

A CAPACIDADE DO ESTADO-MEMBRO DA FEDERAÇÃO PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONAIS

Luciana Santos Pontes de Miranda

Procuradora Estadual

Sumário: 1. Considerações iniciais; 2. Capacidade para celebrar tratados internacionais; 3. O Estado no cenário jurídico internacional; 4. Federação e princípio da subsidiariedade; 5. A paradiplomacia como alternativa; 6. A paradiplomacia institucionalizada. 6.1. Alemanha; 6.2. Áustria; 6.3. Bélgica; 6.4. Suíça; 6.5. Argentina; 7. A paradiplomacia não institucionalizada; 8. A atividade paradiplomática no Brasil; 9. Conclusão; 10. Referências bibliográficas.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A contingência da noção de sujeito de direito internacional, a revisão do conceito de soberania e a necessidade de atender aos anseios de comunidades locais/regionais em busca de uma posição na sociedade global, tornam insuficiente a tradicional concentração do exercício das relações internacionais pelos governos centrais.

O objetivo do presente trabalho é contribuir para a compreensão das conexões entre a dimensão federativa do Estado e a atribuição de capacidade para celebrar tratados internacionais, analisando, em especial, o caso brasileiro.

Para tanto, desenvolver-se-á, primeiramente, um estudo sobre a capacidade internacional, com a posterior análise da inserção do Estado como sujeito de direito.

Em seguida, será procedido exame da forma federativa de Estado, e dos problemas enfrentados pelos Estados-membros e município na efetivação de suas políticas sociais, para então se referir ao fenômeno da paradiplomacia.

Após breve menção à existência da paradiplomacia institucionalizada, e de alguns Estados em que assim se manifesta, observar-se-á o caráter extradogmático do fenômeno em outros países.

Por fim, com observação mais detida de sua ocorrência no Brasil, serão apresentadas conclusões sobre sua incidência e disciplina.

2. CAPACIDADE PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONAIS

Tratado internacional, consoante a lição de Francisco Rezek, “é todo acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”¹ (*grifou-se*).

Nessa linha de pensamento, as partes, em todo tratado, são necessariamente pessoas jurídicas de direito internacional público, a saber, os Estados soberanos (aos quais de equipara a Santa Sé) e as organizações internacionais, conforme a doutrina tradicional².

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

Nesse contexto, Celso de Albuquerque Mello afirma que a noção de sujeito de direito internacional apresenta uma dimensão histórica, uma sociológica e uma lógico-jurídica³.

Conforme a perspectiva sociológica, inexistem sujeitos de direito *a priori*, 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.

Por fim, a dimensão lógico-jurídica se caracteriza pela circunstância de que não pode haver ordem jurídica sem destinatários, uma vez que a norma jurídica deve se dirigir sempre a um ente.

¹ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 14.

² REZEK, José Francisco. *Op. Cit.*, p. 17-18.

³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol. I, 15. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 346-347.

Destarte, enquanto em Roma o *jus gentium* orientava suas normas mais ao indivíduo que ao Estado, no período medieval a comunidade política ingressa no plano jurídico internacional de forma definitiva.

Na verdade, conforme ressalta Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, a ordem internacional européia, entre o final do século XV e as últimas décadas do século XVIII, foi essencialmente um sistema de poderes monárquicos absolutos, tendo o Direito Internacional por sujeitos os reis e não os Estados⁴.

William Blackstone, em seus *Commentaries on the Laws of England* (1761), afirmou que:

Também é prerrogativa do Rei fazer tratados, ligas e alianças com Estados e Príncipes estrangeiros. Segundo o Direito das Nações, é essencial para a excelência de uma liga que ela seja efetuada pelo poder soberano; só então obrigará a comunidade inteira: e, na Inglaterra, o poder soberano, **quoad hoc**, é conferido à pessoa do Rei⁵.

Pode-se afirmar, então, que, até o início da Revolução Francesa, a Europa era governada por monarcas, que incluíam a condução da política externa entre seus privilégios pessoais. Essa personalização era tão evidenciada, que em alguns casos a vigência dos acordos era condicionada ao tempo de vida dos monarcas responsáveis por sua celebração.

Neste ponto, oportuno distinguir, como o faz Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros⁶, a capacidade para a celebração dos tratados (*treaty-making capacity*), um dos predicados da capacidade internacional, da competência dos poderes constituídos do Estado para formar e declarar a vontade do Estado de assumir compromissos internacionais (*treaty-making power*)⁷.

⁴ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **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: Sergio Fabris, 1995, p. 27.

⁵ BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England apud* MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Op. Cit., p. 28.

⁶ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Op. Cit., p. 136.

⁷ Nesse mesmo sentido, cf. José Francisco Rezek (*Op. Cit.*, p. 34-35): “Tanto quanto possível convém evitar o uso da expressão inglesa ‘treaty-making power’, já que não oferece segurança conceitual à altura de sua popularidade, visto que experimentada, às vezes em doutrina, e freqüentemente em linguagem diplomática, para significar três coisas diversas. Num primeiro extremo, cuida-se da capacidade que têm

Durante o Antigo Regime, vigorou a confusão entre as duas noções, decorrente, sobretudo, da vinculação da idéia de capacidade internacional ao predicado da soberania, e da inserção da competência para celebrar os tratados dentre os privilégios pessoais do soberano.

Somente com a divulgação da obra de Samuel Von Pufendorf (*De Jure Naturae et Gentium Libri Octo* – 1672), a doutrina passou a qualificar claramente a *treaty-making capacity*.

Destarte, conforme ensina Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros,

Pufendorf teve o mérito de demonstrar a natureza específica da capacidade para celebrar tratados, como componente essencial do poder exterior do Soberano.

Seguindo os passos de Hobbes, insistiu Pufendorf na necessidade de um governo com dos os poderes soberanos concentrados em torno de uma só autoridade.

Entre tais poderes soberanos, inseriu a *potestas belli et pacis, idemque foederum feriendorum* (faculdade de fazer a guerra e celebrar a paz, bem como de concluir tratados).

Assim, a partir da monumental obra de Pufendorf, os juristas passaram a separar a faculdade de celebrar tratados (*potestas foederum feriendorum*) da faculdade do Soberano para fazer a guerra e celebrar a paz (*potestas belli et pacis*)⁸.

os Estados, e outras personalidades jurídicas de direito das gentes, para convencionar sob o pálio desse mesmo direito: a República do Peru e a Comunidade Econômica Européia ostentam o ‘treaty-making power’, não possuído pelas unidades federadas do Arizona ou da Bahia, nem pela Ordem de Malta, nem pela United Fruit Corporation; e ficando casos como o da Organização de Libertação da Palestina a critério de cada co-pactuante potencial. No extremo oposto, trata-se da competência que pode revestir certo servidor do Estado para falar externamente em seu nome, comprometendo-o: neste sentido diz-se, por exemplo, que o presidente do conselho de ministros detém o ‘treaty-making power’ independentemente da apresentação de uma carta de plenos poderes. O emprego correto da expressão há de corresponder, todavia, a um plano intermediário, primordialmente afeto à ordem jurídica do Estado. A pesquisa lógica do ‘treaty-making power’ não consiste, sob este prisma exato, em saber se o objeto de análise é ou não uma personalidade jurídica internacional, hábil para concluir tratados; e menos ainda em determinar quais as pessoas que falam em seu nome nos foros exteriores. Consiste, sim, em investigar o processo de formação da vontade do Estado quando ao comprometimento externo, e tem por domínio, em razão disso, o seu direito constitucional. O ‘treaty-making power’ é, dessarte, aquela competência que a ordem jurídica própria a cada Estado costuma partilhar entre o governo e o Parlamento. Não é uma competência negocial: é o poder de determinar, em definitivo, a disposição do Estado em relação ao compromisso. Este o sentido do ‘treaty-making power’ nas obras clássicas de Hans Blix e Paul de Vischer, como ainda em O’Connell (p. 219-220) e Rousseau (p. 33 e s.)”.

⁸ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. Cit.*, p. 140.

Assim, não possuindo vontade própria, os Estados, dotados da capacidade internacional, manifestam-se por meio de órgãos, investidos, por sua vez, de competência para celebrar tratados ou acordos externos.

A confusão da capacidade e da competência na pessoa do soberano, entretanto, sofreu golpe decisivo com a declaração de independência dos Estados Unidos da América (1776), que proclamou o direito dos povos de dispor de si mesmos, substituindo o princípio da legitimidade dinástica pelo da legitimidade democrática, com o posterior respaldo da Revolução Francesa (1789)⁹.

A capacidade para a celebração de tratados passou, destarte, a ser prerrogativa dos Estados, que consubstanciavam a autoridade suprema em torno da qual se organizava o povo.

Por outro lado, a história registrou, ao longo do tempo, um incremento do papel monopolizador da figura estatal no mundo jurídico internacional, que “acabou por se reduzir, no século XIX, a uma ‘aristocracia de Estados’”, com a exclusão do indivíduo ou outros sujeitos de direito internacional, conforme anotou Celso de Albuquerque Mello¹⁰

Com efeito, consoante a observação de Celso Lafer, o Tratado de Westfália (1648)

representou a consolidação de uma ordem mundial constituída exclusivamente pelos governos de estados soberanos. Estes teriam liberdade absoluta para governar um espaço nacional – podendo entrar em acordos voluntários – tratados – para regular as relações externas e intraconexões de variados tipos¹¹.

Não obstante, conforme acentuado pelo próprio ex-chanceler, verificasse a corrosão dos paradigmas da Lógica de Westfália,

motivada, precipuamente, pela tensão entre a igualdade na teoria e a desigualdade de fato, o que se aprofunda, ainda mais, em razão de dois

⁹ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. Cit.*, p. 190.

¹⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 347.

¹¹ BARBOSA, Salomão Almeida Barbosa. **O poder de celebrar tratados no direito positivo brasileiro: a experiência prática do Brasil**. Disponível em <<http://www.mestrado.uniceub.br/revistamestrado/pdf/Artigo%20Salomao%20Almeida%20Barbosa.pdf>>. Acesso em 08 out. 2006.

fenômenos que abalam o conceito tradicional de soberania: a necessidade da cooperação intergovernamental e o transnacionalismo, aqui entendido como aquele conjunto de relações que não transitam necessariamente pelos canais diplomáticos do Estado, mas que têm o poder de influir nas sociedades (cf. LAFER, 1982, p. 71-83)¹²

Assim, a sociedade internacional se deparou, especialmente a partir das primeiras décadas do século XX, com uma nova modalidade de sujeito de direitos e obrigações: as organizações internacionais¹³.

Nesse contexto, a sociedade internacional do século XX foi marcada por uma profunda transformação, com a redução do domínio reservado aos Estados, o retorno do homem ao cenário internacional como destinatário de direitos e deveres, e, sobretudo, o fortalecimento das organizações internacionais, que assumem o papel de um dos principais e mais atuantes sujeitos no cenário jurídico internacional.

Oportuno transcrever, neste ponto, a análise de Francisco Rezek, *in verbis*:

Sujeitos de direito internacional público – ou pessoas jurídicas de direito internacional público – são os *Estados soberanos* (aos quais se equipara, por razões singulares, a Santa Sé) e as *organizações internacionais*. Aí não vai uma verdade eterna, senão uma dedução segura daquilo que nos mostra a cena internacional contemporânea. Não faz muito tempo, essa qualidade era própria dos Estados, e deles exclusiva. Hoje, é certo que

¹² BARBOSA, Salomão Almeida Barbosa. *Op. Cit.*

¹³ Conforme observa Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (*Op. Cit.*, p. 190), “hoje, está assentado que as organizações possuem personalidade internacional e, portanto, capacidade para celebrar tratados, mas essa capacidade é limitada pelos propósitos e funções das próprias organizações, previstas em seus respectivos tratados constitutivos, ou nas decisões de seus órgãos, uma vez que os referidos tratados não podem tudo prever.

Evidentemente, a capacidade para celebrar tratados das organizações e dos Estados não tem a mesma amplitude.

Os Estados, sujeitos primordiais do Direito Internacional, podem celebrar tratados de toda a índole, enquanto as organizações só podem celebrar aqueles tratados que forem necessários para a consecução das suas finalidades específicas.

As diferenças entre a capacidade dos Estados e a das organizações internacionais ficam evidenciadas até pela elaboração recente, sob a égide da ONU, de suas convenções distintas sobre o Direito dos Tratados: a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969 (só se aplica aos tratados entre Estados); e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 21 de maio de 1986”.

outras entidades, carentes de base territorial e de dimensão demográfica, ostentam também a personalidade jurídica de direito das gentes, porque habilitadas à titularidade de direitos e deveres internacionais, numa relação *imediate e direta* com aquele corpo de normas. A era das organizações internacionais trouxe à mente dos cultores dessa disciplina uma reflexão já experimentada noutras áreas: os sujeitos de direito, num determinado sistema jurídico, não precisam ser idênticos quanto à natureza ou às potencialidades¹⁴.

Assim, constatou-se a existência de certos problemas cuja solução não se efetivaria somente com a atuação do Estado, demandando auxílio de outros atores da sociedade internacional. Por esta razão, conforme observa Celso de Albuquerque Mello¹⁵, a época atual caracteriza-se pelo **associacionismo internacional**, que se manifesta não apenas com a criação de organizações intergovernamentais, mas igualmente com a formação de entidades não-governamentais, falando-se, inclusive, no surgimento de uma paradiplomacia.

3. O ESTADO NO CENÁRIO JURÍDICO INTERNACIONAL

Cabe indagar, neste ponto, que Estado pode ser considerado sujeito de direito internacional.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, em seu art. 6º, prescreve que “todo Estado tem capacidade para concluir tratados”.

Ora, afirma-se ser originária a personalidade jurídica do Estado no direito internacional, e derivada a das organizações internacionais. Com efeito, conforme observa José Francisco Rezek, além de sua precedência histórica, o Estado é “uma realidade física, um espaço territorial sobre o qual vive uma comunidade de indivíduos”¹⁶. A organização internacional, por sua vez, não possui essa dupla dimensão material, caracterizando-se como uma formação decorrente da vontade conjugada dos Estados que a compõem.

¹⁴ REZEK, José Francisco. *Op. Cit.*, p. 145

¹⁵ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 53.

¹⁶ REZEK, José Francisco. *Op. Cit.*, p. 145.

Não obstante, os elementos território, população e governo são insuficientes para identificar o Estado enquanto pessoa jurídica de Direito Internacional, uma vez que sua presença pode ser verificada em outras circunscrições administrativas (províncias, municípios etc.). Exige-se, pois, a soberania, consoante o ensinamento de José Francisco Rezek:

Identificamos o Estado quando o seu governo – ao contrário do que sucede com o de tais circunscrições – não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior, não reconhece, em última análise, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências, e só se põe de acordo com seus homólogos na construção da ordem internacional, e na fidelidade aos parâmetros dessa ordem, a partir da premissa de que aí vai um esforço horizontal e igualitário de coordenação no interesse coletivo. Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui superiores¹⁷.

Ressalte-se, por oportuno, que atualmente a soberania não deve ser entendida em sentido absoluto, como ausência de subordinação a qualquer outra esfera de poder. Assim, o Estado soberano não é aquele que detém poder incondicionado, mas sim o que se encontra subordinado direta e imediatamente à ordem jurídica internacional.

Os Estados soberanos, quanto à sua estrutura, podem ser classificados em simples ou compostos¹⁸. Os Estados simples constituem um todo homogêneo e indivisível, sem divisão de autonomias no tocante às relações internas.

De outro lado, colocam-se os Estados compostos por coordenação ou por subordinação. No primeiro grupo se enquadram os constituídos pela associação de Estados soberanos ou pela associação de unidades estatais que, em pé de igualdade, conservam apenas uma autonomia de ordem interna, restando o poder soberano investido em um órgão central, como é o caso da união pessoal, da união real, da confederação e da união federal.

¹⁷ REZEK, José Francisco. *Op. Cit.*, p. 216.

¹⁸ SILVA, G. E. Nascimento e & ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 14. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 70-74.

Na segunda categoria, hoje inexistente, inseriam-se as uniões de Estados em que os integrantes não se achavam em pé de igualdade, não apresentavam plena autonomia, ou se achavam despidos do gozo de determinados direitos, conferidos a outros. Era o caso dos Estados vassallos, protetorados ou clientes.

Conforme visto anteriormente, o Estado é dotado de soberania quando inexistente qualquer ente interposto em sua relação com a ordem jurídica internacional. Sob essa perspectiva, os chamados Estados-membros das federações ou confederações não podem ser considerados soberanos, uma vez que se encontram subordinados a uma ordem central.

Desta forma, gozam os Estados-membros (e no caso do Brasil, os Municípios) de autonomia, consubstanciada no poder de autodeterminação, exercido de forma independente, porém dentro das limitações impostas por lei estatal superior.

Ora, seguindo a concepção tradicional acerca da capacidade para celebrar tratados internacionais, aos Estados e Municípios, carentes de soberania, seria negado o *jus tractuum*, atribuído somente à unidade consubstanciada no Estado soberano, representado, no cenário internacional, pela União¹⁹. Tal negativa, entretanto, é destituída de fundamento, conforme será visto a seguir.

4. FEDERAÇÃO E PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Com o advento do Estado social, fortaleceu-se a assunção de atividades econômicas e sociais pela Administração. O Estado intervencionista se empenhou no controle do processo produtivo, visando à distribuição dos bens sociais. Tal postura, todavia, mostrou-se ineficiente após algum tempo.

Com efeito, o Estado, diante da escassez de recursos e da diversidade de interesses da população, enfrenta sérias dificuldades para alcançar o bem-estar social, sobretudo em razão do fortalecimento de uma estrutura de poder centralizada, burocratizada e hierarquizada.

Tais falhas acabam por gerar espaço para a atuação de outros entes (organizações não-governamentais, entidades religiosas, associações comunitárias,

¹⁹ Ressalte-se, por oportuno, como o fez Carlos Alberto Simões de Tomaz, que a União não é soberana. Na verdade, a soberania é atributo do Estado federal, podendo-se tributar esse equívoco ao fato de que, nas federações, está resguardada à União (governo central) a competência internacional, como o fez a Constituição Brasileira, em seu art. 21, incisos I a IV (TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Alopoiese das relações internacionais**. Validação de procedimentos extradomésticos em decorrência de novos paradigmas nas concepções de Direito e de Soberania. Disponível em http://www.mestrado.uniceub.br/pdf/CarlosAlbertoSimoes_DissertacaoFinal.pdf#search=%22legitimidade%20celebra%C3%A7%C3%A3o%20tratados%20internacionais%22%22. Acesso em 08 out. 2006, p. 79-80).

empresas, organizações da sociedade civil etc.), mais próximos e, por isso, mais identificados com as necessidades locais e regionais.

Fala-se, então, em um princípio da subsidiariedade, assim referido por Carlos Alberto Simões de Tomaz:

É sob o influxo desse novo eixo que começa a formulação teórica do princípio da subsidiariedade.

(...)

Obviamente, o florescimento do princípio da subsidiariedade pressupõe um espaço público alçado no pluralismo político, onde o Estado passa a densificar, coordenar e viabilizar os interesses dos variados segmentos. Isso significa que o Estado transforma-se em propulsor de uma liberdade-participação contrafática da antiga liberdade-autonomia do liberalismo, o que adquire conotação sob o influxo da versão democrática.

(...)

Nessa linha, a expansão do poder ascendente, sem dúvida, processa-se em maior extensão numa federação, onde deixando o poder político mais próximo da realidade local, enseja tomada de decisão com maior rapidez, além de erigida, sem dúvida, num maior conhecimento da situação²⁰.

Destarte, o mencionado princípio consubstancia não só a transferência de atividades do Estado para a sociedade civil, mas também do governo central para a administração pública local/regional, consoante ressaltou Fabrizio Grandi Monteiro de Tancredo:

O conteúdo essencial do princípio está em que uma entidade superior não deverá realizar os interesses da coletividade quando ela tiver meios de supri-los, por si mesma, de maneira mais eficaz. E, numa perspectiva positiva, que a subsidiariedade apenas autorizará o ente maior a atuar nas matérias que não possam ser assumidas de maneira mais adequada pelos grupos sociais menores.

A subsidiariedade traz em si a idéia de supremacia da sociedade (10) sobre o Estado, tomando-se como referência um poder público situado no topo do processo decisório. A esse último, na distribuição política e social das Competências, caberá a missão de encorajar, estimular, co-

²⁰ TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. *Op. Cit.*, p. 81-83.

ordenar e, somente em último caso, substituir a ação dos indivíduos e dos grupos²¹.

5. A PARADIPLOMACIA COMO ALTERNATIVA

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

Sob essa perspectiva, a paradiplomacia (diplomacia não central, relações internacionais de entes sub-estatais ou diplomacia paralela) consiste no irrompimento de relações internacionais por governos locais ou regionais, que buscam implementar de forma mais efetiva suas políticas sociais, diante da impotência dos governos centrais²², constituindo, como ressalta Carlos Alberto Simões de Tomaz, em uma “opção para a resistência diplomática”²³.

A expressão, noticia José Vicente da Silva Lessa²⁴, “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”.

Tradicionalmente, o exercício das relações internacionais se restringia aos governos centrais. Entretanto, a partir das últimas duas décadas do século XX,

²¹ TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro de. O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações. In **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, v. 46, n. 1, 2005, Disponível em <http://gi.fd.ul.pt/biblioteca/revista_fdl/XLVI-1-P.%20169%20a%20214.pdf>. Acesso em 28 jan. 2007, p. 172.

²² Carlos Alberto Simões de Tomaz (*Op. Cit.*, p. 12) se refere, inclusive, a uma paradiplomacia judiciária, que consistiria na “possibilidade de relacionamento visando à prática de atos processuais entre órgãos judiciários locais sem o crivo do órgão judiciário central e sem intermediação da Chancelaria do Estado”.

²³ Segundo esse autor, “(...) o implemento do princípio da subsidiariedade tornou-se pedra angular para a institucionalização da paradiplomacia e nas federações modernas tem invertido a tendência antidemocrática da ordenação do poder do vértice para a base, permitindo se divisar um novo paradigma na concepção do Estado federal quando, a par do contorno constitucional tradicionalmente delineado na esfera da competência internacional, propugna pela possibilidade de governos não-centrais irromperem relações internacionais ao escopo de implementar suas políticas públicas suprimindo a escassez de disponibilidade financeira, o que, observe-se, não se perfaz apenas mediante financiamentos externos, mas igualmente por meio de acordos de cooperação científica e cultural, de troca de experiências, de aperfeiçoamento de recursos humanos, entre outros” (*Op. Cit.*, p. 84).

²⁴ LESSA, José Vicente da Silva. A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais. In: XLIV Cursos de Altos Estudos. Brasília: Ministério das Relações Exteriores (Instituto Rio Branco), 2002 apud TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. *Op. Cit.*, p. 77

os governos locais ou regionais iniciaram uma série de contatos com outros governos não centrais, e inclusive com governos soberanos de outros Estados. A prática se fortaleceu, sobretudo, na região Basca (Espanha) e na Baviera (Alemanha), difundindo-se, então, para o resto do mundo.

O fenômeno, entretanto, não é tão recente. Segundo dados do Instituto de *Ciencias Políticas, Sociales y Económicas para el Desarrollo Bonaerense – INDEB*²⁵, dentre as regiões de maior êxito na cooperação binacional, destaca-se o Distrito de Steinfurt, região fronteira entre Alemanha e Holanda, em que a celebração de tratados ocorre há mais de quarenta anos, oriunda da necessidade de integrar as regiões naturais que se encontravam isoladas por limites nacionais, e visando à flexibilização dos acordos referentes ao mercado de aço e carvão.

Conforme noticia José Francisco Rezek²⁶, em razão de situações desse tipo, a Comissão do Direito Internacional havia projetado, para a conferência de Viena sobre o direito dos tratados, um dispositivo assim concebido: “Estados membros de uma união federal podem possuir capacidade para concluir tratados se tal capacidade for admitida pela constituição federal, e dentro dos limites nela indicados”.

Não obstante, o referido texto, que seria o §2º do art. 5º, foi afastado na sessão de 1969, após debates que evidenciaram certa indiferença dos Estados unitários acerca da questão. Com efeito, à exceção do grupo soviético, as demais federações (aí incluídas a Alemanha e a Suíça) contestaram a conveniência de que a Convenção exprimisse semelhante norma.

Colacione-se, por oportuno, trecho do pronunciamento emitido na ocasião pelo Embaixador Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, então representante da delegação brasileira, para quem era como Estados a título pleno, e não como estados-membros, que as repúblicas socialistas soviéticas da Ucrânia e da Bielo-Rússia vinham exercitando o relacionamento internacional, afigurando-se

“inconcebível que um país que já havia assinado a Carta das Nações Unidas, e participava de conferências internacionais em pé de igualdade

²⁵ Instituto de Ciencias Políticas y Sociales para el Desarrollo Bonaerense. Investigaciones. Los nuevos ejes de la discusión regional. Disponível em <<http://www.indeb.com.ar/investigacion01b.htm>>, Acesso em 17 jan. 2007.

²⁶ REZEK, José Francisco. Op. Cit., p. 225.

com os demais Estados, pudesse ser considerado como componente de uma união federal (...) com direitos limitados. Províncias ou unidades de uma união federal não podem ser membros de organizações internacionais ou assinar tratados”²⁷.

Tal conclusão, entretanto, não constituiu óbice ao exercício da paradiplomacia, conforme será visto a seguir.

6. A PARADIPLOMACIA INSTITUCIONALIZADA

Atentos às circunstâncias antes referidas, alguns Estados já consagraram em suas constituições a possibilidade de celebração de tratados por governos não centrais, a exemplo da Alemanha, Áustria, Bélgica, Suíça e Argentina.

6.1. ALEMANHA

A Constituição alemã, em seu art. 32, disciplina as relações internacionais, prescrevendo que:

Artigo 32 [Relações internacionais]

- (1) As relações com os Estados estrangeiros devem ser conduzidas pela Federação.
- (2) Antes da conclusão de um tratado que afete particularmente um Estado, esse deve ser consultado com a devida antecedência.
- (3) No âmbito de sua competência legislativa, os Estados federados podem, com o consentimento do Governo Federal, concluir acordos com Estados estrangeiros²⁸.

Assim, os Estados federados podem, mediante autorização do governo central, celebrar tratados internacionais, no âmbito de sua competência legislati-

²⁷ REZEK, José Francisco. *Op. Cit.*, p. 225-226.

²⁸ “Article 32 [Foreign relations]

(1) Relations with foreign states shall be conducted by the Federation.

(2) Before the conclusion of a treaty affecting the special circumstances of a Land, that Land shall be consulted in timely fashion.

(3) Insofar as the Länder have power to legislate, they may conclude treaties with foreign states with the consent of the Federal Government” (Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/1f/42/bc2d658ded2190a1e81ae196eda7.pdf>. Acesso em 27 jan. 2007).

va. Ademais, ressalte-se a exigência de consulta prévia ao Estado-membro quando a matéria possa lhe afetar.

Sob o manto dessa moldura normativa, os *länder* alemães têm desenvolvido intensa atividade paradiplomática.

Com efeito, conforme ressalta Klaus Dirscherl²⁹, o Estado Livre da Bavária foi o primeiro a sinalizar a necessidade de incorporar o princípio da subsidiariedade na base da construção da Comunidade Européia. Assim, por iniciativa bávara, o referido princípio foi adotado na Declaração de Munique da Conferência Ministerial de outubro de 1987, sendo conhecidas, ademais, as listas de esferas de competência das instituições centrais da Comunidade que a Bavária propõe sejam limitadas.

A Bavária também iniciou a Conferência sobre “a Europa das Regiões” de 1989, que abriu caminho para a criação do Comitê das Regiões no Tratado de Maastricht, com a exigência da presença necessária das regiões nos órgãos de decisão quando se tratasse de assuntos de seu interesse.

Para o referido autor, o desenvolvimento das novas tecnologias na Bavária prova o que o federalismo pode alcançar ao deixar que o poder político mais próximo às realidades regionais tome decisões com rapidez e conhecimento da situação. Com efeito, a Bavária, que tinha uma economia de tradição agropecuária secular, transformou-se em algumas décadas em um dos *länder* pioneiros em alta tecnologia, referindo-se a essa região, inclusive, como um “Vale do Silício” europeu. Além da menor taxa de desemprego na Alemanha, apresenta, depois de Berlim, os mais altos preços no mercado imobiliário e índices de custo de vida.

Tal não significa, entretanto, que os outros *länder* não se façam notar na representação de seus interesses, como é o caso do Baden-Württemberg ou da Renânia do Norte-Palatinado.

6.2. ÁUSTRIA

Por outro lado, a Constituição da Áustria, em seu art. 16, dispõe que:

Art. 16. (1) Nas matérias compreendidas no seu âmbito de atividade autônoma, os Estados podem celebrar tratados internacionais com Estados limítrofes da Áustria ou com partes dos referidos Estados.

(2) O Governador do Estado deve informar o Governo Federal, antes de

²⁹ DIRSCHERL, Klaus. A paradiplomacia de Bavaria. In **Tempo Exterior**, n. 3, segunda época, jul.-dez., 2001, Disponível em <<http://www.igadi.org/index.html>>, Acesso em 17 jan. 2007.

iniciadas as negociações, sobre os referidos tratados internacionais. A aprovação do Governo Federal deve ser obtida pelo Governador do Estado antes de sua conclusão. Considera-se concedida a aprovação se o Governo Federal não se manifestar em oito semanas, contadas a partir do dia em que o requerimento foi recebido pela Chancelaria Federal. A autorização para o início das negociações e conclusão do tratado compete ao Presidente da República, após recomendação do Governo do Estado e com a assinatura do Governador.

(3) Os tratados concluídos por um Estado em conformidade com o §1º serão denunciados mediante requerimento do Governo Federal. Se o Estado não cumprir essa obrigação, a competência acerca da matéria é transferida para a Federação.

(4) Os Estados estão obrigados a adotar as medidas que, dentre de sua esfera autônoma de competência, sejam necessárias para a implementação dos tratados internacionais; caso o Estado falhe no cumprimento dessa obrigação, a competência para a matéria, inclusive para a edição da legislação necessária, transfere-se para a Federação. As medidas tomadas pela Federação em atendimento a esse dispositivo, em especial leis ou regulamentos, perdem a vigência assim que o Estado realizar a ação requisitada³⁰.

³⁰ “Art. 16.

(1) In matters within their own sphere of competence the Laender can conclude treaties with states, or their constituent states, bordering on Austria.

(2) The Governor must inform the Federal Government before the initiation of negotiations about such a treaty. The Federal Government’s approval must be obtained by the Governor before their conclusion. The approval is deemed to have been given if the Federal Government has not within eight weeks from the day that the request for approval has reached the Federal Chancellery told the Governor that approval is withheld. The authorization to initiate negotiations and to conclude the treaty is incumbent on the Federal President after the recommendation of the Land Government and with the countersignature of the Governor.

(3) Treaties concluded by a Land in accordance with para. 1 above shall be revoked upon request by the Federal Government. If a Land does not duly comply with this obligation, competence in the matter passes to the Federation.

(4) The Laender are bound to take measures which within their autonomous sphere of competence become necessary for the implementation of international treaties; should a Land fail to comply punctually with this obligation, competence for such measures, in particular too for the issue of the necessary laws, passes to the Federation. A measure taken by the Federation pursuant to this provision, in particular the issue of such a law or the issue of such an ordinance, becomes invalid as soon as the Land has taken the requisite action.

(5) In the same way the Federation is in the case of implementation of international treaties entitled to supervision also in such matters as belong to the Laender’s own sphere of competence. The powers vested in the Federation as against the Laender are in this instance the same as in matters pertaining to indirect Federal administration (Art. 102)” (Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/7d/0e/9533b7bfafda8e640a82346ab246.pdf>, Acesso em 27 jan. 2007).

Ressalte-se, primeiramente, que a Constituição austríaca limitou as relações internacionais dos Estados-membros à chamada paradiplomacia transfronteiriça. Exige-se, ademais, autorização (expressa ou tácita) do governo central, que pode requerer aos Estados a denúncia dos tratados.

Por fim, destaque-se que, em caso de omissão dos Estados na execução dos tratados, cabe ao governo central implementar as medidas necessárias para tanto, podendo, inclusive, editar legislação que tenha por objeto matéria de competência estadual.

6.3. BÉLGICA

A Constituição da Bélgica igualmente se preocupou com a institucionalização da paradiplomacia, conforme previsão de seu art. 167:

Art. 167

§ 1. O Rei dirige as relações internacionais, sem prejuízo da competência das Comunidades e das Regiões para a cooperação internacional, incluindo a assinatura de tratados, para aqueles assuntos que sejam da sua competência, de acordo com a Constituição ou em virtude desta.

(...)

§ 3. Os Governos de Comunidades e Regiões enunciados no Artigo 121 concluem, nas matérias a eles concernentes, tratados sobre questões que estejam dentre as responsabilidades de suas Câmaras.

§ 4. Lei aprovada pelo voto majoritário previsto no Artigo 4, último parágrafo, especifica a forma de conclusão dos tratados enunciados no § 3, e sobre os tratados que não se referem, exclusivamente, a matérias da competência das Comunidades e Regiões, segundo a Constituição ou em virtude da mesma³¹.

³¹ “Art. 167

§ 1. The King manages international relations, without prejudice to the ability of communities and regions to engage in international co-operation, including the signature of treaties, for those matters within their responsibilities as established by the Constitution and in virtue thereof.

The King commands the armed forces, and determines the state of war and the cessation of hostilities. He notifies the Chambers as soon as State interests and security permit and he adds those messages deemed appropriate. Territorial transfers, exchanges, and additions may take place only by virtue of a law.

§ 2. The King concludes treaties, with the exception of those described in § 3. These treaties may take effect only following approval of the Chambers.

Constata-se, assim, que além do governo central, os demais entes federados podem celebrar tratados cujo objeto se situe dentre as matérias de sua competência.

Carlos Alberto Simões de Tomaz vincula essa institucionalização da paradiplomacia 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 destas 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.

6.4. SUÍÇA

A Constituição da Suíça, em seu art. 54, dispõe que as relações internacionais são matéria de competência federal (§1º), porém estabelece a obrigação de considerar os poderes dos Cantões, e de proteger seus interesses (§3º)³².

O art. 56, por sua vez, trata especificamente da possibilidade de estabelecimento de relações entre os Cantões e os países estrangeiros:

§ 3. Those Community and Regional Governments described in Article 121 conclude, in matters that concern them, treaties regarding matters that are in the scope of the responsibilities of their Councils. These treaties may take effect only following approval by the Council.

§ 4. A law adopted by majority vote as described in Article 4, last paragraph, specifies the terms for conclusion of treaties described in § 3, and for those treaties not exclusively concerned with issues within the competence of regions or communities or by virtue of the Constitution.

§ 5. The King may denounce treaties concluded before May 18th, 1993 and covering matters described in § 3, of common accord with those community or regional governments concerned.

The King denounces these treaties if the community or regional governments concerned invite him to do so. A law adopted by majority vote as described in Article 4, last paragraph, establishes the procedure in the event of disagreement between the community or regional governments concerned” (Disponível em <http://www.fed-parl.be/gwuk0012.htm#E11E12>. Acesso em 27 jan. 2007).

³² “Art. 54 Foreign Relations

1 Foreign Relations are a federal matter.

2 The Confederation shall strive to preserve the independence of Switzerland and its welfare; it shall, in particular, contribute to alleviate need and poverty in the world, and to promote respect for human rights, democracy, the peaceful coexistence of nations, and the preservation of natural resources.

3 It shall take into consideration the powers of the Cantons, and shall protect their interests” (Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/3a/be/06208f224b343c06d51d5c4d887a.pdf>. Acesso em 27.jan. 2007)

Art. 56 Relações entre os Cantões e os Países Estrangeiros

1 Os Cantões podem celebrar tratados com países estrangeiros no âmbito de seus poderes.

2 Esses tratados não devem contrariar a lei ou os interesses da Confederação, nem as leis de outros Cantões. Antes da conclusão do tratado, os Cantões devem informar a Confederação.

3 Os Cantões podem negociar diretamente com autoridades estrangeiras de hierarquia inferior; nos demais casos, as relações dos Cantões com os países estrangeiros serão conduzidas pela Confederação em favor daqueles³³.

Registre-se, outrossim, que a Constituição suíça, além de prever a celebração de tratados pelos Cantões, disciplina sua participação e manifestação nas negociações de acordos que afetem seus interesses, ainda que não constituam matéria de sua competência:

Art. 55 Participação dos Cantões em Decisões de Política Internacional

1. Os Cantões participarão dos preparativos de decisões de política estrangeira que afetem seus poderes ou interesses essenciais.

2. A Confederação informará os Cantões tempestiva e integralmente, consultando-os.

3. A posição dos Cantões terá peso especial quando seus poderes forem afetados. Nesses casos, os Cantões participarão das negociações internacionais de forma apropriada³⁴.

³³ “Art. 56 Relations between the Cantons and Foreign Countries

1 The Cantons may conclude treaties with foreign countries within the scope of their powers.

2 These treaties may not be contrary to the law nor to the interests of the Confederation nor to the laws of other Cantons. Before concluding a treaty, the Cantons must inform the Confederation.

3 The Cantons may deal directly with lower ranking foreign authorities; in other cases, the relations of the Cantons with foreign countries shall be conducted by the Confederation acting on their behalf” (Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/3a/be/06208f224b343c06d51d5c4d887a.pdf>. Acesso em 27.jan. 2007)

³⁴ “Art. 55 Participation of the Cantons in Decisions of Foreign Policy

1 The Cantons shall participate in the preparation of decisions of foreign policy which concern their powers or their essential interests.

2 The Confederation shall inform the Cantons timely and fully, and consult them.

3 The position of the Cantons shall have particular weight when their powers are concerned. In these cases, the Cantons shall participate in international negotiations as appropriate” (Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/3a/be/06208f224b343c06d51d5c4d887a.pdf>>. Acesso em 27.jan. 2007)

Constata-se, assim, que à semelhança da Constituição alemã, o texto constitucional suíço consagrou a subsidiariedade como princípio informativo da federação, afastando qualquer tendência centralizadora e burocratizante, de modo a abrir espaço para a expressão democrática da vontade local na condução da política externa.

6.5. ARGENTINA

Oportuno colacionar, por fim, a disciplina da Constituição da Argentina acerca da celebração de relações internacionais por governos regionais:

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

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Artículo 125.- **Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.**

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

Artículo 126.- **Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni estable-**

cer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros³⁵.

- *grifou-se* -

A Constituição argentina segue a linha das constituições européias acima referidas, condicionando, porém, a celebração dos tratados à ciência do parlamento e à inexistência de imposição de gravame ao crédito público da Nação.

7. A PARADIPLOMACIA NÃO INSTITUCIONALIZADA

Saliente-se, entretanto, que o exercício da paradiplomacia não se limita aos Estados em que, a exemplo dos acima estudados, permitem-na expressamente. Com efeito, em diversas hipóteses, os governos locais/regionais agem à revelia de autorização constitucional ou legal, falando-se, então, em uma paradiplomacia não-institucionalizada.

Ressalte-se, primeiramente, o caso dos Estados unitários, nos quais, a despeito da impossibilidade de existência de previsão autorizativa, inerente à natureza dessa forma de Estado (unicidade do núcleo de decisão jurídico-política), pode-se verificar a prática da diplomacia paralela.

Destarte, conforme salienta Carlos Alberto Simões de Tomaz³⁶, nessa modalidade de Estado, a ausência de auto-governo “sufoca uma latente vontade decisória a nível local”, que se apresenta mais evidenciada quanto maior a força da unidade de vínculos (cultural, econômico, financeiro, turístico) que se manifestam na comunidade local. E “(...) a não satisfação integral dos interesses mesclados nesses vínculos pelo poder centralizado dá ensejo a uma atuação local à margem desse poder, abrindo espaço, assim, para a atividade paradiplomática por províncias ou departamentos que sequer gozam de autonomia”.

³⁵ Disponível em <<http://www.direito.adv.br/constitu.htm>>. Acesso em 27 jan. 2007.

³⁶ TOMAZ, Carlos Alberto da Silva. *Op. Cit.*, p. 97.

Nesse contexto, José Vicente da Silva Lessa³⁷ indica a atividade desenvolvida pelas regiões fronteiriças da França com as congêneres da Suíça, assim como pelas autoridades locais e provinciais do Japão, sob forte estímulo do governo japonês, resultando inclusive na criação do *Council of Local Authorities for Internactional Relations* (CLAIR), com sede em Tóquio, de agências regionais nas principais cidades japonesas e de escritórios espalhados pelo mundo.

No que pertine à paradiplomacia nos Estados federados, impende destacar, dentre outros, os Estados Unidos, o Canadá, a Espanha, a Itália e o Brasil.

Conforme levantamento de José Vicente da Silva Lessa³⁸, na década de 1980, os Estados Unidos se converteram nos maiores receptores de investimentos estrangeiros, e em consequência desse surto econômico-comercial, os governadores dos Estados desenvolveram interesse direto nas relações econômicas internacionais. Por esta razão, tornou-se cada vez mais crescente o número de escritórios de representação abertos pelos Estados norte-americanos no exterior, passando esses a desenvolver, outrossim, intensa paradiplomacia transfronteiriça com as províncias canadenses, em defesa de seus interesses comuns.

No Canadá, por seu turno, é igualmente crescente o número de escritórios de representação no exterior, abertos pela província de Ontário.

Já na Espanha e na Itália, mesmo sem autorização normativa, a paradiplomacia expande-se também sob o influxo dos interesses comuns das regiões fronteiriças, mas ultrapassando esse âmbito de atuação.

Com efeito, a região Basca, na Espanha, tem projetado sua participação no Comitê das Regiões da União Européia, registrando-se, fora deste âmbito, conforme assinala Alexander Ugalde Zubiri³⁹, viagens e visitas pelas autoridades governamentais a outros governos não centrais; intercâmbios financeiros, culturais; atividades promocionais visando à promoção da região no âmbito cultural, comercial, financeiros, tecnológico, turístico, em eventos como feiras e congressos; contatos com corpos diplomáticos, além de acordos de cooperação firmados com os *länder* da Baviera, a província italiana de Emilia-Romagna, o cantão helvético de Jura e, ainda, com regiões da República Russa.

³⁷ LESSA, José Vicente da Silva. Op. Cit. apud TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. Op. Cit., p. 97.

³⁸ LESSA, José Vicente da Silva. Op. Cit. apud TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. Op. Cit., p. 95.

³⁹ ZUBIRI, Alexander Ugalde. **La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa**. Disponível em <http://www.euskonews.com/0139zkb/gaia13904es.html>. Acesso em 29 jan. 2007.

Ressalte-se, entretanto, como o faz Carlos Alberto Simões de Tomaz, que a paradiplomacia desenvolvida pela região Basca, na verdade, vincula-se ao seu ímpeto separatista, podendo-se falar, muitas vezes, no exercício de uma atividade protodiplomática, entendida como “a prática mediante a qual um governo não-central atua de forma a pavimentar o caminho para sua independência, preparando a opinião pública internacional e estabelecendo relações externas de amizade com países e regiões que possam apoiá-lo em seu projeto secessionista”⁴⁰.

Assim, deve-se distinguir a paradiplomacia não institucionalizada, procedimento extradoméstico mediante o qual o governo local/regional desenvolve relações internacionais no âmbito de seus interesses e competências, da chamada protodiplomacia, caracterizada pela usurpação da competência do governo central e efetivada no intuito de romper, e não de fortalecer o pacto federativo.

8. A ATIVIDADE PARADIPLOMÁTICA NO BRASIL

O art. 21, da Constituição Federal de 1988, estabelece que compete à União, “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (inciso I); “declarar a guerra e celebrar a paz” (inciso II); “assegurar a defesa nacional” (inciso III); e “permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente” (inciso IV)⁴¹.

O art. 84, inciso VIII, por sua vez, dispõe que compete ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional⁴².

Ressalte-se, ademais, o disposto no art. 49, inciso I, segundo o qual é da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos gravosos ao patrimônio nacional”⁴³.

⁴⁰ KEATING, Michael. Paradiplomacy and Regional Networking *apud* TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. Op. Cit., p. 96.

⁴¹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 30 jan. 2007.

⁴² Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 30 jan. 2007.

⁴³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 30 jan. 2007.

Por fim, o art. 52, inciso 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 Municípios⁴⁴.

Entretanto, a despeito da inexistência de autorização constitucional (disciplina vigente desde a Constituição de 1891), verifica-se a expansão da paradiplomacia no Brasil. Nesse sentido, José Flávio Sombra Saraiva 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 discreta⁴⁵.

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, evidencia-se 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.

Oportuno recorrer, neste ponto, à pesquisa efetuada por José Vicente da Silva Lessa⁴⁶, em que esse 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, Espa-

⁴⁴ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 30 jan. 2007.

⁴⁵SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. In **Revista Brasileira de Política Internacional**, a. 47, n. 2, jul.-dez., 2004, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, p. 131-162. Disponível em <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/358/35847205.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2007, p. 139.

⁴⁶ LESSA, José Vicente da Silva. *Op. Cit. apud TOMAZ*, Carlos Alberto Simões de. *Op. Cit.*, p. 98-99.

nha, Estados Unidos, França, Israel, Itália, Japão, Noruega, Paraguai, Polônia, Suíça e Ucrânia), 7 (sete) com Municípios e 5 (cinco) com outros agentes.

Os acordos abrangeriam as seguintes áreas: 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.

Os objetivos, por sua vez, compreenderiam a cooperação técnica, científica e tecnológica, a promoção de intercâmbio, informações recíprocas, investimentos e capacitação.

Esses dados, entretanto, são apenas os oficiais (fornecidos pelas unidades federadas e pelo Itamaraty). E, tratando-se de procedimento extradogmático, realizado à margem da Constituição, é legítimo presumir que os números ultrapassam os referidos.

Não obstante, a pesquisa apresenta extrema relevância, por revelar a ocorrência do fenômeno no Brasil. Constata-se, outrossim, pelas matérias mencionadas, que, em regra, a atuação paradiplomática dos entes federados no Brasil se encontra voltada para a realização da competência material prevista na Constituição Federal.

Dentre as formas de atuação dos entes subnacionais, pode-se destacar: 1) pressão política direta dos governadores na direção do Poder Executivo federal ou do Congresso Nacional vem sendo a forma mais explícita de agir das unidades subnacionais; 2) utilização de viagens ou escritórios internacionais para intervenção direta nas fontes financiadoras do comércio internacional; 3) criação de agências, assessorias e secretarias de governo com atribuições no campo da internacionalização de suas estratégias de desenvolvimento, cabendo ressaltar o grau de competência técnica média que se observa nessas operativas. Assim, conforme observa José Flávio Sombra Saraiva, “governadores viajam, muitas vezes, com mais objetividade e mais bem preparados para a negociação de interesses comerciais, que membros do governo central em suas diligências internacionais”⁴⁷.

Atento a tais circunstâncias, porém ainda preocupado com a descentralização do exercício da capacidade internacional, o governo central abriu Escri-

⁴⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra. *Op. Cit.*, p. 150.

tórios de Representação Regional do Ministério das Relações Exteriores em Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, visando a colocar-se mais perto dos entes federados, viabilizando os caminhos julgados corretos, ao menos sob a perspectiva do Ministério das Relações Exteriores, para a satisfação dos interesses regionais e locais.

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

Nesse contexto, José Flávio Sombra Saraiva sugere posturas que devem ser imediatamente adotadas pelos entes envolvidos:

A primeira refere-se ao reforço que se faz necessário no acompanhamento de experiências subnacionais que demonstram êxito na operação externa.

(...)

Em segundo lugar, a diplomacia dos governadores necessita operar em maior consonância com a diplomacia do Estado federal e vice-versa. Área sensível, animadora de crises permanentes do federalismo inconcluso do Brasil, este é um campo em que será necessária maior coordenação política. Uma medida imediata nesta direção seria a incorporação, no processo negociador externo do Estado Nacional, de representantes dos entes federativos.

Em terceiro e último lugar, será necessário aparelhar melhor o Itamaraty e os entes subnacionais com operadores para estes novos marcos das relações externas federativas. O conservadorismo cooperativo do Itamaraty, embora muito positivo no que se refere aos grandes temas de interesse externo do Brasil, não tem demonstrado capacidades operativa e cooperativa para as novas possibilidades que se ensaiam. Burocracia excessiva e centralismo, nesta matéria, são nefastos⁴⁸.

Oportuna, por outro lado, a institucionalização da paradiplomacia, que pode ser efetivada por meio da edição de uma emenda constitucional que consagre a extensão aos Estados e Municípios do poder de celebrar tratados no âmbito de sua competência material e legislativa.

⁴⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra. *Op. Cit.*, p. 157-159.

E tal 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 Municípios o efetivo exercício de sua autonomia, diversas vezes prejudicado pela escassez de recursos e por uma atuação centralizadora e burocrática da União.

Com efeito, conforme salientado em parecer de Hildebrando Accioly, então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, datado de 24 de maio de 1954,

É princípio geralmente reconhecido o de que a capacidade para celebrar tratados pertence aos chamados Estados soberanos. Nada deve impedir, porém, que esta capacidade possa ser estendida por quaisquer destes, aos seus territórios dependentes. (...) Lauterpacht, na qualidade de membro da Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas, redigiu notável relatório sobre o direito dos tratados, no qual diz que: ‘O direito internacional autoriza aos Estados a determinar a capacidade de suas subdivisões políticas para fazer tratados’ (doc. A/CN. 463, de 24.3.1953, pg. 149/150), o que, a seu ver, se assemelha a uma delegação de poder, pg. 151)⁴⁹.

Obviamente, a atividade paradiplomática estaria sujeita a limitações. Assim, eventual onerosidade não poderia ultrapassar 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. Com feito, 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.

Desta forma, constata-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.

⁴⁹ In Revista da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, n. 19-20, 1954, p. 126-130 *apud* BARBOSA, Denis Borges. Capacidade do Município de Participar de Atos Internacionais de Caráter Não Vinculante com Entidades Infraestatais. Disponível em <http://www2.uerj.br/~direito/publicacoes/mais_artigos/capacidade_do_municipio.html>. Acesso em 08 out. 2006.

9. CONCLUSÃO

A partir do estudo realizado, podem ser enunciadas as seguintes conclusões:

- 1) O fenômeno jurídico não pode ser enfrentado sem a consideração dos sistemas econômico, político e social, e de que, sob determinadas circunstâncias, os paradigmas vigentes devem ser rompidos, por não mais atenderem aos problemas postos pela sociedade;
- 2) Nos Estados federados, diante da insuficiência da centralização do exercício das relações internacionais pelo governo central para o atendimento aos anseios da sociedade, em face de sua estrutura burocrática e hierarquizada, incapaz de conviver com a diversidade dos interesses locais e regionais, faz-se necessário divisar novas perspectivas de atuação dos entes subnacionais, consagrando-se a capacidade para celebrar tratados internacionais no âmbito de sua competência material e legislativa;
- 3) Afigura-se como procedimento extradogmático, no Brasil, a intensa celebração de tratados internacionais pelos Estados-membros e Municípios (paradiplomacia não institucionalizada), uma vez que a Constituição expressamente prescreve a competência da União para representar o Estado soberano no cenário jurídico internacional;
- 4) Diante da impossibilidade de negar ou impedir a ocorrência do fenômeno, cabível sua institucionalização no Brasil, devendo-se ressaltar, por fim, a inexistência de óbice para a edição de emenda constitucional nesse sentido, na medida em que a paradiplomacia, longe de ofender o pacto federativo, fortalece a federação, permitindo que os Estados-membros e Municípios desenvolvam de forma mais efetiva suas políticas sociais.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMANHA. Constituição da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949. Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/1f/42/bc2d658ded2190a1e81ae196eda7.pdf>. Acesso em 27 jan. 2007.

- ARGENTINA. **Constituição da Nação Argentina**. Disponível em <<http://www.direito.adv.br/constitu.htm>>. Acesso em 27 jan. 2007.
- ÁUSTRIA. **Constituição Federal da Áustria**. Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/7d/0e/9533b7bfafda8e640a82346ab246.pdf>, Acesso em 27 jan. 2007.
- BARBOSA, Denis Borges. **Capacidade do Município de Participar de Atos Internacionais de Caráter Não Vinculante com Entidades Infra-estatais**. Disponível em <http://www2.uerj.br/~direito/publicacoes/mais_artigos/capacidade_do_municipio.html>. Acesso em 08 out. 2006
- BARBOSA, Salomão Almeida Barbosa. **O poder de celebrar tratados no direito positivo brasileiro: a experiência prática do Brasil**. Disponível em <<http://www.mestrado.uniceub.br/revistamestrado/pdf/Artigo%20Salomao%20Almeida%20Barbosa.pdf>>. Acesso em 08 out. 2006.
- BÉLGICA. **Constituição Federal da Bélgica**. Disponível em <http://www.fed-parl.be/gwuk0012.htm#E11E12>. Acesso em 27 jan. 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 30 jan. 2007.
- DIRSCHERL, Klaus. A paradiplomacia de Bavaria. *In Tempo Exterior*, n. 3, segunda época, jul.-dez., 2001, Disponível em <<http://www.igadi.org/index.html>>, Acesso em 17 jan. 2007.
- INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES PARA EL DESARROLLO BONAERENSE. **Investigaciones**. Los nuevos ejes de la discusión regional. Disponível em <<http://www.indeb.com.ar/investigacion01b.htm>>, Acesso em 17 jan. 2007.
- MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **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: Sergio Fabris, 1995.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol. I. 15. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

- SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *In Revista Brasileira de Política Internacional*, a. 47, n. 2, jul.-dez., 2004, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, p. 131-162. Disponível em <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/358/35847205.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2007, p. 139.
- SILVA, G. E. Nascimento e & ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 14. ed., São Paulo: Saraiva, 2000.
- SUÍÇA. **Constituição Federal da Confederação Suíça, de 18 de abril de 1999**. Disponível em <http://www.legislationline.org/upload/legislations/3a/be/06208f224b343c06d51d5c4d887a.pdf>. Acesso em 27.jan. 2007.
- TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro de. O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações. *In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 46, n. 1, 2005, Disponível em <http://gi.fd.ul.pt/biblioteca/revista_fdl/XLVI-1-P.%20169%20a%20214.pdf>. Acesso em 28 jan. 2007.
- 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. Disponível em <http://www.mestrado.uniceub.br/pdf/CarlosAlbertoSimoesDissertacaoFinal.pdf#search=%22legitimidade%20celebra%C3%A7%C3%A3o%20tratados%20internacionais%22%22>. Acesso em 08 out. 2006.
- ZUBIRI, Alexander Ugalde. **La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa**. Disponível em <http://www.euskonews.com/0139z/bk/gaia13904es.html>. Acesso em 29 jan. 2007.

