2006. p. 251-272.
- AGUIRRE, I. Making sense of paradiplomacy? An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, 1999. p. 185-209.
- ALANÍS, L. R. Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, Toluca, n. 49, p. 253-275, 2009.
- BARBÉ, E. *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995.
- BARRETO, M. I. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. *Anais...* Santiago: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005. p. 1-14.
- BATISTA, S.; LIMA, M. F. F.; FRONZAGLIA, M. *Redes de ciudades*. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada de la Unión Europea de la América Latina, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/jhHudG>>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- BENKO, G. A recomposição dos espaços. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 7-12, 2011.
- BOTTO, M. *La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: El Mercosur desde una perspectiva sectorial comparada*. Buenos Aires: Eudeba, 2015.
- BRUGUÉ, Q.; GOMA, R.; SUBIRATS, J. Governar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 32, p. 1-8, 2005.
- BUENO, I. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.
- BURSENS, P.; DEFORCHE, J. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences”. *The Hague Journal of Diplomacy*, Duluth, v. 5, n. 1-2, p. 151-171, Belgium, 2010.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- CASTELO BRANCO, A. C. *Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional*. Paraná: Editora Juruá, 2008.
- CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

- CEZÁRIO, G. L. *Atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Local authorities: actors for development*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Committee of the Regions. Brussels: Commission of the European Communities, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/VhTQDq>>. Acesso em: 13 set. 2017.
- DER DERIAN, J. Mediating estrangement: a theory for diplomacy. *Review of International Studies*, Ann Arbor, v. 13, n. 2, p. 91-110, 1987.
- DESSOTTI, F. R. *Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades*. 2011. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.
- DUCHACEK, I. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. In MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.
- DUCHACEK, I. The international dimension of subnational self-government. *Publius*, Ann Arbor, v. 14, n. 4, p. 5-31, 1984.
- FELLI, L. La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, Heredia, v. 24, n. 49, p. 23-50, 2015.
- FINKELSTEIN, L. What is global governance? *Global Governance*, Ann Arbor, v. 1, n. 3, p. 367-372, 1995.
- FONSECA, M. G. *Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional*. 2013. 345 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FRÓIO, L. R. *Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros*. 2015. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- GOMES FILHO, F. *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia*. 2011. 276 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.
- HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. *Organizações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HOCKING, B. Bridging boundaries: creating linkages, non-central governments and multilayered policy environments. *Welt Trends*, n. 11, 2006, p. 36-51. Disponível em: <<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/1112/>> Acesso em: 7 dez. 2017.
- _____. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ; Editora Unesp; Educ, 2004. p. 77-107.

- IGLESIAS, E.; IGLESIAS, V.; ZUBELZÚ, G. *Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal*. 1. ed. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2008.
- JUNQUEIRA, C. G. B. *A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul*. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- JUNQUEIRA, C. G. B.; MARIANO, K. L. P. A internacionalização dos entes subnacionais federativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu, Uruguai. *Anais...* Montevideu: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2017. p. 1-20.
- KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2000. p. 11-28.
- KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and interdependence: world politics in transition*. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- KIILLO, T. *Paradiplomacy and intergovernmental relations in the case of russian diaspora politics*. Thesis (Master of Public Administration) – University of Tartu, Tartu, Estonia, 2006.
- KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state conflict and co-operation. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 54-75.
- KLEIMAN, A. A cooperação internacional federativa como política de Estado. In: RODRIGUES, G.; XAVIER, M.; ROMÃO, W. M. (Orgs.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009. p. 99-118.
- KUZNETSOV, A. *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. London; New York: Routledge, 2015.
- LECOURS, A. *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2008.
- _____. When regions go abroad: globalization, nationalism and federalism. In: CONFERENCE GLOBALIZATION, MULTILEVEL GOVERNANCE AND DEMOCRACY: CONTINENTAL, COMPARATIVE AND GLOBAL PERSPECTIVES, 16., 2002. Kingston. *Proceeding...* Kingston: Queen's University, 2002. p. 1-16.
- LESSA, J. V. S. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais*. Tese (XLIV Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2002.
- MAGONE, J. Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. In: INTERNATIONAL CONFERENCE THE INTERNATIONAL RELATIONS OF THE REGIONS, SUB-NATIONAL ACTORS, PARADIPLMACY AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE, 2006, Zaragoza, Spain. *Proceedings...* Zaragoza: 2006. p. 1-35.

- MAIA, J. N. B. *Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas*. 2012. 598 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- MARIANO, K. L. P. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.
- MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, L. E. W.; VIGEVANI, T. (Eds.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Ediora Unesp, 2005. p. 131-160.
- MARKS, G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: CAFRUNY, A.; ROSENTHAL, G. *The state of the European community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. p. 391- 410.
- MARTINS, J. R. *Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das Relações Interacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais*. 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- MAUAD, A. C.; MATSUMOTO, C. E.; CEZÁRIO, G. Internacionalização a partir do local: um enfoque sobre os governos municipais brasileiros. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL CONJUNTA ABRI-ISA, 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2009.
- MÈRCHER, L. *Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade*. 2016. 304 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- MIKLOS, M. S. Diplomacia Federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de duas Unidades Constituintes. *Carta Internacional*, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.
- MILANI, C.; RIBEIRO, M. C. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *BAR*, Curitiba, v. 8, n. 1, art. 2, p. 21-36, 2011.
- MILNER, H. Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American and comparative politics. *International Organization*, Ann Arbor, v. 52, n. 4, p. 759-786, autumn, 1998.
- MURRAY, C.; NAKHJAVANI, S. South Africa. In: MICHELMANN, H. (Ed.). *Foreign relations in federal countries*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 212-239. (Global Dialogue on Federalism Series, n. 5).
- ODDONE, N. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales*, Heredia, n. 89.2, pp. 47-81, 2016.
- ODDONE, N.; VÁSQUEZ, H. Cross-border cooperation in Latin America. In: PRADO, H. S. A.; ESPÓSITO NETO, T. (Orgs.). *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015. p. 83-99.
- PAIKIN, D. *Integración Regional y nuevos pactos federales*. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR. 2010. 212 f. Tesis (Doctorado) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2010.

- PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. *Politique et Sociétés*, Montréal, v. 23, n. 2-3, p. 203-238, 2004.
- PECEQUILO, C. S. Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 50, n. 1, p. 182-183, 2007.
- PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL, 6., 2007, Sergipe, *Anais...* Sergipe: Editora UFS, 2007. p. 1-23.
- PRADO, H. S.; ESPÓSITO NETO, T. (Orgs.). *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015.
- PRIETO, N. C. La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. In: MAIRA, L. (Ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros Del Zorzal, 2010. p. 107-134.
- _____. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 107-134.
- RABAT, M. N. *A Federação: centralização e descentralização de poder político no Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. p. 1-16.
- RIBEIRO, M. C. M. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: Editora UFBA, 2009.
- RODRIGUES, G. M. A. Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.
- _____. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: CEBRI-Tese, 2006.
- ROMERO, M. H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 403-440.
- ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, DF: Editora UnB, 2000. p. 11-46.
- SCHIAVON, J. A. La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado. Toluca: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
- SEITENFUS, R. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004.
- SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.
- TAVARES, R. *Paradiplomacy: cities and states as global players*. New York: Oxford University Press, 2016.

- TEWARI, F. Paradiplomacy in India: evolution and operationalisation. *ORF Occasional Paper*, New Delhi, n. 119, p. 1-22, 2017.
- VAN DER PLUIJM, R. City diplomacy: the expanding role of cities in International Politics. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007.
- VAN WYK, J.-A. The external relations of selected South African subnational governments: a preliminary assessment. *South African Journal of International Affairs*, Abingdon, v. 5, n. 2, p. 21-59, 1998.
- VIGEVANI, T. et al. (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- VITAL, G. C. *A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. 2016. 232 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- WEISS, L. Globalization and State Power. *Development and Society*, Ann Arbor, v. 29, n. 1, p. 1-15, 2000.
- WOLFF, S. Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. *The Bologna Central Journal of International Affairs*, Bologna, v. 10, p. 1-13, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/hVSRsU>> Acesso em: 25 fev. 2016.
- YAHN FILHO, A. G. *Relações Internacionais e atores subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- ZERAOUI, Z. (Coord.). *Regionalización y paradiplomacia: la política internacional de las regiones*. 1. ed. Monterrey: Montiel & Soriano, 2009.
- _____. (Coord.). *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. 1. ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano, 2013.
- ZONDI, S. The international relations of South African provinces and municipalities: An appraisal of federated diplomacy. In: LANDSBERG, C.; VAN WYK, J.-A. *South African foreign policy review*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012. p. 42-67.

Resumo

Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil

O termo “paradiplomacia” representa um neologismo que resume a expressão “diplomacia paralela”, sendo definido como a inserção internacional de atores subnacionais que complementam ou desafiam as políticas estatais. Este artigo tem por objetivo oferecer um recorte bibliográfico identificando o surgimento e a evolução conceitual sob o viés da literatura especializada em Relações Internacionais (RI). Por se tratar de um novo conceito cujas bases começaram a ser criadas recentemente, representa uma terminologia ainda em debate, cujo entendimento varia de acordo com critérios regionais e nacionais de observação. Conclui-se que essa área de pesquisas está em constante mutação e reflete um período em que a diplomacia estatal adapta-se perante a inclusão de outros atores no Sistema Internacional. Além disso, a transformação da nomenclatura no Brasil evidencia uma tentativa de coordenação entre diferentes

níveis decisórios concomitantemente a uma busca por maior reconhecimento das ações internacionais de municípios e estados perante o governo central.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Atores Subnacionais; Relações Internacionais; Brasil.

Abstract

Paradiplomacy: concept transformation in international relations and in Brazil

The word 'paradiplomacy' is a neologism that summons the expression 'parallel diplomacy', and is defined as international inclusion of subnational agents who support or challenge government policies. In this article we aimed to present a bibliographical selection that identifies the foundation and conceptual evolution by specialized in a bias of International Relations (IR) literature. As it is a new concept which bases have started to be made recently, we introduced a terminology that is still in debate with distinct understanding that vary according to regional and national observational criteria. We concluded that such research area is in constant change and reflects a period when state diplomacy adapts on the inclusion of other agents from the International System. Besides, this naming transformation in Brazil demonstrates it is trying to coordinate different decisive levels, at the same time, there is a search for better recognition of municipalities and states' international actions before the central government.

Keywords: Paradiplomacy; Subnational Agents; International Relations; Brazil.

Résumé

Paradiplomatie : la transformation du concept en relations internationales et au Brésil

Le terme « paradiplomatie » représente un néologisme qui résume l'expression « diplomatie parallèle » et est défini comme l'insertion internationale d'acteurs sousnationaux qui complètent ou défient les politiques de l'Etat. Cet article vise à proposer une coupure bibliographique identifiant l'émergence et l'évolution conceptuelle sous le biais de la littérature spécialisée en Relations Internationales (RI). Parce qu'il s'agit d'un nouveau concept dont les bases ont été récemment créées, il s'agit d'une terminologie qui est encore en débat avec des interprétations différentes, qui varient selon les critères d'observation régionaux et nationaux. On conclut que ce domaine de recherche est en constante évolution et reflète une période pendant laquelle la diplomatie d'Etat s'adapte à l'inclusion d'autres acteurs dans le système international. En outre, la transformation de la nomenclature au Brésil montre une tentative de coordination entre les différents niveaux de prise de décision, concomitamment à une recherche d'une plus grande reconnaissance des actions internationales des municipalités et des états devant le gouvernement central.

Mots-clés : Paradiplomatie ; Acteurs Sousnationaux ; Relations Internationales ; Brésil.