

A PARADIPLOMACIA COMO RESULTADO DA TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: O CASO DA INDONÉSIA

ARIO BIMO UTOMO

ariobimo.hi@upnjatim.ac.id

Doutorando em Ciências Sociais na Universitas Airlangga (Indonésia). Professor Auxiliar no Departamento de Relações Internacionais na Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur. Investigador no Centro de Identidade e Estudos Urbanos. Assessor do governo da cidade de Surabaya em programas de cidades gémeas. A sua investigação centra-se em questões que envolvem a paradiplomacia, exercida especialmente pelas cidades.

Resumo

O estudo dos assuntos internacionais tem-se vindo a associar cada vez mais aos contextos locais. Este facto tem conduzido a uma abordagem mais descentralizada das relações internacionais, onde se tem prestado mais atenção ao papel das unidades subnacionais, como cidade e província. Inúmeros estudos com análises sistémicas têm examinado a globalização como estrutura e o seu impacto na emergência de governos subnacionais em atividades externas, o que também pode ser entendido como paradiplomacia. No entanto, a análise a nível estatal de como a paradiplomacia se relaciona com o papel do Estado em evolução na era contemporânea tem sido limitada. Este artigo tem por objetivo preencher a lacuna ao analisar a experiência da Indonésia, um estado unitário e uma democracia emergente, na reformulação das suas estruturas institucionais para abrir caminhos aos seus governos locais na condução da paradiplomacia. Este estudo exploratório recorreu aos documentos oficiais sobre a autonomia regional da Indonésia, principalmente relacionados com cooperação internacional, disponíveis em bibliotecas. Este artigo afirma que a ascensão da paradiplomacia na Indonésia é impulsionada pela estatização de questões globais, descentralização do poder e fragmentação da antiga e poderosa agência central.

Palavras-chave

Paradiplomacia; transformação do Estado; Indonésia

Como citar este artigo

Utomo, Ario Bimo (2022). A paradiplomacia como resultado da transformação do Estado na era da globalização: o caso da Indonésia. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.5>

Artigo recebido em 21 Agosto 2021 e aceite para publicação em 16 Fevereiro 2022





A PARADIPLOMACIA COMO RESULTADO DA TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: O CASO DA INDONÉSIA¹

ARIO BIMO UTOMO

Introdução

O estudo das Relações Internacionais geralmente ainda gira em torno do comportamento dos países além-fronteiras. A posição central do estado, de acordo com Lake (2007: 1), é a de "representar o futuro previsível". Essa ideia é, até certo ponto, inegável. Enraizadas no estudo da Ciência Política, as Relações Internacionais tendem a explicar por que um determinado país realiza ações específicas ou não realiza determinadas ações. Embora os atores não estatais comecem a ser incluídos na equação, geralmente ainda lutam com a forma como o Estado responderá às suas ações.

Um bom exemplo são os estudos de caso sobre terrorismo, um dos tópicos atuais mais salientes nas bolsas de estudos de política internacional. Embora muitos estudos se tenham dedicado à análise dos terroristas como atores não estatais, tendem a enfatizar a forma como o Estado irá agir contra esses atores. Por exemplo, Lai (2017) examina os impactos do terrorismo na política externa dos estados. Valeriano e Maness (2018) também destacam as relações entre terrorismo e segurança cibernética. Por último, mas não menos importante, Okafor e Piesse (2018) e outros autores correlacionam as causas do aparecimento do terrorismo e a sua relação com situações em países frágeis. Sem desmerecer outros estudos que se concentram em encontrar a ligação entre fenômenos internacionais e comportamento a nível estatal, isto demonstra que as Relações Internacionais é uma área que ainda coloca os atores estatais como figura central no seu estudo.

No entanto, o movimento cada vez mais vigoroso das questões internacionais, impulsionado pelo fluxo crescente da globalização, levou os investigadores das Relações Internacionais a encontrar explicações alternativas para as interações entre os atores internacionais. As questões internacionais espalham-se apesar das fronteiras políticas existentes. Não podemos realmente distinguir os domínios nacional e internacional, pois a linha entre os dois esbateu-se, levando-nos ao conceito de *interméstico*, uma junção dos termos "internacional" e "doméstico". Este termo aparece amplamente em inúmeros estudos que tentam desviar a nossa atenção para uma versão política global mais local.

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.



Esses estudos recordam-nos que os autores contemporâneos precisam de prestar mais atenção aos aspetos nacionais quando analisam questões globais (ver Friedrich, 2018; Huijgh, 2017; Huang e Wang, 2021).

Os estudos sobre o cruzamento entre o contexto global e o local na era da globalização foram iniciados por Robertson (1995), que alertou os investigadores das Ciências Sociais para serem cautelosos ao assumir a globalização como um fenómeno que se sobrepõe aos assuntos locais. De acordo com Robertson, o debate dicotómico sobre homogeneização ou particularização não consegue ver completamente o problema porque o que está a acontecer atualmente é a transcendência entre os dois, dando origem a um conceito que ele cunha como "glocal" ou uma combinação de globalização e local.

Por outras palavras, a glocalização também pode incluir o processo de hibridização. Pieterse (2019) formula essa ideia de globalização que não elimina automaticamente os aspetos particulares. Uma boa analogia é a criação do *McAlooTikki* pelo McDonald's da Índia para atender os clientes locais, embora a disseminação do já mencionado *fast food* em si seja um fenómeno global (Reyaz, 2013: 244). Essa situação deu origem a termos como "pensar globalmente, agir localmente", que pode ser interpretado como cada região tem sua particularidade mesmo diante do fenómeno da globalização, o que parece ser uma ocorrência universal.

Pieterse (2019) afirma que a globalização é um processo extenso que permeia todos os aspetos da vida. Outra ideia essencial deste autor é que a glocalização também pode fortalecer o regionalismo supranacional e subnacional. Neste contexto, significa que a globalização pode criar novos blocos supranacionais que respondam a questões globais, e também fazer com que atores governamentais subnacionais ajustem as suas posições sobre essas questões. Assim, a globalização em termos estruturais deve ser entendida também como "o aumento dos modos de organização disponíveis: transnacional, internacional, nacional, microrregional, municipal e local" (Pieterse, 2019: 72-73).

À luz dessa explicação, este artigo procura apresentar uma faceta da globalização relacionada com a forma como as unidades subnacionais estão a ganhar mais poder nos assuntos internacionais. No campo das Relações Internacionais, esses assuntos internacionais conduzidos por governos locais chamam-se diplomacia paralela ou paradiplomacia. Este artigo procura demonstrar como a globalização permeia o nível nacional e transforma o papel dos Estados ao tornar os governos subnacionais novos atores internacionais. O autor examina o caso da paradiplomacia da Indonésia através do qual podemos ver como a globalização conduz à ascensão de atores subnacionais.

Este artigo está estruturado da seguinte forma. Em primeiro lugar, o autor descreve a lógica por trás da globalização e o seu impacto na disfunção estatal na realização de atividades para resolver os seus problemas. Em segundo lugar, examina a forma como a disfunção do Estado faz emergir os atores subnacionais. Em terceiro lugar, expõe a forma como o Estado se fragmenta e delega o seu poder aos atores subnacionais para realizar a paradiplomacia, com recurso a estudos de caso na Indonésia que podem ser relacionados com o fenómeno da globalização mencionado nos dois subcapítulos anteriores.



Ao fazê-lo, este artigo utiliza a perspectiva de Transformação do Estado desenvolvida por Hameiri et al. (2019), um quadro de análise que enfatiza o desenvolvimento dos papéis dos Estados na era da globalização, onde o global permeia o local. O núcleo dessa perspectiva consiste em três aspetos: (1) fragmentação, (2) descentralização e (3) internacionalização. A fragmentação consiste na delegação do processo de formulação de políticas em diferentes atores. Então, descentralização significa atribuir poder a entidades subestatais, por exemplo, governos provinciais e municipais. A internacionalização entende que há uma encruzilhada entre questões domésticas e internacionais, pelo que as agências estatais começaram a interagir além-fronteiras (Hameiri et al., 2019: 4-5). Essas três dimensões serão os pontos de partida para ver como a paradiplomacia ocorre devido ao desenvolvimento dos estados sob a globalização.

O principal argumento deste artigo é que a paradiplomacia é um produto da transformação do Estado impulsionada pela forma como a globalização lentamente incapacita os Estados centralizados e força-os a delegar parte do seu poder em atores subnacionais. Por outro lado, a globalização não cria uniformidade, mas estimula a glocalização, absorvendo as questões internacionais nas realidades nacionais. Como resultado, os governos subnacionais acolhem a globalização como uma oportunidade de se internacionalizarem através de atividades de paradiplomacia.

Estudos anteriores sobre o tema

O estudo da paradiplomacia ainda está em ascensão, tendo-se tornado popular nos últimos anos na Indonésia. Entre os primeiros trabalhos que exploram o conceito de paradiplomacia na perspectiva da Indonésia, incluem-se os de Damayanti (2012), que argumentou que a prática da paradiplomacia pode ser utilizada pela Indonésia para aumentar a sua posição dentro da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). O estudo propõe que a paradiplomacia tem o potencial de aumentar o nível de cooperação entre os membros das organizações regionais.

Outros artigos, como os de Effendi (2012), Alam et al. (2020), assim como Moenardy e Sinaga (2021) somam-se ao corpo da literatura ao usar a perspectiva económica para apresentar os benefícios da paradiplomacia. Esses artigos defendem que a paradiplomacia é uma oportunidade para os governos locais da Indonésia promoverem a sua competitividade internacional, ao aumentar o espírito empreendedor do governo. Mukti (2013), por outro lado, faz um estudo mais holístico, explorando a questão da paradiplomacia a partir de quatro ângulos: Relações Internacionais, diplomacia, jurídico-formal e prático. O autor destaca a proeminência da Autonomia Regional da Indonésia ao permitir que o governo subnacional atue em assuntos internacionais antes de indicar estudos de caso da província de Java Ocidental, Java Oriental e da Região Especial de Yogyakarta.

Em relação ao uso da Transformação do Estado no estudo da paradiplomacia da Indonésia, o trabalho de Karim (2019) forneceu uma base essencial ao destacar as atividades de áreas fronteiriças da Indonésia, como Batam e Kalimantan Ocidental, que participam em atividades de paradiplomacia com territórios estrangeiros fronteiriços (Singapura e Malásia, respetivamente). No entanto, o ponto de vista utilizado por Karim,



neste caso, é a dimensão dos estudos de fronteira, enfatizando a forma como as regiões respondem aos desafios de gestão de fronteiras que geralmente ocorrem em áreas que as partilham. Outra dimensão da paradiplomacia que não foi explorada é a dimensão da globalização, ou como a intensificação da disseminação de questões globais acaba por encorajar a redistribuição do poder do Estado para as regiões (Kuznetsov, 2014). Portanto, este artigo oferece uma nova contribuição a partir desse aspeto, ilustrando a forma como a globalização encorajou a Indonésia a delegar nas regiões o poder de fazer diplomacia.

O autor refere que enquanto muitos estudos sobre a paradiplomacia da Indonésia avaliam diretamente estudos de caso de práticas ou analisam-nos do ponto de vista jurídico, partir da globalização irá adicionar à literatura existente a visão da paradiplomacia como uma necessidade. Nos países em desenvolvimento, a paradiplomacia não é a melhor porque as regiões que a implementam não o fazem adequadamente (Nganje, 2013). Entretanto, há também a possibilidade de que o conhecimento mínimo de paradiplomacia transforme a atividade numa mera cerimónia (Tavares, 2016). Assim, esse tipo de estudo é necessário como forma de preparar os países em desenvolvimento para acolher a globalização de forma mais responsiva às questões essenciais.

Glocalização e a ascensão de atores subnacionais

Embora o sistema de estado-nação vestefaliano pareça ser o *status quo* predominante, não está imune a objeções passado todo esse tempo. Assim, apresentamos uma noção de "ordem pós-vestefaliana" para realçar o sistema global em evolução. Linklater (1996: 78) define o chamado sistema global pós-vestefaliano como um sistema no qual a natureza excludente da soberania tradicional se apresenta como "o propósito central do Estado é mediar diferentes lealdades nas esferas subnacional, nacional e internacional". Com base no estudo de caso europeu, o autor sustem esse argumento dizendo que o vínculo que mantém as comunidades unidas dentro de um estado está a ser desafiado pela globalização e novas lealdades para com as comunidades subnacionais.

Noutro artigo, Osiander (2001: 251) chegou a descrever a ordem vestefaliana como um "mito", uma construção que dificulta o desenvolvimento de diferentes teorias das Relações Internacionais ao fixá-la num conceito amplamente imaginário de soberania que encontra as suas raízes num evento do século XVII. O debate tem continuado até agora e desenrola-se através de diferentes aspetos da política global, como segurança (Sperling, 2017; Doyle e Dunning, 2018; Mircea, 2020), cultura (Mancini, 2017; Beyer, 2020), bem como economia política (Langan e Price, 2020; Hester e William, 2020). Consequentemente, os estados-nação são cada vez mais disfuncionais na gestão de assuntos num mundo cada vez mais interligado (Bell 1987; Ohmae, 1992). No entanto, a partir de uma gama tão vasta de discussões, conclui-se que a globalização criou a desterritorialização e a descentralização como novas normas na gestão das questões globais.

No entanto, a globalização em si não é um monólito, e nem todos os países a vivenciam uniformemente. Seguindo a ideia de Swyngedouw (2004), a globalização é um processo nos dois sentidos. Primeiro, infunde questões e tendências globais na vida humana diária.



Por outro lado, a globalização também permite que atores subnacionais expressem os seus interesses em fóruns internacionais. De acordo com Robertson (1995), esse processo nos dois sentidos chama-se glocalização. Robertson argumenta que a globalização cria não apenas uniformidade, mas também enclaves culturais, cada um dos quais pode ter as suas características próprias na globalização, tornando-se assim uma versão "localizada" das questões globais. Robertson crê que a globalização pode conduzir a diferenças na política local que diferenciam a prática da globalização num lugar versus outro. Essa condição faz com que as abordagens possam diferir entre os países para atender às tendências globais.

Relativamente à ascensão dos atores locais, Keohane e Nye (1971) são os nomes de destaque que trazem o estudo para a mesa através do seu trabalho intitulado *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*. Os autores desenvolvem um quadro teórico que parte da sabedoria tradicional, que coloca os Estados como unidade básica de ação na política global. Este trabalho assenta principalmente no realismo, que vê os Estados como os principais atores nos assuntos internacionais. Keohane e Nye argumentam que as relações cada vez mais interdependentes trarão uma nova tendência denominada "relações transnacionais", ao invés das convencionais "relações internacionais". Por definição, as relações transnacionais referem-se a "interações além das fronteiras do Estado que não são controladas pelos órgãos centrais de política externa dos governos" (Ibidem: 331). Nesse caso, a noção de transnacionalismo parte do reconhecimento de que a dinâmica entre os Estados – como a conhecemos, se torna a base do pensamento realista e não ocorre no vácuo. Esse argumento significa que vários outros fatores contribuem, incluindo geografia, política nacional e o avanço da tecnologia. Portanto, a interdependência global também cria uma janela de oportunidade para os novos atores internacionais construírem interesses mútuos.

A necessidade de ver a ascensão desses novos atores internacionais também pode ser percebida no discurso de Javier Solana (1998) no Simpósio sobre a Relevância Política da Paz de Vestefália em 1648. Em relação ao conceito de soberania vestefaliana, ele insinua que o ponto de vista predominante centrado no estado é menos capaz de albergar a crescente interdependência dos atores neste mundo globalizado. Com base nas lições da União Europeia, Inanc e Ozler (2007: 127) concordam com este argumento ao afirmar que a noção de relações internacionais tradicionais é insuficiente para explicar o crescente nível de interação e transação no contexto da globalização.

A partir daqui, podemos concluir que estamos perante uma condição em que (1) os autores precisam de redirecionar a sua atenção para a versão cada vez mais glocalizada das questões internacionais e (2) os Estados precisam de se reestruturar no âmbito da globalização. Caso contrário, serão altamente disfuncionais, pois as questões estão a mover-se rapidamente, apesar das fronteiras existentes, e essas questões permeiam o âmbito nacional dentro das suas fronteiras. Por outro lado, isso significa uma condição em que as relações internacionais tradicionais são reformuladas para incluir mais atores.

Se relacionarmos os assuntos acima descritos com o conceito de glocalização mencionado anteriormente, então a unificação do mundo num sistema mais integrado fez com que os governos locais comecem a comprometer-se enquanto atores subnacionais (Mukti, 2014: 176). Teoricamente, esse fenómeno é conhecido como paradiplomacia, uma união entre "paralelo" e "diplomacia", que se traduz na capacidade dos atores subnacionais de



se envolverem na diplomacia estrangeira para satisfazer os seus interesses específicos (Wolff, 2009). Chama-se "paralelo" porque ocorre ao lado da diplomacia tradicional que o Estado realiza. Esta definição infere um significado onde os estados anfitriões partilham o seu poder relativamente a atividades estrangeiras com os governos subnacionais. Atualmente, a noção de paradiplomacia é normalizada como prática padrão nas relações internacionais. Neste caso de normalização, o autor defende que a paradiplomacia é demasiado importante para ser descartada no atual contexto internacional. A normalização da paradiplomacia mede-se pelos resultados pretendidos, mas também pode ser estudada como uma afirmação de "autonomia institucional num contexto cada vez mais complexo" (Cornago, 2010: 35). De seguida, é fundamental desvendar a lógica por trás da existência da paradiplomacia devido ao papel transformador do Estado no contexto atual.

Transformação do Estado e paradiplomacia

Anteriormente, vimos que a globalização traz consigo a interconexão de questões e atores, o que acaba por tornar obsoleta a natureza absoluta do Estado. Aqui, o autor argumenta que uma das lentes que podemos usar para ver o fenómeno da paradiplomacia é relacioná-la com a forma como o papel do Estado evoluiu na globalização.

O conceito de transformação do Estado foi desenvolvido por Hameiri e Jones (2016). A a ideia principal desse conceito partiu do pressuposto de que a governança global enfrenta uma crise. Enquanto isso, a crise em questão é a dificuldade em equilibrar a relevância das instituições multilaterais com os interesses internos de um país. Assim, os autores argumentam que nesta era de globalização, o que é mais crítico para o Estado é transformar as suas funções institucionais para melhor responder aos desafios globais.

A consequência de viver na era pós-vestefaliana é que os países não podem continuar a minimizar o impacto de um problema nos seus territórios. Um estudo de caso sobre este tópico é a mitigação da pandemia Síndrome Respiratória Aguda Grave, mais conhecida por SARS, na China. O confronto entre a lógica vestefaliana e pós-Vestefália está aqui em jogo, porque a China, como o primeiro país afetado, decidiu adiar as informações oficiais sobre a SARS para salvar a economia doméstica. Por outro lado, a Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou vigorosamente os resultados da pesquisa sobre a SARS, que a China não pôde continuar a esconder do público. Nesse caso, a metagovernança da OMS coloca-a como uma agência de supervisão internacional que define as instituições, capacidades e relacionamentos que a China teve que desenvolver internamente para lidar com os problemas globais de saúde (Hameiri e Jones 2016: 392).

A teoria da transformação do Estado afirma uma "pluralização da agência estatal transfronteiriça por meio de processos contestados e desiguais" (Hameiri et al., 2019: 1). Essa ideia surge como uma análise mais aprofundada sobre a ordem pós-vestefaliana, que não pode continuar a considerar que apenas uma autoridade central sólida pode "resolver todas as questões e contestações numa única política externa" (Ibidem: 3). Há três pontos que Hameiri et al. apresentaram para explicar essa transformação. Em primeiro lugar, há um processo de fragmentação, no qual a agência central inicialmente poderosa foi agora pressionada a distribuir os seus recursos por diferentes atores e



subagências, incluindo agências públicas e privadas. Em segundo lugar, há também o processo de descentralização, através do qual a agência central partilha o seu poder com entidades subnacionais, como regiões, províncias e cidades. Por fim, a transformação do Estado também ocorre à medida que as agências nacionais se envolvem internacionalmente. Nesse sentido, a globalização não será experienciada igualmente por todos os estados do mundo. Além disso, esse conceito reafirma a noção pós-vestefaliana de que os Estados não devem continuar a ser vistos como atores unitários na política internacional.

De acordo com essa explicação, a paradiplomacia equivale ao estágio de internacionalização da transformação do Estado. O autor encara-o como um esforço de transformação do Estado para responder a questões globais cuja influência se estendeu ao nível nacional. Repetindo o que Bell (1987) e Ohmae (1992) argumentaram sobre o conceito disfuncional do estado-nação unitário no sistema pós-vestefaliano, a paradiplomacia é necessária para que os países se mantenham relevantes no âmbito do advento de novos atores internacionais. Nesse caso, a prática do Estado é permitir que os governos locais participem na formulação de atividades estrangeiras com base nos seus interesses específicos. Para dar um exemplo de como a transformação do Estado está ligada à paradiplomacia, a próxima seção analisa a forma como a transformação das funções do Estado na Indonésia fez com que mais regiões pratiquem a paradiplomacia.

O caso da Indonésia

A Indonésia constitui um estudo de caso interessante. É um país que recentemente tem vindo a passar por uma transição de um governo autoritário para um democrático. Anteriormente, a Indonésia estava sob o regime da Nova Ordem de Suharto, onde a sua Constituição era "sacralizada" na medida em que criticar Suharto era igual a criticar a Constituição. Isso resultou na legitimação do regime autoritário de Suharto durante 32 anos (Hutagalung, 2017). Nessa época, a Indonésia era um país centralizado onde o poder estava concentrado nas mãos do Presidente e o desenvolvimento baseado na autonomia regional não tinha lugar na realidade política da Indonésia.

No entanto, em 1998, o governo de Suharto colapsou na sequência da crise na Ásia. Delin (2000) defende que a queda do regime de Suharto pode ser categorizada como um dos fenómenos da terceira onda de democratização vivida nos países do mundo. Nesse contexto, Delin propõe que a globalização contribuiu para a queda de regimes autoritários porque foi impulsionada por vários fatores, como o aparecimento de democratas indonésios educados no ocidente e a perda de legitimidade de governos autoritários perante a crise económica global. Este argumento, por exemplo, é consistente com outros artigos que analisam a relação entre globalização e democratização, como o de Acemoglu e Robinson (2006), que afirmam que manter o autoritarismo será cada vez mais caro num mundo cada vez mais integrado, e o de Xie et al. (2021), que escreve que a globalização está positivamente correlacionada com a democratização com base no seu estudo de 129 países no período 1974-2018.

Segundo a teoria da Transformação do Estado, a primeira dimensão que altera a função do Estado é a emergência da fragmentação do corpo inicialmente centralizado. Essa condição deve-se à incapacidade do Estado em gerir problemas cada vez mais



complexos. A fragmentação é marcada pela disseminação de agências de tomada de poder que antes se encontravam centralizadas numa agência, muitas vezes com responsabilidades sobrepostas (Hameiri et al., 2019: 5).

A Constituição de 1945 estipula que a Indonésia é um estado unitário. A Constituição, portanto, implica que o poder de decisão final recai sobre o governo central. Este contexto é diferente do caso dos estados federados, onde os estados constituintes têm mais autonomia no processo legislativo. Antes da reforma de 1998, a Constituição de 1945 reconhecia o modelo *trias politica* de fragmentação do poder, que divide o governo em legislativo (fazer as leis), executivo (execução das leis) e judiciário (supervisão da implementação das leis). No entanto, esta divisão de poderes manteve-se ineficaz porque, na prática, o legislador também podia emitir decretos que apoiassem a vontade dos governantes (Hutagalung, 2017: 339). Após a emenda da Constituição de 1945 em 1999 após a queda de Suharto, os poderes estão agora ainda mais fragmentados em seis poderes, e esses poderes são: constitutivo, executivo, legislativo, judicial, fiscalizador e económico (Marlina, 2018: 176). Nesse caso, a fragmentação ocorreu na era pós-Suharto para minimizar o abuso de poder nas mãos do executivo.

Em primeiro lugar, o poder constitutivo é o poder de alterar e estabelecer a Constituição e é exercido pela Assembleia Consultiva do Povo (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*). O poder executivo, que é o poder de implementar as leis e a administração do governo estatal, é exercido pelo Presidente. O poder legislativo, que é o poder de fazer leis, é detido pela Câmara dos Representantes (*Dewan Perwakilan Rakyat*). O poder judicial, que é o poder de manter tribunais para defender a lei e a justiça, é exercido pelo Supremo Tribunal e pelo Tribunal Constitucional.

O penúltimo poder é o poder fiscalizador relacionado com a realização de fiscalizações sobre a gestão e responsabilidade pelas finanças do Estado. A Agência de Auditoria Financeira exerce esse poder. O sexto e último poder, o poder económico de definir e implementar a política monetária, regular e manter o valor da moeda, é exercido pelo Banco da Indonésia enquanto banco central da Indonésia.

Embora esta dimensão não se relacione diretamente com a discussão da prática da paradiplomacia na Indonésia, fornece alguns antecedentes sobre o atual estado de fragmentação do poder no seu governo. Afinal, essa fragmentação do poder marca o contexto da democratização pós-reforma da Indonésia. Esta condição implica preparação para a cooperação internacional devido à sua crescente preocupação com uma governança mais responsável. Uma explicação mais detalhada da transferência de poder do centro para as regiões será facilitada pela implementação da descentralização.

A partir do aspeto da descentralização, a Indonésia introduziu a autonomia regional, que mais tarde se tornaria a próxima etapa após a fragmentação ocorrida após a queda do regime da Nova Ordem. A autonomia regional na era da reforma foi a resposta aos pedidos da sociedade que frequentemente apareciam no regime da Nova Ordem, como o problema do desenvolvimento desigual, o governo muito centralizado e a ineficácia da burocracia. A primeira regulamentação sobre a descentralização foi estipulada através da Lei n.º 32 de 2004 sobre a Autonomia Regional. Esta regulamentação foi posteriormente alterada pela Lei nº 23 de 2014 para acompanhar os desenvolvimentos



no estado, administração estatal e questões relacionadas com a administração do governo regional (Indonésia, 2004).

O aspeto da descentralização é fundamental para o estudo, pois a paradiplomacia está relacionada com a forma como os poderes são disseminados a partir das agências centrais para as regiões que a implementam. Embora a paradiplomacia coloque os governos subnacionais na condição de atores de destaque, os estados com maior soberania são os que precisam de conferir o poder aos atores regionais. Portanto, embora os governos regionais da Indonésia possam agora administrar os seus assuntos, a sua autoridade ainda é limitada (Mukti et al., 2020: 140). Há seis poderes reservados apenas para o governo central. Esses poderes são a política externa, defesa, segurança, judiciário, económico e religião (Indonésia, 2014).

Do ponto de vista da internacionalização, precisamos de entender que o contexto subjacente às atividades de paradiplomacia da Indonésia é a consciência de que as atividades estrangeiras não são apenas domínio do governo central. No âmbito da Lei nº 37 de 1999 sobre Relações Externas, Artigo 1 parágrafo (1), Artigo 5 parágrafo (1) e parágrafo (2), está implícito que as relações externas incluem qualquer atividade que envolva aspetos internacionais realizada pelo governo a nível nacional e subnacional. O nível subnacional referido por este regulamento são as cidades (*Kota*), regências (*Kabupaten*) e as províncias (*Provinsi*).

Na sua implementação, a paradiplomacia dos governos subnacionais indonésios é supervisionada pelo Ministro do Interior e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros. Os dois ministros coordenam a implementação das relações externas. Na Lei n.º 24 de 2000, artigo 5.º, n.º 1, estabelece-se que as instituições estatais e agências governamentais que tenham planos para celebrar acordos internacionais, devem primeiro realizar consultas e coordenação sobre os planos com os ministros correspondentes.

A Lei n.º 32 de 2004 também refere que as regiões autónomas podem realizar a cooperação externa prevista no n.º 1 do artigo 42.º. O artigo refere que a Câmara Regional de Representantes (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*) tem a função de aprovar a cooperação internacional realizada pelos governos regionais. O artigo também enfatiza que, além das atividades das cidades ou províncias gémeas, os governos locais também podem fazer "acordos de cooperação técnica, incluindo assistência humanitária, cooperação de encaminhamento de empréstimos e doações, cooperação de participação de capital e outras cooperações de acordo com as leis e regulamentos" (Mukti, 2014: 182).

A essência da transformação do Estado como resposta à glocalização das questões está a ser lentamente capturada por meio de oportunidades de paradiplomacia para as cidades, regências e províncias da Indonésia. Atualmente, as regiões da Indonésia estão a começar a estabelecer relações de cooperação com base nos interesses que mais desejam perseguir. Segundo Lecours (2008), os interesses na paradiplomacia são divididos em três níveis. O primeiro é o interesse económico, envolvendo atividades de cooperação que atraem investimentos estrangeiros ou promovem produtos locais. O segundo é o interesse pelo conhecimento, um nível de paradiplomacia que visa aumentar o conhecimento por meio de intercâmbios e programas de capacitação. O terceiro é o interesse de identidade política, uma paradiplomacia que tenta apresentar uma imagem



internacional distinta da do Estado-mãe. Em conexão com a Constituição indonésia, que reserva a implementação da política central ao poder estatal, os governos subnacionais indonésios só podem exercer a paradiplomacia no primeiro e segundo níveis.

A paradiplomacia no primeiro nível, ou seja, os interesses económicos, pode ser encontrada em questões como o turismo e a economia criativa. Por exemplo, o turismo é uma questão glocalizada predominante na qual muitos governos regionais da Indonésia se concentram. Tornou-se foco atenção por causa de sua posição promissora como extensão da estratégia de economia criativa na era atual. Arionesei et al. (2014) constata que o turismo tornou-se atualmente uma questão global devido ao aumento do tempo de lazer, acompanhado de um melhor nível de vida, além do aumento da procura turística por parte da comunidade internacional. O desenvolvimento da tecnologia da informação possibilitou que as pessoas encontrassem novos destinos turísticos. Em resposta a esse turismo globalizante, a cidade de Bandung em Java Ocidental abordou a questão ao desenvolver o seu próprio conceito de "turismo halal" ao conduzir a paradiplomacia por meio de feiras de turismo, convidando representantes de países muçulmanos, bem como jornalistas estrangeiros a vir a Bandung (Dermawan et al., 2020). Por outro lado, regiões altamente turísticas, como Bali e a Região Especial de Yogyakarta, também são conhecidas por promover os seus potenciais turísticos através de compromissos estrangeiros (Adil, 2017; Rahmawati, 2019; Sabarno, 2021).

No segundo nível da paradiplomacia, a paradiplomacia interessada em aumentar o conhecimento, podemos tomar como exemplo as questões ambientais. Para responder às questões ambientais que começam a ser sentidas a nível local, cidades como Surabaya (Java Oriental) estabeleceram uma paradiplomacia temática com a cidade de Kitakyushu, com foco na cooperação verde. Essa parceria com Kitakyushu também conduziu ao desenvolvimento do Programa Cidade Gémea Verde para gerir resíduos e evitar que esse problema ambiental se torne para um problema de saúde mais sério (Wardhani & Dugis, 2020). Analisando o contexto internacional que levou à cooperação, podemos constatar que a escolha do tema da cooperação verde partiu de uma necessidade de responder ao décimo primeiro ponto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), referentes a cidades e povoações sustentáveis. Este ponto em relação aos ODS é então traduzido no plano nacional da Indonésia de seguir os ODS como uma prioridade de desenvolvimento nacional que requer a sincronização das políticas de planeamento a nível do governo subnacional.

Com base nos ODS, Surabaya então traduziu-a numa visão de "Surabaya, uma cidade próspera com um caráter forte e uma competitividade global baseada na ecologia" (Governo da Cidade de Surabaya, 2016). Surabaya também implementou planos de desenvolvimento regional, que o governo da cidade de Surabaya facilitou através de acordos de cooperação externa, um dos quais com Kitakyushu relativamente à cooperação verde. A implementação da cidade gémea verde entre Surabaya e Kitakyushu é um exemplo de como a nacionalização das questões globais se traduz na paradiplomacia entre os governos subnacionais.

É certo que as atividades de paradiplomacia realizadas pelas regiões da Indonésia ainda estão longe de ser perfeitas. Uma questão persistente é que alguns planos de paradiplomacia pararam após a criação do Memorando de Entendimento. Portanto, não são feitas implementações práticas (ver Erika & Nurika, 2020; Putri & Adnan, 2017; Rani,



2014). No entanto, isso não significa que não tenha havido uma pré-condição que tenha conduzido a essas atividades regionais no cenário internacional. Neste caso, a transformação do Estado indonésio pode explicar tal fenômeno. Como resultado, as regiões têm agora uma janela de oportunidade para interpretar a realidade da globalização com base nos seus interesses específicos e agir de acordo com a cooperação.

A descentralização e internacionalização da transformação do Estado estão intimamente relacionadas. O papel dos governos subnacionais na globalização pode ser explicado pela necessidade de olhar para os aspectos locais da economia, seguido pela necessidade de olhar para os aspectos locais do sistema estatal. A lógica da globalização é que cria uma particularidade obtida pela tradução do contexto global em aspectos locais. Quanto mais próxima a tradução estiver dos constituintes, mais singular é um governo subnacional na globalização (van der Heiden & Terhorst, 2007). Nesse contexto, o governo subnacional é um ator político cuja função é captar as necessidades e o contexto local da sua comunidade. Por outro lado, a descentralização permite que os governos subnacionais tenham capacidade política e estrutural para interagir com atores internacionais e valores globais em consonância com a transformação do poder no nível estatal.

Conclusão

O presente artigo tentou responder à pergunta: como é que as unidades subnacionais estão a ganhar mais poder nas relações internacionais. Mais especificamente, tenta clarificar uma questão sobre o que os torna mais envolvidos nos assuntos internacionais através da paradiplomacia. Ao longo da discussão, o autor mostrou que a explicação pode estar relacionada com o modo como a globalização foi assimilada ao nível local, criando a abordagem "interméstica" para diversos problemas da vida. Essa condição faz com que nem todos os países enfrentem esse fenômeno de maneira uniforme. Além disso, na resposta à globalização, os países também sentem cada vez mais disfunções devido a questões crescentes e cada vez mais sentidas a nível local. Essa condição é conhecida como hibridização, porque cada localidade sentirá problemas globais de diferentes formas.

A paradiplomacia é um produto da globalização. Afirma o crescente papel de atores não estatais estudado até agora por estudiosos de Relações Internacionais. A emergência das regiões como atores da globalização pode ser traçada na perspectiva da transformação do Estado, que tem três dimensões: fragmentação, descentralização e internacionalização. Em primeiro lugar, as agências do governo central são separadas de um órgão único para outros mais específicos. Então, os países da globalização exigem cada vez mais delegar o seu poder a um nível mais baixo porque as questões globais têm permeado o nível regional. Os estados estão cada vez mais sobrecarregados com a gestão dessas questões. A delegação de poder fez com que a região percebesse as suas necessidades e realizasse atividades externas com recurso à paradiplomacia.

O autor apresentou o caso da Indonésia como um exemplo de como a transformação do Estado pode levar à participação ativa das regiões na condução de paradiplomacia. Essa atividade pode ser vista de duas maneiras: em primeiro lugar como uma forma de os países se comprometerem com as crescentes exigências globais, que os pressionam cada vez mais a delegar o seu poder. Além disso, a segunda é uma forma de as regiões



afirmarem a sua regionalidade na era da globalização através de colaborações específicas com parceiros estrangeiros.

No entanto, o autor crê que novos caminhos de investigação podem melhorar este artigo no futuro. Por exemplo, estudos subsequentes podem concentrar-se em diferentes estudos de caso, especialmente em estados que ainda se associam ao autoritarismo. A transformação do Estado implica uma condição de democracia e requer uma delegação de poderes. Além disso, a análise de como as características dos líderes afetam as regiões da Indonésia na sua internacionalização, especialmente a sua escolha de parceiros e questões globais que se traduzam em cooperação, merece maior atenção.

Referências

Adil, A. (2017). *Paradiplomasi Antara Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dengan Prefektur Kyoto, Jepang*. Tese de doutoramento, Universitas Wahid Hasyim Semarang.

Alam, G. N.; Sinaga, O.; Affandi, R. N. & Dermawan, W. (2020). The Role of the Government of West Java as a Sub-National Actor in Increasing Local Economic Development Through Paradiplomacy Economic. *Solid State Technology*, 63(4), 5413-5420.

Arionesei, G.; Stanciu, P.; Moroşan, S. A. A. & Cosma, P. D. S. M. R. (2014). Tourism Today: Why Is It a Global Phenomenon. In *International Conference Sustainable Development in Conditions of Economic Instability*: 240-248.

Bell, D. (1987). The world and the United States in 2013. In *Daedalus*: 1-31.

Beyer, P. (2020). Global migration, religious diversity and dialogue: Toward a post-westphalian circumstance. In *Religious diversity and interreligious dialogue*. Springer, Cham: 27-42.

Charountaki, M. (2018). State and non-state interactions in International Relations: an alternative theoretical outlook. In *British Journal of Middle Eastern Studies*, 45(4): 528-542.

Damayanti, C. (2012). Potensi Paradiplomasi Dalam Mendukung Kinerja Diplomasi Indonesia Menuju Komunitas ASEAN. *Jurnal Transformasi*, 14(22).

Delin, A. B. (2000). *The third wave of democratisation in Indonesia*. Naval Postgraduate School Monterey CA.

Dermawan, W.; Akim, A. and Primawanti, H. (2020). Paradiplomasi Bandung Menuju Kota Wisata Halal, *Indonesian Perspective*, vol. 5, no. 2, novembro: 183-200, <https://doi.org/10.14710/ip.v5i2.34133>.

Doyle, D.; & Dunning, T. (2018). Recognising fragmented authority: towards a post-westphalian security order in Iraq. *Small Wars & Insurgencies*, 29(3): 537-559.

Effendi, T. D. (2012). Enhancing Local Government's International Competitive Advantage Through Entrepreneurial Government and Paradiplomacy Activities. *Prosiding Seminas*, 1(2).



- Erika, L., & Nurika, R. R. (2020). Perkembangan Sister City Surabaya-Guangzhou Dan Dampaknya Terhadap Kemajuan Kota Surabaya. *Jurnal Hubungan Internasional*, 13(2): 141-162.
- Friedrichs, J. (2018). "Intermestic security challenges: Managing transnational bonds." *European Journal of International Security* 3.2: 162-186.
- Hameiri, S. & Jones, L. (2016). Global governance as state transformation. *Political Studies*, 64(4): 793-810.
- Hameiri, Shahar; Jones, Lee & Heathershaw, John (2019). Reframing the rising powers debate: state transformation and foreign policy, *Third World Quarterly*, 40:8: 1397-1414, <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1594182>.
- Hester, R. J. & Williams, O. D. (2020). The somatic-security industrial complex: theorising the political economy of informationalised biology. *Review of International Political Economy*, 27(1): 98-124.
- Horner, R.; Schindler, S.; Haberly, D. & Aoyama, Y. (2018). Globalisation, uneven development and the North-South 'big switch'. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 17-33.
- Huang, Z. and Rui Wang. (2021). "China's "intermestic" public diplomacy on social media during the US-China trade war." *International Studies Association 2021 Annual Convention-WF41: Comparative Public Diplomacy; Diverse Identities Engaging Internationally*.
- Huijgh, E. (2017). "Indonesia's "Intermestic" Public Diplomacy: Features and Future." *Politics & Policy* 45.5: 762-792.
- Hutagalung, M. P. (2017). Reformasi UUD 1945 melalui Konvensi Ketatanegaraan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 29(4): 335-349.
- Inanc, H.; Ozler, H. (2007). Democratic Deficit in EU: Is there an institutional solution to over-institutionalisation? *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 6(1&2): 114-138.
- Indonesia, R. (2004). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jakarta (ID): RI*.
- Indonesia, R. (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Jakarta (ID): RI*.
- Karim, M. F. (2019). State transformation and cross-border regionalism in Indonesia's periphery: contesting the centre. *Third World Quarterly*, 40(8): 1554-1570.
- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Lai, B. (2017). "Terrorism and Foreign Policy." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.491>.
- Lake, David A. (2007). The State and International Relations Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1004423>.



- Lecours, A. (2008). *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations' Clingendael'.
- Linklater, A. (1996). "Citizenship and sovereignty in the post-Westphalian state." *European Journal of International Relations* 2(1): 77-103.
- Mancini, S. (2017). Global religion in a post-Westphalia world. In *Handbook on Global Constitutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Marlina, R. (2018). Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia. *Jurnal Daulat Hukum*, 1(1).
- Mircea, S. T. A. N. (2020). The Resilience Stage of Security and the impact on the Sovereignty of the Nation-State. Post-Westphalian Logic. *Redefining Community in Intercultural Context*, 9(1): 195-200.
- Moenardy, D. F.; & Sinaga, O. (2021). West Java Trade Diplomacy in Increasing Exports of Micro, Small, And Medium Enterprises (Msmes) In the Covid-19 Pandemic. *Review of International Geographical Education Online*, 11(6): 1-7.
- Mukti, T. A. (2013). *Paradiplomacy Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*. The Phinisi Press Yogyakarta.
- Mukti, T. A., (2020) Politik Paradiplomasi Pemerintah Republik Indonesia. *Jurnal Majelis*, 1: 1-21.
- Mukti, T. A.; Fathun, L. M.; Muhammad, A.; Sinambela, S. I. & Riyanto, S. (2021). Paradiplomacy Policies and Regional Autonomy in Indonesia and Korea. *Jurnal Hubungan Internasional*, 9(2): 139-152.
- Nganje, F. I. (2013). *Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relations of South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces*. Tese de doutoramento, University of Johannesburg.
- Nye, J. S.; & Keohane, R. O. (1971). Transnational relations and world politics: An introduction. *International organisation*, 25(3): 329-349.
- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state: The rise of regional economies*. Simon and Schuster.
- Okafor, G., and Piesse, J. (2018). "Empirical investigation into the determinants of terrorism: Evidence from fragile states." *Defence and Peace Economics* 29.6: 697-711.
- Osiander, A. (2001). Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth. *International organisation*, 55(2): 251-287.
- Putri, S. N. & Adnan, M. (2017). Kegagalan Kerjasama Sister City Kota Semarang dengan Kota Beihai. *Journal of Politics and Government Studies*, 6(2): 251-260.
- Rahmawati, M. (2019). Upaya Promosi Pariwisata untuk Menjadikan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di Asia Tenggara pada Tahun 2025.
- Rani, F. (2014). *Efektivitas Kerjasama Sister City Kota Semarang (Indonesia) dengan Brisbane (Australia) Tahun 2002-2007*. Tese de doutoramento, Riau University.



Reyaz, M. (2013). Glocalisation and the Media: Studies from the South. *International Studies*, 50(3): 240-254.

Robertson, R. (1995). Glocalisation: Time space and homogeneity heterogeneity. In M. Featherstone, S. Lash & R. Robertson (Eds), *Global maternities*. London: SAGE Publications.

Sabarno, D. K. (2021). Paradiplomasi Pemerintah Provinsi Bali Untuk Sister Province Bali Dengan Ho Chi Minh Di Bidang Pariwisata. *Review of International Relations (Jurnal Kajian Ilmu Hubungan Internasional)*, 3(1).

Solana, J. (1998). Securing Peace in Europe. NATO. <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s981112a.htm>.

Stiglitz, J.E. (2008) Making globalisation work. The 2006 Geary Lecture. *The Economic and Social Review*, Vol. 39, Nº. 3, Inverno: 171-190.

Surabaya City Government. (2016), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 – 2021. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 Nomor 8

Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.

Therien, J. P. (1999). Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty. *Third World Quarterly*, 20(4): 723-742.

Valeriano, B. and Maness, R. (2018). "International relations theory and cyber security." *The Oxford Handbook of International Political Theory*: 259.

Van der Heiden, N.; & Terhorst, P. (2007). Varieties of glocalisation: the international economic strategies of Amsterdam, Manchester, and Zurich compared. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(3): 341-356.

Wardhani, B. & Dugis, V. (2020). Greening Surabaya: The City's Role in Shaping Environmental Diplomacy. *Bandung*, 7(2): 236-258.

Wolff, S. (2009). Complex power-sharing and the centrality of territorial self-governance in contemporary conflict settlements. *Ethnopolitics*, 8(1): 27-45.

Xie, Y., Zhang, J. & Yang, Z. (2021). Globalisation, state capacity and the third wave of democratisation: an empirical study. *Applied Economics*, 53(29): 3377-3390.