



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

Curso de Bacharelado em Direito / Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

**MATHEUS CARRIJO PEREIRA VOLNEI**

**O ATOR SUBNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA: contribuições e desafios da  
paradiplomacia à uniformidade do Estado**

**BRASÍLIA  
2022**

**MATHEUS CARRIJO PEREIRA VOLNEI**

**O ATOR SUBNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA: contribuições e desafios da  
paradiplomacia à uniformidade do Estado**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof. Msc. Frederico S. Dias

**BRASÍLIA  
2022**

**MATHEUS CARRIJO PEREIRA VOLNEI**

**O ATOR SUBNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA: contribuições e desafios da  
paradiplomacia à uniformidade do Estado**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof. Msc. Frederico S. Dias

**BRASÍLIA, 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## **O ATOR SUBNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA: contribuições e desafios da paradiplomacia à uniformidade do Estado**

*Matheus Carrijo Pereira Volnei*

### **RESUMO**

Destaca-se na presente pesquisa dois subcampos das Relações Internacionais (R.I), a saber, a Análise de Política Externa (APE) e a Paradiplomacia, e busca-se compreender, a partir de uma revisão bibliográfica de ambos os termos, como estes têm sido relacionados nas publicações de 2022 das principais revistas internacionais de Ciência Política e R.I. Também foram revisadas bibliografias próprias da APE e da Paradiplomacia para munir o leitor de uma síntese de ambas. Conclui-se que a atuação paradiplomática de atores subnacionais (estados, cidades e municípios, por exemplo) têm contribuído com a democratização do processo de elaboração de uma política externa, fomentado o desenvolvimento nacional por meio de redes de cooperação local-internacional e auxiliado na implementação de uma política externa que contemple os interesses domésticos. Ao mesmo tempo, essa relação tem imposto desafios à elaboração e manutenção de uma política externa nacional quando há uma estratégia de protodiplomacia ou diplomacia cerimonial das subunidades políticas, e/ou quando há uma multiplicidade de interesses escusos ao interesse do governo central, isso é, uma política externa não coordenada/alinhada domesticamente.

**Palavras-chave:** análise de política externa; paradiplomacia; política externa; unidade subnacional; subunidade política.

### **SUMÁRIO**

Introdução. 1 A política externa enquanto política pública unitária. 2 A emergência dos atores subnacionais na contemporaneidade. 3 Revisão bibliográfica. 4 Contribuições e desafios à política externa nacional gerados pela paradiplomacia. Considerações finais. Referências.

### **INTRODUÇÃO**

A Análise de Política Externa (APE) muito tem a contribuir para o campo em que se origina, o das Relações Internacionais (R.I), pois de forma inovadora, adiciona elementos que originalmente as R.I não tomava por prioritários para buscar compreender o processo decisório e as ações reais ou projetadas de um Estado no ambiente internacional. Já não mais pode ser resumida ao “interesse nacional” a política externa de um país, afinal, enquanto política pública, deve por essência considerar a participação de agentes internos, como os Estados de uma federação, cidades e municípios, haja vista a crescente influência desses agentes em redes de cooperação internacional (FIGUEIRA, 2011, p. 139).

A partir da APE e do engajamento político de atores subnacionais nas relações internacionais de seus respectivos países, identifica-se uma oportunidade de correlacionar essa

corrente de estudos à teoria da Paradiplomacia. Esta prevê que atores que estejam organizacionalmente abaixo de um governo central atuam no exterior com diferentes propósitos. Como consequência de sua projeção econômica, cultural e/ou política, entende-se que nos últimos anos houve um aumento de sua participação, mesmo que ainda não constitucional em muitos países, na formulação e aplicação de uma política externa nacional (SCHIAVON, 2019, p. 19).

Mas de que forma as principais contribuições acadêmicas especializadas mais recentes avaliam os desafios e oportunidades causados pela atuação paradiplomática à formulação e manutenção de uma política externa nacional? Segundo Adamovská, Zemanová e Karaca (2022, p. 1), esses efeitos ainda são pouco clarificados pela academia e por isso há urgência em tratar essa temática com a utilização das perspectivas da APE e da Paradiplomacia, visando compreender a relação entre ambos os fenômenos e o que se pode concluir até o momento.

O presente trabalho pretende em três seções apresentar uma discussão sobre o problema acima. Na primeira parte, dissertar-se-á a respeito do que vem a ser uma política externa com base nas diferentes interpretações coexistentes no campo da APE. Em um segundo momento, serão apresentados aspectos relativos à Paradiplomacia e a relevância de considerar os atores subnacionais no estudo contemporâneo de política externa.

Por fim, espera-se na terceira seção comentar sobre contribuições e desafios consequentes da influência do ator subnacional na política externa nacional utilizando-se da técnica de revisão bibliográfica para identificar como as terminologias “Análise de Política Externa” e “Paradiplomacia” têm sido relacionadas entre si, isso é, como os autores que se valem de ambos os termos em seu estudo os correlacionam. Os textos selecionados são provenientes de periódicos internacionais renomados na academia internacional de Ciência Política e R.I.

## **1 A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA UNITÁRIA**

De acordo com Figueira (2011, p. 1), a APE é uma subdisciplina das R.I que busca compreender como a diplomacia de um país pode ser influenciada pela relação que há entre diferentes níveis de um Estado (ALDEN; ARAN, 2016, p. 1), dedicando uma atenção especial aos agentes particulares dessa relação, ou seja, os atores supra e subnacionais, os indivíduos, as organizações da sociedade civil, entre outros (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 42). Em essência, a APE espera compreender as motivações no processo decisório de um Estado

(ALDEN; ARAN, 2016, p. 3) e seu *output*, isso é, a ação final do processo, seja ela uma ação concreta ou o discurso do tomador de decisão, como aponta Salomón e Pinheiro (2013, p. 1).

Necessário é também refletir acerca do conceito “política externa”. É inicialmente uma política pública, o que permite concluir que em sua formulação, coexistem interesses internos ao Estado e pressões internacionais. Também compreendida como postura internacional do país no plano internacional, a política externa ao mesmo tempo é uma estratégia de projeção dinâmica de poder, haja vista a multitematicidade do sistema internacional contemporâneo (FIGUEIRA, 2011, p. 7).

Mendes (2020, p. 74) expõe que talvez seja possível estabelecer uma conexão entre a APE e o Realismo, teoria primária das Relações Internacionais, salvo o fato de que a APE se tornou um subcampo com características próprias. Por mais que a APE se atente à figura central do Estado como o principal responsável pela aplicação da política externa, ela está atenta aos *players* que não são centrais na análise realista do sistema internacional, especialmente por recusar a premissa de que o cenário externo é alheio aos conflitos de interesses internos e por questionar o engessamento da figura do Estado como um ator homogêneo no ambiente externo.

Com o avançar dos mecanismos da globalização e conseqüentemente estreitamento do mundo, há mediante o estudo da APE a necessidade de compreender o papel dessas unidades intervenientes ao processo decisório, especialmente aquelas que são internas ao tomador de decisão, mais especificamente as unidades subnacionais, afirma Figueira (2011, p. 139). Isso já é um fenômeno atual e os poderes executivos de diferentes Estados têm iniciado tratativas para que, ao desenvolverem e aplicarem tais políticas que compõem a postura internacional do país, possam ao menos consultar suas respectivas subunidades, como propõe Schiavon (2019, p. 19).

Estima-se que a partir da década de cinquenta houve uma cisão nas R.I e passou-se a estudar política internacional e política externa separadamente, pois suas fundamentações teóricas caminhavam em sentidos não mais tão congruentes. A política internacional seguiu os pressupostos que fundaram as R.I, com alta concentração da análise na figura do ator unitário e da estrutura internacional anárquica pautada pela distribuição de poder do sistema.

Já a APE emergiu com o fito de desenvolver uma metodologia que almejava entender o comportamento do Estado a partir do processo de tomada de decisão do agente público (MENDES, 2020, p. 75). “*Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*” é a obra que pode ser considerada como precursora da APE enquanto subcampo das R.I (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954). Entende-se a partir desse momento que o comportamento dos tomadores de decisão deve ser levado em consideração quando se pretende estudar política externa, bem como a percepção desses decisores sobre o contexto que o cerca

(interno e externo), a repercussão interna da agenda em questão e o processo burocrático até a atitude ou não-atitude do decisor.

Com isso, houve uma alteração significativa na compreensão da política externa frente ao olhar das R.I tradicionais, que não mais é interpretada como uma mera reação aos fenômenos do sistema internacional, mas como uma postura ativa do Estado e que é impregnada por interesses heterogêneos e pressões externas. Segundo Mendes (2020, p. 76), essa postura passou então a ser compreendida como proveniente de uma multiplicidade de fatores e atores antecedentes à ação ou ao discurso.

Por essa razão, podem ser aproximadas da APE outras duas correntes teóricas chaves para as R.I, a saber, o Liberalismo e o Construtivismo. Ambas as aproximações auxiliam a compreender a importância de inserir à formulação da política externa outras agendas e *players*. Por sua vez, os liberais prescrevem que o indivíduo tem grande papel na construção de uma política externa e abre espaço para que a cooperação, as instituições externas à figura do Estado e principalmente os fatores domésticos sejam contemplados no estudo das R.I, tornando essa perspectiva parte integrante do arcabouço teórico da APE (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 45).

Já a perspectiva construtivista das R.I pode ser localizada no argumento central da APE a partir do reconhecimento de que atores paralelos ao Estado possuem uma identidade própria, eventualmente distantes do que se tenta projetar com uma política externa porventura despreocupada com os interesses internos, e que esses atores irão valer-se dos processos de influência que possuem com o exterior para imporem suas ideias na diplomacia nacional. Independentemente dos vieses teóricos das R.I embebidos na APE, o estudioso de política externa em geral opta sempre pela pesquisa empírica, ao estudo de caso e à multi aplicabilidade das perspectivas realista, liberal e construtivista. Fato é que a relevância dos atores não centrais na interpretação das R.I é praticamente unânime nesse campo de estudos, com destaque aos atores subnacionais no processo (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 48).

## **2 A EMERGÊNCIA DOS ATORES SUBNACIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE**

A Paradiplomacia, por sua vez, pode ser interpretada como a teoria que estuda o desenvolvimento da atuação diplomática de entes subnacionais, como Estados de uma federação, cidades, municípios e outros, a depender da configuração territorial-constitucional do país de origem. Antes de mais nada, esta deve ser entendida como uma prática paralela à diplomacia que emergiu da formação do Estado moderno, em 1648. Cornago (2018, p. 4) afirma

que a paradiplomacia foi desincentivada ao longo do século XIX devido aos anos de forte centralização da figura do Estado central e retomada após o período de guerras do século XX como uma rota alternativa à crise global do período, fase que marca a estruturação do conceito enquanto campo de estudo nas R.I, mais precisamente na década de 70 (KUZNETSOV, 2015, p. 1).

Assim, a academia passou a analisar a paradiplomacia enquanto fenômeno do sistema internacional quando surgiram os primeiros estudos sobre a autonomia dos Estados norte-americanos e das províncias canadenses frente aos respectivos governos centrais entre 1970 e 1980. Soldatos e Duchacek são considerados os primeiros formuladores da terminologia “paradiplomacia” e ambos a reconhecem como uma diplomacia paralela e continuada da diplomacia de Estado. Contudo, Duchacek ainda acrescenta que esta pode até mesmo conflitar com a política externa do país a que pertence (PAQUIN, 2020, p. 1). Já Tavares (2016, p. 9) afirma que diversas terminologias para o conceito podem ser aplicadas a depender da configuração política do país em que o ator paradiplomático estiver inserido.

Esse ator pode ser chamado de governo subnacional, como afirmam Paquin, Kuznetsov e Tavares, governo subestado, como afirmam Lecours e Paquin (2008, p. 1), ou até mesmo de subunidade política, de acordo com McHugh (2015, p. 1). Em síntese, a paradiplomacia é reconhecida pela atuação deste ator a nível internacional. Por sua vez, o grau de sua atuação pode ser medido de acordo com a efetividade de políticas públicas que o ator desenvolve e que estejam relacionadas com o exterior (TAVARES, 2016, p. 120).

Dentre os possíveis efeitos da ação paradiplomática do ente subnacional, um que possui grande destaque é aquele que recai sobre a formulação da política externa de seu respectivo Estado. Alvarez (2020, p. 2), expoente autor que almeja uma teorização mais profunda da Paradiplomacia na América Latina, ao tratar sobre os desafios que a projeção internacional de subunidades políticas impõe sobre seu poder central, afirma ser tão logo impossível que o Estado ignore as relações internacionais promovidas pelas unidades federativas no momento da formulação da política externa, ainda que mantido o papel principal do executivo federal nessa atividade.

Portanto, vê-se uma estreita relação entre o objetivo dos estudiosos da APE e da Paradiplomacia, salvo particularidades das duas correntes de pensamento. É possível afirmar, que ambos esperam, a partir de um olhar atencioso para atores historicamente pouco relevantes para a política externa, como a subunidade política, definir como o agente particular pode interferir na formulação da agenda internacional de seu Estado.





Hoje, não somente via trocas comerciais é possível identificar a atuação paradiplomática, mas por meio de um mecanismo originalmente exclusivo para os Estados, a saber, a celebração de tratados e acordos internacionais junto a outras subunidades políticas ou até mesmo países. Diferentes alianças entre entes subnacionais de diferentes países foram formadas nos últimos anos, associações e formação de blocos regionais, fóruns internacionais exclusivos para debates entre líderes de cidades, por exemplo, conselhos de prefeitos, governadores e afins. Até 2016, a *International Association of Educating Cities (AICE)* contava com cerca de 470 integrantes, por exemplo. A *Sustainable Cities and Towns Campaigns* com mais de 2.700 autoridades locais, a *United Cities and Local Governments (UCLG)* com cerca de 1.000 cidades, entre tantos outros exemplos (TAVARES, 2016, p. 25).

Enfim, a prática da paradiplomacia parece estar em constante evolução, e por ser tratar da representação de um fenômeno histórico que se origina antes mesmo da formação do Estado moderno, mas com cerca de 50 anos de estruturação acadêmica, o estudo sobre o mecanismo de internacionalização de entes subnacionais ainda precisa de tempo para amadurecer, ainda que já seja notoriamente capaz de contribuir aos estudos das relações internacionais e especialmente da APE em sua particularidade.

### 3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para buscar estabelecer uma relação entre os termos “Análise de Política Externa” e “Paradiplomacia” na literatura recente, buscou-se filtrar publicações que, em algum momento do texto trouxessem ambos os conceitos. Para alcançar uma melhor amplitude da pesquisa, foram utilizadas as terminologias na língua inglesa. Filtrou-se também publicações realizadas em 2022, mesmo que tenham sido redigidas em períodos anteriores.

**Figura 2 - Configurações adotadas no mecanismo de busca da Google para a presente revisão bibliográfica**

The image shows a screenshot of the Google Scholar search interface. The search bar contains the query "foreign policy analysis" "paradiplomacy". Below the search bar, there are filters for "Artigos" (Articles) and "Aproximadamente 22 resultados (0,03 s)". The search results are displayed in a list format. The first result is "[PDF] Paradiplomacy and its Impact on EU Foreign Policy" by J. Ciesielska-Klikowska and T. Kamiński, published in the Journal of Contemporary Politics in 2022. The second result is "Foreign capital and US states' contested strategies of internationalisation: a constructivist analysis" by C. Tubilewicz, published in Contemporary Politics in 2022. The search filters are set to "Período específico..." (Specific period) with the date range "2022" to "2022".

Fonte: Google Acadêmico, 2022. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=pt>.

Com esses critérios, foram encontrados vinte e dois resultados. Para que essa revisão fosse ainda mais precisa, optou-se por selecionar os textos de acordo com uma classificação internacional de seus respectivos periódicos. Apenas cinco desses resultados são publicações oriundas de revistas classificadas como Q1 ou Q2 pela Scimago Journal & Country Rank (SCIMAGO INSTITUTIONS RANKING, 2022).

A análise do SJR é fruto de uma investigação desenvolvida em conjunto pelo Conselho Superior de Investigadores Científicas (CSIC), Universidade de Granada, Extremadura, Carlos III (Madrid) e Alcalá de Henares. Revistas com alto teor de precisão metodológica e relevância científica, de acordo com os indicadores desenvolvidos pelo SJR, são niveladas de Q1 a Q4, sendo Q1 uma revista de maior prestígio na academia de determinado assunto. Assim, esses cinco textos foram os escolhidos para que fossem revisados e estes constam na tabela abaixo com suas respectivas referências.

**Tabela 1 - Publicações coletadas na revisão bibliográfica realizada**

Título	Autor(es)	Revista	Referência
Understanding borders through dynamic processes: capturing relational motion from southwest China's radiation centre	Thomas Ptak, Jussi P. Laine, Zhiding Hu, Yuli Liu, Victor Konrad e Martin van der Velde	Q1	PTAK, Thomas <i>et al.</i> Understanding borders through dynamic processes: capturing relational motion from southwest China's radiation centre. <b>Territory, politics, governance</b> , v. 10, n. 2, p. 200-218, 2022.
The way out of a crisis? the role of cities in Europeanization: a study of Thessaloniki city diplomacy	Nikola Adamovská, Michaela Zemanová e Bilal Bahadır Karaca	Q1	ADAMOVSKÁ, Nikola; ZEMANOVÁ, Michaela; KARACA, Bilal Bahadır. The way out of a crisis? the role of cities in Europeanization: a study of Thessaloniki city diplomacy. <b>Southeast European and Black Sea Studies</b> , p. 1-19, 2022.
China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic	Diego Telias, Francisco Urdinez	Q2	TELIAS, Diego; URDINEZ, Francisco. China's foreign aid political drivers: lessons from a novel dataset of mask diplomacy in Latin America during the COVID-19 pandemic. <b>Journal of Current Chinese Affairs</b> , v. 51, n. 1, p. 108-136, 2022.
Foreign capital and US states' contested strategies of	Czeslaw Tubilewicz	Q2	TUBILEWICZ, Czeslaw. Foreign capital and US states' contested

internationalization: a constructivist analysis			strategies of internationalization: a constructivist analysis. <b>Contemporary Politics</b> , v. 28, n. 4, p. 386-407, 2022.
Paradiplomacy and its Impact on EU Foreign Policy	Joanna Ciesielska-Klikowska, Tomasz Kamiński	Q2	CIESIELSKA-KLIKOWSKA, Joanna; KAMIŃSKI, Tomasz. Paradiplomacy and its Impact on EU Foreign Policy. <b>Journal of Contemporary European Research</b> , n. 1, 2022.

Fonte: Google Acadêmico, 2022. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=pt>.

#### 4 CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS À POLÍTICA EXTERNA NACIONAL GERADOS PELA PARADIPLOMACIA

Após apresentar uma síntese da APE e da Paradiplomacia, espera-se nessa seção consolidar três contribuições que podem ser deduzidas da relação entre a participação do ator subnacional na política externa de um país, bem como três desafios que esse cenário pode gerar à sua manutenção e/ou efetividade. A revisão bibliográfica utilizada na presente pesquisa foi aplicada a partir desta seção e será mais bem apresentada ao leitor na quarta seção. Em um primeiro momento, tratar-se-á das contribuições, e posteriormente dos desafios. Sem mais, eis os resultados da presente pesquisa:

##### 4.1 A PARADIPLOMACIA FOMENTA O ENTENDIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA

Uma obra recente sobre a província chinesa Yunnan (PTAK *et al*, 2020), com destaque à sua capital, a cidade Kumming, defende que os argumentos tradicionais que são utilizados nos estudos de fronteiras, a saber, uma relação “dentro-fora” que limita essa agenda ao comportamento dos Estado unitários não mais são suficientes para explicar temáticas contemporâneas relacionadas às fronteiras na região.

O texto demonstra que nos últimos anos, houve um intenso crescimento da interconexão do sudoeste chinês, o qual antes era majoritariamente composto por áreas não integradas. O autor informa que, por sua análise, essa movimentação conjunta entre diferentes cidades/províncias chinesas na região é fruto de uma ação de seus respectivos governos locais que buscaram no passado recente cooperarem em matérias como infraestrutura (PTAK *et al*, 2020, p. 3).

Essa pesquisa volta-se principalmente aos desafios gerados com base nessa integração, também compreendida como uma compactação de políticas públicas. Um exemplo é a política

migratória, sendo esta uma agenda tradicionalmente liderada pelo Estado central. A região analisada faz fronteira com Mianmar, Laos e o Vietnã, e o trânsito de pessoas dessas localidades é questão fundamental para Yunnan. Mesmo enquanto um Governo majoritariamente autoritário, o autor ressalta que o poder central chinês costuma negociar questões como estas com suas províncias antes de formular/aplicar uma nova norma migratória nacional.

Em suma, o trabalho destaca a capacidade de uma subunidade política moldar em certa medida uma política pública (externa), ou simplesmente influenciá-la. O Governo chinês sente-se na necessidade de apresentar a pauta de migração à liderança de Yunnan, pois é a Província que se insere em um contexto de múltiplas causas e consequências das migrações que ali ocorrem, e uma política externa nacional será, direta ou indiretamente, moldada por essa relação. Essa aproximação do tomador de decisão e consequente formulação da política externa com o ente subnacional fomenta o processo democrático da construção de uma política pública, que leve em consideração fatores domésticos (PTAK *et al*, 2020, p. 1).

Outro exemplo de como os atores subnacionais podem participar ativamente de uma política externa é o que mostra a pesquisa de Kamiński e Ciesielska-Klikowska (2022). Os autores apresentam o argumento de que a política externa da União Europeia (UE), mesmo sob reticência da academia em reconhecer esse fato, é em boa parte fruto de uma coordenação ativa de entes subnacionais operando no exterior. Por meio da atividade local na atração de investimentos, manutenção da segurança, cooperação acadêmica e outros mecanismos, o conjunto da obra contribuiu para uma política unitária do bloco.

Internamente, de acordo com os autores, a UE tenta limitar a participação das subunidades políticas aos “interesses” das partes formais que integram o bloco. Contudo, a influência desses atores na efetividade de uma política externa independentemente de sua agenda passa necessariamente pelas mãos de governos locais, mesmo que esse processo ainda não seja devidamente explicado pelas R.I ou até mesmo pela APE.

#### *4.2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL VIA PARADIPLOMACIA AUXILIA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL/REGIONAL*

A perspectiva da cooperação entre subestados e agentes externos é historicamente pautada pela busca por oportunidades majoritariamente comerciais. Essa relação não impede que seja positiva para uma política externa econômica de sucesso, pois se um dos objetivos é angariar mercados, promover produtos e serviços locais e atrair investimentos estrangeiros, a atuação paradiplomática pode ser uma grande aliada.

Para uma política externa de viés econômico, uma coordenação inteligente e próxima entre a Federação e os estados é importante, mas tende a não ser tão díspar entre si. Isso porque quanto mais desenvolvido é ou busca ser um país, mais é atestada sua dinamicidade e internacionalização de cadeias produtivas e negociações. Portanto, conforme o país se abre ao exterior, abrem-se portas para suas subunidades, que ora aproveitam essas chances, ora atuaram previamente para conquistar esse espaço, instalando escritórios comerciais no exterior, realizando missões diplomáticas de abertura de mercados e outras ações.

Essa cooperação que será fomentada seja via ator central → ator subnacional, ou ator subnacional → ator central, há de contribuir para o desenvolvimento de diferentes agendas que precisarão de uma política externa para serem conduzidas no âmbito da diplomacia estatal, como a sustentabilidade energética, a balança comercial, o mercado de trabalho e outros. Vive-se hoje em uma era de mútua cooperação entre atores centrais e não centrais que almejam simultaneamente melhorar a condição de vida de seus cidadãos por meio de diferentes agendas, afirma Tavares (2016, p. 41).

#### *4.3 A EFETIVIDADE DE UMA POLÍTICA EXTERNA PODE SER MAXIMIZADA SE SUA APLICAÇÃO FOR COMPARTILHADA COM OS ENTES SUBNACIONAIS*

Para o presente argumento, novamente há de ser útil um estudo de caso. Dessa vez, da cidade grega Tessalônica. O autor deste estudo, antes mesmo de apresentar seu argumento central, informa que a atuação de cidades no cenário internacional e em agendas que movimentam países e atores subnacionais já é aceita como importante para o estudo das R.I na atualidade. Contudo, ainda são pouco claros os impactos causados por essa correlação à política externa de um Estado.

O autor se debruça no período de 2011 a 2019, em que Tessalônica foi governada por Yiannis Boutaris, o qual posteriormente ficou conhecido como defensor da política denominada “*Cities Diplomacy*”, ou Diplomacia das Cidades. Por meio de um estreitamento das relações da cidade com os países do Balcãs e a Turquia, sua estratégia é reconhecida pelo autor como um mecanismo de “europeização” da região. A postura da cidade em atuar no exterior motivou outras cidades gregas a também se projetarem da mesma forma, o que promoveu uma europeização de outras localidades.

Ou seja, torna-se evidente que os atores subnacionais, com destaque à Tessalônica, por meio de um engajamento estratégico no internacional, podem até mesmo direcionar a política externa de um país, no caso, a Grécia. O autor compara a postura de Tessalônica com as relações entre Grécia e Turquia, Macedônia do Norte, Israel e Rússia, e identifica que a diplomacia

adotada pela cidade se aproxima com a forma em que a Grécia se posiciona historicamente com essas outras nações.

Por fim, entende-se que a política externa pode ser fragmentada e aplicada por entes subnacionais, desde que bem coordenada. O mesmo processo pode ocorrer de forma inversa, isto é, a partir do engajamento das subunidades políticas, o Estado será direcionado a agir conforme suas regiões têm conduzido suas relações internacionais. Grande é o potencial de uma política externa se compreendida como uma estratégia de “governança de multinível”, valendo-se das percepções e interesses domésticos para construí-la e aplicá-la (ADAMOVSKÁ *et al*, 2022).

#### *4.4 A MANUTENÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA PODE SER COMPROMETIDA QUANDO HÁ UMA ESTRATÉGIA LOCAL CONSIDERADA “PROTODIPLOMACIA”*

Se por um lado a paradiplomacia desperta a necessidade de considerar o ator subnacional nos processos da política externa, e para isso, um ambiente de amistosidade constitucional e política do ator central é bem-vindo e necessário, Cornago (2018, p. 10) indica que por outro, quando não há essa amistosidade e principalmente quando há uma inversão do interesse do ator subnacional, o qual não é mais um interesse econômico, que almeje o intercâmbio cultural ou outra relação de naturezas distintas, mas pretende desvincular-se da figura do Estado central valendo-se de um discurso separatista, ocorre então o fenômeno da protodiplomacia.

Quebec, Escócia e Catalunha são fortes candidatos à categoria protodiplomática, especialmente porque no passado recente, voltaram seus esforços à tentativa de serem territórios independentes. A academia também os interpreta como “quase-Estados” (CORNAGO, 2018, p. 11). Eis aqui um elemento importante: a legitimidade do ator protodiplomático está diretamente vinculada ao reconhecimento dessa autonomia por outros países, portanto, sua estratégia depende da percepção internacional.

Esse mecanismo frustra a percepção de que toda ação (ou projeção/discurso) de um ente subnacional tende a ser benéfico para a política externa nacional, visto que as relações internacionais desse ator podem estar direcionadas à uma tentativa de segregar-se do Estado central, geralmente por não concordar com políticas internas ou por se considerar altamente desvinculado das tradições e práticas de seu governo central, como sugere Cornago (2018, p. 11). Tornar-se uma nação independente (ou almejar tornar-se) predispõe a formulação e aplicação de uma política externa própria, fenômeno claro de contestação da política externa

central (TAVARES, 2016, p. 40), potencializado pela percepção e possível apoio de outros países, como apresenta Alden e Aran (2016, p. 23).

Uma das obras identificadas na revisão bibliográfica muito contribui para esse desafio imposto pela atuação protodiplomática. Uma análise construtivista das estratégias de internacionalização de Estados norte-americanos indica que o motivo econômico que geralmente é utilizado para indicar o porquê de entes subnacionais irem ao exterior está enviesado e não mais explica a multiplicidade de razões substitutivas ao motivo econômico.

Como prevê o Construtivismo, uma gama de ideias pode permear o governo local que não uma visão meramente financeira, mas histórica e cultural, por exemplo, que o faça encaminhar uma política externa local para a defesa da separação da subunidade política do Estado central que não o representa e é fortemente contestada nos espaços internacionais (TUBILEWICZ, 2022, p. 19).

#### *4.5 A COESÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA PODE TAMBÉM SUCUMBIR PELA ESTRATÉGIA DA DIPLOMACIA CERIMONIAL DE ENTES SUBNACIONAIS*

Por vezes, cidades fronteiriças e/ou próximas em agendas diversas desenvolvem uma relação que é popularmente denominada “cidades-irmãs”. Esse tipo de vínculo internacional ora é positivo para as relações comerciais e migratórias entre os envolvidos, mesmo não necessariamente prevendo um acordo ou tratado (até pelo fato de que a maioria dos países hoje não permite que suas subunidades firmem e celebrem tratados internacionais), ora é um desafio à política externa do governo central.

Essa diplomacia é apoiada especialmente por cidades europeias. Há mais de 10 mil registros de cidades-irmãs no continente e é retratada como um processo voluntário e sem implicações concretas como geralmente dispõe um tratado internacional. É como uma parceria ou um comprometimento público de cooperação entre as partes, prática que é hoje muito incentivada entre cidades chinesas e japonesas, por exemplo. Entretanto, recentemente, esse tipo de diplomacia tem sido contestado por cidades expoentes como Nova Iorque e São Paulo, que decidiram nos últimos anos a se dedicarem à cooperações que gerem implicações mais sólidas (TAVARES, 2016, p. 29).

Ou seja, se por um lado, a assinatura de documentos internacionais que preveem um relacionamento mútuo amistoso, fruto de uma diplomacia cerimonial e das “cidades-irmãs”, podem significar uma maior presença dos atores subnacionais nas relações internacionais, por outro, a efetividade desse tipo de diplomacia é altamente questionada pela comunidade acadêmica. Tavares (2016, p. 32) espera que esse tipo de relação seja o embrião de um acordo



bilateral mais robusto entre as cidades-irmãs no futuro, e é exatamente com base nessa previsão que há um potencial risco à estabilidade da política externa central se mal coordenada previamente.

Ao projetar que ao longo dos anos, atores subnacionais talvez tenham maior autonomia para, a saber, ampliarem a capacidade de firmarem tratados internacionais que serão válidos no território local, a depender da matéria regulada por esse tratado, algumas prerrogativas podem ir de encontro ao que prescrevem políticas externas nacionais anteriores referentes à mesma agenda que estiver em pauta.

Em um cenário hipotético, imagina-se que o Distrito Federal e Buenos Aires, ambos ligados por um acordo de irmandade (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2018), optem por evoluir a parceria a um acordo bilateral que preveja a redução de tarifas para produtos comercializados entre si. Contudo, a política tarifária do Mercosul já é válida para as negociações entre ambos. Poderia essa relação sobrepor-se ao tratado do bloco, conduzido por seus respectivos governos federais? Que tipo de implicações esse conflito de interesses poderia causar à política externa até mesmo da região? Os efeitos são diversos, mas é evidente que há um desafio ao poder central em equilibrar possíveis cenários como esse, oriundos da diplomacia cerimonial.

#### *4.6 A “OPINIÃO” NACIONAL FRENTE À DIVERSAS AGENDAS NO SISTEMA INTERNACIONAL PODEM SER CONFLITANTES COM OS INTERESSES DOMÉSTICOS*

Já apresentada de certa forma pela perspectiva construtivista das R.I em argumentos anteriores, é um desafio à política externa nacional quando diferentes interesses domésticos são ignorados pelo poder central. O sistema internacional é composto por diferentes instituições em que os países debatem e até mesmo firmam acordos que definem metas e até punições em casos de não atingimento desses objetivos. A partir do momento em que fóruns internacionais passam a adotar a presença de atores subnacionais em seus espaços, há uma multiplicação dos interesses que ali serão impostos, visto que não necessariamente estarão alinhados com o ator central. A Bélgica, por exemplo, é um país que cede constitucionalmente a autoridade para regiões e comunidades atuarem no exterior com autonomia consistente, talvez não vista em nenhum outro país atualmente (LECOURS, 2008, p. 10).

Se por um lado, a descentralização da formulação e aplicação de uma política externa, podem ser benéficas, a extrema polarização de uma agenda pode tornar o assunto demasiadamente disperso e assim, o posicionamento nacional frente à agenda que se discute pode não ser coeso o suficiente. Desde que as instituições não alterem significativamente seu

*modus operandi* para englobar de alguma forma os atores subnacionais nas pautas que lhes forem de respeito, as deliberações de caráter internacional tendem a permanecer como matéria unicamente concernente aos Estados, e para isso, precisam estar devidamente coesos em suas diplomacias.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Frente ao exposto acima, identifica-se que as publicações especializadas mais recentes têm apresentado majoritariamente por meio de estudos de caso, que a atuação paradiplomática de atores subnacionais têm contribuído com a democratização do processo de elaboração de uma política externa, fomentado o desenvolvimento por meio de redes de cooperação local-internacional e auxiliado na implementação de uma política externa que contemple os interesses domésticos, e ao mesmo tempo, imposto desafios à elaboração e manutenção de uma política externa nacional quando há uma estratégia de protodiplomacia ou diplomacia cerimonial das subunidades políticas, e/ou quando há uma multiplicidade de interesses escusos ao interesse do governo central, isso é, uma política externa não coordenada/alinhada domesticamente.

Portanto, espera-se com essa pesquisa despertar o interesse público na preocupação em desenvolver mecanismos claros e eficientes que possam tornar o processo de formulação e tomada de decisão de uma política externa algo a ser debatido e coordenado com os governos locais e com os interesses regionais. A aproximação da política externa à ideia de uma política pública é essencial para o seu primeiro passo rumo à uma política coesa e não apartada da realidade doméstica.

Esse alinhamento também poderá evitar movimentações de caráter separatista, isto é, uma postura protodiplomática de entes da federação, por exemplo. Tomar-se-á cuidado também à diplomacia cerimonial, a qual se mal alinhada ao interesse do executivo, poderá fomentar uma relação não coesa à política externa no futuro, bem como às diferentes agendas domésticas, as quais podem até mesmo confundir o sistema internacional a respeito de uma opinião pública frente à determinada agenda (ex.: um país que se posicione de forma diferente às subunidades políticas em matéria climática).

Em suma, diferentes interesses coexistem em um ambiente político nacional/local. A estratégia mais eficiente é aquela que combina a paradiplomacia e seus efeitos positivos à uma política externa inteligente, fragmentadamente planejada, implementada via engrenagens que conectem múltiplos interesses e que respeite os limites subnacionais, proporcionando um amplo espaço para os atores internos se projetarem no exterior em sintonia com o poder central.

## REFERÊNCIAS

- ADAMOVSKÁ, Nikola; ZEMANOVÁ, Michaela; KARACA, Bilal Bahadır. The way out of a crisis? the role of cities in Europeanization: a study of Thessaloniki city diplomacy. **Southeast European and Black Sea Studies**, p. 1-19, 2022.
- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign policy analysis: new approaches**. New York: Routledge, 2016.
- ALVAREZ, Mariano. **The rise of paradiplomacy in international relations**. E-international relations. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations>. Acesso em: 06 nov. 2022.
- CIESIELSKA-KLIKOWSKA, Joanna; KAMIŃSKI, Tomasz. Paradiplomacy and its Impact on EU Foreign Policy. **Journal of Contemporary European Research**, n. 1, 2022.
- CORNAGO, Noe. Paradiplomacy and protodiplomacy. **The Encyclopedia of diplomacy**, p. 1-8, 2018.
- FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017. v. 1.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Escritório de Assuntos Internacionais. Cidades irmãs. **EAI-DF**, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.internacional.df.gov.br/cidades-irmas/>. Acesso em: 04 nov. 2022.
- KUZNETSOV, Alexander. **Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York: Routledge, 2014.
- LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. The Hague: Netherlands Institute of International Relations' Clingendael', 2008.
- MCHUGH, James T. Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces. **Canadian Foreign Policy Journal**, v. 21, n. 3, p. 238-256, 2015.
- MENDES, Pedro Emanuel. R(r)elações I(i)nternacionais, realismo e análise da política externa (APE): contextualizando a invenção da APE. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 64-88, 2020.
- PAQUIN, Stephane. Paradiplomacy. In: BALZACQ, Thierry *et al.* **Global Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice**. Camden: Palgrave Macmillan, 2020. p. 49-61.
- PTAK, Thomas *et al.* Understanding borders through dynamic processes: capturing relational

motion from south-west China's radiation centre. **Territory, politics, governance**, v. 10, n. 2, p. 200-218, 2022.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40-59, 2013.

SCHIAVON, Jorge A. **Comparative paradiplomacy**. New York: Routledge, 2018.

SCIMAGO INSTITUTIONS RANKINGS. Scimago Journal & Country Ranking: Journal ranking. **SJR**, abr. 2022. Disponível em: <https://www.scimagojr.com/journalrank.php>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, Henry W.; SAPIN, Burton. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Washington: Princeton University Organizational, 1954. Foreign Policy Analysis Series, v. 3.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. New York: Oxford University Press, 2016.

TELIAS, Diego; URDINEZ, Francisco. China's foreign aid political drivers: lessons from a novel dataset of mask diplomacy in Latin America during the COVID-19 pandemic. **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 51, n. 1, p. 108-136, 2022.