

Beatriz Souza Costa
José Antonio Moreno Molina
Roberto Correira da Silva Gomes Caldas
(Coords.)

Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

**DESARROLLO EN BRASIL, ESPAÑA
Y LA UNIÓN EUROPEA:
hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible**

**DESARROLLO EN BRASIL, ESPAÑA
Y LA UNIÓN EUROPEA:
hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible**

Beatriz Souza Costa

José António Moreno Molina

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas

(Coords.)



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

Cuenca, 2021

Índice

A atuação dos entes subnacionais no processo de integração regional: a paradiplomacia. <i>Carlos Alberto Simões de Tomaz e Renata Mantovani de Lima</i>	17
A atuação socio ambiental das empresas transnacionais na ótica dos direitos humanos. <i>Marcelo Benacchio e Renata Mota Maciel Dezem</i>	35
Avances hacia el derecho global de la contratación pública. <i>José Antonio Moreno Molina</i>	53
Compliance tributario y contratación pública en España. <i>Pedro José Carrasco Parrilla</i>	63
El Constitucionalismo Subnacional en los Estados federales. <i>José Adércio Leite Sampaio</i>	93
El plan estatal para el impulso en España de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. <i>Dr. Francisco Puerta Seguido</i>	115
La economía circular: hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea. <i>Carlos Francisco Molina del Pozo</i>	135
L'application du principe de precaution par l'arbitre du mercosur. <i>Liziane Paixão Silva Oliveira</i>	147
La protección del patrimonio cultural imaterial in Brasil: la fiesta de la vaquejada. <i>Beatriz Souza Costa</i>	159

Los biocarburantes como alternativa energética en el contexto de la Unión Europea y de Brasil. <i>Daniel Amin Ferraz e Izabel Rigo Portocarrero</i>	175
O papel dos programas de ação ambiental para o aperfeiçoamento do espaço ambiental comum europeu. <i>Jamile Bergamaschine Mata Diz, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas e Bruna Pirfo Lima Fontes</i>	187
O déficit democrático das políticas públicas de combate à biopirataria no Brasil. <i>Rubens Beçak e Guilherme de Siqueira Castro</i>	199

A atuação dos entes subnacionais no processo de integração regional: a paradiplomacia

Carlos Alberto Simões de Tomaz¹
e Renata Mantovani de Lima²

https://doi.org/10.18239/jornadas_2021.28.01

SUMÁRIO: Introdução. 1. Paradiplomacia. 2. Revisitando conceitos básicos da federação: o princípio federativo, princípio unitário e o princípio da subsidiariedade. 3. A institucionalização da paradiplomacia nas constituições da Alemanha, Bélgica, Suíça e Argentina. 3.1 A paradiplomacia institucional alemã. 3.2 A paradiplomacia institucional belga. 3.3 A paradiplomacia institucional suíça. 3.4 A paradiplomacia institucional argentina. 4. A paradiplomacia não institucionalizada. 5. A paradiplomacia não institucionalizada no Brasil. Conclusões. Referências.

INTRODUÇÃO

O destaque da agenda do terceiro milênio encontra-se sem dúvida, voltado para a problemática dos direitos humanos. A preocupação com a fundamentabilidade dos direitos humanos concebidos como normas de natureza supraconstitucional vinculadas à essencialidade de uma vida digna tem fervilhado as relações internacionais.

Nesse quadro, governos não-centrais, igualmente denominados entes subnacionais, têm voltado a atenção para o plano internacional, travando relações com outros entes federados regionais ou mesmo com governos centrais de outros Estados. Estas relações vão desde viagens e visitas oficiais, atividades promocionais em feiras e eventos e até a celebração de compromissos internacionais, fenômeno designado como paradiplomacia.

Neste artigo, a partir de uma análise lógico-dedutiva, enfrentar-se-á a paradiplomacia institucionalizada nas constituições de alguns Estados europeus e latino-americanos, bem como se examinará a expansão da paradiplomacia não institucionalizada, vale dizer, deflagrada por unidades federadas regionais ou locais mesmo à ausência de previsão constitucional expressa para tanto, como é o caso do Brasil, onde a Constituição comete a competência internacional ao governo central (a União) e, não obstante, a expansão do fenômeno é constatada.

1 Mestre em Direito das Relações Internacionais (UNICEUB/DF). Doutor em Direito Público (UNISINOS/RS). Pós-Doutor em Filosofia do Direito (Universidade de Coimbra). Professor da Universidade Vila Velha/ES. Magistrado.

2 Mestra e doutora em Direito Internacional (PUC/MG). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais) da Universidade de Itaúna – UIT/MG. Advogada.

Aposta-se, em conclusão, na validação da paradiplomacia como procedimento extradoméstico essencial ao processo de integração regional em defesa da efetividade dos direitos humanos.

1. A PARADIPLOMACIA

Tradicionalmente as relações internacionais sempre se comportaram no âmbito da competência dos governos centrais dos Estados federados e são desenvolvidas sob os auspícios da atividade diplomática. Todavia, a partir das últimas duas décadas do século passado e do vigente processo de globalização, os governos não centrais passaram a exercer uma série de contatos com outros governos igualmente locais ou até mesmo com governos soberanos de outros Estados diante das novas demandas globais e face à seus interesses específicos. A esse fenômeno, tem-se chamado de paradiplomacia, diplomacia não central, relações internacionais de entes sub-estatais ou diplomacia paralela, dentre outras denominações, como faz ver Ugaldi Zubiri, para quem esta atividade de atores não centrais no plano internacional tem com causa *um complejo conjunto de motivaciones de índole político, económico-comercial y cultural*.³

Segundo Lessa, a expressão paradiplomacia “foi trazida ao centro do debate acadêmico pelo basco Panayotis Soldatos para designar a atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes Estados”.⁴ Efetivamente, foi sob o influxo dos ideais e práticas da região Basca, na Espanha, e da Baviera, na Alemanha, que a atividade adquiriu contornos que se expandiriam pelos quadrantes do planeta; seja no eixo norte-norte, entre regiões de países desenvolvidos (a experiência internacional dos Estados federados dos EUA e das províncias canadenses, sobretudo Ontário e Quebec ou mesmo os acordos entre as regiões de Estados da Europa); seja no eixo sul-sul, no âmbito dos países periféricos (como, por exemplo, os acordos de cooperação entre os Estados federados do sul do Brasil e as províncias fronteiriças da Argentina); e ainda na vertente norte-sul, divisando-se, aqui, a guisa de exemplo, a existência de ajustes entre regiões de Estados europeus e Estados e Municípios brasileiros.

Não obstante, a ideia imanente ao étimo paradiplomacia vem do final da década de cinquenta e início dos anos sessenta, muito antes mesmo do irrompimento do fenômeno no final do século passado. Com efeito, segundo dados do *Instituto de Ciencias Políticas y Sociales para el Desarrollo Bonaerense* – INDEB, uma das regiões mais exitosas no que pertine à cooperação binacional é a do Distrito de Steinfurt (região fronteiriça entre a Alemanha e a Holanda), onde se registram tratados de cooperação inter-regional há mais de quarenta anos. Esses acordos fundavam-se na integração de regiões naturais que se encontram separadas pelas fronteiras nacionais e se referiam ao mercado do carvão e do aço, matérias primas comuns.⁵

Duchaceck, segundo Krämer, *estabelece uma diferencia entre la paradiplomacia transfronteiriiza, la transregional (unidades sin frontera común) y la global que trata de “temas globales” tales como medio ambiente, apartheid o cooperación al desarrollo.* (8)

Compreendido em linha geral o fenômeno, impende perquirir sobre o que leva regiões, *länder*, estados-membros, províncias ou mesmo municípios a irromperem atividades internacionais ao lado da atividade diplomática a cargo dos entes centrais, às vezes até mesmo de forma contrária a estas e, como se tem verificado, em certos casos, ao arrepio da moldura normativa

3 ZUBIRI, Alexander Ugaldé. *La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa*. In: <http://suse00.su.ehu.es/euskonews/0139zvk/gaia13904es.html>, 02.11.2018, p. 1.

4 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 8.

5 INDEB - Instituto de Ciencias Políticas y Sociales para el Desarrollo Bonaerense. In: <http://www.indeb.com.ar/investigacion01b.htm> Acesso em 15.10.2017, p. 4.

estabelecida na constituição. Ao declarado escopo, impende que se proceda a um rápido esboço sobre a formulação teórica do Estado federal.

2. REVISITANDO CONCEITOS BÁSICOS DA FEDERAÇÃO: O PRINCÍPIO FEDERATIVO, PRINCÍPIO UNITÁRIO E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Com efeito, é sabido que a forma de estado federal pressupõe, no mínimo, a coexistência de duas ordens jurídico-políticas. É dizer, numa federação, o poder se mostra, sobre o prisma organizacional, descentralizado. Essa descentralização política dá origem a órbitas de poder que se dizem autônomas porque podem se autoconstituir, em decorrência se auto-organizar, têm governo próprio (autogoverno) e, por fim, se auto-administram. Verifica-se, portanto, que no Estado federal existem ao menos dois núcleos de decisão política: o governo central e governo local, ambos autônomos, com competências estabelecidas em um vínculo de natureza constitutiva que cria o pacto político - a constituição. Nessa conformidade vaza-se teoricamente o *princípio do federalismo*. Todavia, é preciso perceber que numa federação o governo central não é soberano. É tão autônomo quanto o governo local. Quem é soberano é o próprio Estado federal, a união resultante do pacto político. Nesse sentido, vale conferir a Constituição brasileira quando proclama no art. 18 que “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.”. Não obstante, açodadamente tem-se falado no discurso político e até mesmo jurídico que a União (a pessoa jurídica de direito público interno) é soberana. Tributa-se este equívoco ao fato de que nas federações está resguardada à União (entenda-se: ao governo central) a competência internacional, como o fez a Carta brasileira no art. 21, I a IV. Esse aspecto, como adiante se verificará, tem importância acentuada para se perceber a *institucionalização* da paradiplomacia.

Mas, como se afirmou, o vínculo que une as comunidades locais em uma federação é de natureza jurídico-política. Encontra-se alçado em um pacto político vazado em uma constituição, daí porque se diz que o vínculo é de natureza constitutiva. Incide, desde aí, o *princípio unitário* em nome do qual o vínculo que une os estados-membros de uma federação é de natureza indissolúvel, significando dizer, que a comunidade local, dotada de autonomia, não pode se separar da união. Em outras palavras, ao contrário do que ocorre em uma confederação - onde o vínculo que une os Estados é de natureza contratual, tendo como fundamento a norma de direito internacional público que valida os tratados (o princípio *pacta sunt servanda*) e não uma constituição, permanecendo, portanto, os Estados-partes com a faculdade de se desligarem da confederação, valendo-se, para tanto, do instituto da denúncia - no vínculo de natureza constitutiva isso não pode ocorrer sob pena de se romper com o pacto político e é exatamente por isso que nas federações, em defesa do princípio unitário, admite-se a intervenção da união nos estados-membros. A concepção do princípio unitário, com esse importante instrumento em sua defesa, é também relevante para compreensão da *institucionalização* da paradiplomacia.

Enfim, a formulação teórica da federação não se complementa se não se falar do *princípio da subsidiariedade* porque constitui exigência da moderna concepção democrática.

Anote-se, primeiramente, que o implemento do princípio da subsidiariedade não ocorre com exclusividade no âmbito de federações, também de estados unitários, não obstante imprima o estado federal espaço mais propício ao seu desenvolvimento.

O Estado moderno se viu diante de sérias dificuldades para atingir suas finalidades. Com efeito, a escassez dos recursos, a passagem de uma economia de mercado para uma economia globalizada, planejada, de difícil controle pelo processo de criação e aplicação normativas, sobretudo diante do aspecto multifacetário das relações de produção e consumo de bens e

prestação de serviços, a concentração de riquezas, as políticas salariais, previdenciárias, assistenciais, em suma, tudo isso tem exigido do Estado uma boa administração dos escassos recursos, visando otimizá-los em defesa do desejável nível de bem-estar social de seus povos, o que não tem sido tarefa fácil. Nesse espaço, lembra Bobbio que se verifica “um contínuo crescimento do aparato burocrático, de um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base, e portanto diametralmente oposto ao sistema de poder democrático.”⁶ Para fazer face a essa tendência, afirma o renomado jurista que

o processo de democratização, ou seja, o processo de *expansão do poder ascendente*, está se estendendo da esfera das relações política, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus status e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário, etc. (os destaques não são do original)⁷

É sob o influxo desse novo eixo que começa a formulação teórica do princípio da subsidiariedade. A ideia parte, portanto, do fato de que o Estado não tem conseguido, *per se*, atingir as finalidades, os objetivos pré-estabelecidos, ensejando, em decorrência, a atuação popular organizada e voltada para auxiliar, subsidiar a atuação do Estado, senão mesmo substituí-lo em determinados campos de atuação. Abre-se, aqui, espaço para atuação de organizações não governamentais (ONGs), associações comunitárias, de empresas, igrejas, sem falar no próprio incentivo impingido pelos governos locais no auxílio para a definição de metas, tarefas, dispêndios e prioridades, por meio de orçamentos participativos ou outros mecanismos de consulta.

Enfrentando as bases científicas que ensejam a formulação do princípio da subsidiariedade, Baracho assevera que:

A elaboração teórica do Estado, aliada ao seu desenvolvimento na prática política, é resultante de etapas de seu desenvolvimento. As suas instituições básicas, sob o ponto de vista teórico e concreto, decorrem de anos de evolução política, tornando possível sua institucionalização. Essas circunstâncias demonstram a necessidade de uma revisão da própria estrutura do Estado. Estaria ela ultrapassada, tendo em vista a complexidade dos problemas econômicos, sociais, políticos e jurídicos. Não será ele, nos nossos dias, mecanismo de que não mais atende às grandes pressões sociais? As mutações estruturais e qualitativas da Sociedade contemporânea, conduz a questionamentos sobre o conceito de “pluralismo”. O pluralismo não é apenas uma maneira nova de afirmar a liberdade de opinião ou de crença. É um sistema que vincula a liberdade na estrutura social, não objetiva desvincular o indivíduo da sociedade. O pluralismo conduz ao reconhecimento da necessidade de um processo de equilíbrio, entre as múltiplas tensões na ordem social. O Estado pode chamar a si a tarefa de promover a decisão, assumindo, inclusive, a legitimidade do conflito. O poder do Estado não deve estar assentado em base unitária e homogênea, mas no equilíbrio plural das forças que compõem a sociedade, muitas vezes, elas próprias rivais e cúmplices. As democracias de *poder aberto* não podem aceitar o entendimento shmitiano de que os interesses da sociedade colidem ou são incompatíveis com os interesses superiores do Estado. A auto-organização da sociedade não exclui o princípio da unidade política, desde que a unidade que se procura, por meio do consenso, é a que se efetiva na pluralidade. A unidade na diversidade, não suprime a estrutura social muitas vezes antagônica. Os conceitos de consenso e pluralismo são categorias gera, necessárias ao discurso político e normativo. A legitimidade do conflito decorre da integração dos corpos

6 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47.

7 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 67.

intermediários, através do consenso e da tolerância, propiciando o máximo de convivência comunitária. A multifuncionalidade do Estado contemporâneo conduz ao realce que vem sendo dado à relação entre *Estado e Comunidade*, principalmente nas sociedades onde ocorre sólida base comunal, propiciando maior interação entre o poder central e os poderes periféricos (*federalismo, regionalismo, municipalismo*). As *Alternativas da minoria à maioria*, com os objetivos de renovação, o equilíbrio recíproco entre os diversos segmentos da sociedade, a alternância democrática, as novas e múltiplas variáveis introduzidas na *Teoria da Constituição*, apontam a qualidade constitucional que reside no sistema formal de distribuição orgânica das funções, mas também na interpretação de leitura coordenada dos conceitos de função, estrutura e processo, por meio de conclusões, sugestões e práticas renovadas.”⁸

A paradiplomacia, ver-se-á mais adiante, deve ser encarada como uma dessas práticas renovadas que permitem, efetivamente, uma releitura da estrutura do Estado voltada para suprir a ausência de maior interação entre o poder central e o poder local, à base de um equilíbrio homogêneo ensejado pela subsidiariedade verificada na atuação dos entes federados periféricos ao atuarem no âmbito da competência material comum.

Nessa linha, a expansão do poder ascendente, sem dúvida, processa-se em maior extensão numa federação, onde deixando-se o poder político mais próximo da realidade local, ensaja tomada de decisão com maior rapidez, além de erigidas, sem dúvida, num maior conhecimento da situação. Afinal, já se disse com bastante precisão: nós não vivemos na União! Vivemos em municípios!

O implemento do princípio da subsidiariedade nas federações modernas tem invertido a tendência antidemocrática da ordenação do poder do vértice para a base e tornou-se pedra angular para a institucionalização da paradiplomacia.

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA NAS CONSTITUIÇÕES DA ALEMANHA, BÉLGICA, SUÍÇA E ARGENTINA

É sob o manto deste referencial teórico que a paradiplomacia será examinada. Inicialmente, a análise se voltará para o irrompimento do fenômeno nos Estados onde se divisa moldura jurídica para o seu florescimento. Após, constatando-se que igualmente o fenômeno eclode em Estados onde não há previsão normativa expressa, a análise voltará para se verificar a existência de conformação jurídica para o procedimento que se avulta, nessa conformidade, extradogmático.

3.1. A PARADIPLOMACIA INSTITUCIONAL ALEMÃ

A constituição da Alemanha, após proclamar que “as relações com os Estados estrangeiros estão a cargo da Federação” (art. 32, 1), estabelece que “antes da conclusão de um tratado que afete particularmente um Estado, este deve ser ouvido com a devida antecedência” (art. 32, 2). Vê-se, desde logo, que o comando emergente desta disposição constitucional consagra, na federação alemã, o princípio da subsidiariedade ao fazer com que o interesse regional seja ouvido antes do governo central concluir tratado que afete o interesse local. A expansão do poder ascendente é a tônica do dispositivo inteiramente alinhado à moderna concepção democrática de modo a fazer com que as decisões sejam tomadas da base para o ápice da pirâmide. Este legítimo procedimento, que minimiza no Estado alemão o influxo do tecnicismo burocrático centralizador, vício de muitas federações, foi abordado com precisão com Bobbio quando afirma:

8 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução. In : *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional. Estudos Jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Fabris, 1995, p. 103-104.

Tecnocracia e democracia são antéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos. Na época dos Estados absolutos, como já afirmei, o vulgo devia ser mantido longe dos *arcana impeii* porque era considerado ignorante demais. Hoje o vulgo é certamente menos ignorante. Mas os problemas a resolver – tais como a luta contra a inflação, o pleno emprego, uma mais justa distribuição de renda – não se tornaram por acaso crescentemente mais complicados? Não são eles de tal envergadura que requerem conhecimentos científicos e técnicos em hipótese alguma menos misteriosos para o homem médio de hoje (que apesar de tudo é mais instruído)?⁹

A presunção de que o governo central se encontra mais preparado para concluir tratados é falsa. Ninguém melhor do que quem está vivenciando no dia a dia os problemas para alvitrar soluções mais adequadas. Daí o acerto do dispositivo constitucional alemão ao estabelecer essa forma de consulta prévia ao Estado-membro.

Mas o § 3º do mesmo art. 32 da Constituição alemã prescreve que “No âmbito de sua competência legislativa, os Estados federados podem, com o consentimento do Governo Federal, concluir acordos com Estados estrangeiros”.¹⁰ Este preceito completa, de forma decisiva, a conformação normativa que institucionaliza a paradiplomacia na Alemanha.

É, de fato, sob o manto deste quadro normativo que os *länder* alemães têm desenvolvido intensa atividade paradiplomática. Dirscherl, enfrentando a paradiplomacia na Baviera, revela que a esse *länder* foi

o primeiro que sinalizou a necessidade de incorporar o princípio da subsidiariedade na base da construção da Europa comunitária. Por iniciativa bávara adotou-se esse princípio na chamada Declaração de Munique da Conferência Ministerial de outubro de 1987. E são conhecidas as listas de esferas nas quais a Baviera propõe que se limite, por meio desse princípio, a competência das instituições centrais da Comunidade.¹¹

Foi também sob o pálio das posições defendidas pela Baviera, que na Conferência sobre “A Europa das Regiões”, em 1989, que se abriu o caminho para que viria, mais tarde, a ser o Comitê das Regiões no Tratado de Maastricht.

Sem dúvida, a Baviera é o Estado federado da Alemanha que mais desenvolve relações internacionais com governos regionais ou centrais de outros Estados. As relações paradiplomáticas da Baviera chegaram a ponto de estabelecer representação oficial dos interesses bávaros em Bruxelas, no que seria seguida por outros *länder*. A posição de destaque da Baviera, todavia, deve-se decisivamente a sua importância no contexto da federação alemã. De fato, a região conquistou a posição de importante pólo de produção tecnológica, turístico e cultural. Munique, sua capital, ostenta o posto de terceira cidade da federação atrás apenas Berlim e Hamburgo.

Outras unidades federadas da Alemanha também desenvolvem intensas relações paradiplomáticas fronteiriças, onde se destaca a região de Steinfurt, nos limites com a Holanda, mas o fenômeno viceja também nos *länder* do leste, estes deslançam relações com outras regiões ou governos centrais de outros Estados soberanos, sob os auspícios de uma política voltada cada vez mais para sua completa inclusão no processo de desenvolvimento europeu. De fato,

9 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 46.

10 ALEMANHA. Constituição de 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> Acesso em 15.15.2018.

11 DIRSCHERL, Klaus. *A paradiplomacia de Bavaria*. In <http://www.igadi.org/arquivo/te-se03/a-paradiplomacia-de-bavaria.htm>. Acesso em 01.05.2017, p.1.

os *länder* do leste reconhecidamente situados numa região mais pobre que os estados federados da antiga Alemanha ocidental, voltam-se para o fenômeno introduzindo uma nova agenda distinta em muitos pontos daquela que revela a paradiplomacia dos antigos estados ocidentais, como a Baviera. Essa agenda, além das questões de fronteira, meio ambiente, revela alta preocupação com o nível de desemprego e almeja uma cooperação econômica com investimentos e parcerias financeiras. Por esse caminho tem-se destacado o *länder* de Brandeburgo, que tem empreendido esforços em relações paradiplomáticas transfronteiriças com regiões da Polônia e de outros Estados do leste europeu como com acuidade divisa Krämer.¹²

3.2. A PARADIPLOMACIA INSTITUCIONAL BELGA

A constituição Belga dispõe no Título IV sobre as relações internacionais. Ao institucionalizar a paradiplomacia o art. 167 prescreve:

1.1 O Rei administra as relações internacionais, sem prejuízo da capacidade das Comunidades e Regiões de se engajarem em cooperação internacional, incluindo a assinatura de tratados, para aqueles assuntos dentro de suas responsabilidades, conforme estabelecido pela Constituição e em virtude dessa.

2 O rei conclui tratados, com exceção dos descritos no parágrafo (3). Estes tratados podem entrar em vigor somente após a aprovação das Casas.

3 Esses Governos Comunitários e Regionais descritos no Artigo concluem, em assuntos que lhes dizem respeito, tratados relativos a questões que estão no âmbito das responsabilidades de seus Conselhos. Esses tratados só podem entrar em vigor após a aprovação pelo conselho.

4 Uma lei aprovada pela maioria como descrita no Artigo 4, último parágrafo, especifica os termos para a conclusão dos tratados descritos no parágrafo (3), e para aqueles tratados não relacionados exclusivamente com questões dentro da competência das Regiões ou Comunidades ou em virtude de a Constituição.¹³

Vê-se, portanto, que além do governo central, os demais entes federados podem celebrar tratados, cujo objeto se situem no âmbito das matérias de sua competência. Esta institucionalização da paradiplomacia encontra-se vinculada ao caráter multinacional do Estado belga. Efetivamente, existem na Bélgica três grandes comunidades: a comunidade francesa, a comunidade flamenga e a comunidade germânica. O sincretismo dessas três comunidades é o elemento caracterizador do Estado belga e, por isso, no estabelecimento do pacto federativo não poderia ser questão olvidada. E assim o foi até mesmo em defesa do princípio unitário em nome da existência e manutenção da própria federação.

Confira-se, a propósito, que a conclusão dos tratados firmados pelas Comunidades e Regiões teve seu tratamento normativo diferido para disposição infraconstitucional (§ 4). Trata-se, na verdade, de autêntica lei nacional aprovada pela maioria qualificada de dois terços dos votos em cada região. Segundo Lessa, trata-se da Lei Especial de 8 de agosto de 1980, vindo a estabelecer que “Em caso de desacordo entre as autoridades regionais e comunitárias e o Governo Central, a autoridade interessada pode solicitar à Conferência Interministerial de Política Externa que emita uma decisão, por consenso, no prazo de trinta dias. Com vistas a garantir a coerência da

12 KRÄMER, Raimund. *Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo*. In: <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/kramer.html>, 11. 06.2017, p.11-12.

13 BÉLGICA. Constituição. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21393-21394-1-PB.htm> Acesso em 20.10.2017.

política externa belga, determina o Artigo 81 da mesma lei Especial de 1980 que as Regiões e Comunidades submetam seus projetos de tratado a prévia aprovação do Governo Federal”.¹⁴

Sob tal quadro normativo, irrompem-se as relações paradiplomáticas desenvolvidas pelas Comunidades e Regiões Belgas.

3.3. A PARADIPLOMACIA INSTITUCIONAL SUÍÇA

Impende, primeiramente, assentar que a Confederação Suíça, em razão do regime de repartição de competência plantado na Constituição, revela-se muito mais, na verdade, como uma federação, pois, não obstante a Constituição suíça assevere que os cantões são soberanos, limita a soberania aos termos da Constituição (art. 3º) que afirma que “o Direito Federal prima sobre o Direito Cantonal que lhe seja contrário (art. 49, 1).

Feita esta constatação, impende trazer à tona os dispositivos constitucionais que institucionalizam a paradiplomacia. Começando, o art. 55, § 1º, expressa que “Os cantões participam na preparação das decisões relativas à política externa que se referem a sua competência ou tangerem seus interesses essenciais” Como se vê, à semelhança da Constituição alemã, a congênere suíça tornou normativo o princípio informativo da federação: a subsidiariedade. Afasta-se a tendência centralizadora e burocratizante para abrir um espaço sadio e totalmente democrático para expressão da vontade local na formação do processo decisório, que conduzirá a política externa naquilo que for de interesse dos cantões. O princípio da subsidiariedade adquire ainda mais tom, quando o exame se depara com o mandamento insculpido no § 3º do mesmo artigo. Com efeito, confira-se: “a tomada de posição dos cantões tem um peso especial se forem afetados nas suas competências. Nestes casos os cantões participam das negociações internacionais de forma apropriada”.

Significa dizer, desde aí, ainda que a atuação do governo central esteja voltada para o campo geral, se a matéria objeto de um tratado afetar a competência dos cantões – o que muito ocorre em federações quando se trata de competência material comum, cumulativa ou paralela dos entes federados – a Constituição suíça exige a participação dos cantões no processo de negociação de acordos internacionais.

Enfim, a Carta Suíça estabelece que no âmbito de sua competência os cantões podem concluir tratados, que não devem contrariar o interesse de outros cantões ou da Confederação, devendo esta ser informada antes da conclusão. Estabelece mais que os cantões podem tratar diretamente com autoridades estrangeiras de hierarquia inferior, mas com entidades estrangeiras superiores, a atuação deve ser intermediada pela Confederação. Confira-se:

Art. 56 Relações dos cantões com o estrangeiro

1 Dentro dos seus limites de competência, os cantões podem concluir acordos com o estrangeiro.

2 Estes contratos não devem contrariar o direito nem os interesses da Confederação e nem os direitos de outros cantões. Antes da conclusão de um contrato, os cantões devem informar a Confederação.

¹⁴ LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 34.

3 Os cantões podem tratar diretamente com autoridades estrangeiras de hierarquia inferior; nos demais casos, os contatos dos cantões com o estrangeiro efetuam-se por intermédio da Confederação.¹⁵

Insta quadrar, nesta contextura, que não é pouca a atividade paradiplomática Suíça, sobretudo no âmbito da paradiplomacia transfronteiriça.

3.4. A PARADIPLOMACIA INSTITUCIONAL ARGENTINA

A Constituição da Argentina institucionaliza a paradiplomacia nos seguintes termos:

Artículo 124. Las provincias podrán criar 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 e 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.

...

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 propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industria, 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.¹⁶

Vê-se, pois, que na linha das constituições europeias antes examinadas, a Constituição da República Argentina admite que suas províncias exerçam atividades paradiplomáticas, condicionando, todavia, a celebração de convênios e tratados ao conhecimento do parlamento e restringindo o âmbito às matérias de sua competência, de modo a não se imiscuir na competência do governo federal. A Constituição, como se vê, exige também que os tratados não imprimam gravame ao crédito público da nação e não se mostrem incompatíveis com a política exterior da nação, vale dizer, aquela conduzida pelo governo central.

Nota-se que a Constituição abriu a atividade paradiplomática exatamente para o âmbito da competência material comum dos entes federativos, tal qual se percebe pelo elenco de tais matérias vazado no art. 125, conduzindo a atuação para a paradiplomacia geral e transfronteiriça, não se encontrando, obviamente, vedada a paradiplomacia inter-regional ao preconizado escopo de alcançar as finalidades ali traçadas.

A pesquisa de Lessa revela oito frequências de atividades paradiplomáticas entre províncias da Argentina com unidades federadas brasileiras, sendo seis com estados e duas com municípios.¹⁷

15 SUIÇA. Constituição. Disponível em: https://www.ccisp-newsletter.com/wp_docs/Bundesverfassung_PT.pdf Acesso em 20.11.2017.

16 ARGENTINA. Constituição. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf> Acesso em 20.10.2017.

17 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 75.

4. A PARADIPLOMACIA NÃO INSTITUCIONALIZADA

A expansão da paradiplomacia, no entanto, não tem ocorrido apenas nos Estados em que a mesma se encontra institucionalizada mercê de normas jurídicas expressas que autorizem entes federativos, que não o governo central, a se embrenhar no campo das relações internacionais.

De fato, ao contrário da postura vazada nas constituições antes analisadas, muitas constituições, na vertente do federalismo clássico de inspiração centralizadora, colocam nas mãos exclusivas do governo central o feixe de matérias que compõem a competência internacional. Todavia, mesmo nestes Estados, o fenômeno da paradiplomacia eclodiu. Sob o pálio dessa situação encontram-se, entre outros, os EUA, o Canadá, a Espanha, a Itália e o Brasil.

Nos EUA, registra Lessa que

nos anos 70 o comércio exterior quase dobra sua participação no PIB americano; e nos anos 80, os EUA se convertem nos maiores receptores de investimentos estrangeiros, revertendo-se a tendência histórica como maior investidor em países estrangeiros. Em consequência desse surto econômico-comercial, os governadores dos Estados desenvolveram um interesse direto nas relações econômicas internacionais.¹⁸

Sob tal contexto, é cada vez mais crescente o número de escritórios de representação abertos pelos estados norte-americanos no exterior.¹⁹ Além disso, no campo da paradiplomacia transfronteiriça, os estados federados dos EUA e as províncias canadenses têm desenvolvido um íntima relação em defesa de seus interesses comuns.

Com efeito, na esteira dos estados norte-americanos, no Canadá também é crescente o número de escritórios de representação no exterior, abertos pela província de Ontário sendo que no âmbito da cooperação transfronteiriça, Lessa aponta a existência de vários acordos entre eles os conhecidos Memoranda de Entendimento sobre a chuva ácida, problema que exigiu a atuação comum das unidades federadas fronteiriças que tomaram a dianteira para resolvê-lo.²⁰

Já na Espanha e na Itália, a paradiplomacia mesmo a despeito de autorização normativa, expande-se também sob o influxo dos interesses comuns das regiões fronteiriças. Mas, é bem de ver, não se restringem os acordos ao âmbito da paradiplomacia transfronteiriça. Com efeito, a região Basca, na Espanha, tem alçado voos mais altos no campo das relações internacionais. De fato, como os *länder* da Alemanha, o governo basco tem projetado sua participação no Comitê das Regiões da União Européia e, fora deste âmbito, registram-se viagens e visitas pelas autoridades governamentais a outros governos não centrais; intercâmbios financeiro, culturais; atividades promocionais visando a promoção da região no âmbito cultural, comercial, financeiro, tecnológico, turístico, em eventos como feiras e congressos; contatos com corpos diplomáticos, além de acordos de cooperação firmados com *länder* da Baviera, a província italiana de Emilia-Romagna, o cantão helvético de Jura e, ainda, com regiões da República Russa, como assinala Zubiri.²¹

18 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 44.

19 Referindo-se à expansão da cadeia de representação dos estados norte-americanos no exterior, Lessa, na obra aqui já referida (pp. 44 – 45), expõe a estatística apurada por Fly e Kincaid, que apontam para algo entre 160 a 180 escritórios ao final dos anos 90, sendo que mais de 1.100 municípios algo em torno de 1.755 cidades-irmãs em 123 nações.

20 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 49 – 52.

21 ZUBIRI, Alexander Ugalde. *La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa*. In: <http://suse00.su.ehu.es/euskonews/0139zkb/gaia13904es.html>, 02.11.2018, p. 1 – 3.

Enfim, já se afirmou neste trabalho que o princípio da subsidiariedade conquanto tenha obtido enorme recepção no Estado federal, igualmente tem aplicabilidade nos Estados unitários porque, nestes, também se busca, com a expansão do poder ascendente, uma maior realização do ideal democrático. Por isso mesmo, a paradiplomacia não se encontra infensa aos estados que se organizam centralizadamente, vale dizer, com uma única órbita de poder, um único núcleo de decisão político-jurídica.

Nos Estados unitários, a ausência de auto-governo sufoca uma latente vontade decisória a nível local. Essa vontade se torna mais presente tanto quanto mais forte for a unidade de vínculos (cultural, econômico, financeiro, turístico) que sacudam a comunidade local. E aí, a não satisfação integral dos interesses mesclados nesses vínculos pelo poder centralizado dá ensejo a uma atuação local à margem desse poder, abrindo, assim, espaço para a atividade paradiplomática por províncias ou departamentos que sequer gozam de autonomia.

Trata-se, portanto, de paradiplomacia não institucionalizada, porque não poderia encontrar-se normativamente prevista. Nessa linha, Lessa aponta a atividade desenvolvida pelas regiões fronteiriças da França com as congêneres da Suíça e pelas autoridades locais e provinciais do Japão, sob forte estímulo do governo japonês que para tanto criou o *Council of Local Authorities for International Relations* (CLAIR), com sede em Tóquio, agências regionais nas principais cidades japonesas e escritórios espalhados pelo mundo.²²

5. A PARADIPLOMACIA NÃO INSTITUCIONALIZADA NO BRASIL

A constituição da República Federativa do Brasil efetivamente não institucionaliza a paradiplomacia. A competência internacional é imputada à União. Com efeito, estabelece o art. 21 que compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II – declarar a guerra e celebrar a paz; III – assegurar a defesa nacional; IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente... Completando o quadro normativo expresso, o art. 84, VIII, estabelece que compete ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, prescreve que é da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos gravosos ao patrimônio nacional. E, enfim, o art. 52, V, dispõe que compete ao Senado Federal autorizar as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Sob tal contextura, não se tem dúvida, os entes federativos não centrais não podem desenvolver relações internacionais no Estado brasileiro. A paradiplomacia, entre nós, avulta-se como atividade não institucionalizada pelo pacto político. Todavia existe. Existe, portanto, como procedimento extradogmático, fora do âmbito da normatividade. Mas existe. E existe porque os entes federativos não centrais do Estado brasileiro não poderiam ficar à margem do processo que se irrompe noutras federações, onde a paradiplomacia se desenvolve, seja ou não sob o manto de normatividade jurídica expressa. Assim, impende que se examine o fenômeno no Estado brasileiro.

Em primeiro plano, impende verificar se efetivamente os entes federativos brasileiros têm, a despeito de a Constituição não expressamente permitir, desenvolvido relações internacionais com outros entes locais ou centrais de Estados estrangeiros. A esse respeito, uma vez mais

²² LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 56.

recorre-se, aqui, ao pioneiro trabalho sobre o assunto, de autoria do Conselheiro José Vicente da Silva Lessa, apresentado no XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores. Ali, a laboriosa pesquisa do insigne diplomata revela a existência de 65 ocorrências, sendo 53 com Estados, 7 com Municípios e 5 com outros agentes. Os Estados a que se referem tais ocorrências são Alemanha, Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Espanha, Estados Unidos, França, Israel, Itália, Japão, Noruega, Paraguai, Polônia, Suíça e Ucrânia. As áreas de tais acordos aponta a pesquisa como sendo: geral, comércio, indústria (pequena e média empresa, *joint-ventures*, infra-estrutura, 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. Já os objetivos visados compreendem a cooperação técnica, científica e tecnológica, a promoção de intercâmbio, informações recíprocas, investimentos e capacitação.²³ Para chegar a esses dados aquele autor se valeu de documentação fornecida pelas unidades federadas brasileiras e pelos arquivos oficiais do Itamaraty.

De plano, impende realçar que os números vão muito além daqueles obtidos pelo laborioso diplomata. Efetivamente, tem que se reconhecer que não é fácil obter de Estados e Municípios dados sobre uma atividade que os mesmos desempenham convencidos de que o fazem à margem da Constituição. Isso, por si, já se avulta suficiente para os dados não virem totalmente à tona, ao menos de órgãos oficiais do governo central, a guisa de assegurar a efetividade dos ajustes.

Não obstante, a pesquisa já revela um razoável desenvolvimento de atividades transfederativas, cuja tendência é, não se tenha dúvida, proliferarem-se mais e mais. Isso se percebe, com efeito, ao se examinar as matérias objeto dos ajustes e seus objetivos. Confira-se que a maior parte dos acordos trata de matérias situadas no rol da competência material comum, cumulativa ou paralela dos entes federativos, tal qual vazadas no art. 23 da Constituição. De fato, como acima está exposto, as matérias dos acordos versam, entre outras, sobre pesca e agricultura, turismo, transportes, meio ambiente, planejamento urbano, educação, cultura, saúde, saneamento, ciência e políticas sociais, matérias que ensejam a atuação conjunta, cumulativa, comum ou, como se queira, paralela, mas convergente, de todos os entes federativos, como prescrito, respectivamente nos incisos VIII e XI; III; XII; VI e VII; IX e XIII; V; II; V e X do art. 23. Significa dizer que, de regra, a atuação paradiplomática dos entes federados no Brasil se encontra voltada para a realização de sua competência material, tal qual prevista na Carta. Confira-se, a propósito, que sobre tais matérias, os Estados e o Distrito Federal possuem, ao lado da União, competência legislativa concorrente (art. 24 da Carta) e os Municípios podem delas tratar legislando em defesa do interesse local (art. 30, I).

Vê-se, desde aí, que na atuação paradiplomática, os entes federativos brasileiros têm geralmente se situado no âmbito do exercício de sua competência, na esteira do desenvolvimento do fenômeno pelos entes federados dos Estados Europeus ou da América do Norte, seja no âmbito da paradiplomacia institucionalizada, porque, como se viu, as constituições sempre estão a exigir que a celebração de tratados pelos governos locais se realize no âmbito de matéria afeta à sua competência; seja no âmbito da paradiplomacia não institucionalizada.

O que se vê, na verdade, é que de simples viagens e visitas oficiais dos governantes locais, ou mesmo a promoção da região em eventos no exterior, as relações internacionais desenvolvidas pelos governos não centrais se intensificaram, chegando à cooperação interterritorial. Tais

23 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 75 e 78.

acordos de cooperação, voltados para o âmbito da competência material, não visam a outro objetivo senão a realização das políticas sociais adotadas por aqueles governos em benefício da coletividade, numa legítima atuação garantida pelo princípio da subsidiariedade revelando, a todo modo, a expansão do poder ascendente contraposto ao poder tecnocrata, burocrático e centralizador dos governos centrais.

No Brasil, inequivocamente, a expansão da paradiplomacia decorre, em grande parte, dos vícios que maculam a federação. À parte da tendência centralizadora, que tradicionalmente atrai para Brasília a tomada de decisão de forma indiscriminada, a verdade é que padecem os entes federados sob o pálio de um regime tributário-fiscal inadequado, fortemente centralizador de receitas, o que limita a atuação de Estados e Municípios, que se vêem desprovidos de recursos suficientes para implementar suas políticas sociais. Isso tem gerado uma sensível “guerra fiscal”, lançando em conflito os entes federados sequiosos de amalharem mais receitas, não lhes restando outro caminho senão partir para uma atuação internacional em busca de recursos de toda ordem, troca de experiências, novas tecnologias, aprimoramento humano, etc, tudo no afã de maximizar a utilização dos poucos recursos de que dispõem.

Nesse quadro, com análise voltada para a situação dos *länder* do leste da Alemanha, Krämer afirma:

Sin ninguna duda, las subunidades de un Estado tales como las provincias o las unidades federadas pueden tener intereses muy distintos del llamado “interés nacional”. Y algunas veces dos regiones de diferentes Estados-nación, en una área determinada, tienen más en común que remotas regiones del mismo Estado-nación. Por consiguiente, las unidades subnacionales, diferentes en su configuración geográfica, demográfica, industrial, cultural e histórica, tienen que formular sus propios intereses y tratar de seguir su correspondiente política. Este es especialmente el caso de las llamadas “nuevas cuestiones” de la agenda de las Relaciones Internacionales, tales como inversiones, cuestiones de medio ambiente, recursos de agua, mano de obra y migración. Con la creciente interrelación entre los asuntos nacionales e internacionales, especialmente en la Unión Europea, el Estado-nación resulta cada vez menos capaz de suministrar la estructura y la capacidad para dar soluciones.²⁴

Sob essa mesma perspectiva, Salgado divisa que:

El Estado teme su debilitamiento tanto interior como exterior. Su reacción, reforzada por la inercia histórica y burocrática, será frenar la progresión regional, invocando todo tipo de razonamientos (la legalidad tanto nacional como internacional, el interés general, la eficacia y eficiencia, etc.)²⁵

Entre nós, a reação à paradiplomacia, sobre esse eixo, encontra, por exemplo, amparo no pensamento mercê do qual “um projeto de emenda Constitucional que propusesse a extensão aos estados do poder de celebrar tratados, conspiraria contra a forma federativa do Estado brasileiro, e não poderia sequer ser objeto de deliberação, conforme estabelece o Artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição”.²⁶ Esta posição, contudo, encerra um equívoco. Deveras, uma emenda constitucional com esse conteúdo, ao invés de ser tendente a enfraquecer a federação brasileira, voltar-se-ia, isso sim, a fortalecê-la, na medida em que fortaleceria a

24 KRÄMER, Raimund. *Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo*. In: <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/kramer.html>, 11. 06.2017, p. 4.

25 SALGADO, Argimiro Rojo. *La Regionalización de la Unión Europea: balance y perspectivas. Seminario sobre “La participación de las Regiones en el proceso decisorio de la Unión Europea”*. Sevilla, 20 y 21 de junio de 2002, p. 11.

26 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 99.

atuação dos governos não centrais voltados para políticas sociais dirigidas à realização da competência material comum estabelecida na própria Constituição. Além disso, avultar-se-ia em completa consonância com o princípio da subsidiariedade, que democratiza e fortalece a expansão do poder ascendente. É dizer, seja eideticamente, seja nos planos da existência ou da funcionabilidade, nem de longe a cogitada emenda “estaria solapando as bases do federalismo e instituindo, ainda que subrepticamente, a confederação”, como entende Tatiana Prazeres, segundo afirma Lessa.²⁷

Demais, não se constituiria óbice à cogitada emenda constitucional, o fato de que os entes governamentais não centrais não gozam de personalidade jurídica de Direito Internacional. O mundo globalizado está apto a expungir esse dogma em defesa de posturas mais flexíveis e consentâneas com o primado da dignidade da pessoa humana, enfim, do homem como sujeito de Direito Internacional.

No mais, é preciso se ter em mente que se o tratado acarreta encargos gravosos ao patrimônio nacional, evidentemente esse tratado extrapola os limites de ação dos Estados ou dos Municípios. Significa dizer: não se situa no âmbito da competência material destes entes federativos, pois se o assunto, objeto do tratado, envolve interesse a ponto de atingir o patrimônio nacional, resta evidente que o interesse local foi suplantado e a atuação paradiplomática, aí sim, seria ilegítima.

Sob esse prisma, percebe-se que a onerosidade não pode ultrapassar a barreira da autonomia, ou seja, da competência local. Quer se dizer, com isso, que os entes federados não centrais não podem 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. Assim, havendo onerosidade ao patrimônio local, a casa legislativa da autonomia deve intervir no processo para aprovação do tratado. Com isso, os parâmetros de simetria da federação estariam respeitados.

Ademais, convém perceber que, em se tratando de operações externas de natureza financeira, a Constituição exige a autorização pelo Senado (art. 52, V), porque o endividamento, neste caso, exige a presença da União como garantidora. Daí a necessidade de se analisar a capacidade de endividamento e de resgate. Essas operações são exatamente aquelas em que a extensão de seu conteúdo implicam numa onerosidade que extrapola aquela que Estados e Municípios possam assumir nas contratações internas.

Nesse ponto, tem razão Lessa quando imprime elastério hermenêutico ao conceito de “patrimônio nacional” sob inferência dos arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e 216 da Constituição, para fazer ver que:

Por “patrimônio nacional” devemos entender, além dos recursos do Tesouro Nacional e dos ativos contábeis da União, o patrimônio físico nacional (território, rios, lagos e mares, a plataforma continental, florestas, fauna e flora, recursos naturais, o meio ambiente, sob a perspectiva de sua qualidade, e os ativos físicos: imóveis, instalações, estradas, frotas terrestres, naval, etc.); o patrimônio artístico e cultural (obras de arte, documentos, monumentos e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, bens e direitos de valor artístico, estético, turístico ou paisagísticos, sítios arqueológicos); o patrimônio intelectual e científico (obras científicas, patentes)...²⁸

27 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 99.

28 LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002, p. 100.

Contudo, a amplitude do conceito de “patrimônio nacional” não se presta para amesquinhar a competência dos entes federados não centrais a ponto de impedir atuações paradiplomáticas nestas áreas. Ora, é exatamente no campo de atuação comum, onde a inércia dos governos centrais se divisa, que os governos locais partem, como se viu, para uma atuação internacional. O que se precisa definir é a linha demarcatória, a partir da qual a operação se possa dizer onerosa ao patrimônio nacional, já que a atuação na esfera do que se considera patrimônio nacional não é defesa. Ao fito de colocar luzes nessa zona cinzenta, tome-se em consideração a seguinte situação: a União repassou a determinado Estado recursos financeiros da ordem de 20 milhões de Reais para aplicação na área de ciência e tecnologia. Admita-se que este Estado resolveu incrementar sua atuação no campo específico da inseminação artificial animal, visando a melhoria da qualidade de seus rebanhos bovinos e, conseqüentemente a expansão da exportação de carnes. Para tanto, deflagrou uma licitação internacional, onde um Estado soberano qualificou-se e sagrou-se vencedor para fornecimento das técnicas de inseminação. Essa contratação, conquanto se estabeleça entre um Estado estrangeiro e um ente federativo não central brasileiro, não passará pelo crivo do Senado Federal. Todavia, é evidente o caráter oneroso em face da contraprestação financeira com recursos federais repassados pelo governo central. Mas porque motivo não se submeterá ao crivo do Senado nos termos do art. 52, V, a resposta, dir-se-á: as operações ali previstas implicam em assunção de compromissos gravosos, diversa, portanto, da natureza da ocorrida. A ideia é realmente de onerosidade, de gravame. Portanto, suponha-se, de outra parte, que um Estado ou um Município acorde com um Estado estrangeiro a obtenção de um empréstimo de ordem de 20 milhões de Reais, recursos voltados para aplicação na área de educação e cultura, destinados à construção de escolas. Inquestionavelmente o ente federado estará atuando na esfera de sua competência material fixada na Constituição, mas esta operação, ao contrário daquela anteriormente examinada, destila efeito a ponto de atingir o “patrimônio nacional”, na medida em que implica em aumento da dívida pública externa e impõe, a todo modo, a atuação do Senado, ao escopo de analisar a capacidade de endividamento e de resgate da unidade federada. Muito se tem discutido para saber se a competência seria realmente do Senado ou do Congresso, em face do comando emergente do art. 49, I, da Carta. Divisa-se a competência do Senado porque é órgão de representação dos Estados no governo central, causa justa do mandamento insculpido no art. 52, V, mas a incursão por este campo escapa dos limites deste artigo.

Enfim, divisar, como ínsita ao princípio do federalismo a possibilidade de governos não centrais irromperem relações internacionais, a ponto de celebrarem tratados no âmbito de sua competência material e legislativa, não deve, como já se assentou, constituir causa de receio de transformar a federação, porque fortalecida, em confederação. Os limites da atividade paradiplomática e protodiplomática tornam-se perceptíveis quando se considera o conteúdo das relações internacionais travadas pelos governos locais e divisa-se um desbordamento da competência material a eles deferida pelo pacto político. Isso, repita-se, não deve constituir receio para travar a paradiplomacia. O governo central deve estar atento a deflagração de relações internacionais pelas unidades federadas locais, em matéria que desborda do seu interesse, porque, fora do âmbito de sua competência, atinge o interesse nacional, a ponto de configurar usurpação da competência dos órgãos centrais, arranhando o pacto federativo, na medida em que fere o princípio unitário, sendo que para golpes à unidade da federação, vazados em ações no campo da protodiplomacia, o remédio extremo seria a intervenção, que se justifica no Estado federal exatamente em defesa do princípio unitário. Fora dessa hipótese, o campo de atuação paradiplomática é muito grande em razão da amplitude do elenco de competência material comum.

De qualquer modo, o guarnecimento jurídico da paradiplomacia, no Brasil, não reclama a edição de normas expressas, nem constitucionais, nem mesmo legais. Compreendida a Cons-

tituição como um sistema aberto de princípios e normas, poderá o intérprete, sem maiores dificuldades, nela guarnecer a atividade paradiplomática desenvolvida pelos Estados e Municípios. Para tanto, é preciso, de fato, afastar a ideia liberal-legal que restringe o Direito à norma. E norma expressa.

Efetivamente, se se compreender que em respeito ao fundamento da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Carta), a fim de alcançar os objetivos traçados no art. 3º, estão legitimadas as ações de todos os entes federados ao atuarem no estrito limite de suas competências, não se pode pechar de ilegítima a ação dos entes governamentais não centrais voltadas ao declarado escopo, ainda que, para tanto, incursionem no campo das relações internacionais, mantendo contato com idênticas autonomias ou mesmo com Estados soberanos ou organismos internacionais.

Essa atuação torna-se constitucional porque o princípio da subsidiariedade é princípio decorrente do federalismo. É dizer, onde houver federalismo, ou seja, no Estado em que a Constituição adota a forma federativa, necessariamente se justificam e se tornam constitucionais as ações dos entes federados voltados para satisfação daquele princípio, que propugna, em resumo, por propiciar uma maior participação popular nas tomadas de decisão, ensejando nas esferas de poder locais o espaço mais propício para tanto, sobretudo porque os governos locais melhor conhecem os problemas cotidianos de suas comunidades.

É também, aliás, por essa ordem de ideias que, não obstante ausência de previsão expressa na Constituição, admite-se a edição de Medida Provisória pelos chefes do Executivos Estaduais e Municipais. Aplica-se o princípio da simetria das formas, decorrente do princípio do federalismo para legitimar tais normas quando voltadas para o âmbito da competência local.²⁹

Não se faz necessário, portanto, modificação no texto constitucional, muito menos legal, como defende Lessa, aproveitando a proposição de *lege ferenda* alvitada pelo sempre lembrado professor Cachapuz que propugna “a adoção de uma lei geral de aplicação das normas jurídicas, ou alguma outra forma de regulamentação específica da tramitação dos tratados internacionais, negociada entre os poderes Legislativo e Executivo”, para, nesse mesmo texto, normatizar a paradiplomacia.³⁰

Como procedimento extradogmático, a paradiplomacia encontra legitimidade na própria Constituição, quando proclama como forma de Estado a federação, donde se avulta a subsidiariedade como princípio constitucional decorrente no Estado brasileiro, fornecendo conformação jurídica suficiente para validação desse fenômeno, quando se processe nos limites da repartição de competência, tudo de acordo com os artigos 1º, 18 e 21 da Constituição, e sem estabelecer ônus ao “patrimônio nacional”, que não poderia ser assumido pelo ente federado, no exercício de sua competência, no âmbito das relações internas.

Se de todo modo prosperar a necessidade de quadro normativo expresso para imprimir legitimidade à paradiplomacia, talvez se avulte de bom alvitre admitir-se a comunicação prévia do começo das negociações, que ensejaria autorização tácita para a conclusão do tratado, se o Senado não se manifestar no prazo de 60 dias.

29 Admitindo a validade Medidas Provisórias editadas por Estados vale conferir no STF o julgamento proferido na ADIN 425-TO, sobretudo a resenha sobre este julgado que consta do Informativo do STF nº 289, com ampla exposição doutrinária sobre o tema.

30 CACHAPUZ DE MEIDEIROS, Antônio Paulo. *O Poder de Celebrar Tratados. Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro*. Porto Alegre: Fabris, 1995, p. 481.

CONCLUSÕES

As considerações precedentes permitem as seguintes conclusões:

1. O desenvolvimento pelos governos não centrais de atividades paradiplomáticas que vão desde viagem e visitas oficiais, promoções no exterior em feiras e outros eventos até a celebração de tratados, seja institucionalizada, vale dizer, com autorização expressa em texto constitucional, seja não institucionalizada, quando se resente de previsão normativa expressa, tem se revelado fenômeno em expansão.

2. A paradiplomacia não institucionalizada configura procedimento extradogmático legítimo, quando o ente federado regional ou local atua no âmbito das relações internacionais nos exatos limites da competência material que lhe confere a constituição. Essa atuação se erige em amparo ao princípio da subsidiariedade, que exige, numa federação, uma maior participação da comunidade e dos governos locais no processo de decisão, indo ao encontro da moderna concepção democrática com preocupação voltada para o fenômeno da expansão ascendente do poder, em detrimento do tecnicismo burocratizante e centralizador dos governos centrais.

3. Para tanto, “o importante é compreender que a gestão das cidades (*ou regiões*) ou a universalização dos direitos civis através do poder local, não podem estar desligados da forma como se articulam o corpo social que intervém efetivamente no cotidiano das cidades. Isso implica entender que é na mediação da sociedade civil que se exprime, sem dúvida, o papel principal das instituições locais. A materialização desta mediação é que pode levar o local a desempenhar funções estratégicas na integração das demandas sociais, na redistribuição dos serviços e recursos e na construção de uma esfera pública ampliada que implique em maior participação, controle social e parcerias com diferentes agentes públicos e privados”³¹.

4. No Brasil, a paradiplomacia não institucionalizada encontra conformidade jurídica quando se considera a Constituição como um sistema aberto de normas e princípios, de modo a admitir que tal procedimento extradogmático se comporta na concepção principiológica da federação (princípio do federalismo, princípio unitário e princípio da subsidiariedade), não se avultando a necessidade de reforma constitucional ou de disciplinamento infraconstitucional para imprimir legitimidade ao fenômeno, a não ser que se conceba o Direito como um sistema autoprodutivo e autorreferente, reduzido à norma escrita, a ponto de não se admitir a existência de princípios implícitos e decorrentes de outros princípios, até mesmo de natureza constitucional.

5. Enfim, não se deve perder de vista que a expansão da atividade paradiplomática desenvolvida por Estados e Municípios está em sintonia com a moderna tendência globalizante, que irrompe o cruzamento da “linha de fratura” entre o Direito Constitucional, o Direito Internacional e as Relações Internacionais, exigindo uma completa integração em benefício da eficácia do chamado *ius cogens*, concebido como um conjunto de normas supraconstitucionais de tutela da dignidade da pessoa humana.

6. O desenvolvimento do Direito Internacional, do Direito Constitucional e das Relações Internacionais sob as novas perspectivas traçadas neste artigo conduzirá, sem dúvida, a progressos nas esferas das relações paradiplomáticas enfocadas, talvez conduzindo-as, no Brasil, para o campo da institucionalização. Se for este o caminho, ou mesmo permanecendo a atividade paradiplomática sob a forma não institucionalizada, o importante é que não se desvie do viés que a justifica, que não é outro, em última análise, senão abrir outras vias, em espaço maior, para a fundamentabilidade dos direitos humanos em benefício da dignidade da pessoa humana.

31 SOARES, José A Tendências Inovadoras na Gestão das Grandes Cidades Brasileiras. In: Seminário: *A reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

REFERÊNCIAS

- ARGENTINA. Constituição. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>.
- ALEMANHA. Constituição. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>
- BÉLGICA. Constituição. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21393-21394-1-PB.htm>.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução. In : *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional. Estudos Jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- CACHAPUZ DE MEIDEIROS, Antônio Paulo. *O Poder de Celebrar Tratados. Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro*. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- DIRSCHERL, Klaus. *A paradiplomacia de Bavaria*. In: <http://www.igadi.org/arquivo/te-seo3/a-paradiplomacia-de-bavaria.htm>.
- KRÄMER, Raimund. *Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo*. In: <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/kramer.html>.
- INDEB - Instituto de Ciencias Políticas y Sociales para el Desarrollo Bonaerense. In: <http://www.indeb.com.ar/investigacionorb.htm>.
- LESSA, José Vicente da Silva. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília, 2002.
- SALGADO, Argimiro Rojo. La Regionalización de la Unión Europea: balace y perspectivas. *Seminario sobre "La participación de las Regiones en el proceso decisorio de la Unión Europea"*. Sevilla, 20 y 21 de junio de 2002.
- SOARES, José A Tendências Inovadoras na Gestão das Grandes Cidades Brasileiras. In: *Seminário: A reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1998.
- SUIÇA. Constituição. Disponível em: https://www.ccisp-newsletter.com/wp_docs/Bundesverfassung_PT.pdf.
- ZUBIRI, Alexander Ugalde. *La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa*. In: <http://suseoo.su.ehu.es/euskonews/0139zkb/gaiar3904es.html>.