



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE HUMANIDADES
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E
DEMOCRACIA**

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

**UNIDADES POLÍTICAS SUBESTATAIS EM
PERSPECTIVA INTERNACIONAL:
RECONHECIMENTO DE DIREITOS E
DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

**GUARABIRA – PB
2013**

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

**UNIDADES POLÍTICAS SUBESTATAIS EM
PERSPECTIVA INTERNACIONAL:
RECONHECIMENTO DE DIREITOS,
DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Luíza Rosa Barbosa de Lima

GUARABIRA – PB
2013

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

UNIDADES POLÍTICAS SUBESTATAIS EM
PERSPECTIVA INTERNACIONAL:
RECONHECIMENTO DE DIREITOS
DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Direitos Fundamentais e
Democracia da Universidade Estadual da
Paraíba em cumprimento à exigência para
obtenção do grau de especialista

R586u Rodrigues, Alex Douglas Meaux Dias

Unidades Políticas Subestatais em perspectiva internacional:
reconhecimento de direitos e definição de competências / Alex
Douglas Meaux Dias Rodrigues. – Guarabira: UEPB, 2013.

61 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direitos
Fundamentais e Democracia) Universidade Estadual da Paraíba.

Orientação Prof^a Dr^a Luíza Rosa Barbosa de Lima.

1. Sociedade Internacional 2. Paradiplomacia 3.
Personalidade Jurídica de direito Público. I. Título.

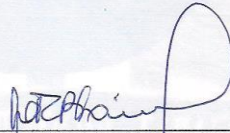
22.ed. CDD 341

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

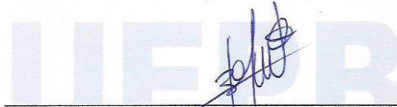
**UNIDADES POLÍTICAS SUBESTATAIS EM
PERSPECTIVA INTERNACIONAL:
RECONHECIMENTO DE DIREITOS,
DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização em Direitos Fundamentais e
Democracia da Universidade Estadual da
Paraíba, em cumprimento à exigência para
obtenção do grau de especialista.

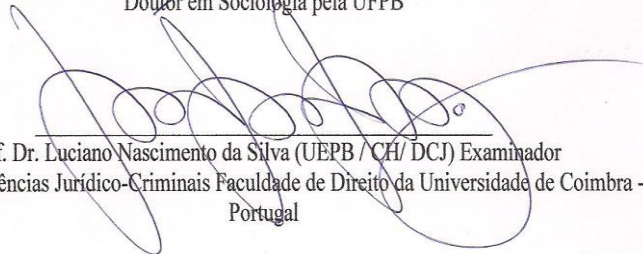
Aprovada em 7/06/2013.



Prof.ª Dr.ª Luíza Rosa Barbosa de Lima / UEPB/CCBSA Orientadora
Doutora em Direito Internacional pela Universidade de Valencia - Espanha



Prof. Dr. Belarmino Mariano Neto (UEPB / CH / DG) Examinador
Doutor em Sociologia pela UFPB



Prof. Dr. Luciano Nascimento da Silva (UEPB / CH / DCJ) Examinador
Doutor em Ciências Jurídico-Criminais Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra -
Portugal

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Simonne Maux Dias, pela amizade, carinho,
confiança e cumplicidade, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual da Paraíba, instituição de ensino superior na qual venho trilhando, até o presente momento, minha carreira acadêmica, pelos novos pares de óculos adquiridos na Graduação em Direito, Relações Internacionais e nesta Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia.

À professora Dra. Luíza Rosa Barbosa de Lima, pelas aulas inesquecíveis de História das Relações Internacionais – II e incentivo à docência na classe, agradeço também o incentivo à carreira jurídica e o carinho em ter aceitado a orientação desta monografia.

Ao Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, Coordenador de Assuntos Institucionais e Internacionais da UEPB, pelo incentivo às vindas à Guarabira nas sextas-feiras durante o turno vespertino.

Aos meus avós Francisco Eurídice e Gilkéa Maux, pelo acolhimento caloroso em Guarabira todos os fins de semana.

Aos professores do Curso de Especialização da UEPB, em especial, Agassiz Almeida Filho, Antônio Cavalcanti da Costa Neto, Luciano Albino, Luciano Nascimento e Belarmino Mariano, que contribuíram ao longo de trinta meses, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos amigos Joelson, Viviclea, Joel e João, pelos trabalhos em grupo, amizade e apoio.

RESUMO

A presente pesquisa tem caráter descritivo, analítico e qualitativo, conciliando elementos de Ciência Política, Relações Internacionais e Direito, principalmente, tendo como objetivo a discussão sobre a Personalidade Jurídica Internacional na contemporaneidade. Partindo-se do nível de análise sistêmico, identifica no conceito de Sociedade Internacional a presença do ator preponderante Estado, que goza de prerrogativas, direitos e deveres para com seus congêneres, realidade advinda da fruição da Personalidade Internacional, outorgando-se a capacidade de tratar e gerenciando assim a própria dinâmica das relações internacionais. Aquiesce, no entanto, que as mudanças advindas da Globalização econômica têm modificado estruturas e conceitos tradicionais nos Estados, de forma que as unidades políticas subestatais tem sido impelidas a uma atuação internacional, trasladando para o âmbito externo suas competências já exercidas no âmbito interno dos Estados que a congregam, forçando-os a institucionalizarem tal proceder, o que tem implicado na partilha da Personalidade Jurídica Internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Sociedade Internacional. Personalidade Jurídica Internacional. Paradiplomacia.

RESUMEN

La presente pesquisa tiene carácter descriptivo, analítico y cualitativo, conciliando elementos de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Derecho, principalmente, teniendo como objetivo la discusión sobre la Personalidad Jurídica Internacional en la contemporaneidad. Partiéndose del nivel de análisis sistémico, identifica en el concepto de Sociedad Internacional la presencia del actor preponderante Estado, que goza de las prerrogativas, derechos y deberes para con sus iguales, realidad proveniente de la fruición de la Personalidad Internacional, otorgándose la capacidad de tratar y administrando la propia dinámica de las relaciones internacionales. Considera, sin embargo, que los cambios provenientes de la Globalización económica han modificado estructuras y conceptos tradicionales en los Estados, de manera que las unidades políticas subestatales han sido impelidas a una actuación internacional, trasladando para el ámbito internacional sus competencias ya ejercidas internamente en los Estados que las abarcan y forzándoles a institucionalizar tal proceder, lo que ha implicado en la partilla de la Personalidad Jurídica Internacional.

PALABRAS CLAVE: Sociedade Internacional. Personalidad Jurídica Internacional. Paradiplomacia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 AS UNIDADES POLÍTICAS SUBESTATAIS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL.....	12
1.1 Paradiplomacia: dimensão internacional.....	14
1.1.1 Causas.....	15
1.1.2 Canais de inserção internacional.....	17
1.1.3 Motivações e objetivos.....	19
1.1.4 As estruturas de inserção internacional das Unidades Políticas Subestatais.....	21
2 IMPLICAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS: NOVA DIMENSÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL.....	24
2.1 As formas de Estado e o fenômeno paradiplomático: nova dimensão da Personalidade Jurídica Internacional.....	27
3 LIMITES: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA, DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	34
3.1 Modelos institucionalizados de Paradiplomacia.....	34
3.2 O pacto federativo brasileiro e as competências estaduais e municipais.....	43
3.2.1 O pacto federativo brasileiro.....	43
3.2.2 Uma institucionalização à brasileira.....	50
CONSIDERAÇÕES.....	57
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como objeto de investigação a atuação internacional das unidades políticas subestatais e sua interface com paulatina juridicização desta atuação, observando neste fenômeno a cristalização gradativa da Personalidade Jurídica Internacional. Para tanto, utiliza-se do nível de análise sistêmico, conforme categoria descritiva utilizada por Cravinho (2002, p.50-51), “abordagem que privilegia a compreensão de uma forma sistemática das relações internacionais, onde os intervenientes constroem e são constrangidos”.

Considera-se este enfoque sistêmico adequado pelo fato de possibilitar a compreensão da realidade internacional a partir da intervenção de outros tipos de atores que não somente os Estados, demonstrando como a influência daqueles pode condicionar estes (bem como o contrário); assim como possibilitar a compreensão dos mecanismos e forças internas que condicionam os rumos das políticas internas e externas estatais.

Assim, portanto, baixo tal perspectiva e a partir da utilização da rubrica Sociedade internacional conforme explícito por Bull (2002, p.19), na qual mundo é tratado como categoria epistemológica de matiz jurídico-político, observar-se-á a dinâmica existente entre os intervenientes Estado e unidades políticas subestatais concernente à gradativa aquisição por estas do “direito à interface internacional” dentro dos limites de suas competências já juridicizadas.

Observa-se que na Sociedade Internacional os Estados são seus partícipes preponderantes, mas não os únicos. Isto porque a Globalização, fenômeno que ganhou impulso com a “desregulação” dos mercados financeiros e os surpreendentes avanços tecnológicos contemporâneos, tem alterado profundamente o panorama internacional, que outrora tinha espaço apenas para os atores estatais. Hodiernamente, a presença de organizações internacionais, organizações não-governamentais, empresas e corporações transnacionais, acionistas, têm interferido na dinâmica interacional tradicional dos Estados, que se veem obrigados a se adaptar às relações existentes no cenário internacional hodierno.

A inserção internacional das unidades políticas subestatais, por exemplo, é mais um destes acontecimentos que tem interferido na dinâmica interna e externa dos Estados do mundo. Estes “novos” atores, que são aquelas unidades administrativas internas dos Estados, tais como cidades, províncias, estados membros, perceberam-se como entidades político-

jurídicas capazes de proporcionar ganhos reais para as suas populações, encontrando no meio internacional um espaço no qual podem interagir para a consecução destes e outros objetivos.

De acordo com Hocking (2004, p.83-84) a agenda cada vez mais ampla da política exterior dos Estados, que a cada dia se fortalece em questões concernentes à chamada *Low Politics*, assim como as distinções cada vez menores entre a política interna e a política externa, tem contribuído para importantes mudanças nas estruturas centralistas tradicionais estatais.

Externamente, a dinâmica atuação das grandes corporações transnacionais, a liberalização da economia e a abertura dos mercados vêm amainando a capacidade que os Estados têm de intervir em suas sociedades na promoção do bem-estar coletivo e, internamente, suas sociedades tem se visto desprotegidas, fazendo com que algumas estâncias político-administrativas de poder (que denominamos de unidades políticas subestatais) se outorguem no direito de se inserirem na Sociedade Internacional¹ almejando encontrar fora as satisfações para as suas exigências, assumindo funções (como a externalização de suas competências estabelecidas piramidalmente pelos Estados que as congregam) que tradicionalmente cabia aos atores preponderantes das relações internacionais, os Estados.

Desta maneira “a globalização e o auge dos regimes transnacionais, especialmente as áreas de comércio regional, diluíram a distinção entre assuntos domésticos e exteriores, e, da mesma maneira, transformaram a divisão de responsabilidades entre o Estado e os governos subestatais”.² (KEATING, 2004, p.49).

Diretamente afetadas, portanto, pela dinâmica internacional centrada na interdependência entre os atores intervenientes, e, “a capacidade cada vez menor do Estado de agir como uma entidade coerente, cujos interesses coletivos podem ser representados e expressos por uma autoridade central” (HOCKING, 2004, p.82 apud KEOHANE e NYE, 1972; 1988), empurram estas unidades para a atuação internacional, reestruturando seu papel e o do Estado em termos políticos, jurídicos e territoriais; evidenciando uma dimensão externa às unidades políticas subestatais que traduz uma nova perspectiva da Personalidade Jurídica Internacional, através da externalização de suas competências.

Por ser um fenômeno relativamente recente, a atuação externa das unidades políticas subestatais ainda não encontra respaldo na maioria dos ordenamentos jurídicos dos países,

¹ Sem embargo, algumas regiões, ao contrário de pugnarem por uma atuação própria no cenário internacional tem demandado políticas protecionistas do governo central.

² Do original: *La globalización y el auge de los regímenes transnacionales, especialmente las áreas de comercio regional han diluido la distinción entre asuntos domésticos y exteriores, y, de la misma manera, han transformado la división de responsabilidades entre el Estado y los gobiernos subestatales.* Tradução própria.

fato que não está a impedir que estas participem ativamente da realidade internacional, chegando até mesmo a interferir na política externa de alguns Estados. A República Federativa do Brasil é um destes países que ainda não institucionalizaram a atuação externa de suas unidades, mas que tem visto uma ativa e crescente participação de suas unidades políticas subestatais – Estados Membros e Municípios - no cenário internacional.

No entanto, mesmo não havendo disposição expressa na Constituição Federal que permita uma atuação externa dos entes federativos – a não ser para realização de operações de natureza financeira, com a aprovação subsequente do Senado, os entes federados brasileiros tem encontrado apoio em sua inserção internacional através de decisões político-governamentais tendentes à manutenção de uma “Política Externa Federativa,” que almeja uma coordenação de atuação externa para os entes federados brasileiros e em interpretações extensivas do texto constitucional referente às competências dos Estados e Municípios brasileiros; chegando a constitucionalizar interessantes normas que possibilitam esse “direito a participar da Sociedade Internacional”, dimensão subestatal da Personalidade Jurídica de Direito Público Externo, prerrogativa originária dos Estados e derivada das Organizações Internacionais.

A presente pesquisa, portanto, que tem caráter descritivo, analítico e qualitativo, concilia elementos de Ciência Política, Relações Internacionais, e Direito, principalmente, e adota um nível de análise sistêmico para as Relações Internacionais bem como o método de interpretação exegético para a investigação normativa da problemática.

Este trabalho estrutura-se em três capítulos. No primeiro, apresentaremos as unidades políticas subestatais e sua hodierna dimensão internacional, calcada fenomenologicamente no conceito de Paradiplomacia, expondo as possíveis causas, motivações objetivos e estruturas de inserção internacional existentes à sua disposição. No segundo capítulo discutiremos algumas implicações jurídico-políticas concernentes à dimensão que a Paradiplomacia traz para a representatividade externa dos Estados, na chamada Personalidade Jurídica de Direito Público Externo ou Personalidade Jurídica Internacional.

Por fim, no terceiro capítulo, adentramos na seara da juridicização da Paradiplomacia em perspectiva internacional, demonstrando diferentes modelos dados para o tratamento da problemática em seara internacional, bem como dentro do próprio Brasil, vindo ao encontro das indagações de estudiosos e curiosos dos atuais questionamentos sobre as transformações do Estado contemporâneo e seus reflexos na seara jurídica

1 AS UNIDADES POLÍTICAS SUBESTATAIS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Unidades políticas subestatais são pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de certo grau de autonomia político-jurídica sobre parcela territorial delimitada e que estão inseridas em Estados, que por sua vez exercem sobre as mesmas graus variáveis de soberania definidos geralmente em estatutos políticos-jurídicos conhecidos pela alcunha de Constituição. Elas recebem nomes variados: Estados membros ou federados,³ Províncias,⁴ Regiões Autônomas,⁵ *Lander*,⁶ Cantões,⁷ Departamentos,⁸ Municípios e Cidades.⁹ Faz-se necessário frisar aqui que tais denominações não possuem dogmática denotativa em virtude de sua variada utilização nos mais diversos lugares do mundo,¹⁰ carregando significados múltiplos ligados a tradição organizacional adotada pelos Estados que os congrega dentro do seu território.

Sabe-se que, tradicionalmente, classificam-se os Estados quanto a sua forma organizacional em duas vertentes: unitários e federais.¹¹ Os Estados unitários¹² são aqueles

³ Estados federados são unidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio, possuindo um conjunto de competências definidas pela Constituição que não podem ser abolidas ou alteradas de forma unilateral pelo governo central. O Brasil, por exemplo, é composto de 26 unidades federadas, denominadas Estados membros, acrescido de um Distrito Federal que conjuga prerrogativas de Estado membro e município.

⁴ Províncias são territórios subnacionais com alguma autonomia administrativa exercida por órgãos eleitos localmente. Geralmente são as partes que compõem um Estado unitário, mas isto não é regra. Denominam-se, por exemplo, de Províncias os entes políticos subnacionais argentinos e canadenses, que são Estados Federados e que os dotaram de larga autonomia.

⁵ É a denominação dada à área de um país que possui um grau de autonomia ou liberdade de qualquer autoridade externa. Costumam ser geograficamente, historicamente ou culturalmente diferentes dos países a que pertencem. Existem regiões autônomas na Espanha, como por exemplo, a Catalunha, a Galiza, ou o País Basco, que inclusive tem idiomas próprios que não o castelhano; e em Portugal: os territórios insulares da Madeira e dos Açores no Atlântico norte.

⁶ Nome em alemão que designa os Estados Federados que compõem os países da Alemanha e Áustria. Trata-se de uma palavra alemã composta: *Bund*, que se traduz como “federal” e *Land*, como “país, Estado ou Território”. Seu plural é *Länder*, como grafado no texto.

⁷ Cantão é o nome dado cada uma das 26 unidades componentes do Estado suíço.

⁸ São denominações de divisões político-administrativas de países como a França (*départments*), Uruguai e Bolívia.

⁹ Comumente se confundem os termos Município e Cidade. O primeiro se refere a determinadas circunscrições territoriais administradas por um governante local, englobando áreas rurais e urbanas. Em língua portuguesa se lhes denomina dessa forma ou “Conselho”, forma mais usada em Portugal. O segundo termo se refere às povoações centrais que formam o núcleo urbano dos Municípios.

¹⁰ Exemplificamos esta questão com a denominação dada a entes políticos subnacionais, que nos Brasil ou Estados Unidos da América – Estados federativos - recebem o nome de Estados membros ou federados, e na Argentina e Canadá, que adotam o mesmo sistema organizacional estatal, recebem o nome de Províncias; que por sua vez é a mesma denominação dada a unidades políticas subnacionais de Estados unitários como a Angola ou Moçambique.

¹¹ Existe também a forma confederada de Estado, cujos entes componentes não perdem a personalidade jurídica internacional; diferentemente daqueles que compõem uma Federação.

cujo poder central se perfaz como única cúpula do poder político existente dentro do território, podendo haver divisões administrativas locais com graus mínimos, para não dizer desprezíveis de autonomia frente a parcas questões. Os Estados federais, por sua vez, conjugam dentro do seu território vários centros de poder político autônomo que gozam de determinadas prerrogativas político-jurídicas (como governo executivo legislativo, judiciário e administrativo próprio, poder de polícia, etc) que os fazem gozar de Autonomia frente ao Estado que os abrange em si e que respeita tais prerrogativas por estarem estas definidas num pacto federativo geralmente alçado à categoria constitucional.

As unidades políticas subestatais são, portanto, as unidades políticas que compõem as divisões administrativas dos Estados unitários ou os vários centros de poder político autônomo que fazem parte de um Estado federativo. Assim, à medida que se constituem como coletividades territoriais internas dotadas ou não de certo grau de autonomia naquilo que lhes compete em lei, podem ser classificadas enquanto atores internacionais na categoria estatal, como define Dupas (2005, p.27), por se perfazerem ontologicamente como dependentes da realidade física e institucional maior que é a realidade estatal. Outrossim, mais além desta realidade:

[...] Elas podem ser arenas políticas plenamente constituídas, com capacidade de tomar decisões, mas tendo, além disso, um senso de identidade coletiva relacionado a um território que lhes proporciona qualidades próprias de Estados soberanos. (HOCKING, 2004, p.87)

Sem discordar de nossa classificação e aportando uma perspectiva nova, Silva Nunes (2005, p.18-19 apud KEOHANE e NYE, 2001) afirma que as unidades políticas subestatais, quanto sua condição de atores, têm sido classificadas “como um tipo de canal governamental, ou seja, como uma das estruturas de governo que estabelece relações diretamente com representantes de estruturas similares em outros países, com organismos internacionais e com atores não governamentais”. No entanto, considerando o fato de algumas destas terem competência constitucional para tomarem decisões e fruírem de senso de identidade regional, seria mais interessante considerá-las como atores mistos. Vejamos:

¹² A República Francesa é um exemplo clássico de um Estado unitário, sua cúpula e núcleo do poder político é uno, concentrado no chefe de Estado e no chefe de Governo, havendo, segundo o art. 72 da *Constitution de La V République Française* uma divisão administrativa interna em coletividades territoriais somente criadas por lei: *communes, régions, départements, collectivités à statut particulier e collectivités d'autre mer* nos quais há um representante do Estado francês à cargo dos interesses nacionais, do controle administrativo e do respeito às leis.

[...] são atores mistos que, por um lado, beneficiam-se de seu status de Estado em nível doméstico, que pode permitir sua participação nos processos de tomada de decisão da política externa nacional e possibilitar-lhes acesso privilegiado a redes diplomáticas. Por outro, assemelham-se a atores não soberanos, o que lhes permite realizar ações direcionadas a fins específicos, sem precisar envolver-se na variada agenda internacional, como ocorre com o Estado Nacional. (SILVA NUNES, 2005, p.19)

A caracterização das unidades políticas subestatais, portanto, como atores mistos nos parece adequada pelo fato de ressaltar um aspecto dúplice: fruição de prerrogativas jurídico-institucionais dentro dos Estados e informalidade de proceder no cenário internacional. Essa consideração não descredibiliza a classificação que expusemos anteriormente, considerando-as inseridas nas Categorias do Estado, visto que é nesta realidade que se inserem e que, a partir dela, atuam externamente.

Assim, expostas as considerações sobre a ontologia das unidades políticas subestatais, passemos a compreensão do fenômeno referente a hodierna dimensão internacional que estão a adquirir.

1.1 Paradiplomacia: dimensão internacional

Paradiplomacia é o conceito dado à dimensão internacional contemporânea das unidades políticas subestatais. É um fenômeno que abrange a relação entre o local/regional e o global. Ela significa o transpasse dos limites unívocos da nacionalidade como balizadores da Política Externa de um Estado na objetivação de acordos comerciais, culturais, políticos, científicos para a consecução dos mais diversos fins. Neste sentido, pode-se defini-la como:

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).

Alguns pesquisadores colocam como marco histórico para a intensificação deste fenômeno a década de 50 do século XIX, quando começaram a ser propostos acordos de fraternidade a serem desenvolvidos pelos governos locais do globo na tentativa de consolidação e fortalecimento da democracia. Neste sentido, tem-se como marco o célebre

programa Cidades-Irmãs preconizado pelo Presidente estadunidense Dwight Eisenhower em 1956, que expectava o estabelecimento de laços de fraternidade entre os governos locais de seu país com parceiros estrangeiros para que a “diplomacia do cidadão” diminuísse a ocorrência de novos conflitos mundiais (SILVA NUNES, 2005, p.60).

Apesar deste relevante programa, não há dúvidas de que somente com o advento da nova ordem internacional, evidenciada com o processo histórico que levou ao fim da Guerra Fria e o triunfo da *Lex Mercatoria* como regente do sistema de Estados, que as unidades políticas subestatais passaram a se lançar com maior ênfase no cenário internacional, objetivando uma participação mais ativa na Sociedade Internacional crescentemente globalizada e competitiva, articulando mecanismos presentes na realidade internacional na consecução de determinados fins.

A percepção reinante nas Relações Internacionais é que, com o fim da Guerra Fria,¹³ mudanças de natureza tecnológica e econômica, principalmente, ocorreram no cenário internacional fazendo emergir um novo conjunto de referenciais para a política exterior dos países, evidenciando questões como dos direitos humanos, a preocupação com as questões ambientais, comerciais e financeiras, deixando de lado as considerações de segurança estratégica internacional típicas do jogo de poder bipolarizado da Guerra Fria.

O fato, portanto é que, com o fim da antiga ordem internacional da Guerra Fria, o mundo adquiriu novas facetas, marcadas pela adoção de critérios econômicos e comerciais comuns, pelos processos de regionalização, interdependência econômica e política entre os Estados, pela proliferação de instituições internacionais, ONGs que só evidenciam o aprofundamento da Globalização. Destarte, é este fenômeno, e alguns dos seus efeitos nos Estados, tais como a tendência de formação de blocos regionais, a crescente transnacionalização e interdependência que vêm sendo apontados como marco e causa principal da Paradiplomacia pelos principais pesquisadores do fenômeno.

1.1.1 Causas

É principalmente nos postulados da corrente teórica das Relações Internacionais denominada Neoliberalismo que vem sendo compreendidos e explicados o fenômeno da

¹³ Seu fim pode ser evidenciado com um gradativo desenlace de eventos históricos, os quais se podem mencionar: a adoção de políticas de abertura econômica e política na URSS (Perestroika e Glasnost, respectivamente, em 1985); a queda do muro de Berlim, em 1989; a fragmentação da URSS em 15 países em agosto de 1991 e a criação da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), em dezembro do mesmo ano, envolvendo na época 11 repúblicas que compunham a antiga União Soviética (Armênia, Arzerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirquistão, Moldávia, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão).

Paradiplomacia. Este fenômeno tem sido visto como advindo da interdependência complexa entre os atores do cenário internacional, impulsionada no fim da década de 80 e começo da década de 90 em todo o mundo com a estruturação de uma nova ordem internacional propiciada pelo fim da Guerra Fria e auge da Globalização econômica, com reflexos nos âmbitos sociais, culturais, políticos e ideológicos que afetaram inclusive o papel dos Estados nas relações internacionais.

Os Estados, uma vez que se inseriram numa lógica econômico-estrutural de liberalização de suas economias, perderam grande parte da preponderância e legitimidade interna para com suas sociedades porque seus governos não se vêem mais possibilitados em executar papéis intervencionistas para promoção do bem-estar social em âmbito nacional, regional ou local. Contemporaneamente, os tradicionais atores das relações internacionais estão a participar de um cenário no qual os agentes financeiros, como bancos, acionistas e instituições internacionais voltadas para este fim exercem uma imensa influência na condução de suas políticas externa e interna, amainando ações sociais governamentais nacionais e, conseqüentemente, levando os governos das unidades políticas subestatais a assumirem problemas complexos de natureza econômica (sobretudo investimentos), sociais, culturais e mesmo administrativos.

Neste sentido, a inserção internacional aparece, geralmente, como mais uma estratégia criada para que se protejam da sensação de isolamento ante a ineficiência dos governos centrais. A respeito dessa questão:

[...] o crescente envolvimento internacional das localidades reflete o fato de que os governos nacionais acham cada vez mais inviável atender aos interesses da comunidade partindo de um único centro de poder. Com frequência, problemas complexos simplesmente não respondem a planos mestres idealizados no centro – é preciso dar atenção às necessidades específicas geradas por condições e interesses locais. Grandes estruturas burocráticas centralizadas muitas vezes não tem conhecimento e flexibilidade para tanto. (HOCKING, 2004, p.95).

As unidades políticas subestatais, portanto, conscienciosas da ineficácia do Estado gerenciador e pressionadas internamente pelos seus habitantes, empresas instaladas na região, ONGs, tem assumido a função de proporcionar-se recursos e mecanismos para a condução de suas políticas locais/regionais, arvorando-se no papel de atores internacionais. Evidentemente, esta realidade tem reconfigurado o poder político dentro dos Estados, arrefecendo conceitos tradicionais de soberania e apregoando o surgimento de novas lógicas de funcionamento

estatal, “permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais”. (MARIANO e MARIANO, 2005, p.133).

1.1.2 Canais de inserção internacional

Estes “novos” atores tem encontrado canais que lhes possibilite uma atuação internacional na tendência contemporânea dos Estados a se articularem em instâncias regionais – fenômeno denominado Regionalização – assim como nas instituições criadas internacionalmente para promoção da cooperação nos mais diversos aspectos, fato que tem propiciado a interdependência destes atores com outros idênticos ou de natureza distinta, em conteúdos principiologicos e normativos, constituindo os chamados Regimes Internacionais. Portanto, sendo estas duas tendências as preponderantes elencadas como determinantes para a atuação externa das unidades políticas subestatais, passemos a analisá-las esmiuçadamente.

No que concerne à Regionalização, Mariano e Mariano (2005, p.138-146) distinguem dois tipos de integração regional, marcados pelo contexto internacional diferenciado, motivações e objetivos distintos. A primeira onda integracionista se iniciou na Europa nos anos 50 e tinha como objetivo a reconstrução econômica e a promoção do desenvolvimento dos países partícipes. Esta perspectiva integracionista entrou em crise na década de 70, quando muitos projetos passaram por processos de estagnação ou desapareceram. O fim da Guerra Fria e os efeitos oriundos da Globalização, no entanto, propiciaram novas ondas integracionistas no mundo, através das quais os Estados não buscam mais construir uma nova ordem internacional, mas se adequar à vigente.

A regionalização contemporânea, de acordo com estes autores¹⁴ possui quatro características: a) transformou-se num instrumento de abertura comercial para melhor adequar os Estados partícipes frente às demandas sociais internas e pressões externas exercidas pelas relações transnacionais; b) abarca países de realidades econômicas diferentes;¹⁵ c) é multidimensional, ou seja, abarca projetos não só de natureza comercial, mas políticos e econômicos; e d) desenvolvimento da consciência regional que propicia o aumento de um sentimento de identidade nas sociedades partícipes.

Este processo complexo afeta as unidades políticas subestatais no sentido de propiciá-las um canal para atuação internacional pelo fato de impactar tanto o cotidiano de suas sociedades, que a cada dia se sentem mais integradas com outras presentes no contexto da

¹⁴ Id., (2005, p.138-146).

¹⁵ A proposta da ALCA (Acordo de Livre-Comércio das Américas) exemplifica bem o caso.

regionalização, como a relação existente entre os governos centrais e não centrais a respeito da condução da política externa, já que estes se tornaram interessados diretos na questão. Observemos:

Os efeitos da integração sobre a estrutura nacional têm implicações diretas sobre os comportamentos dos governos subnacionais, porque impactam tanto sobre o cotidiano de suas sociedades – e, portanto, sobre grupos de interesses nela presentes – como sobre as relações entre o plano central e as instâncias governamentais subnacionais. (MARIANO e MARIANO, 2005, p.145).

No contexto da integração regional, pode-se citar como exemplos instituídos de Paradiplomacia a rede Eurocidades, na União Europeia e a rede Mercocidades, no âmbito do MERCOSUL. Estas redes se constituem como interlocutores do processo de criação do bloco econômico, articulando governos locais/regionais, principalmente cidades para que pressionem seus governos nacionais para uma mais rápida e eficaz integração.

A cooperação internacional, diferentemente da Regionalização que traduz uma natureza mais profunda de interação entre os Estados partícipes, é centrada “no estabelecimento de objetivos comuns entre países e na constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos podem ser concretizados” (MARIANO e MARIANO, 2005, p.144) e também tem facilitado a criação de um consenso a respeito de comportamentos e procedimentos de atores no cenário internacional, posto que facilita a adoção de regras e no estabelecimento de padrões de desempenho sobre questões que são consideradas de relevo, como direitos humanos, democracia, imigração, meio-ambiente, etc. Neste sentido, muitas unidades políticas subestatais tem se lançado nas relações internacionais por intermédio desses Regimes, já que sentem-se legitimadas para tanto.

Um exemplo deste aspecto são as cooperações de caráter bilateral feitas por unidades políticas subestatais entre si, nos chamados “acordos de gemação” que integram localidades com objetivos diversos, porém concretos, como troca de experiências de políticas públicas, administrativas, questões ambientais, culturais, etc. Sobre os acordos de gemação:

Trata-se da evolução dos antigos Acordos de Irmanamento. Quase sempre apenas simbólicos, tais acordos surgiam por iniciativas de prefeitos ou vereadores que tinham antepassados nas cidades irmanadas. Hoje, as relações se dão com vistas à difusão de experiências de políticas públicas, sobretudo em cidades com o mesmo perfil socioeconômico e/ou ambiental. (MELO ROMÃO, 2009, p.51).

Como se pode perceber, o fenômeno paradiplomático resulta extremamente complexo, já que pode partir de causas diferenciadas, seja dentro de regiões criadas num contexto de Regionalização estatal ou cooperação internacional. Esta característica se acentua ainda mais se levarmos em consideração as motivações e objetivos que fomentam tal prática, ou mesmo dos mecanismos práticos que as unidades políticas subestatais têm a seu favor. Portanto, a Paradiplomacia se mostra de forma variada e impassível de caracterização generalizada, necessitando de uma análise pormenorizada dentro de cada Estado no qual ocorra. Neste sentido:

A ampliação na atuação dos governos subnacionais no plano internacional ocorre com intensidade variável e de diferentes modos, podendo exercer funções de coordenação, articulação, negociação, mobilização e indução dos agentes envolvidos. Na realidade, não existe um padrão na forma de atuação desses atores para além das fronteiras nacionais, dependendo das características de cada governo subnacional e de seu posicionamento no contexto nacional e também internacional. Há uma diversidade muito grande entre os casos existentes, nos quais as estratégias adotadas são construídas com base na própria experiência. (MARIANO e MARIANO, 2005, p.147).

Destarte, após esta perfunctória exposição a respeito dos canais de inserção internacional existentes para as Unidades Políticas Subestatais, passemos à análise das motivações e objetivos que fomentam a ocorrência deste fenômeno, questões de importância ímpar que nos permitirá uma perspectiva destes próprios atores a respeito de sua inserção internacional.

1.1.3 Motivações e objetivos

Ao investigar o porquê da atuação internacional das unidades políticas subestatais baixo a perspectiva das mesmas, Keating (2004, p.54-58) observou três tipos de motivações: econômicas, políticas e culturais. As motivações econômicas partem principalmente da busca por investimentos, mercados para seus produtos e modernização, supondo uma possibilidade de crescimento econômico e criação de empregos que possam vir a favorecer as empresas situadas na região. A modernização, consubstanciada na transferência/troca de tecnologia, seguem o mesmo direcionamento do exposto acima, procurando adequar as pequenas e médias empresas locais, que na maioria das vezes não tem recursos para investir em pesquisa e tecnologia de ponta, à lógica concorrencial globalizada.

As motivações culturais direcionam a unidade subestatal a determinadas localidades ou Estados que com ela mantenham afinidades históricas e lingüísticas, possibilitando a exportação de produção cultural como intercâmbio de artistas, intérpretes e mesmo participação em sociedades de emissão por satélite. A *TV5 Monde* é um exemplo a ser destacado, constitui-se numa rede de televisão global com transmissão de vários canais de língua francesa da França, Bélgica, Suíça e de Quebec, no Canadá. Sobre estes aspectos das motivações culturais:

Assim, por exemplo, os governos do Quebec têm buscado a cooperação da França e de outros países francófonos a fim de conseguir apoios para o seu próprio desenvolvimento cultural e promoção do idioma. Alcançou o direito de selecionar seus próprios imigrantes e o utiliza para favorecer às pessoas provenientes de países francófonos. A Catalunha tem promovido seu idioma nos departamentos de espanhol das universidades e academias no estrangeiro e conseguiu o reconhecimento dos idiomas não-estatais nas instituições europeias.¹⁶ (KEATING, 2004, p.56)

Em termos políticos, as localidades têm diferentes motivações para entrar no cenário internacional. Geralmente, aquelas com aspiração nacionalista o fazem para buscar reconhecimento e legitimação, arvorando-se num papel demonstrativo de serem mais do que simples regiões. Keating (2004, p.57) ilustra tal questão com um caso catalão. A Catalunha, Comunidade Autônoma espanhola, durante os Jogos Olímpicos de Barcelona em 1992 propagandeou anúncios em jornais de língua inglesa nos quais perguntava: Onde fica Barcelona? No texto se respondia que tal região não se encontrava simplesmente na Espanha, explicando aos leitores que se tratava de uma autêntica nação diferenciada chamada Catalunha.

As diásporas também são importantes para motivar a atuação externa das unidades políticas subestatais. Geralmente estes atores recorrem às comunidades imigrantes sitas no exterior - ou inversamente - tanto para atrair recursos financeiros quanto apoio político para desenvolvimento de modelos sociais e políticos diferenciados, para causas independentistas ou contra os próprios Estados.

A motivação política centrada em causas nacionalistas de cunho independentista, portanto, não é apanágio basilar da atuação externa de unidades políticas subestatais. Ela

¹⁶ Do original: *Así, por ejemplo, los gobiernos de Quebec han buscado la colaboración de Francia y otros países francófonos a fin de recabar apoyos para su propio desarrollo cultural y promoción Del idioma. Ha alcanzado el derecho de seleccionar a sus propios inmigrantes y lo utiliza para favorecer a las personas provenientes de países francófonos. Cataluña ha promovido su idioma en los departamentos de español de las universidades y academias en el extranjero y ha conseguido en reconocimiento de los idiomas no estatales en las instituciones europeas.* Tradução própria.

serve de canal para regiões que albergam sentimentos de identidade diferenciados com relação ao Estado nos quais se situam, que se utilizam dessa ferramenta política para preparar o caminho de uma eventual independência e/ou para construir sentimentos de identidade nacional.

Obviamente, além das motivações, o aspecto dos objetivos que sedimentam a atuação internacional das unidades políticas subestatais também são sumamente importantes. Nesse sentido, Meirelles Ribeiro (2008, p.162-167 apud PAQUIN, 2004), identifica três aspectos finalísticos que podem preponderar na atuação paradiplomática: comércio, identitária e de integração regional. A primeira ganhou força com o discurso do livre-comércio entre as nações como fator de crescimento econômico endógeno, principalmente após as crises econômicas dos anos 1970 e 1980. Indo ao encontro desta expectativa, as cidades e regiões passaram a se lançar no cenário internacional a fim de sustentar exportações e atrair investimentos estrangeiros, desenvolvendo principalmente projetos de infra-estrutura que vem aos poucos criando super-regiões integradas.

O segundo objetivo, identificado na Paradiplomacia identitária, abrange as inserções internacionais que tem por finalidade reforçar o elemento nacional diferenciado existente numa localidade ou região, buscando reconhecimento e legitimidade para suas pretensões de caráter autonomista ou independentista.

A Paradiplomacia da integração regional está associada aos fenômenos de internacionalização e Regionalização que vem transferindo aspectos da soberania tradicional - como a unicidade de representação e participação do Estado no sistema internacional perante outros de mesma natureza - para as regiões e localidades, proporcionando uma atuação internacional para as unidades políticas subestatais que se veem hoje possibilitadas em atuar no cenário internacional, principalmente depois da relativização de temas da alta política como únicos preponderantes no Sistema Internacional. Assim estes atores se inserem nesse meio encorajados pelos processos de integração, assumindo responsabilidades perante as sociedades locais e regionais que até pouco tempo pertenciam aos Estados univocamente considerados

1.1.4 As estruturas de inserção internacional das Unidades Políticas Subestatais

O papel das estruturas efetivas que tais unidades têm para atuarem no exterior condiciona sua atuação e distinguem-nas entre si. “A estrutura de inserção internacional das unidades subestatais é um universo complexo, fragmentado e desestruturado” (KEATING,

2004, p.58). Sabe-se que durante muito tempo estes atores enviaram missões ao exterior com o objetivo de atrair investimentos sem ao menos haver definido estratégias para tanto. Geralmente, atuaram nessa seara a partir de iniciativas de governantes e/ou partidos políticos - fenômeno conhecido por “personalismo” - que estruturavam objetivos delimitados para o prazo concernente à gestão governamental, descambando muitas vezes em experiências parcas, intermitentes e infrutíferas.

Atualmente, no entanto, muitas unidades políticas subestatais contam com “estruturas de oportunidade”, ou seja, mecanismos que possibilitam meios e condicionam atitudes para sua atuação internacional; tais como: os limites previstos nas disposições constitucionais ou leis infraconstitucionais,¹⁷ as assessorias de relações internacionais existentes, os órgãos do governo central especializados, o interesse de empresários e da sociedade civil, a existência de entidades ou organizações não governamentais de atuação interna ou transnacional que ofereçam assessorias, consultorias, etc.

De forma geral, eles têm a sua disposição vários caminhos para se inserirem na Sociedade Internacional: através de governos nacionais via órgãos regionais; diretamente, através de governos nacionais; diretamente, através de órgãos regionais; e diretamente, justo ao sistema internacional, sem nenhum intermediário (HOCKING, 2004, p.88). Portanto, suas estratégias de inserção internacional serão perfiladas tanto pelas suas motivações e objetivos quanto pelos reais mecanismos práticos desenvolvidos de per si ou colocados a sua disposição; Dessa maneira, pode-se afirmar que:

[...] é um fenômeno bastante recente e sujeito, em grande parte, à prova e erro, à medida que as regiões experimentam o que funciona e o que lhes parece rentável em termos de custo e resultados. Algumas regiões, depois de realizar esta análise de custo e resultados, começam a se dar conta de que grande parte do que têm feito possui poucos efeitos práticos e, como consequência disto, reformulam sua atividade.¹⁸(KEATING, 2004, p.70)

Factualmente, esta inserção não é tão fácil quanto parece, pois, as mesmas forças condicionantes que empurram as unidades políticas subestatais para uma atuação efetiva no cenário internacional agem de maneira desarticuladora, fragmentando os liames existentes entre os grupos de pressão internos que apoiem tal iniciativa, pois, como se sabe, as unidades

¹⁷ Que se posicionam abaixo da Constituição dentro de um ordenamento jurídico.

¹⁸ Do original: [...] *es un fenómeno bastante reciente y sujeto en gran medida a la prueba y error en la medida en que las regiones experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación costo/resultados. Algunas regiones, tras realizar este balance de costos y resultados, comienzan a darse cuenta de que gran parte de lo que han estado haciendo tiene pocos efectos prácticos y, como consecuencia de ello, se replantean su actividad.* Tradução nossa.

políticas subestatais se inserirem no cenário internacional acompanhados de empresas, sindicatos, movimentos sociais e organizações não governamentais. Neste sentido, Keating (2004, p.70-71) afirma que Ontário e Quebec fecharam a maior parte de seus escritórios internacionais e que algumas regiões européias fecharam seus escritórios de representação em Bruxelas. Assim; “as regiões serão importantes somente na medida em que contem com instituições e líderes capazes de chegar a definir o interesse regional, articulá-lo e desenvolver políticas tendentes a sua consecução.”¹⁹ (KEATING, 2004, p.72).

Portanto, como já afirmamos anteriormente, tal inserção se constitui de maneira ontologicamente complexa, já que condiciona e é condicionada por fatores internos e externos e também por outros atores intervenientes, questões que vem despertando o interesse de muitos pesquisadores, não só de Relações Internacionais, como também de Direito, Política, interessados em apreender o significado contemporâneo desse fenômeno nos lugares do mundo onde se manifesta.

¹⁹ Do original: *las regiones serán importantes tan solo en la medida en que cuenten con instituciones y líderes capaces de llegar a definir el interés regional, articularlo y desarrollar políticas tendientes a su consecución.* Tradução nossa.

2 IMPLICAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS: NOVA DIMENSÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL

Bull (2002. p.19) define o conceito de Sociedade Internacional ou Sociedade de Estados quando estes, os Estados, cômicos de certos valores e interesses comuns, formaram uma sociedade no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto de regras, participando de instituições comuns. Em que pese à inexistência de um governo comum aos quais os Estados estariam submetidos, a perspectiva que este autor tem da realidade internacional é Lockiana, no sentido de se conceber a anarquia internacional como uma sociedade sem governo, observe:

Na sociedade internacional moderna, como no estado de natureza de Locke, não há uma autoridade central capaz de interpretar e aplicar a lei, e assim os indivíduos que dela participam precisam eles próprios julgar e aplicá-la. Como em tal sociedade cada participante é juiz em causa própria, e como a opinião dos que pretendem aplicar a lei nem sempre prevalece, a justiça nessa sociedade é rústica e incerta. (BULL, 2002. p.60).

Esta Sociedade Internacional é, portanto “anárquica”, fundada por comunidades políticas independentes²⁰, cada uma das quais possuindo um governo e afirmando a sua soberania em relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana (Bull, p.13). A manutenção de certa coesão e ordem se dá pela existência de interesses comuns na realização dos “objetivos elementares da vida social²¹”, bem como por regras que explicitam quais os tipos de conduta que são compatíveis com a ordem pública estabelecida.

Na Sociedade Internacional os Estados reconhecem-se como pessoas, dotadas de direitos e deveres para com iguais, principiando-se a interação de atores concebidos historicamente numa política de poder; implicando, segundo Wight (2002, p.15) em duas condições: em primeiro lugar (que) existem unidades políticas independentes que não

²⁰ Historicamente, foram os Estados os primeiros formadores daquilo que se tornaria a Sociedade Internacional, quando do reconhecimento mútuo da assunção do Estado Moderno no Sistema de Estados Europeu do século XVII surgido após a Paz de Westfália em 1648. Este fato histórico, que se refere às negociações feitas entre alguns Estados europeus legitimamente independentes – e que passaram a se reconhecer como tal, instituindo um Sistema de Estados baseado numa comunidade anti-hegemônica – consagrou o que muitos internacionalistas compreendem como sendo um marco para as relações internacionais.

²¹ Bull (2002. p.66) definem em três os objetivos elementares de qualquer sociedade, como sendo a segurança contra a violência, elemento basilar para a manutenção da existência do Estado na Sociedade Internacional; a estabilidade dos acordos, uma perspectiva da *Pacta Sunt Servanda*, como garantia mínima de que os acordos sejam até certo ponto cumpridos e a estabilidade da posse, garantia da legitimidade sobre porção física, o território.

reconhecem superior político e que se consideram soberanas; e em segundo lugar que existem relações contínuas e organizadas entre elas. Neste mesmo sentido:

[...] a ideia de sociedade internacional identifica os estados como membros dessa sociedade e como unidades competentes para executar tarefas políticas no seu meio, incluindo as tarefas necessárias para dar efetividade a suas regras básicas. Portanto, estão excluídas as concepções que atribuem essa competência política a outros atores – autoridades universais abrangentes ou grupos seccionais dentro das suas fronteiras. (BULL, 2002. p.82).

Destarte, os Estados são considerados as unidades basilares das relações internacionais, o elemento constitutivo e a partir do qual emanam todas as normas existentes nesta seara. Esta ontologia é advinda de um aspecto dúplice da Soberania, termo que pode ser definido como “um poder centralizado que exerce sua autoridade sobre determinado território e que não pode ser precedido de nenhum outro nem coagido por nenhum princípio que o transcenderia.” (BADIE, 2004, p. 37 apud MORGENTHAU, 1950).

O aspecto dúplice desta característica estatal se evidencia nas vertentes interna e externa em que se manifesta. Internamente, segundo Dallari (2005, p.80) a Soberania dota o Estado de poder organizar-se juridicamente e de poder fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência. Este apanágio transcende a realidade interna e descamba externamente na aquiescência pelos outros Estados da existência dessa supremacia de poder interna, refletindo num mútuo reconhecimento de suas Soberanias, “o que propiciou forjar no Direito Internacional Público o conceito basilar da não-intervenção entre os Estados soberanos no contexto mundial”. (FRIEDE, 2006, p.63).

Sabe-se que a Soberania é um conceito bastante amplo, mas que de forma geral pode ser resumido como sendo “o poder centralizado que exerce sua autoridade sobre um território” (BADIE apud MORGENTHAU, 2004, p.37) ao que agregamos também o exercício da autoridade sobre determinada parcela humana. Vê-se, portanto que a soberania é elemento idiossincrático do Estado se o considerarmos como sendo a entidade política dotada de governo, população e território, já que a soberania se funda justamente no poder do ente político sobre os dois últimos elementos.

A partir, portanto, deste reconhecimento mútuo da Soberania entre os Estados, no qual passaram a se virem, assim como aos seus iguais, como aptos a adquirirem direitos e a assumirem obrigações entre si no cenário internacional, forjou neste reconhecimento o

conceito de Personalidade Jurídica²² de Direito Público Externo ou Personalidade Internacional.

Como explica Venosa (2005, p.141) a Personalidade Jurídica deve ser entendida como a aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações, assim ao conjunto de poderes reconhecidos como inatos pelos Estados para que se relacionem no âmbito da Sociedade Internacional dá-se o nome de Personalidade Jurídica Internacional ou Personalidade Jurídica de Direito Público: “As nações politicamente organizadas, os Estados, dotam-se reciprocamente de personalidade jurídica, trocando representantes diplomáticos e organizando entidades internacionais, como a Organização das Nações Unidas. Deste modo, todos os Estados politicamente organizados são tidos como pessoas jurídicas na esfera internacional”. (VENOSA, 2005. p. 270).

Reconhecem-se três vertentes teóricas que tratam do reconhecimento da Personalidade Jurídica Internacional entre os Estados: a constitutiva, a declarativa e a mista. Neves (2009, p.53-54), por exemplo, ao explicar cada uma destas vertentes assevera que para a perspectiva teórica constitutiva, quando um Estado reconhece outro, constitui-se naquele momento a personalidade jurídica do Estado reconhecido. Já para a vertente declarativa, a personalidade jurídica do Estado se dá quando da conjugação dos seus elementos constitutivos (governo, população, território), sendo apenas constatada pela comunidade de Estados no ato de reconhecimento. Por fim, a perspectiva mista considera que o reconhecimento constata um fato, mas que no ato de reconhecimento constitui-se entre o Estado que reconhece e o reconhecido direitos e deveres.

Na Sociedade Internacional a Personalidade Jurídica, como já foi dito anteriormente, só é imputada e reconhecida contemporaneamente aos Estados e Organizações

²² A concepção do Estado como ente dotado de personalidade jurídica, cabe aos contratualistas do Século XVI-XVII e concilia o jurídico com o político, podendo ser divididas em teorias ficcionistas e realistas. As teorias ficcionistas se dividem em duas correntes principais, a primeira, cujo maior expoente foi Savigny afirma que a natureza do Estado pode ser compreendida como fictícia (sujeitos artificiais criados pela lei), apenas. A segunda corrente, denominada normativa, de base Kelseniana, conjuga a realidade estatal como o próprio ordenamento jurídico. Esta linha de pensamento considera o Estado como sendo um sujeito artificial e como a própria personificação da ordem jurídica. A corrente realista, por sua vez, afirma a existência real do Estado como pessoa jurídica, opondo-se à sua ficção. Possui correntes como a do Organicismo Biológico, que o vê como uma grande pessoa, cujo principal expoente foi Jellinek; Organicismo Ético, que conclui ser o Estado um órgão moral, pensado personalisticamente, existente por si e não como simples criação conceitual; Teoria do órgão, que concebe o Estado como pessoa capacitada a possuir vontade própria e externá-la. Existe ainda uma terceira corrente teórica independente, denominada Abstracionista, cujo principal expoente é Groppali, que considera o Estado como uma abstração a partir de seus elementos concretos, cuja vontade se perfaz no conjunto das vontades das pessoas físicas que constituem seus órgãos e que se põem como sua vontade direta. Cremos, particularmente, ser esta a teoria mais adequada para a compreensão da personalidade jurídica do Estado pelo fato de conjugar adequadamente a ficção legal, deveras existente, à realidade fática de natureza sociológica (relações de poder) sem o absurdo de compará-lo a uma pessoa física.

Internacionais²³; únicos atores (sujeitos de direitos) capazes de se obrigarem mutuamente através de tratados. De acordo com Rezek (2007, p.14) Tratado é todo acordo formal concluído entre Pessoas Jurídicas de Direito Internacional Público e destinado a produzir efeitos jurídicos. Como se vê, o poder de celebrá-los é patente daqueles que usufruem do gozo da Personalidade Jurídica de Direito Internacional Público, no caso, os Estados e as Organizações Internacionais. Acertadamente, este mesmo autor assevera que, atinente a esta modalidade de Personalidade Jurídica, os Estados a tem de forma originária (por isso podem representar as suas sociedades em foros internacionais) e as Organizações Internacionais, derivada. Vejamos:

A personalidade jurídica do Estado, em direito das gentes, diz-se originária, enquanto derivada a das organizações. O Estado, com efeito, não tem apenas precedência histórica: ele é antes de tudo uma realidade física, um espaço territorial sobre o qual vive uma comunidade de seres humanos. A organização internacional carece dessa dupla dimensão material, ela é produto exclusivo de uma elaboração jurídica resultante da vontade conjugada de certo número de Estados. (REZEK, 2007, p.151-152).

No que concerne às unidades políticas subestatais, não lhes é comumente reconhecida a prerrogativa de possuírem Personalidade Jurídica Internacional, sendo incapazes, portanto de serem partes em Tratados Internacionais. Elas tem se quedado, de regra, confinadas a condição de Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno, realidade que não as vem impedindo de se inserirem e acordarem internacionalmente, fato que tem gerado contornos jurídicos indefinidos, não reconhecidos ou mesmo inexistentes na maioria Estados do mundo.

2.1 As formas de Estado e o fenômeno paradiplomático: nova dimensão da Personalidade Jurídica Internacional

Tradicionalmente, costuma-se elencar três formas de Estado: Unitária, Federada ou Confederada. Estados Unitários, são aqueles que “têm um poder central que é cúpula e o núcleo do poder político.” (DALLARI, 2005, p.255). São, portanto, aqueles caracterizados

²³ O art. 104 da Carta da Organização das Nações Unidas, por exemplo, afirma que: “a Organização gozará, no território de cada um dos seus membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e À realização de seus propósitos.” Um evidente reconhecimento de personalidade jurídica de Direito Internacional Público.

pela unicidade de poder, governados constitucionalmente como uma entidade única, podendo o governo central transferir para as suas unidades administrativas alguma competência²⁴ mínima, que se restrinja principalmente a questões de relevância local. Assim:

O sistema unitário é caracterizado pela centralização do poder político, com o governo central controlando toda a vida política do Estado. Podemos apontar, entre as causas de sua vigência, o tamanho diminuto da maioria dos países, um passado de formação nacional relativamente homogêneo, sociedades com um nível de equidade socioeconômica equilibrada, um controle mais efetivo da unidade nacional, em meio a um passado de conflitos internos e marcado por guerras e rivalidades entre os vizinhos. (KULGEMAS e BRANCO, 2005, p.166-167).

A forma de Estado Federal, por sua vez, de acordo com Kulgemas e Branco (2005, p.164 apud SOARES, 1998, p.138), pode ser definida como uma forma de organização estatal caracterizada por uma dupla autonomia territorial do poder político, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: uma central (o governo federal) e outras descentralizadas (os governos membros). Estas duas estâncias de poder político detêm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território, sobre as mesmas pessoas. É uma forma organizacional de Estado que permite, portanto, uma descentralização jurídico-política em temas que sejam específicos e que não contradigam as orientações gerais válidas para a federação como um todo. Desta forma:

O mérito mais claro do federalismo está no campo das relações de organização e distribuição do poder, mais do que em uma eventual eficácia econômico-administrativa. Isso porque ele é o meio de organização territorial mais apropriado para garantir, via democrática, estabilidade e legitimidade política aos governos de Estados nacionais cujas sociedades são marcadas por grande heterogeneidade de base territorial, cultural, lingüística, étnica ou religiosa. Em um país muito extenso territorialmente, e/ou com grande diversidade étnico-lingüística, a forma federada de divisão do poder acomoda as tensões, reconhece e protege as diferenças e promove objetivos de convivência comum. (KULGEMAS e BRANCO, 2005, p.163).

A existência da duplicidade de poderes jurídico-políticos dentro dos Estados Federais (governo federal e governos membros) propicia a diferenciação entre os conceitos de Soberania e Autonomia. O primeiro se refere ao próprio Estado, o poder que ele emana tanto no âmbito interno quanto no externo, defluindo, de acordo com Friede (2006, p.49), em quatro atributos básicos: a) originário, pois, já surge com o próprio Estado; b) indivisível,

²⁴ Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente público estatal para prática de atos e emissão de decisões.

visto que é una, podendo ser divisível apenas o exercício do poder no governo do Estado; c) inalienável, porque emana diretamente do povo; e d) coercitivo, à medida que baixa normas e obriga seu cumprimento.

A Autonomia, por conseguinte, se refere à parcela do poder que cabe às unidades componentes do Estado Federal, que não tem a magnitude apoteótica da Soberania – reservada apenas ao Estado – mas que é caracterizada pela possibilidade de autogoverno, dando margem para que os governos membros possuam uma ampla gama de atribuições, como capacidade orçamentária, administrativa, legislativa, financeira e tributária. Estas atribuições de autogoverno são as chamadas Competências, e o modo como são divididas internamente se constitui na principal característica do Estado Federado, que deve funcionar, ao menos teoricamente, de maneira sincrônica.

A divisão de competências dentro de um Estado Federal não significa a existência de compartimentos jurídicos estanques, pelo contrário. Geralmente cabe à União²⁵ a edição de leis gerais que devem ser cumpridas pelos demais entes federativos, sendo as competências repartidas entre estes e aquela de forma que se o interesse for predominantemente nacional, o gozo da capacidade legislativa, administrativa, tributária, fica a cargo do Estado Federal e, se local/regional, a cargo dos entes federados. Assim, com base em Agra (2006, p.79), pode-se afirmar que a forma federativa de Estado permite a convivência de distintos ordenamentos jurídicos, havendo aquele principal, que geralmente recebe a alcunha de Constituição Federal e que disciplina todo o ordenamento jurídico subsequente, e outros concernentes às unidades federadas, nos limites de suas competências.

Segundo Kulgemas e Branco (2005, p.169) são elencadas duas tendências jurídico-políticas nas relações de Competência entre o governo federal e os governos membros, a centrípeta e a centrífuga. A primeira fomenta uma maior retenção do poder para a União, não impedindo ações autônomas dos entes federados, mas regulando-os e controlando-os. A segunda tendência permite uma ação mais autonômica às unidades políticas subestatais, seja em termos políticos, financeiros ou administrativos. Estas duas tendências se apresentam nos Estados Federais de acordo com a tradição histórica dos mesmos, sendo os Estados Unidos da América um exemplo de federação centrífuga, no qual os Estados membros podem editar leis próprias e se regerem financeiramente de maneira autônoma e o Brasil de federação centrípeta, marcado pelo centralismo do poder político, administrativo e financeiro na União.

²⁵ Termo que significa o somatório dos entes federados, que se constitui, por conseguinte, no Estado Federal.

Em nível internacional, a representação do Estado unitário ou federal²⁶ não cabe, geralmente, às suas unidades políticas internas. O fato de ter se considerado, desde há muito, a representação externa do Estado perante os outros como um interesse predominantemente nacional, levou a maioria dos Estados a atribuírem a si mesmos tal característica, relegando às suas unidades políticas subestatais àquelas competências que lhes diziam respeito aos seus interesses mais diretos no âmbito interno. Assim:

Dentro da ótica das relações internacionais, o Estado nacional, seja federal, seja unitário, é visto como detentor único da capacidade de representação nos foros internacionais, cabendo a ele estabelecer vínculos com outros Estados e ter sua legitimidade reconhecida do ponto de vista do direito internacional público. Assim, em termos jurídico-formais, é somente por intermédio do Estado central que os governos subnacionais podem estabelecer acordos e intercâmbios com outros Estados ou outros governos subnacionais. (KULGEMAS e BRANCO, 2005, p.164).

Sem embargo, as unidades políticas subestatais tem se inserido na sociedade internacional com ou sem previsão legal interna, encontrando canais em instituições internacionais das quais os Estados nos quais se inserem são também partícipes e alcançando papel de relevo na construção de blocos regionais (vide item 1.2.2), principalmente.²⁷ De acordo com Kulgemas e Branco (2005, p.179 apud SANCHEZ, 2004), o fato dos Estados não conseguirem controlar o fenômeno paradiplomático numa primeira fase, os têm levado a legalizarem a atuação externa de suas unidades políticas subestatais buscando uma forma de coordená-la. Assim, alguns países tem institucionalizado a Paradiplomacia no Direito interno, permitindo que seus governos não-centrais celebrem acordos diplomáticos, ou mesmo

²⁶ Existem também os Estados Confederados. Neles a questão da representação internacional que se constitui na “Personalidade Jurídica de Direito Internacional Público” é o divisor de águas entre a forma Federada e Confederada de Estado, posto que, diferentemente dos entes federados, cujas competências se restringem aos aspectos locais ou regionais, os confederados conservam sua Soberania, reservando ao governo central competências específicas que não venham a contradizer os interesses particulares e soberanos dos seus entes constituintes, como defesa, comércio internacional e união monetária. A Confederação poderá ter Personalidade Jurídica Internacional, no entanto, sua capacidade internacional será limitada à aquiescência de seus componentes. Hodiernamente não existem Estados Confederados, apenas a Suíça mantém por tradição histórica tal designação ao conjunto formado por seus Cantões. Do ponto de vista histórico, a confederação costuma ser uma fase de um processo que leva à federação, como nos casos dos Estados Unidos da América e da Suíça. É importante ressaltar que os indivíduos submetidos a uma Confederação não perdem a nacionalidade dos seus respectivos Estados.

²⁷ A rede Eurocidades no âmbito na UE e a Mercocidades, no Mercosul, são exemplos de que as unidades políticas subestatais, nos tempos hodiernos, são partícipes convocados à construção do bloco regional, tendo assento em instituições internas que lhes dão voz ativa e força política suficiente para direcionarem o encaminhamento político institucional do bloco para seus interesses.

Tratados,²⁸ institucionalizando a representação externa do Estado a governadores das unidades políticas internas. Portanto:

As unidades subnacionais tem deixado de ser unidades administrativas voltadas à resolução interna de seus interesses, com uma autonomia restringida à sua fronteira nacional. Com a nova dinâmica imposta pela internacionalização e pela regulamentação dos mercados econômicos, elas passaram a assumir uma condição política, no sentido de definir relações e estratégias de desenvolvimento e afinidades regionais. Mas esta nova realidade ainda se encontra em gestação, com os parâmetros legais internos e externos mal definidos, não plenamente conhecidos nos planos jurídico-institucional, fiscal e político. (KULGEMAS e BRANCO, 2005, p.185).

Estes interessante fato parece demonstrar que o critério da “Personalidade Jurídica de Direito Público Externo”, que se explicita, como já dissemos, na capacidade de representação em foros internacionais e na prerrogativa de tratar está sendo aos poucos modificada. Isto porque os Estados, sejam unitários ou federados, ao passo que soberanamente institucionalizam o fenômeno paradiplomático, conferindo às suas unidades a capacidade de tratar, quebrantam sua hegemonia de representatividade externa. Esta questão parece ser pacífica em matéria de Direito Internacional, observe:

Não há razão por que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal. (REZEK, 2007, p.235).

A Bélgica é um exemplo claro desta realidade, pois, segundo Keating (2004, p.67-68), relegou às suas comunidades e regiões internas a sua presença não só na UE, mas na OCDE e Unesco, constitucionalizando sua representatividade externa através de suas unidades políticas subestatais.

É interessante afirmar que alguns estudiosos de Teoria Geral do Estado, Relações Internacionais, enxergam neste fato, assim como na própria Paradiplomacia, um principiar do fim da Soberania do Estado. Keating (2004, p.50 apud CAMILLERI y FALK,1992), por

²⁸ A capacidade dos Estados para concluir tratados é matéria prevista no art. 7º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, da qual o Brasil faz parte. De acordo com este artigo, a representação pode feita pelas pessoas indicadas nas alíneas a, b e c do inciso II (chefes de Estado, de Governo, Ministro das Relações Exteriores, chefes de Missões Diplomáticas e representantes acreditados pelos Estados perante conferências ou organização internacional) ou por pessoas que apresentem carta de plenos poderes, chancelada pelo representante capaz do Estado que irá representar.

exemplo, afirma que: “a conseqüente perda de autonomia e de capacidade por parte dos Estados deu lugar a especulações acerca do fim de sua soberania segundo vem sendo entendida ao longo dos últimos 200 anos.”²⁹ Neste sentido:

[...] visualizam uma futura ordem mundial em que as localidades desempenhariam um papel essencial. Galtung esboça um quadro de um mundo futuro que abrangeria comunidades pequenas e autoconfiantes, territoriais, obviamente, porém interligadas por meio de uma rede de grupos não territoriais, presidida por uma autoridade mundial central que exercesse a dupla função de identificar problemas e conflitos e equacioná-los. (HOCKING, 2004, p.101 apud GALTUNG, 1980).

Pode até ser que esta perspectiva esteja correta e as localidades passem a desempenhar o papel dos Estados numa ordem mundial futura, pois, contemporaneamente, já estão a se perceber como detentoras de uma parcela tal de poder que lhes tem feito assumir, de certo modo, a representação dos interesses de suas sociedades externamente. No entanto, concretamente, como afirma Kulgemas e Branco (2005, p.167), esta realidade não significa o fim os Estados, mas uma remodelação das relações destes com suas unidades. A Paradiplomacia, portanto, de acordo com Mariano e Mariano (2005, p.133), está a engendrar uma reformulação do papel do Estado (e, portanto, de sua representação externa calcada numa perspectiva unívoca da Personalidade Jurídica de Direito Internacional) promovida com base nos efeitos gerados pela Globalização, que trazem para a esfera nacional novos desafios e uma nova lógica de relacionamento.

De fato, o Estado não feneceu, pelo contrário, passou a assumir uma função de parceiro credível, de regulador das transações financeiras; continuando a legislar e a se adaptar perante as novidades advindas da Globalização. Assim, compreende-se que a Soberania (o poder político), tal qual a instituição com a qual nasce vinculada, está adquirindo novas facetas, posto que o Estado:

[...] enquanto um corpo isolado, formado por governantes e governados, tendo uma jurisdição plena sobre um território demarcado – incluindo nesta jurisdição o direito ao monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos, estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado, na qual as decisões políticas passam a estar permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais. O poder político está sendo reconfigurado. (MARIANO e MARIANO, 2005, p.133 apud HELD e MC GREW, 2001).

²⁹ Do original: *La conseqüente pérdida de autonomía y de capacidad por parte de los Estados ha da do lugar a especulaciones acerca del fin de la soberania según ha sido entendida a lo largo de los últimos 200 años*”. Tradução nossa.

Esta reformulação do poder político do Estado, que hoje tem suas decisões permeadas por redes transnacionais intergovernamentais – leia-se Paradiplomacia - tem sido modificada justamente com a institucionalização desta atividade internamente, seja em nível constitucional ou infraconstitucional. A adoção da forma unitária ou federalista por um Estado, apesar de poderem diferenciar as unidades políticas subestatais em termos de prerrogativas jurídico-políticas, não vai incidir necessariamente na quantidade de atribuições paradiplomática dos “novos” atores no cenário internacional.

Dessa forma, tanto se poderá encontrar Estados unitários mais permissivos à atuação internacional de suas unidades, quanto o contrário; ou Estados federais que hajam vedado expressamente tal atuação às suas unidades políticas subestatais, omitido tal questão no rol de atribuições elencadas para suas partes componentes, restringido de forma tal que a inviabilize, ou mesmo que lhes possibilitem margem mais ampla de participação no cenário internacional, permitindo inclusive que celebrem Tratados.

Destarte, o estudo destas institucionalizações da Paradiplomacia tanto nos permitirá vislumbrar exemplos destas novas facetas adquiridas pelos Estados em sua representatividade internacional, quanto à forma por eles encontrada para coordenarem internamente o fenômeno, definindo os limites e as competências de suas unidades políticas subestatais e explicitando, portanto, maneiras diferentes de encará-lo.

3 LIMITES: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA, DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

3.1 Modelos institucionalizados de Paradiplomacia

A institucionalização da Paradiplomacia se refere ao processo de legalização do fenômeno no âmbito do ordenamento jurídico de um Estado, através da limitação da função internacional das unidades políticas subestatais. Como já foi exposto, são poucos os países que procederam à juridicização da atuação externa de suas unidades políticas subestatais, e, dos que o fizeram, aqueles que adotam a Forma de Estado federativa são os que mais abundam. Castelo Branco (2008, p.65-84), por exemplo, em seu livro denominado “Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional” reconhece que a atuação paradiplomática de unidades subestatais ainda não encontra respaldo na maioria das legislações, apesar da crescente busca hodierna pela inserção internacional por parte desses atores.

Este autor³⁰ ressalta, por conseguinte, que grande parte do fenômeno é na verdade tolerado e por vezes fomentado pelos Estados muito mais a partir de uma esfera política que propriamente jurídica e investiga a eclosão desta realidade analisando a existência ou não de previsões normativas, separando Estados quanto à institucionalização da atuação internacional das unidades subestatais baixo uma perspectiva legal. Grande parte dos países que institucionalizaram a Paradiplomacia o fez por meio da constitucionalização do fenômeno, apesar de haver casos nos quais tal procedimento se deu por via infraconstitucional.

A República Argentina, por exemplo, Estado federado composto por vinte e três Províncias e uma cidade autônoma, a cidade de Buenos Aires, teve alterações nos arts. 124, 125 e 126³¹ de sua Constituição Nacional quando da revisão da mesma em 22 de agosto de

³⁰ Id. Ibid., p.65-84

³¹ *Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.*

Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de

1994, passando a constar nestes de forma explícita a capacidade dos entes federados argentinos para a celebração convênios internacionais, desde que não sejam incompatíveis com a política externa da República nem se imiscuam nas competências estatuídas constitucionalmente para a União.

Foram-lhes reservados um rol extenso de matérias sujeitas a feitura de convênios internacionais, cuja natureza jurídica interna é de “tratados parciais”, necessitando do conhecimento posterior do Congresso Nacional Argentino para produção de efeitos internos. São-lhes restringidas a celebração de tratados parciais de natureza política e a edição de leis cujo interesse seja predominantemente nacional (leis sobre comércio exterior, sobre estabelecimento de alfândegas interprovinciais, cunhagem de moedas, cidadania e naturalização, defesa, elaboração de códigos civis, penais, de mineração, nomear ou receber agentes estrangeiros, etc).

É-lhes possível, entretanto celebrar tratados parciais em matérias administrativas, de interesse econômico e a respeito de questões laborativas (A Argentina é historicamente um país de imigrantes). De maneira exaustiva, o artigo 125 elenca objetivos diversos a partir dos quais as unidades políticas subestatais argentinas podem se motivar para se inserirem internacionalmente, como por exemplo: promoção e diversificação da indústria local, imigração, construção de ferrovias e hidrovias, colonização de terras provinciais, atração de capitais estrangeiros e exploração fluvial.

Como se pôde ver, a Argentina reservou para o Governo Central questões afetadas principalmente à soberania político-jurídica interna e representatividade do Estado internacionalmente, sendo seu art.126 um exemplo de norma delimitadora da Autonomia das unidades políticas componentes da República Argentina. A possibilidade da atuação internacional das Províncias e Cidade Autônoma de Buenos Aires neste Estado representa a conquista pela instituição de um federalismo no país que minimizasse o centralismo da capital

propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

federal sobre as demais partes componentes do Estado, questão conflituosa remontava a própria consolidação do Estado Argentino no Século XIX. Destarte:

A reforma constitucional promovida na Argentina buscou atender aos anseios da corrente política que lutava pela implantação do “verdadeiro federalismo”, através de disposições que garantissem maior autonomia para as províncias em sua área de atuação. [...] as mudanças normativas visaram, sobretudo, ao desenvolvimento econômico e social, a partir do atendimento dos interesses regionais e locais. (CASTELO BRANCO, 2008, p.66).

No que concerne à Alemanha, segundo Castelo Branco³², as manifestações da atuação externa dos *Länder* – nome dado aos Estados membros da Federação alemã - se justificam pela forte tradição de independência dos mesmos, fato ressaltado “pelo alto grau de sofisticação nas relações internacionais em matéria de formulação de política externa alemã, que contribui sensivelmente para a democratização da vida política no país, sem comprometimento da própria unidade na atuação internacional.” (CASTELO BRANCO, 2008, p.70 apud PRAZERES, 2004, p.292).

Também alçada à categoria constitucional³³, aos *Länder* lhes é possibilitado concluir tratados com Estados estrangeiros no âmbito de suas competências legislativas, desde que com o consentimento do governo central. As disposições constitucionais alemãs concernentes a atuação internacional de suas entidades subestatais demonstra uma interessante preocupação com as prerrogativas e os interesses dos *Länder*, uma vez que prevê a oitiva de qualquer destes antes da celebração de um tratado pelo governo federal que venha a afetá-los diretamente. Estas disposições constitucionais mostram a constitucionalização da ação diplomática cooperativa coordenada, segundo as tipologias explícitas por Meirelles Ribeiro (2008, p.169, apud SOLDATOS, 1993), que demonstram a intervenção do governo federal na feitura de acordos.

A ação paradiplomática cooperativa coordenada pode ser observada igualmente na Áustria, onde a institucionalização da Paradiplomacia se faz presente no art. 16³⁴ do estatuto

³² Id. Ibid., p.69-70.

³³ Art. 32 da Constituição Federal alemã: “Art. 32 (Relações exteriores) (1) Compete à Federação manter as relações com Estados estrangeiros. (2) Antes de se celebrar um tratado que afete as condições especiais de um Estado federal, este deverá ser ouvido com a devida antecedência. (3) No âmbito da sua competência legislativa, os Estados poderão, com o consentimento do Governo Federal, concluir tratados com Estados estrangeiros.”

³⁴ Art.16. *Implementation of Treaties. The States are bound to take measures which become necessary within their autonomous sphere of competence for the implementation of international treaties; should a State fail to comply punctually with this obligation, competence for such measures, particularly issuing the necessary laws, passes to the Federation. A measure taken by the Federation pursuant to this provision, particularly issuing a Law or an ordinance, becomes invalid as soon as the State has taken the requisite action. Likewise, in the implementation of treaties with foreign states, the Federation has the right of supervision in matters which*

jurídico-político maior deste Estado. Assevera este artigo que os Estados-membros podem tratar internacionalmente nos limites de sua esfera de competência, cabendo à federação o direito de supervisão de tais atos. Como afirma Castelo Branco (2008, p.71-72), há nesta regulamentação uma interessante particularidade referente ao controle dos tratados que afrontem o equilíbrio federativo austríaco, pois, foi reservado ao governo federal deste país o direito de requisitar a denúncia de tratados mesmo que compreendidos na esfera de competência dos Estados membros, cerceando-lhes imediatamente sua eficácia.

A denúncia é um mecanismo de extinção de Tratados de natureza unilateral. De acordo com Rezek (2007, p.107), pela denúncia, manifesta o Estado sua vontade de deixar de ser parte no acordo internacional. A instituição deste mecanismo na Constituição austríaca para os Tratados firmados pelos entes federados deste país mostra como o Estado pode se proteger de uma eventual ação paradiplomática paralela desarmoniosa de forma eficaz, posto que, uma vez que o Estado federal austríaco requisita a denúncia do Tratado inconstitucional, este perde imediatamente sua eficácia, ficando resguardado o equilíbrio federativo estatal.

A Suíça é outro Estado que constitucionalizou o direito de suas unidades políticas componentes para participarem do cenário internacional. A institucionalização da Paradiplomacia neste país está presente em sua Constituição Federal, na parte que trata das competências dos Cantões e suas relações com o exterior; esta carta jurídico-política atribuiu à confederação de Cantões as relações exteriores do país, podendo estes se associarem para preparação de decisões de política exterior que afetem sua competência ou interesses essenciais, sendo-lhes assegurada a possibilidade de concluírem tratados internacionais nos limites de sua competência.

Como já afirmado outrora, o fato de os Cantões suíços não terem Personalidade Jurídica de Direito Internacional Público, sendo representados externamente apenas pela “Confederação Suíça,” os fazem partícipes efetivos de uma forma federada de Estado. Esta realidade pode ser confirmada quando observamos o disposto no art. 56³⁵ da Constituição Federal deste Estado, que delimita uma atuação internacional bastante controlada para os Cantões, pois: a) estes só podem tratar internacionalmente nos limites de sua competência

belong to the autonomous sphere of competence of the States. In such case the Federation has the same rights respect to the States as in matters of the indirect federal administration.

³⁵ Art. 56 Relations des cantons avec l'étranger

¹ Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

² Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

³ Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

constitucional; b) os tratados firmados não podem ir de encontro aos interesses da Confederação ou às competências dos demais Cantões; e c) os Cantões só têm o direito de tratar diretamente com outras unidades políticas subestatais, cabendo em outros casos, a intermediação da Confederação.

Como se pode ver, a enumeração das prerrogativas de atuação externa expostas pela Constituição Suíça aos Cantões, engendra uma limitação prática e bem articulada do fenômeno paradiplomático no país, maximizando o controle do governo federal sobre suas unidades políticas subestatais. Este fato é evidenciado no parágrafo terceiro do art. 56 que só possibilita aos Cantões tratarem diretamente com outras unidades políticas subestatais, ressalvando a intervenção federal nos outros casos. Diferentemente do que observou-se até agora nas Constituições dos Estados retro-referidos, a Constituição Suíça parece pugnar por uma “Paradiplomacia Subestatal” para suas unidades políticas federadas.

É evidente que, paralelamente à atuação externa de unidades subestatais existem ideologias, mecanismos e forças que atuam na objetivação da consecução de seus próprios objetivos e o fenômeno paradiplomático, assim como muitos outros que ocorrem em nível estatal, expõe esta multiplicidade de interesses intervenientes advindos da própria lógica da globalização. Por isso, a preocupação em constitucionalizar mecanismos controladores da Paradiplomacia tem sido cada vez mais evidente, como no caso suíço ou austríaco, Estados que temem uma ação paradiplomática paralela desarmoniosa que atente contra o ordenamento jurídico interno e os interesses políticos da federação. Assim, crê-se que as institucionalizações da prática paradiplomática demonstram um interesse dos Estados por atuação cooperativa de suas unidades componentes. Há sem dúvida a objetivação de uma ação coordenada, cujo tom deve ser dado pelos objetivos políticos e ordenamento jurídico do Estado.

Essa preocupação é, por exemplo, evidente na Bélgica, estado federal composto por comunidades e regiões³⁶ que mantém no art. 127³⁷ de sua Constituição Federal a possibilidade

³⁶ De acordo com os arts. 2º e 3º da Constituição Belga, este país se constitui num Estado federal composto por três comunidades, divididas segundo aspectos linguísticos (*Communauté française, Communauté flamande e Communauté germanophone*) e três regiões: *Région wallonne, Région flamande e Région bruxelloise*.

³⁷ Art. 127.

§ 1^{er}. *Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret: 1º les matières culturelles; 2º l'enseignement, à l'exception :*

a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;

b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;

c) du régime des pensions;

3º la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1º et 2º. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa,

das comunidades flamenga e valã - de língua neerlandesa e francesa, respectivamente, cooperarem com o Estado belga no cenário internacional, firmando tratados cujos objetos abrangem questões culturais e de ensino, excetuando-se neste último caso matérias sobre a fixação do começo e fim da obrigação escolar, sobre as condições mínimas a respeito da concessão de diplomas e sobre o regime de suporte financeiro voltada para discentes e docentes.

A Bélgica tem sido considerada como o país que possui o exemplo institucionalizado de Paradiplomacia mais permissivo, pois suas unidades políticas subestatais gozam de plena competência externa, sendo impossibilitados apenas de firmarem Tratados com Estados que não mantenham relações diplomáticas com o Reino Belga. Assim:

O regime constitucional mais permissivo é o belga, no qual as regiões e as comunidades lingüísticas gozam de plena competência externa no âmbito de suas competências internas. Elas se encontram limitadas apenas na incapacidade de firmarem tratados com aqueles Estados com os quais a Bélgica não mantenha relações diplomáticas. Posto que sua federação significou a abolição dos ministérios nacionais no âmbito da transferência de matérias, a Bélgica depende das suas comunidades e regiões para a sua presença não só na UE, mas em organizações como a OCDE ou a UNESCO.³⁸(KEATING, 2004, p.67-68).

A Espanha tem um histórico de institucionalização da Paradiplomacia digno de ser comentado. Estado federal atípico, pois formalmente unitário, porém faticamente composto por Regiões Autônomas, o Estado Espanhol viu na transição democrática da década de 1970, quando da morte do General Franco, o surgimento de um modelo autonômico interno, deflagrado com a promulgação da Constituição de 1978. Este modelo autonômico espanhol, de acordo com Segura (2004, p.217), surgiu para acomodar os sentimentos nacionalistas existentes no país com a diluição da capacidade política deste Estado em criar um modelo no qual equiparasse as regiões com tradição histórica, cultural e política diferenciadas - como a

arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3°.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

³⁸ Do original: *El régimen constitucional más permisivo es el belga, donde las regiones y las comunidades lingüísticas gozan de plena competencia externa en los ámbitos de sus competencias. Tan sólo se hallan limitados por la incapacidad de firmar tratados con aquellos Estados con los que Bélgica no mantenga relaciones diplomáticas. Dado que su federación significó la abolición de los ministerios nacionales en los ámbitos de las materias transferidas, Bélgica depende de las comunidades y las regiones para su presencia no sólo en la UE, sino en organizaciones tales como la OCDE o la UNESCO.* Tradução nossa.

Galícia, a Catalunha e o País Basco, daquelas outras nas quais não havia nenhuma tradição ou sentimento semelhante.

Tal processo de descentralização do Estado espanhol não transferiu às Regiões Autônomas nenhuma das competências exteriores do Estado, fato que pode ser comprovado na alínea 3ª do parágrafo 1º do art. 149³⁹ da Constituição espanhola, que reserva genericamente ao Estado a competência exclusiva na matéria, sem definir o alcance do título “Relações internacionais.” Esta falta de definição provocou um intenso debate jurídico interno, no qual as Regiões Autônomas interpretaram tal artigo de modo condizente a possibilitar sua inserção internacional e o Estado espanhol de modo a restringir este alcance significativo, defendendo o protagonismo do governo central nas atuações de além-fronteira.

Autoridades das Regiões Autônomas e destacados juristas propugnaram por uma análise mais profunda da questão e construíram duas bases argumentativas para a defesa da sua perspectiva: a) a primeira se referia ao fato de a constituição haver especificado que no mesmo parágrafo primeiro do art. 149 havia o reconhecimento explícito da competência do Estado espanhol em matéria de comércio e sanidade exterior, assim, se a argumentação do governo central fosse correta, a especificação “relações internacionais” seria redundante e desnecessária; b) a segunda argumentação se referia ao efeito corrosivo que a interpretação estatal desencadearia na repartição constitucional de competências, pois, uma leitura rígida e fechada suporia a entrega total pelas Regiões Autônomas de qualquer atividade ligada ao exterior, pressupondo uma repartição de competências completamente a favor do Estado.

A definição desta controvérsia, de acordo com Segura (2004, p.221-222) foi inicialmente favorável ao Estado espanhol, favorecendo o protagonismo estatal e limitando toda capacidade autonômica de atuação externa. No entanto, a força progressiva dos argumentos das Regiões Autônomas foi reduzindo a competência exclusiva do Reino da Espanha a um “núcleo duro”, consistente na capacidade de tratar, de representar o Estado e de receber e enviar cónsules e diplomatas.

A institucionalização da Paradiplomacia na Espanha, surgida a partir da pressão interna exercida pelas Comunidades Autônomas, foi consagrada na sentença 165/1994 proferida pelo Tribunal Constitucional desse país, possibilitando a abertura de uma representação do País Basco em Bruxelas, na Bélgica. Observemos:

³⁹ Art. 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 3. Relaciones internacionales.

[...] foi a sentença 165/1994, à raiz da abertura de um escritório de representação basca em Bruxelas, que cristalizou de maneira mais inequívoca a virada doutrinal. Na mesma, o Tribunal Constitucional admitiu a participação das Comunidades Autônomas na gestão da atividade exterior, quando estas atuarem nos limites de suas competências de modo a não afetar o mencionado “núcleo duro” das relações internacionais.⁴⁰ (SEGURA, 2004, p.223).

É interessante observar ainda, que, mesmo antes da garantia da interpretação constitucional favorável à Paradiplomacia, que só ocorreu em 1994, muitas Regiões Autônomas espanholas incluíram nos seus Estatutos de Autonomia disposições relativas a questões internacionais. Podemos exemplificar esta realidade com exemplos da Catalunha, País Basco, cujos Estatutos de Autonomia datam de 1979, e da Galícia, que promulgou seu Estatuto em 1981.

Assim, no art. 27⁴¹ do Estatuto de Autonomia da Catalunha de 1979, encontrava-se a possibilidade de estabelecer tratados e convênios de natureza cultural com Estados nos quais existissem territórios ou comunidades tradicionalmente associadas à língua catalã, como a cidade de Algueiro, na ilha italiana da Sardenha. Propugnava o parágrafo 1º deste artigo que a *Generalitat*, órgão executivo local, poderia solicitar ao governo central espanhol a celebração e apresentação desses acordos às Cortes Gerais⁴² para que os autorizasse. Ainda, no parágrafo 2º, requeria à *Generalitat* a necessidade de informação prévia quando tratados ou convênios celebrados pelo Estado espanhol, assim como projetos de legislação aduaneira, afetasse matérias de seu interesse.

A Galícia, tal qual a Catalunha, legislou⁴³ uma atuação internacional de forma que o governo central ficasse responsável pela celebração do acordo firmado e apresentação do

⁴⁰ Do original: [...] fue la sentencia 165/1994, a raíz de la apertura de una oficina de representación vasca en Bruselas, la que cristalizó de manera más inequívoca el viraje doctrinal. En la misma, el TC admitió la participación de las CCAA en la gestión de la actividad exterior, cuando éstas actuaren en el marco de sus competencias y su ejercicio no afectara al mencionado “núcleo duro” de las relaciones internacionales. Tradução nossa.

⁴¹ Art. 27.

1. Por ser el catalán patrimonio de otros territorios y comunidades, además de los vínculos y la correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, si procede, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los estados donde se integren o residan aquellos territorios y comunidades.

2. La Generalitat será informada, en la elaboración de tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en aquello que afecte materias de su específico interés.

⁴² Nome dado ao parlamento espanhol, constituído por duas câmaras, o Senado e o Congresso dos Deputados.

⁴³ Art. 35.

mesmo às Cortes Gerais para autorização, pugnando pelo estabelecimento de relações culturais com os Estados com quem mantivesse particulares vínculos culturais e lingüísticos. O País Basco, por sua vez, de forma mais audaciosa, tem em seu Estatuto de Autonomia, no art. 20, parágrafos 3º, 4º e 5º,⁴⁴ a possibilidade de execução dos acordos internacionais que versem sobre matérias afeitas à competência, requerendo ser informado pelo governo central espanhol quando da elaboração de Tratados, convênios e projetos de legislação aduaneira concernentes a matérias seu interesse.

Como se pode ver, a institucionalização da Paradiplomacia na Espanha foi um processo surgido através de uma interpretação constitucional ampla e favorável à internacionalização das Comunidades Autônomas, questão que descambou numa produção jurídica local permissiva que possibilitava uma ação internacional submetida às competências estatuídas na Constituição espanhola de 1978 para suas unidades políticas subestatais. Este exemplo nos permite vislumbrar a questão das forças e mecanismos internos atuantes nos processos de legalização da ação paradiplomática no mundo, permitindo-nos compreender porque a opção pela institucionalização do fenômeno e a tentativa de coordenação do mesmo parece ser a melhor alternativa contra possíveis dissonâncias em matéria de política externa.

Outro país que possui uma institucionalização da Paradiplomacia interessante é a Federação Russa, estado composto por 89 entes federados⁴⁵. Segundo Castelo Branco, (2008, p.75) neste país, a autorização para a condução das relações internacionais por entidades subnacionais não encontra previsão no texto constitucional, mas sim em uma lei federal, de natureza infraconstitucional, por conseguinte. Este exemplo nos mostra quão elástico pode ser o processo interno de institucionalização do fenômeno paradiplomático. Enquanto alguns Estados optam pela constitucionalização, como a Argentina, a Suíça, a Bélgica, a Alemanha e

3. *A Comunidade Autónoma Galega poderá solicitar do Gobierno que celebre e presente, se é o caso, as Cotes Xerais para a súa autorización, os tratados ou convênios que permitan o establecemento de relacións culturais cós Estados cós que manteña particulares vínculos culturais ou lingüísticos.*

⁴⁴ Art. 20

3. *El País Vasco ejecutará los Tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún Tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del [artículo 152.2 de la Constitución](#), salvo lo previsto en el [artículo 93 de la misma](#).*

4. *Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.*

5. *El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los Tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten materias de específico interés para el País Vasco.*

⁴⁵ A Federação Russa é constituída por 21 repúblicas, uma região autônoma, dez áreas autônomas, seis territórios, 49 regiões e dois distritos federais, Moscou e São Petersburgo.

a Áustria, outros como a Espanha e a Rússia o fizeram a partir da prolação de uma sentença ou promulgação de lei federal, respectivamente.

Portanto, estes casos concretos só vem a confirmar a realidade de que a Paradiplomacia não possui uma forma única e generalizada em todos os lugares do mundo, pelo contrário, ela é diversa e ontologicamente complexa, permeada por intrincados fatores que descambam em experiências múltiplas, que devem ser observadas caso a caso.

3.2 O pacto federativo brasileiro e as competências estaduais e municipais

3.2.1 O pacto federativo brasileiro

A análise do funcionamento sincrônico de um Estado federal, deve ser feita a partir da observação dos arranjos institucionais, que se constituem no conjunto de leis, normas e práticas definidoras de como o tal Estado é concretamente governado. Assim, no que concerne ao Brasil, tem-se como lei maior a Constituição Federal de 1988, que define minuciosamente organização da federação brasileira.

De acordo com o Art. 18 da CF-1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e submetidos aos parâmetros estatuídos na Constituição. A federação brasileira é formado atualmente por 5.563 Municípios, 26 Estados e 1 Distrito Federal, segundo dados recentes do IBGE (2012). Como assevera Costa (2004, p.77) nosso pacto federativo tem duas interessantes particularidades: a primeira é a inclusão dos Municípios como membros da federação, fato único no mundo, e a segunda é que, nos termos dos parágrafos 3º e 4º⁴⁶ do próprio Art. 18 há a permissão para a criação de Estados e Municípios dependendo apenas da aprovação da população interessada através de plebiscito e da confirmação das Assembléias Legislativas (para os Municípios) ou do Congresso Nacional

⁴⁶ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

(para os novos Estados), o que permite a existência de uma federação em constante ampliação.

Os entes federados brasileiros têm, na Constituição Federal de 1988, a garantia da repartição das competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Conforme Silva (2006, p.477), a distribuição constitucional de poderes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios se constitui no ponto nuclear da noção de Estado federal vigente no Brasil, pois na CF-1988 há a estruturação de um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica nacional.⁴⁷

A repartição de competências entre os entes federativos brasileiros é embasada pelo Princípio⁴⁸ da Predominância do Interesse, que segundo Silva⁴⁹ denota caber à União aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados, as matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos Municípios os assuntos de interesse local. Sem embargo, atenta-se para o fato de que, na contemporaneidade, discernir o que é de interesse geral, regional ou local se torna cada vez mais difícil, tendo em vista a emergência da compreensão da existência de bens comuns pertencentes à humanidade, que transcende fronteiras internas e externas. Neste sentido:

[...] se torna cada vez problemático discernir o que é de interesse geral ou nacional do que seja interesse local e regional. Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, abrangerem dois ou mais deles. (SILVA, 2006, p.478).

A técnica de repartição de competências utilizada pela nossa Constituição denota uma sistemática complexa que almeja realizar um equilíbrio federativo. O fato de as competências se revestirem nas diversas modalidades de poder de que se servem os entes federados, permite que sejam agrupadas em classes, de acordo com sua natureza, vinculação cumulativa e vínculo à função governamental. Considerando estas questões, Silva (2006, p.478) divide as competências na Constituição Federal em dois grandes grupos com suas subclasses:

⁴⁷ A forma de Estado federativa já foi nas Constituições de 1891, 1934, 1946, 1967, no Ato Institucional nº5 de 1969 – que muitos compreendem como sendo uma Constituição outorgada e na contemporânea CF-1988. As exceções foram, portanto, a Constituição de 1824 e a de 1937, ambas outorgadas.

⁴⁸ Os Princípios, assim como as Leis, pertencem ao gênero Norma e podem ser compreendidos como enunciados lógicos admitidos de forma a ser condição ou base de validade das demais asserções normativas

⁴⁹ Id. *Ibidem.*, 478

a) Competência material (administrativa): exclusiva, presente no Art.21 e comum, cumulativa ou paralela, presente no Art. 23.

b) Competência legislativa: exclusiva, estatuída no Art. 25, §§ 1º e 2º; privativa, no Art. 22; concorrente, no Art. 24; e suplementar, prevista no Art. 24, §2º.

A Competência material exclusiva, presente no Art. 21 da CF-1988, como assevera Agra, (2006, p.243), pertence apenas à União, sem nenhuma possibilidade de delegação para Estados e Municípios. São restritas à União porque inerentes a realização de obras de grande vulto, com as quais só ela poderia arcar, como a exploração de infra-estrutura aeroportuária, navegação aeroespacial; ou atividades administrativas que exigem uma uniformidade em todo o território nacional. Ainda, por tem natureza material, ou administrativa, a Competência exclusiva refere-se preponderantemente à atuação do Poder Executivo, que em nível de União é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.⁵⁰

A Competência material comum, cumulativa ou paralela, presente no Art. 23 da CF-1988, por sua vez tem sua titularidade pertencente a todos os entes federados brasileiros (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e seu objetivo se concretiza na feitura de obras e serviços realizados por qualquer um destes. É de se ressaltar, ainda, o inciso I deste artigo, que assevera ser da Competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o zelo pela guarda da Constituição, das leis, das instituições democráticas e a conservação do patrimônio público.

A Competência legislativa exclusiva, estatuída nos §§ 1º e 2º do Art. 25 da Constituição Federal se refere à capacidade de legislar conferida aos Estados membros nas questões que não lhes tenha sido expressamente vedadas; cabendo-lhes igualmente explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. A vedação à capacidade legislativa dos Estados, presente no Art. 22, forma justamente a Competência legislativa privativa. Sem embargo, questões específicas concernentes ao rol estatuído neste artigo podem ser delegadas aos Estados membros.⁵¹

A Competência legislativa concorrente, presente no Art. 24 da nossa Lei Maior,⁵² é aquela em que tanto a União quanto os Estados (e o Distrito Federal) atuam com prerrogativas próprias. De acordo com Agra (2006, p.249) o modelo de Competência Legislativa concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União

⁵⁰ Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

⁵¹ Art. 22 - Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

⁵² Constituição Federal.

legisla sobre normas gerais e os Estados se incumbem da legislação específica, refletindo um federalismo de feição simbiótica, no qual os entes somam esforços para alcançar uma finalidade comum. Esta característica pode ser provada pela Competência legislativa suplementar, estatuída no §2º do Art. 24, que assevera que os Estados não estão impossibilitados em legislar sobre normas gerais, apesar de serem afeitas à União.

No que concerne à Competência dos Municípios, segundo Mendes (2009, p.871) observa-se que lhes é reconhecido o poder de auto-organização, expresso nas suas Leis Orgânicas, que devem ser adstritas aos regramentos estatuídos tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual a que se encontra submetido. Esta realidade vem normatizada no Art. 29 da CF-1988 e suas Competências, tanto materiais quanto legislativas no Art. 30.

Como se pode ver, a análise da sincronia do pacto federativo brasileiro denota a realidade de que à União cabe a maioria das Competências, sejam elas de natureza legislativa ou material. Em questão legislativa, por exemplo, ainda que haja a asseguarção do exercício das Competências concorrentes, comuns e suplementares aos Estados membros, há uma preponderância explícita dos interesses da União sobre os dos Estados, fato que pode ser provado com o mandamento contido no § 4º do Art. 24 que assevera a suspensão da lei estadual caso a lei federal superveniente sobre normas gerais tenha conteúdos contrários a ela.

Materialmente, a preponderância da União sobre os Estados e Municípios é explícita. Consubstanciada no Art. 21 da CF-1988, a Competência exclusiva da União se espraia por caminhos diversos, cabendo a ela, por exemplo: declarar guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional, decretar os estados de defesa e de sítio;⁵³ emitir moeda; manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, etc. Talvez o fato de havermos instituído uma forma unitária de Estado durante o Império (1822-1889), Estado Novo (1937-1945) e faticamente durante a Ditadura Militar (1964-1985) tenha marcado a experiência constitucional brasileira contemporânea, que evidentemente, prepondera as prerrogativas de ação da União sobre os demais entes federados.

De acordo com Prazeres, (2005, p.295), o caráter centralizador da federação brasileira se faz sentir também em matéria de condução da política externa, questão que engendra uma problemática interessante, as ações paradiplomáticas dos entes federados brasileiros e a

⁵³ São supressões temporárias da vigência do Estado Democrático de Direito, de competência do Presidente da República, que estão regulamentadas nos Arts. 136 a 141 da Constituição Federal. São motivadas por circunstâncias em que a ordem pública ou a paz social estejam ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional, ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza, em locais restritos (estado de defesa); ou pela ocorrência de fatos que demonstrem a ineficácia do estado de defesa, acrescentando-se igualmente declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira (estado de sítio).

institucionalização do fenômeno em algumas constituições e na Lei Orgânica do Distrito Federal tem se dado sem a correspondência expressa permissiva da CF-1988.

Assim, no que concerne à capacidade dos entes federais em manter relações internacionais com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, a CF-1988 estatui no Art. 21⁵⁴ que tal prerrogativa é competência exclusiva da União, impassível de ser delegada, portanto. Este mandamento ver confirmado nos incisos VII e VIII do Art. 84,⁵⁵ referentes às atribuições do Presidente da República, chefe do Poder Executivo no Brasil. Assim, a interpretação mais clara destes artigos é que, ao estatuir a Competência exclusiva da União para manutenção de relações com Estados estrangeiros e participação de organizações internacionais, a Constituição Federal associou tal incumbência ao Poder Executivo, ou seja, ao Presidente da República auxiliado pelos seus Ministros. Seguindo a mesma perspectiva:

No Brasil, os dispositivos constitucionais que interessam à matéria são o artigo n. 21.I, que afirma ser competência da União a manutenção de relações com Estados estrangeiros, e o artigo 84.IV, que confirma a prerrogativa do presidente da República na celebração de atos internacionais. A doutrina constitucionalista no Brasil defende quase unanimemente o monopólio da política externa brasileira por parte do Estado Federal, com base nesses dispositivos da Constituição de 1988. (PRAZERES, 2005, p.308).

A única referência na Constituição Federal a alguma atividade externa federada encontra-se presente no inciso V do Art. 52,⁵⁶ que prevê a competência privativa do Senado para autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Do que se desprende uma possível atuação externa conjugada dos nossos entes federativos nas operações relativas à emissão, transmissão, pagamento ou resgate de títulos, nas operações de câmbio, de seguro e crédito. Esta possibilidade não implica, contudo, o estabelecimento de relações com Estados estrangeiros ou participação em relações internacionais – competência usufruída apenas pela União.

⁵⁴ Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais.

⁵⁵ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

⁵⁶ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como podem, por conseguinte, os Estados membros e os Municípios brasileiros manter relações com Estados estrangeiros?⁵⁷ Sobre que bases constitucionais celebram tratados, convenções, ou atos internacionais com Estados, Unidades Políticas Subestatais ou Organizações Internacionais alhures sem o referendo do Congresso Nacional? Como se explica constitucionalmente a Política Externa Federativa, que vem sendo implementada pelo governo federal desde 1997?

A impossibilidade dessa atuação internacional, de acordo com Prazeres (2005, p.297) vem sido emitida através de pareceres da Assessoria Jurídica do Itamaraty desde a década de 1920. No mais recente deles, datado de 1999, o consultor Cachapuz de Medeiros conclui pela impossibilidade de tais atos, uma vez considerada a distribuição de competências efetuada pela Constituição Federal.

[...] a ordem internacional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou o Distrito Federal (PRAZERES, 2005, p.298 apud MRE, 1999).

Esta perspectiva é compartilhada também por outros renomados juristas. Observe o que diz Rodrigues, Castelo Branco e Ferreira Filho; respectivamente:

Perante o atual ordenamento jurídico brasileiro, a situação dos Municípios é a mesma dos Estados federados e do Distrito Federal nesta matéria: nem há competências, nem existe reconhecimento legal para ações internacionais. (RODRIGUES, 2004, p.451).

A Constituição da República de 1988, como já restou demonstrado à sociedade, não institucionalizou, definitivamente, a Paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro. Toda a competência internacional é atribuída a União. (CASTELO BRANCO, 2008, p.86).

[...] no plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu aspecto unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza de personalidade jurídica, em termos de direito internacional. Por isso é ele e tão só ele que mantém relações com outros Estados, com organizações internacionais, enfim, com as outras pessoas jurídicas, reconhecidas como tais pelo direito internacional público. Só ele mantém, pois, relações internacionais. (PRAZERES, 2005, p.296 apud FERREIRA FILHO, 1989, p.151).

⁵⁷ Os exemplos abundam. De acordo com Castelo Branco, o Estado do Ceará, possui uma Assessoria para assuntos internacionais, criada pela Lei estadual nº12.428/1995, que mantém relações com vários países europeus e latinoamericanos.

Internacionalistas, da mesma forma, reconhecem a realidade da repartição de competências internas da Constituição Federal e a exclusividade da União em manter as relações internacionais:

Apesar desses traços centralizadores, com a Constituição de 1988, permitiu-se pela primeira vez mecanismos novos para uma maior efetividade descentralizadora e autônoma das unidades federadas brasileiras, embora o monopólio de ação internacional continue – ao menos oficialmente – retido no Estado federal. (KULGEMAS e BRANCO, 2005, p.180).

O trabalho mais contundente neste sentido foi o de Prazeres (2005, p.283-312), intitulado “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional.” Ao propor medidas constitucionalmente viáveis para a inserção internacional dos Estados e Municípios brasileiros ela implicitamente deixa denotar que a atual atuação destes entes federados é constitucionalmente inviável, utilizando-se obviamente de um termo polido e não tão impactante quanto inconstitucional. Esta autora propõe várias alternativas para a institucionalização da Paradiplomacia no Brasil:

As alternativas pontuadas a fim de se viabilizar a atuação externa direta de alcance menos superficial parece girar em torno (i) da própria possibilidade de reforma constitucional que rompa o monopólio do Estado federal em matéria de atuação externa; (ii) da representação dos interesses das unidades federativas através dos mecanismos de diplomacia federativa, desenvolvidos pelo MRE; (iii) dos ajustes complementares assumidos pelo MRE, através dos quais se indique uma unidade federada como agente executor do referido ajuste; (iv) da possibilidade (ainda que meramente paliativa) de as unidades federadas se utilizarem de agentes privados como intermediários para assumirem compromissos de Direito Internacional Privado. (PRAZERES, 2005, p.309).

Apesar destes posicionamentos contrários e das disposições presentes na Constituição Federal de 1988, a atitude do Governo Federal ao adotar oficialmente a Política Externa Federativa, assim como a interpretação constitucional permissiva para a atuação paradiplomática dos Estados, Municípios e do Distrito Federal efetuados por legisladores das mais altas instâncias do Estado brasileiro, tem levado ao arrefecimento de opiniões contrárias que se oponham de maneira incisiva à Paradiplomacia no Brasil, deixando margens para divagações concernentes aos interesses políticos governamentais e sua interferência na interpretação dos ditames constitucionais do país.

3.2.2 Uma institucionalização à brasileira

Neste sentido, em face da carência de um suporte jurídico claro, nossas unidades políticas subestatais têm encontrado suporte político para as mais diversas formas de inserção internacional em pareceres emitidos pelo Congresso Nacional e na chamada “Política Externa Federativa”, uma forma de coordenação da política externa nacional da União com a dos Estados-membros e Municípios.

Assim, através do controle político da Constituição exercido pelo Poder Legislativo e do aporte oferecido pelo Poder Executivo Federal, a Paradiplomacia tem conquistado uma legitimidade tácita em todo país, presente nos mais diversos tipos de tratativas entre nossos Estados e Municípios com outros alhures, deixando entrever questionamentos quanto a própria constitucionalidade de tal processo e a superposição de interesses políticos sobre as dimensões de competência das unidades políticas subestatais brasileiras.

Como se sabe, a técnica de repartição de Competências utilizada pela nossa Constituição Federal explicita uma sistemática complexa que almeja realizar o chamado equilíbrio federativo. Esta técnica de repartição de Competências entre os entes federativos brasileiros é embasada pelo Princípio da Predominância do Interesse, “que denota caber à União aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados, as matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos Municípios os assuntos de interesse local” (SILVA, 2006, p.478).

Sem embargo, atenta-se para o fato de que, na contemporaneidade, discernir o que é de interesse geral, regional ou local se torna cada vez mais difícil, tendo em vista a emergência da compreensão da existência de bens comuns pertencentes à humanidade, que transcende fronteiras internas e externas. Neste sentido:

[...] se torna cada vez problemático discernir o que é de interesse geral ou nacional do que seja interesse local e regional. Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, abrangerem dois ou mais deles. (SILVA, 2006, p.478).

Em que pese tal afirmação, o fato é que existe uma sistematização discriminada das Competências dos entes federativos brasileiros – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios - na Constituição Federal, e no que concerne à atuação do Estado brasileiro no cenário internacional, observa-se uma marcada preponderância da União nestes assuntos.

A leitura do art. 21, I combinada com a dos incisos VII e VIII do art. 84 da Constituição Federal corrobora com a afirmação supra. Depreende-se dos mesmos que cabe tão somente à União, através do Presidente da República e de seus Ministros de Estado, a manutenção das relações com Estados estrangeiros e a participação em organizações internacionais através da celebração de tratados, convenções e atos internacionais.

Atentando-se para o fato de que a Competência material exclusiva, presente em todo o Art. 21 da CF-1988 e pertencente apenas à União, sem nenhuma possibilidade de delegação para Estados e Municípios, como assevera Agra (2006, p.243), se interpretada em conjunto com o art.84, VII e VIII, confere certa discricionariedade ao Presidente da República no que concerne à elaboração de sua política externa, cujos ditames gerais devem se subordinar aos Princípios Constitucionais Internacionais da República Federativa do Brasil, presente no art. 4º.

Esta personificação institucionalizada de condução das relações internacionais do Brasil à Presidência da República, ainda que tangida pelos Princípios Constitucionais Internacionais, marca nossa política externa de inegável personalismo. É, portanto, neste sentido que se pode compreender parte da dimensão da chamada “Política Externa Federativa”, aqui compreendida como a tentativa de um diálogo cooperativo entre a União e as demais unidades políticas subestatais brasileiras em questões de política externa.

A discricionariedade de natureza constitucional da Presidência da República em elaborar a forma de inserção internacional da República Federativa do Brasil não inviabiliza sua decisão em tratar tal questão com governadores e prefeitos, objetivando a coordenação de um processo que se tornava cada vez mais evidente: a Paradiplomacia.

Melo Romão (2009, p.93), por exemplo, afirma que a preocupação do governo central com relação às questões paradiplomáticas brasileiras motivou o governo do Exmº Sr. Fernando Henrique Cardoso a criar no ano de 1997⁵⁸ a Assessoria de Relações Federativas – hoje Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)⁵⁹ - que passou a funcionar junto ao Ministério das Relações Exteriores com o objetivo de acercar o governo central com Estados membros e Municípios.

De acordo com Castelo Branco (2008, p.92), foram criados oito escritórios regionais que deveriam funcionar como “Embaixadas Federativas” dentro do país. Os Estados federados

⁵⁸ Através do Decreto nº 2.246 de 09.06.1997, substituído pelo Decreto nº 3.414 de 14.04.2000.

⁵⁹ Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares>

que dispunham destes escritórios em outubro de 2001 eram: Amazonas, Minas-Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Esta iniciativa foi ampliada no governo do Exm^o Sr. Luís Inácio Lula da Silva com a promulgação do Decreto nº 4.749, pois a ARF sofreu uma ampliação, sendo unificada à Assessoria de Relações Parlamentares com a criação da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Diplomáticos. Também foi criado durante este governo, através do Decreto 4.607/2003, a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF) como um órgão da Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil, que hoje, devido a Lei 10.869/2004, passou a fazer parte da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais.

A nova abrangência e incentivo à prática paradiplomática brasileira é explicada como um reflexo do Paradigma Logístico de inserção Internacional do Brasil a partir do século XXI, que tem tido ênfase nestes dois últimos governos e que “transfere à sociedade e a seus agentes as responsabilidades do desenvolvimento, sem deixá-los à mercê do mercado porque lhes dá suporte em sua ação externa” (CERVO, 2008, p.16).

As unidades políticas subestatais brasileiras passaram a ser encaradas, portanto, como potencializadoras da política externa do Brasil, país que adotou o conceito de “Política Externa Federativa” na tentativa de harmonizar a política externa central com a de suas estâncias federais, incitando-as a uma coordenação – ainda que não haja previsão constitucional expressa neste sentido. Destarte:

Os benefícios gerados por esta articulação, ainda que atualmente ocorram em escala mínima, já incidem concretamente no fortalecimento da integração regional no âmbito do Mercosul e da Unasul e poderiam ser ampliados a outros países e blocos regionais (África, Ibas, China, União Européia). (KLEIMAN, 2009, p.101).

A Política Externa Federativa tem sido, portanto, o caminho encontrado pelo Estado brasileiro, cômico da ausência de regulamentação constitucional expressa a respeito da atuação externa de seus entes federados, na tentativa de coordenar as ações paradiplomáticas dos Estados-membros e Municípios tanto às posturas governamentais apregoadas para a política externa do país, quanto às prioridades agendadas para as suas relações internacionais.

Ainda, é interessante observarmos que o Poder Executivo Federal abre outra margem para a atuação das unidades políticas subestatais brasileiras. A assinatura do Protocolo de Cooperação entre o governo federal e as regiões italianas de Úmbria, Marche, Toscana e Emília-Romanha em julho de 2004, derivado do Acordo Quadro Brasil-Itália tem reunido os governos estaduais do Amazonas e Piauí, e alguns Municípios das regiões Sudeste e Norte

com estes governos não-centrais italianos no intuito de adaptar as políticas públicas destes entes federados brasileiros às estratégias utilizadas na Itália.

De acordo com Kleiman (2009, p.110), este acordo envolve a realização de seminários, missões técnicas nos territórios selecionados e estudos nas regiões italianas, elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento territorial e ainda a busca de financiamento para os projetos com a participação dos atores envolvidos no processo. Tal acordo explicita tanto o reconhecimento externo da Paradiplomacia pelo Estado brasileiro quanto um suporte interno para a realização de tais atos internacionais.

Estas iniciativas oficializadas através de um aporte político da Presidência da República no que lhe é constitucionalmente permitido, está a conferir legitimidade tácita às inserções internacionais de Estados-membros e Municípios brasileiros e, ainda que possa vir a ser considerada louvável, não exclui a realidade de que a Paradiplomacia no Brasil ainda carece de contornos claros em termos jurídicos, fato que engendra uma problemática deveras interessante, porque expõe claramente a antecipação de acontecimentos no mundo fático sem a devida correspondência legitimadora expressa na ordem jurídica constitucional.

Sendo evidente a falta de suporte jurídico constitucional claro tanto para referendar internamente a Paradiplomacia quanto para delinear seus contornos efetivos, houve alguns projetos de normatização do fenômeno no Congresso Federal.

Conforme deixa entrever Castelo Branco (2008, p.113), a primeira tentativa de institucionalização de uma Paradiplomacia mais abrangente no Brasil se deu com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 475/2005, de autoria do Deputado Federal André Costa do Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro. Este deputado pretendia inserir na Constituição Federal através de uma Emenda Constitucional – a única forma possível de alteração do texto jurídico maior do país, cujo procedimento e limitações materiais vêm dispostos no Art.60 da CF-1988 - um parágrafo 2º ao art. 23 para permitir que Estados federados, Distrito Federal e Municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Observe a dicção deste referido parágrafo na PEC 475/2005:

Art. 23.

§2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei. (BRASIL, 2012).

Esta PEC explicitava a intenção de regulamentar a ação paradiplomática dos Entes federados brasileiros à moda Suíça,⁶⁰ ou seja, delimitando uma atuação internacional de âmbito subestatal nos limites das Competências estatuídas para os Estados membros, Municípios e para o Distrito Federal na Constituição, após autorização prévia da União. A PEC 475/2005 recebeu parecer negativo da Comissão de Constituição e Justiça e não foi aceita pela mesa diretora da Câmara dos Deputados, apesar de constituir-se em uma explícita abrangência à forma de Paradiplomacia instituída neste País.

Foi considerada – atente-se – como um grave atentado ao pacto federativo nacional pelo fato de a Constituição Federal já permitir a prática de atos internacionais às Unidades Políticas Subestatais brasileiras nos limites de sua Competência federativa. O parecer desfavorável à PEC 475/2005, elaborado pelo relator Ney Lopes, do Partido da Frente Liberal do Rio Grande do Norte, considerou tal proposta inconstitucional pelo fato de requerer a “prévia autorização da União”, fato que para ele se faz desnecessário pelo fato de a Constituição Federal possibilitar uma atuação internacional para os Estados membros e Municípios do Estado brasileiro, nos limites de suas Competências. Observe a dicção de parte do referido parecer:

[...] Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...). A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites: a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V); b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República. Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais. De resto, certamente não caberia aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios celebrar, por exemplo, atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda. Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência. É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional. Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado, etc (...)). Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada). Assim, a sugestão de

⁶⁰ A Paradiplomacia goza de status constitucional na Confederação Suíça, podendo os Cantões tratar internacionalmente com outras unidades políticas subestatais somente após a autorização da Confederação.

“autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais. (BRASIL, 2012).

Como se pode ver, a exegese da Constituição feita pelo relator deste parecer da PEC 475/2005 evidenciou uma suposta unidade do texto constitucional, seu sentido e alcance. É o chamado método sistemático de interpretação constitucional, que prestigia a unidade do organismo jurídico, composto de vários sistemas normativos que devem ser conjuntamente relacionados e analisados pelo intérprete, o que propicia a fixação do sentido e alcance da norma. Portanto:

Uma norma constitucional, vista isoladamente, pode fazer pouco sentido ou mesmo estar em contradição com outra. Não é possível compreender integralmente alguma coisa [...] sem entender suas partes, assim como não é possível entender as partes de alguma coisa sem a compreensão do todo. A visão estrutural, a perspectiva de todo o sistema, é vital. (BARROSO, 1996)

Exercendo o Congresso Nacional o controle político das normas através dos pareceres emitidos pela Comissão de Constituição e Justiça e adotando-se a interpretação sistêmica da Constituição Federal no que concerne ao exercício da Paradiplomacia pelas unidades políticas subestatais brasileiras, há um evidente aporte legitimador daqueles que elaboram as normas jurídicas pátrias e, ao menos teoricamente, deram o sentido a existência das mesmas.

Outra proposta que denota tal interpretação constitucional de abranger surgiu a partir dos trâmites legais do Projeto de Lei nº98/2006 do Senado. Apesar de tratar, conforme assevera Castelo Branco (2008, p.107-108), de uma proposta legislativa que tinha o fito de dirimir as divergências doutrinárias e jurisprudenciais em relação a vários pontos da aplicação dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro e de não mencionar em nenhum momento a participação dos entes federados brasileiros nas relações exteriores do país; recebeu um parecer elaborado pelo Senador Arthur Virgílio, do Partido da Social Democracia Brasileira do Amazonas, que pugnava pela sua aprovação mediante um substitutivo, propondo no parágrafo único do art. 5º a proibição de celebração de tratados pelos entes da federação brasileira.

Este substitutivo foi submetido a três novos pareceres, pronunciando-se os relatores que a referido artigo supracitado era criador de tratados especiais, não possuindo consequência prática, consubstanciando-se, portanto, como carente de finalidade, opinando ao final pela sua

prejudicialidade,⁶¹ pugnando ao final pela sua rejeição. Assim, o Projeto de Lei 96/2008 e seu emblemático artigo 5º e parágrafo único – que vedava a prática da paradiplomacia - foi rejeitado pela sua inconstitucionalidade nos termos do parágrafo 1º do art. 101 do Regimento Interno do Senado, encaminhado definitivamente ao arquivo em 05 de maio de 2010.

Assim, ainda que a inexistência de normas constitucionais explícitas permitindo ações paradiplomáticas diferentes daquelas de natureza financeira submetida à aprovação do Senado Federal problematizem a constitucionalidade de acordos paradiplomáticos de outras naturezas, maximizar tal questão pode vir a ser contraproducente em face de benefícios reais auferidos pelos Estados-membros e Municípios nos dias de hoje.

Destarte, o diálogo entre a submissão à Lei e a abertura para as transformações diversas faz-se presente na nossa Constituição Federal, concebida como uma ordem jurídica fundamental, material, aberta e de determinada comunidade, consubstanciando-se como ordem jurídica ou plano estrutural. Neste sentido, este estatuto jurídico-político vem sendo interpretado como um sistema unívoco, integrado, questão que vem a arrefecer a consideração da Supremacia estanque das normas constitucionais sem a análise de princípios e valores por ela defendidos.

Portanto, é segundo tais premissas que o exercício de outras formas de inserção internacional pelos Estados-membros e Municípios brasileiros vem sendo considerado legítimo dentro da ordem política de atuação destes entes federados.

⁶¹ Declaração, pelo Presidente da Casa, ou de Comissão, de que determinada matéria pendente de deliberação está prejudicada em virtude da perda de oportunidade de apreciação ou de prejulgamento pelo Plenário ou comissão; da declaração de prejudicialidade cabe recurso para o Plenário.

CONSIDERAÇÕES

A realidade da Paradiplomacia no mundo nos permite observar a mudança efetuada pelo Estado e pelas relações internacionais no transcorrer do tempo histórico. Paradigmas como a Soberania, a Personalidade Jurídica de Direito Internacional, a Capacidade para tratar e os perfis clássicos das formas de Estado unitária e federal tem sido remodelados pelas implicações internas e externas resultantes da interdependência crescente entre os diversos atores do cenário internacional promovido pelo acirramento da Globalização no mundo.

Paulatinamente, as unidades políticas subestatais tem se arvorado num papel internacional, constituindo-se como atores partícipes da realidade internacional e adquirindo mesmo aspectos até então concernentes aos Estados, como a capacidade para tratar, elemento idiossincrático da Personalidade Jurídica de Direito Público. A Globalização, obviamente, tem elevado o aumento das relações transnacionais, encadeando localidades, regiões, Estados distintos numa lógica produtiva de escala planetária, assim como suas sociedades, culturas e valores, influenciando inevitavelmente tanto na realidade externa quanto dentro dos próprios Estados.

Assim, na Sociedade Internacional outrora marcada pela preponderância dos Estados como seus criadores e detentores de direitos e deveres na regência harmônica da mesma, as unidades políticas subestatais paulatinamente vem se fazendo presente, trasladando para o âmbito internacional as competências internas que lhes são outorgadas pelos Estados nos quais se situam. Tal fato implica claramente na pulverização da Personalidade Jurídica de Direito Internacional Público, que na contemporaneidade deixa de ser prerrogativa unívoca dos Estados em sua modalidade originária e Organizações Internacionais, em sua modalidade derivada, passando a ser ontologicamente constitutiva das parcelas territoriais administrativas internas dos Estados, atores que, até então, não tinham voz na Sociedade de Estados.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ARGENTINA. Constitución (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em:< http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BADIE, Bertrand. *Da Soberania a competência do Estado*. In: SMOUTS, Marie-Claude. *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BELGIQUE. Sénat. *La Constitution Belge*. Disponível em:< http://www.senate.be/doc/const_fr.html>. Acesso em: 11 dez. 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política I*. Tradução de Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 07 nov. 2012.

_____. MRE – Divisão de Atos Internacionais. *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*. Disponível em:< <http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. Câmara dos Deputados. *Projetos de Lei e outras proposições: Proposta de Emenda à Constituição nº475/2005*. Disponível em:< <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/353232.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2012.

_____. Senado Federal. *Parecer nº de 2009*. Disponível em:< <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/69927.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2012.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n.51, p.8-25, 2008.

CRAVINHO, João T. Gomes. *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

CATALUNYA, Generalitat de Catalunya. *Estatuto de Autonomia*. Disponível em:<<http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/>>. Acesso em 06 dez. 2012.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n.51, p.8-25, 2008.

COSTA, Valeriano. *Federalismo*. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. / orgs. Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung; Editora da UNESP, 2004. p.173-183.

CRAVINHO, João T. Gomes. *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DUPAS, Gilberto. *Atores e Poderes na nova ordem global. Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

ESPAÑA, Congreso. *Constitución Española*. Disponível em:<<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

FRANCE. *Conseil Constitutionnel – texte integral de la Constitution de 1958*. Disponível em:<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>>. Acesso em: 10 dez 2012.

FRIEDE, Reis. *Curso de Ciências Políticas e Teoria Geral do Estado: Teoria Constitucional e Relações Internacionais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

GALICIA, Xunta de Galicia. *Estatuto de Autonomía de 1981*. Disponível em:<<http://www.xunta.es/titulo-preliminar>>. Acesso em 06 dez. 2012.

HOCKING, Brian. *Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais*. In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais* / orgs. Tullo Vigevani et al. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.77-107.

IBGE. *IBGE Cidades@*. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 08 dez. 2012.

KEATING, Michel. *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*. In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais* / orgs. Tullo Vigevani et al. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p. 49-76.

KLEIMAN, Alberto. *A cooperação internacional federativa como política de Estado*. In: *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*/ orgs. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues et al. São Paulo:Desatino, 2009. p. 99-118

KUGELMAS, Eduardo; SIMÃO BRANCO, Marcello. *Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo*. In: *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e*

Mercosul/ orgs. Luiz Eduardo Wanderley e Tullo Vigevani. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p.161-188.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. *Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas*. In: *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul/ orgs. Luiz Eduardo Wanderley e Tullo Vigevani*. São Paulo: EDUC;Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p.131-160.

MEIRELLES RIBEIRO, Maria Clotilde. *A ação internacional das unidades subnacionais: teorias e visões sobre a Paradiplomacia*. In: *Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB)*. vol. 10, nº2. Brasília: IREL, 2008. p.160-184.

MELO ROMÃO, Wagner de. *O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras*. In: *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras/ orgs. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues et al*. São Paulo:Desatino, 2009.p.47-56.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MERCOCIUDADES. *Portal de las Ciudades*. Disponível em:<<http://www.mercocidades.org/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=2>>. Acesso em: 02 dez 2012.

MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Tradução de Ivone Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 1981.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO E SILVA, G. E do. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

NEVES, Gustavo Bregalda. *Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ONU – BRASIL. Carta da ONU (1945). *Carta das Nações Unidas*. Disponível em:<http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 05 dez. 2012.

PAÍS VASCO, Parlamento Euskadi. *Estatuto de Autonomía*. Disponível em: <http://www.parlamento.euskadi.net/pdfdocs/c_estatuto.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional*. In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais / orgs. Tullo Vigevani et al*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.283-312.

PRIETO, Noé Conago. *O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental*. In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais / orgs. Tullo Vigevani et al*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.251-282.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva: 2002.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro*. In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais / orgs. Tullo Vigevani et al.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.441-462.

_____. *Política Externa Federativa: análise de relações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. São Paulo: PUC, 2004 (tese de doutorado). Disponível em:<http://www.cebri.org.br/pdf/315_PDF.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2012.

SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SEGURA, Caterina García. *La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales*. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco. In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais / orgs. Tullo Vigevani et al.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.211-250.

SILVA, G. E. do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito internacional público*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SILVA NUNES, Carmen Juçara da. *A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. 2005. 163p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SMOUTS, Marie-Claude. (org.). *As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Editora Univ. de Brasília, 2004.

SUISSE. Législation. *Constitution fédérale de la Confédération suisse*. Disponível em:<<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/index.html>>. Acesso em: 11 mar. 2010.

VENOSA, Sílvio de Sávio. *Direito Civil: parte geral*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

WIGHT, Martin. *A política do Poder*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

YEPES, Bruno Pereira. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.