



**PARADIPLOMACIA E GLOBALIZAÇÃO: UMA NOVA PERSPECTIVA DO
FEDERALISMO MEDIANTE O REPOSICIONAMENTO DO ENTE
SUBNACIONAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

**PARADIPLOMACY AND GLOBALIZATION: A NEW PERSPECTIVE OF
FEDERALISM THROUGH THE REPOSITIONING OF THE SUBNATIONAL
ENTITY IN THE INTERNATIONAL SCENARIO**

Paulo Roberto Fontenele Maia*

Carlos Cesar Sousa Cintra**

RESUMO

O trabalho demonstra como a ordem mundial globalizada originou novas demandas e ampliou o foco de atuação dos governos subnacionais, sem confundi-la com política externa ou diplomacia, posto que exclusiva dos governos soberanos. À luz do federalismo, cunhou-se o conceito de paradiplomacia, a fim de distinguir as ações externas dos governos subnacionais dos atributos exclusivos do presidente. Partindo do método dedutivo, verifica que a globalização, somada ao conflito jurídico-político nos últimos anos, contribui para uma maior autonomia dos Estados-membro no contexto federativo brasileiro. Ao final, infere que o reposicionamento das unidades subnacionais pode fortalecer a soberania do próprio Estado-nação.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Federalismo dinâmico. Entes subnacionais. Globalização. Estatocentrismo.

ABSTRACT

The work demonstrates how the globalized world order created new demands and expanded the focus of action of subnational governments, without confusing it with foreign policy or diplomacy. In light of federalism, the concept of paradiplomacy was coined in order to distinguish the external actions of subnational governments from the exclusive attributes of the president. Starting from the deductive method, it verifies that globalization, added to the legal-political conflict in recent years, contributes to a greater autonomy of the Member States. In the end, it infers that the repositioning of subnational units can strengthen the sovereignty of the nation-state.

* Procurador do Estado do Amapá. Mestrando em Processo e Direito ao Desenvolvimento pelo Centro Universitário Christus. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera –UNIDERP. Especialista em Direito Público com ênfase em gestão pública pela Faculdade Damásio de Jesus. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza. E-mail: paulomaia@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7810-3259>.

** Advogado. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará e do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). E-mail: cccintra@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8287-4697>.



Keywords: Paradiplomacy. Dynamic Federalism. Subnational entities. Globalization. Statocentrism.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização tem promovido uma ampliação dos atores políticos e econômicos no contexto internacional, inserindo no cenário mundial municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados-nação – único sujeito de direito internacional público até então.

O deslocamento espacial e temporal no mundo global aproximaram distâncias, pessoas e governos, possibilitando um diálogo direto entre todos no propósito de melhor satisfazer os interesses econômicos, ambientais e políticos locais e regionais.

Percebe-se, hodiernamente, um crescente aumento da aceitação dos entes subnacionais como sujeito de direito internacional, cuja atuação, a depender do contexto, pode complementar as políticas centrais do Estado-nação, ou desafiá-las.

Perante o mundo do “ser”, o ordenamento pátrio (mundo do “dever-ser”) disciplina a competência privativa do presidente da República para celebrar tratados, acordos, convenções ou mesmo qualquer ato internacional (art. 84, inciso VIII, CRFB), sendo o Estado-nação o único sujeito de direito internacional capaz de firmar qualquer ato jurídico no plano global.

Além do presidente da República, também pode representar o Estado-nação o plenipotenciário, desde que receba a carta plenipotenciária conferida pelo próprio chefe do estado. Com base no artigo 84 da CRFB, surge um impasse: entes subnacionais podem firmar atos como sujeitos de direito internacional? Qual o parâmetro e fundamento legal?

Independente da autorização constitucional, é inconteste que a aproximação entre assuntos internacionais e temas domésticos regionais aspiram cada vez mais à aceitação no plano internacional de outros sujeitos de direito internacional público, tais como os entes subnacionais.

Ocorre que a multilateralidade para celebrar atos negociais pode interferir na política externa de um país e, portanto, causar grave crise no estado federal a exemplo do que ocorreu

no passado durante o governo de Leonel Brizola, no Rio Grande do Sul, quando houve a estatização de duas subsidiárias das empresas multinacionais estadunidenses: a Companhia Energia Elétrica Rio-Grandense (CEERG), pertencente à Bond and Share, e a Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da International Telephone & Telegraph (ITT), transformando a empresa na Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT).

Por isso, mediante essa reconfiguração dos sujeitos de direito no plano internacional, surge mais uma crise no âmbito do federalismo assimétrico brasileiro. Para compreender a interface da globalização no modelo de estado federado, é fundamental reforçar o federalismo enquanto processo dinâmico e contínuo de formação e formatação do Estado-nação.

O presente artigo parte de uma pesquisa qualitativa, de método dedutivo e de uma revisão bibliográfica, estruturando-se em três tópicos que gradativamente vão adentrando no cerne central da problemática já exposta.

Inicialmente se discutirá o plano constitucional e a competência privativa do presidente da República para legitimação de atos internacionais.

Por sua vez, a segunda seção tratará do fenômeno da globalização, distinguindo o ambiente transnacional do internacional. Aqui se evidenciará também como os mercados transnacionais impactam os estados federados no contexto do mundo globalizado.

No terceiro e último tópico, serão apresentadas possibilidades de revalorização do federalismo, apontando diferenças entre a paradiplomacia e a protodiplomacia. Além disso, pretende-se sugerir casos de atuação própria dos entes subnacionais no cenário internacional. A seção ainda se ocupará em demonstrar que o reposicionamento internacional das unidades subnacionais, ao invés de enfraquecer o estado federal, pode fortalecer a soberania do próprio Estado-nação através da “política externa federativa”.

2 ESTADO FEDERADO E A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS, TRATADOS E ATOS INTERNACIONAIS



Conforme determina a Constituição Federal (CF) no art. 84, VII, compete privativamente ao presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988). Mas se pode perguntar: se a competência é privativa, então existe possibilidade de delegação para outras autoridades?

A resposta é sim, pois competências privativas são passíveis de delegação. Para Afonso da Silva (2018, p. 480), “a diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável”.

À parte a probabilidade de delegação, o predito mandamento constitucional precisa ser lido em conjunto com a Convenção de Viena de 1969, da qual o Brasil é signatário. A referida convenção determina que para um ato internacional ser considerado válido é preciso: a) que as partes contratantes (estados ou organizações internacionais) tenham (1) capacidade para tal; b) que os seus agentes signatários estejam (2) legalmente habilitados (por meio de carta de plenos poderes, assinada pelo chefe do Executivo e referendada pelo ministro das Relações exteriores); c) que haja (3) mútuo consentimento (que se revela no livre e inequívoco direito de opção do estado, manifestado em documentação expressa); d) que seu objeto seja (4) lícito e materialmente possível (MAZZUOLI, 2007).

Do exposto, depreende-se que a capacidade é um dos quesitos imprescindíveis para a celebração de um tratado. Para Resek (2008, p. 18), atores ou partes, “em todo tratado, são necessariamente pessoas de direito internacional público: tanto significa dizer os estados soberanos – aos quais se equipara [...] a Santa Sé – e as organizações internacionais”. Assim, os verdadeiros atores ou partes de um tratado são os Estados-soberano e/ou as organizações internacionais.

Por ter competência privativa, atribuída pelo constituinte originário, para celebrar tratados, o presidente da República também é detentor de capacidade originária. No entanto, como pode haver delegação, tem-se, por outro lado, aqueles que possuem capacidade derivada. Possuem capacidade derivada o ministro das Relações Exteriores e os chefes de missão diplomática, esses com os mesmos poderes dos chefes de Estado ou de governo (dependendo de cada estado), desde que investidos em seus respectivos cargos.

A representação das partes no caso dos Estados-nação é feita pelo chefe de Estado e/ou plenipotenciário, que é o ministro de Estado responsável pelas relações exteriores, ou, mesmo, pelo chefe de missão diplomática. Nesses casos, tem-se a representação derivada.

Analisada essa situação, constata-se que o Estado age por meio de seus representantes. Os detentores de capacidade derivada são verdadeiros plenipotenciários, ou seja, verdadeiros detentores de plenos poderes. Contudo, é essencial aqui uma breve distinção. Em regra, os plenipotenciários precisam, para comprovar sua posição e agir em nome do Estado-nação, possuir uma carta especial, denominada *carta de plenos poderes*. Essa carta é redigida, a pedido do presidente da República, pela Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, devendo ser assinada pelo chefe da Nação e referendada pelo ministro das Relações Exteriores. Qualquer outra pessoa, ressalvado o ministro, que queira ser plenipotenciária, necessita da carta de plenos poderes, inclusive governadores e prefeitos, entre outros.

Portanto, formalmente, apenas o presidente da República e o ministro das Relações Exteriores podem firmar atos internacionais em nome do Estado-soberano e somente este detém personalidade de direito internacional público. Os demais, para terem capacidade ativa no plano internacional, precisam da carta de plenos poderes.

Nessa linha de pensamento, as partes, em todo tratado internacional, são, necessariamente, pessoas jurídicas de direito internacional público, a saber, os Estados-soberano (aos quais se equipara a Santa Sé) e as organizações internacionais, conforme a doutrina tradicional (RESEK, 2008).

Entretanto, deve-se ter em vista que o direito é manifestação da vida social. Deste modo, o direito internacional de hoje corresponde a uma determinada sociedade internacional, que se encontra em constante transformação.

3 A GLOBALIZAÇÃO E A PERSPECTIVA DINÂMICA DO FEDERALISMO

O direito internacional de hoje deve corresponder a uma sociedade internacional que se encontra em processo de constante transformação. Nesse contexto, Celso de Albuquerque



Mello (2004) afirma que a noção de sujeito de direito internacional apresenta uma dimensão histórica e sociológica.

De acordo com a perspectiva sociológica, inexistem sujeitos de direito, devendo-se sempre observar quais os poderes decisórios na vida internacional em um determinado momento histórico. Assim, sujeitos de direito são as forças sociais realmente influentes e atuantes no cenário internacional.

Por outro lado, sob a dimensão histórica, constata-se a efetiva alteração da composição da sociedade internacional ao longo da história.

Em decorrência de um processo de realocações nas relações de poderes entre os estados, os últimos duzentos anos presenciaram relativo detrimento de soberania destes, pois os governos centrais perderam a capacidade de controle total de seus territórios e as decisões políticas progressivamente passaram a fazer parte de uma extensa rede de relacionamentos que transpassaram seus limites e as fronteiras internacionais (KEATING, 2000).

Um “novo Estado” tomou forma por meio da “nova lógica estatal”, caracterizada por três pontos principais: primeiro, o Estado deixou de ser considerado um ente político isolado; depois, passou a ser influenciado por redes transnacionais e intergovernamentais de decisão; por fim, começou a maximizar as resoluções de conflitos graças à cooperação internacional (MARIANO, 2007).

O Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas do Sistema Internacional e não conseguiu mais prover bens e serviços essenciais às populações em sua totalidade. Afirma Brian Hocking (2004, p. 79), o “estatocentrismo” sofreu um revés e as relações internacionais passaram a ser um campo de atuação de “composição mista” de atores. Com o novo ordenamento, foi necessário abstrair a linha divisória entre nacional e internacional para se compreender as relações entre os sujeitos e atores internacionais.

A figura dos governos centrais e nacionais é imprescindível, mas o reordenamento de poder provocou resultados diretos nos estados, que se “moldaram” para permanecerem com extenso grau de influência nas relações internacionais. Um dos fatores que mais contribuiu para o esgarçamento das fronteiras estatais e a consequente descentralização foi, sem dúvida, a globalização.

Por globalização, entende-se:

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

De forma mais ampla, a globalização diz respeito à ação a distância, interdependência acelerada, compressão espaço-temporal, integração global, mundo em constante encolhimento, reordenação das relações de poder inter-regionais e consciência da situação global (HELD, 2001, p. 45-46 *apud* JUNQUEIRA, 2018).

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

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

[...] representa um sistema político, no qual estados fazem um pacto por meio da Constituição, criando uma associação ou aliança – a Federação – que, ao mesmo tempo, preserva a independência de cada estado membro e promove sua ligação, organizando-o por meio de um governo central. O governo federal representa unidade e centralidade, enquanto os governos estaduais caracterizam diversidade e autonomia (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 2).

É justamente no sistema federal que se debate com mais afinco a questão de um maior nível de autonomia, reconhecendo às subnacionalidades o exercício de poderes próprios e reservando ao poder central a prerrogativa de atuar com base no interesse nacional em sua totalidade (RABAT, 2002).



No âmbito do mundo globalizado, as relações internacionais não são mais exclusivamente capitaneadas por governos centrais, mas se caracterizam por uma adição entre a soberania estatal e as estruturas múltiplas de autoridade representadas por novos atores e focos de poder.

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

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

Segundo observa Rosenau (2000, p.14), “os debates sobre governança global se aventaram” e promoveram “deslocamento” de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional.

Nesse mesmo sentido, discorre Finkelstein (1995) sobre governança global: sua existência foi condicionada ao aumento do número de atores internacionais e à interconectividade dos processos decisórios interna e externamente aos estados.

A esse “deslocamento” de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional, pode-se atribuir ao que Carl Friedrich (1968, p.8, tradução nossa) chamou de *federalizing process* ou teoria do federalismo como processo:

[..] O federalismo não deve ser visto apenas como um padrão ou desenho estático, caracterizado por uma divisão de poderes particular e precisamente fixa entre os

níveis de governo. O federalismo é, também, e talvez principalmente o processo de federalização de uma comunidade política, isto é, o processo pelo qual várias comunidades políticas separadas entram em acordos para encontrar soluções, adotar políticas conjuntas e tomar decisões conjuntas sobre problemas conjuntos, e, inversamente, também o processo pelo qual uma comunidade política unitária se diferencia em um todo de organização federal. As relações federais são relações flutuantes na própria natureza das coisas [...].

Comenta Costa (2003, p. 20) que:

[...] Portanto, na aguçada perspectiva de Carl Friedrich, prevalece uma aposta na dimensão dinâmica do federalismo que, sobre colocar em segundo plano, praticamente anula e desqualifica a influência predominante exercida pelas estruturas formais atribuídas ao estado federal no tratamento doutrinário do federalismo; estruturas formais que não passariam de elementos estáticos sempre insuficientes para conceber um conceito naturalmente fluído, plástico, em constante desenvolvimento e vocacionado à acomodação de tensões políticos-jurídicas concretas.

Para se entender o mundo globalizado, é preciso reduzir a abordagem teórica do federalismo centrada na sua dimensão estática e abstrata do estado federal e ampliar para um outro plano não tradicional as noções de soberania e distribuição de competências.

Costa (2003, p. 21) conclui com essa ressalva.

Não é que a contribuição estática dos juristas seja absolutamente desprezível, mas sim a aceitação de que ela não se mostra a mais apropriada para monopolizar a apreensão do foco da problemática jurídica do federalismo atual no mundo globalizado. Logo, ou a dimensão estática interage com a sua dimensão dinâmica, ou estará irresistivelmente fadada à superação.

Para conceber a paradiplomacia como instrumento de deslocamento de competência parcial do ente central (União) para unidades periféricas (Estados-membro) ou até mesmo para uma mera compreensão dos atores no cenário internacional (sob o ponto de vista da capacidade para celebrar atos internacionais), é imperativo abarcar o federalismo na perspectiva dinâmica. Essa se propõe a prevalecer diante das insuficientes reduções conceituais produzidas pela perspectiva exclusivamente estática, que tende a aprisionar o federalismo em uma cadeia de abstrações jurídico-formais descomprometida com a realidade concreta.



4 A PARADIPLOMACIA COMO ALTERNATIVA AO FEDERALISMO ESTÁTICO

A paradiplomacia pode ser entendida como a interação dos entes subnacionais. No caso do Brasil, Estados, Distrito Federal e Municípios com entidades estrangeiras, públicas ou privadas, com o objetivo de promover políticas socioeconômicas de interesse regional ou local, independentemente da política externa comandada pelo Estado nacional (a República Federativa do Brasil, representada pela União) (BUENO, 2010).

Dessa forma, insere-se a paradiplomacia como uma das práticas alternativas que permitem uma releitura do Estado, visando promover uma melhor interação entre a esfera de poder central e o regional/local, bem como uma maior efetivação das políticas sociais.

O fenômeno da paradiplomacia é resultado natural de uma sociedade globalizada caracterizada pela marcante interdependência entre países localizados em diferentes continentes. A esse respeito, Bueno (2010, p. 308) esclarece que “a paradiplomacia é a arma empunhada por alguns desses novos atores como forma de serem bem-sucedidos em um mundo no qual a autoridade política e a divisão internacional do trabalho são marcadamente difusas”.

Países como Alemanha, Áustria, Bélgica, Suíça e Argentina já positivaram em seus ordenamentos a possibilidade de Estados-membro serem partícipes em atos internacionais. No Brasil, contudo, o avanço nas tratativas entre governos locais e Estados-soberano, quer dizer, a paradiplomacia aqui ainda não possui previsão constitucional ou legal.

Porém, a despeito da aduzida ausência de regulamentação, em diversas hipóteses os governos locais/regionais agem à revelia de autorização constitucional ou legal. Fala-se, então, em uma paradiplomacia não-institucionalizada.

Sob essa ótica, José Flávio Sombra Saraiva (2004, p. 139) ressalta que

[...] ganha força no Brasil, a diplomacia de múltiplas camadas, exercida em diferentes níveis do processo decisório. A *high politics*, encaminhada pela diplomacia estatal clássica no Itamaraty, aceita e acata, mas também reage e convive de forma cooperativa, com a diversidade da *low politics*, espaço natural dos entes subnacionais. Na acepção de Barros Leal Farias, que estudou de forma pioneira o caso brasileiro, a paradiplomacia federativa vem crescendo, ainda que de forma discreta.

Com efeito, os entes federativos não-centrais do estado brasileiro não poderiam ficar à margem do processo que irrompe em outras federações. Na verdade, no Brasil, além da tendência centralizadora do governo federal, que atrai para Brasília as tomadas de decisão, reforçando o déficit de consulta institucional e engajamento das secretarias estaduais e municipais nas questões afetas aos governos regionais/locais, e do extenso território e diversidade cultural brasileiros, sobressai a ilusória autonomia dos entes federados, que desprovidos de recursos suficientes para implementar suas políticas sociais, partem para uma atuação internacional em busca de auxílio, intercâmbio de experiências, tecnologias e aprimoramento humano.

É o caso, por exemplo, das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Ambas se encontram fora do eixo Centro-Sul, ao qual o país destina as prioridades em investimentos econômicos, tecnológicos e sociais.

Atente-se, portanto, que a paradiplomacia pode exercer um significativo impacto distributivo em favor dos estados que programarem a atuação internacional como política permanente de Estado. A política diplomática paralela, assim, pode ser um importante instrumento para “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III da CRFB) (BRASIL, 1988, n.p.).

Sobre o assunto, é digna de reflexão a seguinte advertência doutrinal:

[...] A esfera global pode ser utilizada por um determinado governo ou conjunto de governos de uma região subnacional para corrigir assimetrias no nível de desenvolvimento econômico de sua região em relação a outras regiões do mesmo país. Essa é, por exemplo, a situação da paradiplomacia de alguns estados da região Sul dos Estados Unidos e da região Nordeste do Brasil (TENDLER, 2002; MONTERO, 2000 *apud* BUENO, 2010, p. 46).

José Vicente da Silva Lessa (2002) registrou a existência de 65 (sessenta e cinco) ocorrências de atividade paradiplomática no Brasil, sendo 53 (cinquenta e três) com Estados (Alemanha, Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Espanha, Estados Unidos, França, Israel, Itália, Japão, Noruega, Paraguai, Polônia, Suíça e Ucrânia), 7 (sete) com municípios e 5 (cinco) com outros agentes.



Os acordos abrangem as seguintes áreas: geral, comércio, indústria (pequena e média empresa, *joint-ventures*, infraestrutura, energia, construção naval, zonas francas), agroindústria (pesca e agricultura), turismo, serviços (transportes e portos), meio ambiente, administração pública (planejamento urbano, segurança pública e legislação), governo (processo legislativo, processo eleitoral, políticas sociais e finanças públicas), educação, esporte e cultura, saúde e saneamento, ciência e tecnologia (informática) e integração regional.

Os objetivos, por sua vez, envolvem a cooperação técnica, científica e tecnológica, a promoção de intercâmbio, informações recíprocas, investimentos e capacitação. Enquanto a paradiplomacia visa a ampliar e/ou complementar políticas públicas de responsabilidade do ente central, o termo protodiplomacia almeja a secessão, através de políticas públicas locais contrárias à diplomacia nacional.

Esse protagonismo direto dos Estados com as entidades internacionais não deixa de ser, ao mesmo tempo, uma resistência e uma crítica dos entes subnacionais à excessiva centralização da política externa nas mãos da União. Trata-se, no fim, de uma verdadeira “chamada” sobre o próprio federalismo brasileiro, baseado, sobretudo, no fato de que a “despeito de buscarem interesses particulares e individuais, a atuação internacional dos atores subnacionais não é necessariamente uma ameaça ao estado nacional” (BUENO, 2010, p. 58-59).

A tendência de flexibilização das competências constitucionais e de revisão do federalismo brasileiro é um movimento que tem se fortalecido nos últimos anos e encontrado apoio tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo, da União e dos estados.

Por sua vez, o Judiciário não está desconectado desta realidade e suas decisões durante a pandemia do novo coronavírus têm caminhado nesta direção, como restou configurado na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF (BRASIL, 2020, n.p.):

Constitucional. Pandemia do novo coronavírus (Covid-19). As regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (arts. 1 e 18 da CF). Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1, da CF). Cautelar parcialmente concedida.

1 Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de Covid-19 [...].

Assim, com a redução do poder, que antes era quase totalmente concentrado nas mãos da União, a descentralização demonstra ser um caminho irreversível no sentido de aperfeiçoamento do federalismo cooperativo que, ao menos em tese, foi adotado na Constituição de 1988.

Destaca-se, de acordo com Paquin (2004, p. 207-208 *apud* JUNQUEIRA, 2018, p. 50):

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

Junqueira constata que: “[...] ao invés de uma ameaça, a paradiplomacia pode ser observada como uma oportunidade de controle e resolução de conflitos internos” (JUNQUEIRA, 2018, p. 52).

Por fim, a paradiplomacia evidencia um federalismo multinível, ou seja, revela a necessidade de uma melhor e constante interação entre diferentes esferas políticas, sinalizando que o estado (poder central) não monopoliza mais todas as prerrogativas decisórias.

Infere-se então:

[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas



funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional (MARKS, 1993, p. 392 *apud* JUNQUEIRA, 2018, p. 54).

Carlos Alberto Simões de Tomaz (2005) salienta que na falta de formulação de políticas públicas satisfatórias pelo ente central, caberia aos entes subnacionais, invocando o princípio da subsidiariedade, a atuação direta a fim de bem satisfazer as demandas sociais locais.

Em que pese o prefixo “para”, confusamente, remeter a alguma iniciativa paralela ou ilegal, em verdade ele fortalece o aspecto subnacional no país e, concomitantemente, aviva a noção de que atividades realizadas pelos entes federativos vão majoritariamente ao encontro das diretrizes propostas e defendidas pela União. O reposicionamento internacional das unidades subnacionais ao invés de enfraquecer o estado federal, pode favorecer o fortalecimento da soberania do próprio Estado-nação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A paradiplomacia, em linhas gerais, visa a complementar ações do ente central cujos objetivos perpassam a cooperação técnica, científica e tecnológica, a promoção de intercâmbio, informações recíprocas, investimentos e capacitação.

Todavia, afigura-se insuficiente essa atuação do governo central, que deve indicar de forma mais efetiva, a vontade de construção de um novo paradigma, apto a propiciar melhor articulação e maior fortalecimento do federalismo brasileiro.

Com o propósito de conferir maior capacidade de articulação e segurança jurídica aos entes subnacionais, deve-se propor a institucionalização, a institucionalização da paradiplomacia, que pode ser efetivada por meio da edição de uma emenda constitucional que consagre a extensão aos estados e aos municípios do poder de negociar tratados no âmbito de sua competência material e legislativa.

E tal concepção não configuraria ofensa à forma federativa de estado, mas sim fortalecimento da federação, na medida em que, em consonância com o princípio da subsidiariedade, proporcionaria aos estados-membros e aos municípios o efetivo exercício de

sua autonomia, diversas vezes prejudicado pela escassez de recursos e por uma atuação centralizadora e burocrática da União.

Obviamente, a atividade paradiplomática estaria sujeita às limitações. Assim, eventual onerosidade não ultrapassaria a barreira da autonomia. Ou seja, os entes federados regionais/locais não poderiam se obrigar externamente em extensão maior do que aquela que internamente, em decorrência de sua autonomia, podem fazê-lo, sem que, para tanto, necessitem do aval do poder central. Nas operações externas de natureza financeira, a Constituição Federal exige a autorização pelo Senado (art. 52, inciso V), porque o endividamento, neste caso, exige a presença da União como garantidora.

Por fim, verifica-se a inexistência de soluções simples, que se fazem, porém, necessárias para acompanhar as mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas das últimas décadas, que fizeram emergir novas realidades, já presentes na realidade brasileira, a despeito do esforço do governo central em suprimi-las.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.343-DF. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Relator: Ministro Marcos Aurélio. Diário Oficial da União [DOU], Publicado em: 01/06/2020, Edição: 103, Seção: 1, Página: 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decisooes-259487427>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BUENO, I. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA**. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2010.

COSTA, Gustavo Cavalcanti. **O federalismo dinâmico regional: o processo federativo no constitucionalismo brasileiro**. 2003. 162fl. Dissertação (Mestrado em Direito), UFPE, Recife-PE, 2003. Disponível em:



https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4313/1/arquivo5467_1.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

FINKELSTEIN, L. What is global governance? *Global Governance*, **Ann Arbor**, v. 1, n. 3, 1995, p. 367-372.

FRIEDRICH. **Trends of federalism in theory and practice**. London: Frederick A. Praeger Publishers, 1968, p. 3-10.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. 2011. 276 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *In: VIGEVANI, T. et al. (org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ; editora Unesp; Edusc, 2004, p. 77-107.

JUNQUEIRA, C. G. B.; MARIANO, K. L. P. A internacionalização dos entes subnacionais federativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. *In: Congresso Latino-americano de Ciência Política. Anais...* Montevideu: Asociación Latino-americana de Ciencia Política, 2017, p. 1-20.

JUNQUEIRA, C. G. B. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB**, São Paulo, n. 83, 2018, p. 43-68. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11093-paradiplomacia-a-transformacao-do-conceito-nas-relacoes-internacionais-e-no-brasil/file>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, Tese do XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, dez. 2002.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. *In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (orgs.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 11-28.

MARIANO, K. L. P. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, 2007, p. 123-168.

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. *In*: WANDERLEY, L. E. W.; VIGEVANI, T. (Eds.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: Ediora Unesp, 2005, p. 131-160.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, v. 1.

PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL, 6., 2007, Sergipe, **Anais...** Sergipe: Editora UFS, 2007. p. 1-23.

RABAT, M. N. **A Federação: centralização e descentralização de poder político no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2000, p. 11-46.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 47, n. 2, jul./dez., 2004, p. 131-162. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a05.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Alopoiese das relações internacionais: validação de procedimentos extradogmáticos em decorrência de novos paradigmas nas concepções de direito e de soberania**. 2005. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/9893>. Acesso em: 14 jan. 2022.