



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Relações Internacionais – IREL

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PPG-IREL

Dissertação de Mestrado

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS
BRASILEIROS E ARGENTINOS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto

Brasília

2015

ARTHUR PINHEIRO DE AZEVEDO BANZATTO

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS
BRASILEIROS E ARGENTINOS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França.

Coorientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes.

Brasília

2015

ARTHUR PINHEIRO DE AZEVEDO BANZATTO

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS
BRASILEIROS E ARGENTINOS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França.

Coorientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França – Orientador
Instituto de Relações Internacionais – IREL/UnB

Prof. Dr. Fidel Pérez Flores – Membro
Instituto de Relações Internacionais – IREL/UnB

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano – Membro
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – FCHS/ UNESP. Campus de Franca.

Aprovado em: 10 / 12 / 2015

Aos meus pais, Joana e Antônio Péricles, pelo total apoio, não apenas na realização deste trabalho, mas na vida como um todo.

AGRADECIMENTOS

De maneira geral, gostaria de agradecer a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a realização deste trabalho: familiares, professores, amigos e instituições que estiveram presentes nesta longa (porém gratificante) caminhada.

À minha mãe, Joana Pinheiro de Azevedo Banzatto, a pessoa mais importante em minha vida e que, mesmo não tendo a possibilidade de iniciar um curso superior, sempre me ensinou sobre a importância do estudo e fez grandes sacrifícios para que eu pudesse ter as oportunidades que ela não teve. Mãe, você é a grande responsável por tudo que eu conquistei até aqui.

Ao meu pai, Antônio Péricles Horácio Banzatto, exemplo de sabedoria, que mesmo não estando mais entre nós fez questão de transmitir toda sua paixão pelo conhecimento e me forneceu todos os meios necessários para buscá-lo antes de partir. Pai, espero que no futuro as pessoas falem tão bem de mim quanto elas falam de você por aqui.

A todos os professores do curso de Relações Internacionais da UFGD, que, com muito esforço e dedicação, contribuíram profundamente para a minha formação acadêmica. Faço questão de destacar aqui o Prof. Henrique Sartori, por ter sido meu orientador em duas ocasiões, ter me concedido a oportunidade de receber uma bolsa PIBIC e ter me ensinado os primeiros passos da pesquisa científica; o Prof. Matheus Hernandez, por ter me incentivado a seguir carreira acadêmica em uma aleatória conversa dentro de um avião e por ser um grande exemplo de docente; e o Prof. João Urt, por ter me fornecido dicas valiosas para o processo seletivo do IREL, bem como ter me auxiliado na elaboração do meu projeto de pesquisa inicial.

Ao Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França, por ter acreditado na minha pesquisa e por ter me orientado de forma segura, confiante, perspicaz e muito paciente.

Ao Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes, por ter me incentivado a participar do processo seletivo do mais bem conceituado programa de pós-graduação em Relações Internacionais, do Brasil, quando eu ainda pensava que estudar no IREL/UnB era um sonho muito distante da minha realidade. Além disso, agradeço também pelos ensinamentos, apoio, amizade e pelo exemplo enquanto acadêmico brilhante, dedicado e, acima de tudo, humilde.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por fornecer apoio e auxílio financeiro para a pesquisa, de modo que eu pudesse manter-me em Brasília e dedicar-me exclusivamente à realização do presente trabalho.

À Vanessa e ao Anderson, da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Relações

Internacionais da UnB, pela solicitude e agilidade em atender aos trâmites burocráticos da universidade.

À Déborah do Monte (atleticana inteligente, linda e simpática), que teve a coragem de ler toda a dissertação, revisá-la e tecer comentários bastante pertinentes que contribuíram muito para o resultado final.

Aos amigos do grupo “1000 Trutas 1000 tretas TM”, por toda a parceria e amizade ao longo dos anos, que continua firme e forte apesar da distância.

Aos parceiros do conjunto musical Xupakabras, por terem me proporcionado importantes momentos de lazer e descontração. A música foi uma excelente válvula de escape para os momentos de tensão durante o Mestrado.

Enfim, obrigado a todos que me acompanharam nesta jornada que se encerra. Espero poder encontrá-los em outras que me aguardam.

*“O jurista, que adotou como símbolo a
balança do direito e também a espada da justiça,
serve-se comumente desta última não só para
apartar da balança toda a influência estranha, mas
também para a por na balança, quando um dos
pratos não se quer baixar; o jurista que não é ao
mesmo tempo filósofo (mesmo segundo a
moralidade) sente a tal respeito a maior tentação,
porque é próprio do seu ofício aplicar apenas as leis
existentes, mas não investigar se estas necessitam de
um melhoramento”*

Immanuel Kant (A Paz Perpétua)

RESUMO

A presente dissertação de mestrado aborda o tema da inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos. O estudo está dividido em três partes, cada uma dedicada a uma das dimensões a seguir: teórica, jurídica e empírica. A primeira parte aprofunda a imersão do estudo da paradiplomacia dentro do debate teórico sobre interdependência, globalização e integração regional. A segunda parte desenvolve uma análise jurídica sobre o tema no âmbito do Direito Internacional Público e das Constituições nacionais de algumas federações, especialmente do Brasil e da Argentina. A terceira parte busca desenvolver uma análise comparada a respeito do processo de inserção internacional das províncias argentinas e dos estados-membros brasileiros, com os objetivos de identificar e avaliar a trajetória e as causas deste processo; as possibilidades de atuação internacional destas unidades federadas; e o impacto da variável “normatização constitucional”, a qual se encontra presente de forma geral na Argentina e apenas parcial no Brasil.

Palavras-chave: Inserção Internacional, Paradiplomacia, Governos Não Centrais, Unidades Federadas.

ABSTRACT

This master's thesis deals with the theme of the international insertion of Brazilian and Argentinian non-central governments. It is divided into three parts, related to the following dimensions: theoretical, legal and empirical. The first part deepens the dialogue between the paradiplomacy studies within the theoretical debate on interdependence, globalization and regional integration. The second part develops a legal analysis of the issue in the Public International Law and national Constitutions of some federations, especially in Brazil and Argentina. The third part develops a historical and comparative narrative on the trajectory of Brazilian states and Argentinian provinces international engagement, in order to identify and evaluate the causes of this process; the possibilities of international action by these federated units; as well as the impact of the variable "constitutional rule" about the subject, which is fully present in Argentina and only partially in Brazil.

Key-words: International Insertion, Paradiplomacy, Non-central Governments, Federated Units.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos: variáveis explicativas.....	19
Quadro 2 – A difusão da governança no século XXI.....	37
Quadro 3 – Os impactos do Mercado Comum do Sul diante das assimetrias regionais.....	158
Quadro 4 – A inserção internacional dos estados brasileiros e das províncias argentinas em perspectiva comparada.....	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	- Agência Brasileira de Cooperação
ABM	- Associação Brasileira de Municípios
AFEPA	- Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
ALCA	- Área de Livre Comércio das Américas
Art.	- Artigo
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	- Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
CMC	- Conselho Mercado Comum
CN	- Congresso Nacional
CNM	- Confederação Nacional dos Municípios
CODESUL	- Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul
COFIEZ	- Comissão de Financiamentos Externos
COREF	- Coordenação-Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários
CR	- Comitê das Regiões
CRECENEA	- Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
Dr.	- Doutor
DRC	- Departamento de Relações Consulares
EC	- Emenda Constitucional
EUA	- Estados Unidos da América
FCCR	- Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FNP	- Frente Nacional de Prefeitos
FOCID	- Fórum de Gestores
GATT	- <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GMC	- Grupo Mercado Comum

Inc.	-	Inciso
IREL	-	Instituto de Relações Internacionais
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	-	Memorando de Entendimento
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
MF	-	Ministério da Fazenda
MFPM	-	<i>Annual Meeting of Federal and Provincial Ministries</i>
MP	-	Ministério Público
MRE	-	Ministério das Relações Exteriores
N.	-	Número
NAFTA	-	<i>North American Free Trade Agreement</i>
NGA	-	National Governors' Association
OMC	-	Organização Mundial do Comércio
ONG	-	Organização Não Governamental
ONGI	-	Organização Não Governamental Internacional
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PDT	-	Partido Democrático Trabalhista
PEC	-	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	-	Partido da Frente Liberal
PLS	-	Projeto de Lei do Senado Federal
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPG-IREL	-	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
PR	-	Presidência da República
Prof.	-	Professor
PSDB	-	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	-	Partido Trabalhista Brasileiro
REMI	-	Rede Mercocidades e da Reunião Especializada de Municípios e Intendências
SAF	-	Subchefia de Assuntos Federativos
SEAI	-	Secretaria Especial para Assuntos Internacionais
SF	-	Senado Federal
STF	-	Supremo Tribunal Federal

STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SUCEI	- <i>Subsecretaría de Comercio Exterior e Integración</i>
TC	- Tribunal de Contas
TEC	- Tarifa Externa Comum
TIP	- <i>Trabajos de Investigación en Paradiplomacia</i>
TJ	- Tribunal de Justiça
UE	- União Europeia
UnB	- Universidade de Brasília
UNESP	- Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 AS INTERCONEXÕES ENTRE O GLOBAL E O LOCAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	23
1.1 A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E A ASCENSÃO DE NOVOS ATORES NO SISTEMA INTERNACIONAL	23
1.2 A GLOBALIZAÇÃO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO PROCESSOS DE APROFUNDAMENTO DA INTERDEPENDÊNCIA ENTRE OS ATORES DO SISTEMA INTERNACIONAL	26
1.3 Os GOVERNOS NÃO CENTRAIS COMO ATORES INTERNACIONAIS.....	37
1.3.1 A inserção internacional dos governos não centrais através da paradiplomacia	39
1.3.2 A inserção internacional dos governos não centrais através da diplomacia federativa.....	53
1.4 UMA ABORDAGEM TEÓRICA PARA COMPREENDER A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS	55
1.4.1 Teorias da globalização	59
1.4.2 Teorias da integração regional	61
1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	67
2 A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS.....	68
2.1 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO	68
2.2 O FEDERALISMO DIANTE DAS MUDANÇAS DO SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO	74
2.3 A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS NA UNIÃO EUROPEIA	86
2.4 A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS NA AMÉRICA DO NORTE	90
2.5 A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS ARGENTINAS	95
2.5.1 Antecedentes históricos	95
2.5.2 A Reforma Constitucional de 1994	99

2.5.3 O art. 124 e a possibilidade de as províncias celebrarem convênios internacionais	101
2.6 A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS BRASILEIRAS.....	111
2.6.1 Antecedentes históricos	111
2.6.2 A Constituição Federal de 1988.....	113
2.6.3 O art. 52, inc. V e a normatização da paradiplomacia financeira	117
2.6.4 Ajustes complementares com base em acordos-quadro como alternativa à celebração de acordos autônomos	120
2.6.5 Em busca de um marco jurídico mais amplo para a atuação internacional das unidades federadas brasileiras	123
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	137
3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS-MEMBROS BRASILEIROS E DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS EM PERSPECTIVA COMPARADA.....	139
3.1 CAUSAS EXTERNAS	141
3.1.1 Interdependência global.....	142
3.1.2 Integração regional.....	142
3.1.3 A criação do Mercado Comum do Sul e as assimetrias regionais.....	149
3.1.4 O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercado Comum do Sul.....	158
3.2 CAUSAS DOMÉSTICAS A NÍVEL NACIONAL	161
3.2.1 A redemocratização e a retomada do federalismo	163
3.2.2 A promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil e a Reforma Constitucional de 1994 na Argentina.....	166
3.2.2.1 O modelo brasileiro de paradiplomacia e as consequências da ausência de normatização	167
3.2.2.2 O modelo argentino de paradiplomacia e as consequências da normatização	178
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	201
REFERÊNCIAS	204

INTRODUÇÃO

A inserção internacional dos governos não centrais (estados-membros, províncias, cantões, *landër*, regiões e municípios) é um tema que passa a ganhar destaque na área de Relações Internacionais a partir dos anos 1990, com a publicação do livro *Federalism and International Relations: The role of subnational units* organizado por Michelmann e Soldatos.

Considerada um marco acadêmico para o tema, a obra passa a ser referência básica para estudos subsequentes que versam a respeito da participação dos governos não centrais nas relações internacionais. Nela, foram estabelecidos conceitos para descrever o fenômeno, destacando-se o de paradiplomacia (SOLDATOS, 1990) pelo fato de ter sido difundido de forma mais ampla pela academia; suas formas de atuação; suas causas externas e domésticas; bem como os seus impactos.

A construção deste marco analítico-conceitual foi feita com base em federações da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e da Europa (Alemanha, Áustria, Suíça e Bélgica). Com o passar dos anos, pesquisadores de outros países passaram a adaptar seus pressupostos a outros contextos.

Na América do Sul, muito embora o fenômeno da atuação internacional dos governos não centrais tenha se iniciado ainda nos anos 1980, o tema passou a ganhar forte repercussão acadêmica apenas a partir dos anos 2000, sendo objeto frequente de livros, artigos, dissertações e teses. O Brasil e a Argentina acabam se destacando nesse aspecto. Além de razões óbvias envolvendo questões como a existência de mais recursos financeiros para pesquisa, mais universidades, mais pesquisadores, entre outros dessa natureza, os dois países apresentam características apontadas como facilitadoras do fenômeno: federalismo, democracia e participação em algum processo de integração regional (Mercosul). A Argentina, por sua vez, possui outra importante característica nesse sentido: a permissão constitucional expressa para a atuação internacional de suas unidades federadas (províncias), sendo o único país da América Latina a ter normatizado esta questão de forma ampla.

Feitas essas considerações, identificou-se que as pesquisas sobre o tema no Brasil não costumam abordar o fenômeno da paradiplomacia em perspectiva comparada com outros países. Na maioria das vezes, elas são realizadas sob a forma de estudos de caso, analisando a atuação internacional de um município (FRONZAGLIA, 2004; YAHN FILHO, 2013) ou estado específico (NUNES, 2005; MAIA e FARIAS, 2006). Em outros trabalhos, utiliza-se do método comparado para analisar as semelhanças e diferenças entre estados ou municípios dentro do próprio país, adotando o nível de análise nacional (RODRIGUES, 2004; GOMES

FILHO, 2011; FROIO, 2015). A partir da criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) em 2004, o tema passou a ser abordado também sob a perspectiva regional (VIGEVANI, 2005; PRADO, 2010; ALMEIDA, 2012; JUNQUEIRA, 2014).

Avançando nessa questão, alguns trabalhos começaram a abordar as semelhanças e diferenças entre o modelo de inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e aqueles adotados por outros países. Dentre eles, podemos mencionar as publicações de Lessa (2007), Barros (2009), Branco (2008), Maia (2010) e Bueno (2010). A última merece maior destaque, pois, além de fornecer um quadro geral da paradiplomacia no mundo, desenvolve uma profunda comparação entre a atuação internacional dos estados americanos e a atuação internacional dos estados brasileiros. Conforme relatado pelo próprio autor, essa pesquisa buscou identificar as semelhanças e diferenças existentes entre a paradiplomacia praticada por governos não centrais de um país desenvolvido (EUA) e aquela conduzida por governos não centrais de um país emergente (Brasil).

O trabalho publicado por Bueno serviu como importante fonte de inspiração para esta dissertação, que busca identificar as semelhanças e diferenças existentes entre um país que normatizou constitucionalmente de forma ampla a atuação internacional de suas províncias (Argentina) e outro que o fez de forma parcial e limitada (Brasil), deixando que muitas ações fossem desenvolvidas em uma espécie de limbo jurídico.

Outro elemento importante que pesou nesta escolha foi o fato de alguns estudos apontarem o modelo argentino como exemplo a ser seguido, servindo de inspiração para uma reforma constitucional que viesse a normatizar as possibilidades de atuação internacional das unidades federadas brasileiras.

Dos três casos de regimes institucionalizados da CID, a Argentina é o mais importante, em termos de proximidade e de paralelismo com o Brasil e, porque não dizer, de inspiração e influência para o cenário brasileiro (RODRIGUES, 2011, p. 34).

Além do plano acadêmico, a questão ganhou relevância política quando foi objeto de Proposta de Emenda Constitucional em 2005. Mesmo com o não êxito da proposta, a discussão a respeito do tema está longe estar esgotada e ainda rende debates tanto na esfera política quanto na acadêmica.

Diante dessa situação, identificamos o seguinte **problema de pesquisa**: Por que o modelo argentino é considerado mais favorável à inserção internacional de seus governos não centrais que o brasileiro? De que forma estes atores atuam internacionalmente? Qual é o impacto da normatização nesse processo? Quais são os fatores que incentivam ou inibem o exercício da paradiplomacia?

O objetivo aqui é testar empiricamente a hipótese levantada por parte da bibliografia que versa sobre o tema¹ de que o modelo argentino é mais favorável porque a normatização, ao garantir permissão constitucional expressa para que as províncias atuem internacionalmente através da celebração de convênios sobre diversos temas, possibilita uma atuação externa autônoma e formal. Desse modo, a não intervenção do governo federal nesse processo reduziria a burocratização e permitiria que os interesses locais fossem atendidos de forma mais eficaz. Argumenta-se também que, ao legitimar a atuação internacional das províncias e garantir a sua segurança jurídica, a presença de uma norma constitucional representou um importante incentivo à paradiplomacia na Argentina, promovendo uma intensificação dessa prática.

Metodologia

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizadas as ferramentas metodológicas da Política Comparada aplicada a um pequeno número de casos (*small n*), buscando extrair conclusões por intermédio da comparação entre os diferentes modelos de paradiplomacia adotados por dois Estados distintos: Brasil e Argentina. Muito embora o objetivo inicial do trabalho fosse a compreensão do estágio atual da inserção internacional das unidades federadas brasileiras para, conseqüentemente, apontar possíveis sugestões que pudessem contribuir com o aprimoramento do tema, entendemos que esta compreensão só pode ser feita de forma eficaz por meio da comparação com outro país. Busca-se, portanto, compreender a paradiplomacia brasileira a partir da experiência argentina, uma vez que, conforme bem pontuado por Sartori (1994, p. 14): “*who knows one country only knows none*”.

Segundo esse autor, referência básica para a metodologia aplicada, o objetivo da Política Comparada é controlar as variáveis para verificar se as hipóteses são válidas ou não. Dessa forma, o seu poder explicativo consistiria na identificação de regularidades e tendências derivadas da observação de diferentes objetos de análise e da comparação entre eles.

¹ Cf. Branco (2008), Rodrigues (2004), Lessa (2007), Paikin (2010), Ceuninck (2013).

Sartori (1994) levanta ainda um questionamento pertinente a ser feito quando se utiliza dessa metodologia: “O que é comparável?”. Respondendo à própria pergunta, ele argumenta que um objeto de análise só é comparável com relação a outro quando eles possuem ao menos uma característica em comum e uma diferente, segundo critérios objetivos estabelecidos. Isso porque, se eles se assemelham em todas as suas características, eles constituem uma mesma entidade; se são totalmente diferentes, a comparação torna-se ineficaz.

O desenho de pesquisa adotado atende a esse requisito, estabelecendo um modelo de mais semelhanças e menos diferenças. Com relação às semelhanças, observa-se que os dois países compartilham as seguintes características consideradas como relevantes para a inserção internacional dos governos não centrais: forma federativa de Estado, regime democrático de governo e participação em algum processo de integração regional (Mercosul). Com relação às diferenças substanciais, foi identificada apenas a questão da normatização, que se encontra presente de forma ampla na Argentina e apenas parcial no Brasil. Enquanto as variáveis semelhantes se mantêm constantes nos dois casos, a principal variável explicativa a ser analisada (normatização) varia de um caso para o outro, sendo possível avaliar a sua influência na variável dependente, que seria o grau de inserção internacional dos seus governos não centrais.

Quadro 1 – A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos: variáveis explicativas

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	BRASIL	ARGENTINA
Forma de Estado	Federação	Federação
Regime de Governo	Democracia	Democracia
Participação em algum processo de integração regional	Mercosul	Mercosul
Normatização constitucional da atuação internacional de suas unidades federadas	Parcial: apenas sobre Paradiplomacia Fincanceira (art. 52, V da Constituição)	Geral (art. 124 da sua Constituição Federal).

Com relação à variável dependente, buscamos evitar a tão criticada prática conhecida como “*conceptual stretching*” (SARTORI, 1994, p. 19), ação pela qual o pesquisador amplia o significado de um conceito de forma livre e deliberada para aumentar o alcance de sua aplicação e forçar a validade de sua hipótese. A consequência dessa prática é que o conceito se torna impreciso e indefinido, distorcendo a sua própria essência e criando um cenário de confusão teórica e empírica.

Para que haja uma mensuração eficaz e precisa, é necessário que os conceitos estejam bem definidos através de indicadores capazes de serem mensurados. Geralmente, quanto mais amplo e abstrato é um conceito, menor é a sua precisão, gerando interpretações ambíguas que prejudicam a mensuração, procedimento necessário para a realização de inferências causais. Sendo assim, quando um conceito é alargado demais ele passa a perder sua capacidade explicativa.

Com o intuito de cumprir com nosso objetivo, buscamos identificar, com base na bibliografia sobre o tema, alguns indicadores capazes de nos auxiliar a mensurar a inserção internacional dos governos não centrais, ainda que a análise seja feita de forma qualitativa:

- 1) A existência de organismos específicos como secretarias ou assessorias capazes de gerenciar as suas ações internacionais;
- 2) A abertura de escritórios de representação comercial no exterior;
- 3) A possibilidade de contratação de operações de crédito diretas, nas quais os governos não centrais passam a negociar diretamente com organismos financeiros internacionais a respeito do conteúdo e das condições da operação, cabendo ao governo federal apenas o papel de avalista;
- 4) A possibilidade de os governos não centrais celebrarem acordos internacionais sem a autorização do governo central;
- 5) A possibilidade de estes acordos produzirem efeitos jurídicos.

De forma complementar ao Método Comparado, também foram utilizados o *Process Tracing*, método aplicado a estudos de caso ao longo do tempo para verificar a cadeia causal das variáveis explicativas (COLLIER e COLLIER, 1991; BENNET e GEORGE, 1997), e o *Path Dependence* (MAHONEY, 2001), método utilizado para a compreensão de trajetórias políticas ou econômicas em uma determinada unidade de análise. Ambos os métodos abordam a questão das *Causal Process Observations* (CPO's) e, portanto, apresentam uma abordagem qualitativa cujo objetivo é avaliar eventos que ocorrem em sequência, formando um processo histórico.

De acordo com Collier e Collier (1991), a utilização do *process-tracing* é importante para identificar quais são as variáveis independentes antecedentes, intervenientes e principais, de modo a possibilitar a elaboração de uma hipótese causal ou testar a validade de uma hipótese previamente elaborada. Esse método nos auxiliou na identificação de outras variáveis independentes de igual ou maior importância que a variável da normatização presente na hipótese inicial.

O método de *path dependence*, por sua vez, é importante para a análise de períodos em que há uma ruptura de paradigma político ou econômico, gerando transições na forma de organização de determinada sociedade, Estado ou região geográfica. Nesses contextos, busca-se identificar as consequências que resultam dessa quebra de paradigma (MAHONEY, 2001). Esse método foi importante para avaliar os impactos causados pela inclusão do artigo 124 na Reforma Constitucional Argentina de 1994, que permitiu que as províncias celebrassem convênios internacionais. Este artigo é apontado pela literatura sobre o tema como um importante marco jurídico da paradiplomacia, representando a inauguração de um novo paradigma a respeito do tema país.

Estrutura da dissertação

A dissertação se divide em três capítulos que correspondem a três dimensões distintas, porém complementares, sob as quais o tema foi analisado: dimensão teórica, dimensão jurídica e dimensão empírica.

O capítulo 1 (dimensão teórica) busca analisar o contexto espaço-temporal em que o tema da inserção internacional dos governos não centrais emerge, identificando os processos internacionais que permitiram o surgimento desse fenômeno: interdependência entre atores internacionais; ascensão de novos atores no sistema internacional; globalização e integração regional. A partir da identificação desses processos e das teorias utilizadas para explicá-los, estas são utilizadas de forma subsidiária para compreendermos as motivações e as formas de inserção internacional dos governos não centrais, uma vez que inexistem uma teoria específica sobre o tema.

O capítulo 2 (dimensão jurídica) busca analisar como a atuação internacional dos governos não centrais é tratada pelo Direito Internacional Público, pela doutrina e pela jurisprudência internacional, bem como pelas Constituições nacionais de algumas federações. Para além do aspecto estritamente normativo, a análise é desenvolvida com base nas

mudanças do sistema internacional contemporâneo e nos seus impactos para a compreensão do federalismo.

O capítulo 3 (dimensão empírica) busca desenvolver uma análise comparada a respeito do processo de inserção internacional das províncias argentinas e dos estados-membros brasileiros com os objetivos de identificar e avaliar a trajetória e as causas desse processo, os eixos de atuação internacional destas unidades federadas e o impacto da variável “normatização constitucional” presente de forma geral na Argentina e apenas parcial no Brasil.

1 AS INTERCONEXÕES ENTRE O GLOBAL E O LOCAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 A interdependência complexa e a ascensão de novos atores no sistema internacional

Desde o fim da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), o Estado passou a representar a expressão máxima do poder e a monopolizar o uso legítimo da força, tanto no plano interno quanto externo, tornando-se a única instituição responsável por conduzir assuntos de natureza política como as operações militares, a ordem, a segurança, a justiça e a diplomacia.

Ao estabelecer o princípio da soberania estatal², os Tratados de Paz de Westphalia, celebrados em 1648, forneceram as bases do Sistema Internacional Moderno, formado pelo conjunto de Estados soberanos que interagem entre si através de relações de poder. Embora esse sistema tenha surgido no contexto europeu do século XVII, ele se expandiu para outros continentes ao longo do tempo, até tornar-se global em extensão a partir de meados do século XX. É nesse século, mais especificamente no pós-Primeira Guerra Mundial, que as Relações Internacionais emergem como disciplina acadêmica autônoma com o objetivo de estudar, compreender e explicar o sistema de Estados sob o qual estava organizada a política internacional, principalmente no que diz respeito aos temas vinculados à guerra e à paz.

Em virtude do contexto político da época, a disciplina foi pautada inicialmente por uma abordagem realista, principalmente através de autores como Edward Carr e Hans Morgenthau, que concebiam o sistema internacional como anárquico; os Estados como unidades racionais, unitárias, coesas e únicos atores das relações internacionais; e a segurança como tema dominante da agenda, de modo que as relações de poder entre os Estados eram pautadas por suas capacidades militares.

O caráter dinâmico das relações internacionais, sempre sujeitas às mudanças políticas e econômicas, fez com que surgissem novas perspectivas teóricas ao longo do tempo. Deste modo, a Teoria da Interdependência Complexa, desenvolvida por Keohane e Nye (2012) e apresentada na obra *Power and Interdependence*, de 1977, se apresenta como um grande

² De acordo com Bobbio (1998), o conceito clássico de soberania surge no final do século XVI, junto com a formação do Estado moderno, para caracterizar a autoridade suprema que, dotada do monopólio da força sobre determinada população dentro de determinado território, unificava e concentrava o poder político. O soberano, único centro de poder, era o responsável por unificar os súditos de seu reino para a defesa do território nacional contra os inimigos estrangeiros. Inicialmente utilizada para descrever e legitimar o Estado absolutista e centralizador que substituiu a forma de organização política fragmentada e descentralizada da Idade Média, o conceito de soberania foi se ampliando para abranger outras formas de governo em que o poder seria entregue a uma assembleia, adequando-se ao advento do constitucionalismo, do parlamentarismo e da democracia.

marco da contraposição ao realismo, ampliando os mecanismos de análise do sistema internacional, tanto no que se refere aos seus atores quanto aos temas de sua agenda.

A noção de interdependência em sentido amplo representa uma dependência mútua entre Estados e outros atores internacionais e é utilizada para descrever os efeitos recíprocos que estes causam entre si. A Teoria da Interdependência Complexa, no entanto, vai além desta concepção e desenvolve novas contribuições para a compreensão das relações internacionais diante de um contexto de reconfiguração do sistema internacional que estava se apresentando no final dos anos 1970.

Segundo Keohane e Nye (2012), essa teoria representaria um tipo ideal de sistema internacional deliberadamente construído para contrastar com o tipo ideal realista, referindo-se a uma situação na qual estariam presentes as seguintes características:

- 1) A existência de múltiplos canais de contatos entre as sociedades, com múltiplos atores, não apenas Estados;
- 2) A agenda das relações internacionais não seria mais dominada pela segurança militar, mas formada por diversos temas sem que houvesse qualquer tipo de hierarquia entre eles;
- 3) O poder militar sofre uma perda relativa de importância, de modo que este recurso torna-se inviável de ser utilizado por governos inseridos dentro de um contexto onde a interdependência complexa se faz presente.

Para os fins do presente trabalho, nos interessa destacar a primeira característica, pois ela nega tanto a premissa do Estado como único ator internacional, quanto a premissa do Estado como unidade coerente e indivisível. Segundo os autores, além das relações interestatais, o sistema internacional apresenta dois outros importantes canais de contato: o das relações transnacionais (entre atores não estatais) e o das relações transgovernamentais (entre subunidades governamentais). Este último é de extrema importância para compreendermos a inserção internacional dos governos não centrais, pois reconhece a existência de diferentes interesses por parte de diferentes unidades dentro do Estado que se comunicam para além de suas fronteiras, tornando-se cada vez mais difícil a existência de um controle centralizado sobre elas.

The ambiguity of the national interest raises serious problems for the top political leaders of governments. As bureaucracies contact each other directly across national borders (without going through foreign offices), centralized control

becomes more difficult. There is less assurance that the state will be united when dealing with foreign governments or that its components will interpret national interests similarly when negotiating with foreigners. The state may prove to be multifaceted, even schizophrenic. National interests will be defined differently on different issues, at different times, and by different governmental units. States that are better placed to maintain their coherence (because of a centralized political tradition such as France's) will be better able to manipulate uneven interdependence than fragmented states that at first glance seem to have more resources in an issue area (KEOHANE; NYE, 2012, p. 29, grifo nosso).

A partir da complexidade de temas e atores que emergem nesse contexto, torna-se cada vez mais difícil traçar uma distinção rígida entre *high politics* e *low politics*, uma vez que os temas econômicos e sociais passam a ser tão importantes quanto à segurança e à defesa. Ademais, a interdependência complexa promove uma interconexão entre os problemas globais, nacionais e locais, fazendo com que as relações de poder³ passem a ser determinadas por duas dimensões: a da sensibilidade e a da vulnerabilidade, que se diferem pelo seu grau de impacto (KEOHANE; NYE, 2012).

A sensibilidade é definida como a suscetibilidade que um ator possui para sofrer efeitos onerosos impostos de fora, antes que as políticas sejam alteradas para tentar mudar a situação. Esse conceito envolve os graus de capacidade de resposta política dos atores para minimizar os efeitos decorrentes da interdependência, que se mostram cada vez mais presentes devido ao crescimento das relações transnacionais e que causam intensos impactos sociais, políticos e econômicos.

A vulnerabilidade, por sua vez, se refere à suscetibilidade que um ator possui para sofrer os custos impostos por eventos externos, mesmo após a adoção de medidas políticas para contorná-los. Esse fenômeno pode ser medido apenas pelo grau elevado de dependência observado no longo prazo, pois, como é difícil a mudança de políticas de forma rápida, os efeitos imediatos decorrentes das influências externas costumam refletir apenas a sensibilidade dos atores.

Os pressupostos da Teoria da Interdependência Complexa tornam-se ainda mais relevantes diante da globalização e da revolução tecnológica que, ao tornarem as fronteiras nacionais mais porosas, aprofundam e aceleram a interdependência entre os atores internacionais.

With the end of the Cold War in 1989, a number of observers argued that economic issues would become more central in world politics. Networks of economic

³ Segundo Keohane e Nye (2012), o conceito de poder pode ser compreendido como a habilidade que um ator possui de conseguir que os outros façam algo que eles normalmente não fariam (e a um custo aceitável para o ator).

interdependence that span the globe have increased as costs of communication and transportation have declined and shrunk the effects of distance. The role of markets has also increased as a result of new information and transportation technologies, as well as changed attitudes about the role of governments and states (NYE; WELCH, 2014, p. 267).

Embora possa ser argumentado que a globalização não é um fenômeno recente, tendo em vista que seu surgimento nos remonta a eventos históricos longínquos (como as Grandes Navegações ou o Império Romano, por exemplo)⁴, é a partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e com a revolução tecnológica nos setores de comunicação e transportes, que ela ascende com um grau de intensidade jamais visto antes, causando profundas mudanças no âmbito das sociedades, dos Estados e do sistema internacional.

1.2 A globalização e a integração regional como processos de aprofundamento da interdependência entre os atores do sistema internacional

No contexto da globalização, a ideia de sociedade nacional, núcleo central do paradigma clássico, cede espaço à ideia de sociedade global, fazendo surgir novas abordagens epistemológicas e ontológicas destinadas a compreender este cenário emergente. Dessa forma, argumenta-se que o Estado soberano passa por um processo de reformulação, o que não significa que ele deixa de existir ou de ter importância, mas sim que ele passa a lidar com novas forças sociais, econômicas, políticas e culturais que operam em escala mundial (IANNI, 1994).

A respeito da formação do paradigma da sociedade global, Matias (2005) aponta que isso não seria possível sem as transformações políticas, econômicas e sociais causadas pela globalização e pela revolução tecnológica. Além da sociedade, o autor aponta que esses processos afetam também a soberania estatal, pois a maior permeabilidade entre as fronteiras e a influência de novos atores fazem com que o Estado sofra uma perda de efetividade em seu poder, sobretudo diante do fato de ele não consegue mais controlar os atores transnacionais.

A soberania é afetada a partir do momento em que o Estado deixa de exercê-la de forma eficaz por não conseguir dominar os atores transnacionais. Como veremos, com a globalização e a revolução tecnológica, as transnacionais adquirem um tamanho e uma mobilidade que tornam difícil seu governo pelos Estados. Pelos mesmos motivos, os mercados financeiros aumentaram sua volatilidade – e hoje a existência de um “dinheiro virtual” torna ainda mais difícil aos Estados controlar as

⁴ David Held *et al.* (1999) divide o processo de globalização em quatro períodos, cada um representado por uma forma e características próprias: pré-moderno (antes de 1500); moderno inicial (1500-1850); moderno (1850-1945) e contemporâneo (pós-1945).

atividades especulativas dos operadores internacionais. Ao diminuir sua capacidade de obter resultados desejados e ao perder parte de seu poder de controle – sendo este último, por sua vez, essencial à efetividade do poder estatal e, dessa forma, à soberania de fato – podemos afirmar que os Estados têm parte de sua soberania corroída (MATIAS, 2005, p. 172).

Também argumentando sobre a reconfiguração do conceito de soberania, Santos (2009, p. 111) destaca a sua relativização diante dos novos fenômenos internacionais:

O Pós-Segunda Guerra Mundial, a integração dos Estados Soberanos, os Organismos Internacionais como a ONU, a globalização, crises econômicas internacionais, o avanço da ordem jurídica internacional e o “princípio da supranacionalidade” são fatores que revelam um novo panorama, tanto no plano interno quanto no plano internacional, fatores esses que relativizam o princípio da soberania nacional.

Apontada como a principal causa desse processo, a globalização é caracterizada pelo alargamento, aprofundamento e aceleração das interconexões globais nas mais diversas dimensões, possíveis graças aos avanços tecnológicos promovidos nos meios de comunicação e transporte. Como consequência, esse fenômeno alterou as formas de organização da sociedade global, implicando na expansão das atividades políticas, sociais e econômicas para além das fronteiras do Estado (HELD *et al.*, 1999).

A partir de então, tornou-se possível aproximar indivíduos e comunidades, antes separados pelas distâncias geográficas, por meio de ações à distância que contribuem para a formação de redes de interação transnacionais. Além da compressão espacial, o tempo também deixa de ser um obstáculo, sendo possível a difusão instantânea de ideias e informações a nível global. Consequentemente, observa-se um aumento na interdependência entre as sociedades e economias do globo, no sentido de que as ações tomadas no âmbito de um país, cuja repercussão era meramente nacional, passam a causar impactos diretos em outros países.

O fenômeno da globalização pode ser analisado sob diferentes perspectivas e abordagens teóricas. Segundo Held *et al.* (1999), as teorias da globalização se subdividem entre as seguintes correntes: hiperglobalistas, céticos e transformacionistas.

Para os hiperglobalistas, a globalização contemporânea representa uma nova era na qual as pessoas de todo o mundo estão cada vez mais sujeitas às regras do mercado global, resultando na supremacia do poder econômico sobre o Estado-Nação tradicional, instituição que iria contra a natureza da economia global. Dessa forma, a globalização provocaria uma espécie de “desnacionalização” das economias através do estabelecimento de redes transnacionais de produção, comércio e finanças. Essas novas formas de organização social,

por sua vez, estariam substituindo o Estado enquanto unidade política e econômica principal da sociedade internacional. Como consequência, os Estados passam a ter sua legitimidade e autoridade questionadas, tornando-se cada vez mais incapazes de controlar as atividades praticadas dentro de suas fronteiras e de atender as demandas dos seus cidadãos.

Os céticos, por outro lado, argumentam que essa ideia de globalização contemporânea é completamente exagerada, pois os níveis de internacionalização do mundo contemporâneo não apresentariam nenhuma novidade. Além disso, apontam que os governos nacionais não são os sujeitos passivos desse processo de internacionalização das economias, mas sim seus principais agentes, fazendo com que o Estado continue sendo o ator mais importante tanto a nível doméstico quanto internacional, não sofrendo qualquer tipo de redução em seu poder. Na verdade, ocorreria justamente o contrário, já que, segundo essa perspectiva, os governos nacionais aumentam cada vez mais a sua participação na regulação e na promoção dos negócios internacionais.

Os transformacionistas, por sua vez, defendem que a globalização é a força central condutora das rápidas mudanças políticas, sociais e econômicas que estão reorganizando as sociedades modernas, a ordem mundial e as instituições de governança global. No centro dessa perspectiva, está a ideia de que a globalização, ao criar novas infraestruturas de comunicação e transporte, possibilitando o surgimento de novas formas de organização social e econômica que transcendem as fronteiras nacionais, está reconstruindo a autoridade e as funções dos governos nacionais.

Isso não significa afirmar que os Estados perdem o seu poder, já que eles continuam sendo a autoridade máxima dentro de seus respectivos territórios. Mesmo assim, é preciso destacar que a expansão da jurisdição das instituições internacionais e as crescentes limitações impostas pelo direito internacional fazem com que esse poder seja dividido com outras autoridades da governança global, alterando as percepções de soberania e territorialidade do Estado Moderno. Além das organizações internacionais, as corporações multinacionais e os movimentos sociais transnacionais também afetam essas percepções, alterando a sua dinâmica.

Além do seu impacto no Estado-Nação, é importante destacar também o potencial transformador da globalização contemporânea na dimensão local. Para Giddens (1991), o local e o global determinam-se reciprocamente, ainda que nem sempre nas mesmas proporções.

em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um **processo dialético** porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores — tais como dinheiro mundial e mercados de bens — operando a uma distancia indefinida da vizinhança em questão (GIDDENS, 1991, p. 69-70, grifo nosso).

Essas interconexões entre a esfera internacional e doméstica, além da dificuldade em separá-las no plano empírico, acabou levando Manning (1977 *apud* BUENO, 2010, p. 40) a criar o conceito de “interméstico”.

Outro neologismo similar que surge nesse contexto é o de “glocalização”, utilizado para representar o encontro das tendências da globalização e da localização a partir da ideia de que, ao invés de promover a negação do território, a globalização se materializa em espaços geográficos concretos, sobretudo no âmbito das cidades, afetando diretamente as populações que ali vivem. Essa tendência traz importantes consequências para as autoridades locais, que passam a observar um aumento de suas responsabilidades.

Para Ferrero (2006, p. 4): *“la glocalización se ha plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y el rol de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción”*.

Maia (2012, p. 129) também desenvolve seu argumento nesses termos, afirmando que:

Assim, as forças gêmeas da globalização e da revolução da informática também estariam acarretando a tendência de fortalecimento do nível local (ou “**glocalização**”), o qual passaria a assumir um papel ou responsabilidade mais saliente na melhoria das condições econômicas locais mediante o maior acesso a mercados e recursos externos. Este fenômeno estaria, pois, ao mesmo tempo levando à maior participação do elemento decisório local em vários assuntos, assim como fortalecendo o papel das elites locais em detrimento das burocracias do Estado central. (grifo nosso)

Rosenau (2003), ainda que de forma indireta, também trabalha com esses conceitos ao versar a respeito do impacto da globalização na dimensão subnacional. Para o autor, uma série de dinâmicas têm aumentado fortemente os fluxos transfronteiriços e tornado as fronteiras entre o nacional e o estrangeiro ainda mais porosas. Com isso, as distâncias geográficas que impediam a atuação dos atores subnacionais para além de suas fronteiras passam a ser cada vez menos importantes em um mundo cada vez mais interconectado politicamente, socialmente, economicamente e juridicamente.

In short, a host of dynamics have greatly increased transborder flows and rendered domestic-foreign boundaries ever more porous. With the collapse of time and distance, subnational organizations and governments that once operated within the confines of national boundaries are now so inextricably connected to far-off parts of the world that the legal and geographic jurisdictions in which they are located matter less and less. What matters, instead, are the spheres of authority to which their members are responsive (ROSENAU, 2003, p. 227).

A partir de uma visão mais crítica sobre o tema, Santos (1997; 2002) argumenta que, enquanto produto das relações sociais, as globalizações (no plural, pois não existe uma única globalização) envolvem conflitos, gerando vencedores e vencidos. Dessa forma, o discurso da globalização seria a história dos vencedores contada por eles mesmos. A partir dessas considerações, o autor propõe a seguinte definição de globalização:

[...] globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival (SANTOS, 1997, p. 108).

Analisando o impacto da globalização na dimensão local, Santos desenvolve o conceito de globalismo localizado para classificar o fenômeno da reestruturação das condições locais diante de imperativos transnacionais como o livre comércio; a destruição dos recursos naturais para o pagamento da dívida externa; a exploração turística de patrimônios históricos; e a conversão da agricultura de subsistência para uma agricultura de exportação. Todas essas consequências da globalização geram efeitos negativos que são sentidos diretamente pelas populações locais.

No sentido oposto ao globalismo localizado estaria o localismo globalizado, um processo no qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso se impondo às demais sociedades, a exemplo da atividade das empresas multinacionais; da língua inglesa e da cultura americana de forma geral; e da adoção mundial das leis de propriedade intelectual dos Estados Unidos da América (EUA).

Na visão de Santos, a globalização nesses moldes apresenta um caráter hegemônico, pois ela acaba sendo imposta de cima para baixo. Desse modo, a divisão internacional da globalização assume o seguinte padrão: os países centrais se especializam em localismos globalizados, enquanto os países periféricos sofrem as consequências do globalismo localizado, tornando-se cada vez mais subordinados aos preceitos neoliberais prescritos pelos Estados centrais do capitalismo mundial e pelas agências financeiras multilaterais como o FMI e o Banco Mundial.

A partir desse conjunto de transformações promovidas pela globalização,

destacaremos aqui o fato de que o sistema internacional deixa de ser estritamente estatocêntrico para tornar-se multicêntrico ou policêntrico⁵, em decorrência da ascensão de novos atores como as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs); a sociedade civil internacional; as redes de indivíduos; as empresas transnacionais (conhecidos como *non-state agents*); e os governos não centrais, que passam a atuar internacionalmente com base em seus interesses próprios, que muitas vezes não são atendidos por seus respectivos Estados.

Na visão de Rosenau (1990; 2000), o pós-Guerra Fria seria classificado como um momento de turbulência para as relações internacionais, no qual o alargamento, o dinamismo e a complexidade dos atores promoveriam uma bifurcação no sistema internacional, alterando o antigo sistema interestatal anárquico centrado apenas no Estado soberano. A partir dessa bifurcação, um sistema multicêntrico (composto por atores “livres de soberania”) passaria a coexistir com o sistema estatocêntrico (composto por Estados soberanos), deslocando parte da autoridade dos Estados em duas direções: uma exógena, para coletividades supra ou transnacionais; e outra endógena, para os atores subnacionais que passam a garantir a sua autonomia no mundo multicêntrico.

Apesar de apontar uma diminuição na autoridade dos Estados diante da ampliação da autonomia dos novos atores, que cada vez mais realizam transações para além de suas fronteiras sem a participação ou influência estatal, Rosenau (2000) reconhece que os Estados seguem sendo os atores predominantes das relações internacionais, capazes de determinar o rumo dos acontecimentos políticos, militares e econômicos.

Corroborando essa visão, Nye (2011) argumenta a respeito da existência de uma difusão de poder que estaria partindo do Estado-Nação em direção a esses novos atores, cujas ações muitas vezes escapam do controle estatal. Este processo, impulsionado pelos avanços tecnológicos na área de informação, não apenas garantem emponderamento aos atores não estatais, como também alteram a própria noção de poder, acrescentando novas formas para o seu exercício além do tradicional poder militar.

Segundo Cuadros (2011, p. 5), o paradigma multicêntrico das relações internacionais contemporâneas permite a emergência de uma “diplomacia descentralizada”, caracterizada pelo conjunto de interações internacionais desenvolvidas no âmbito dos novos atores, o que

⁵ “Com a análise do novo Estado-nação que maximiza suas relações através da cooperação, abre espaço de atuação para os níveis regionais, subnacionais, locais e domésticos, cria canais de interdependência e caminha ao encontro das *low politics*, conclui-se que existe um “Paradigma Pluricêntrico” nas Relações Internacionais marcado pela constante troca e barganha de interesses entre os mais diversos atores” (JUNQUEIRA, 2014, p. 191).

não implica a substituição ou contestação da diplomacia tradicional existente no âmbito das relações interestatais.

Uma importante forma de interação que passa a ganhar força no sistema internacional multicêntrico diz respeito às relações transgovernamentais (*transgovernmental networks*). Muito embora o termo tenha sido esboçado inicialmente por Keohane e Nye (2012) nos anos 1970, Rissen-Kappen (1995) avança no sentido de trazê-lo para o contexto da globalização, apontando para a existência de agentes públicos de subunidades governamentais que buscam sua própria agenda internacional, de forma autônoma e às vezes até mesmo contrária às políticas oficiais de seus governos centrais.

O conceito de relações transgovernamentais se opõe contundentemente à premissa realista de Estado como único ator das relações internacionais e como unidade coesa, unitária, indivisível e, portanto, desprovida de conflitos ou divisões internas. Tal premissa, que já havia sido criticada por Keohane e Nye (2012), é retomada e reforçada por Kenneth Waltz, considerado o precursor do realismo estrutural ou neorealismo, em sua obra *Theory of International Politics*, de 1979.

Waltz (2002) minimiza a importância dos novos atores nas relações internacionais afirmando que os Estados são as únicas unidades do sistema internacional capazes de definir sua estrutura, não levando em consideração os seus processos internos. Uma interessante crítica a este pensamento é feita por Jesus, quem argumenta que:

Para Waltz (1979), os estados, vistos como unidades fundamentais de organização política, têm autonomia suficiente em relação a suas sociedades para buscar racionalmente interesses nacionais e são dotados de unidade e capacidade de ação coerente, executando respostas às restrições sistêmicas (...) o autor [Waltz] também marginaliza variações introduzidas nos padrões comportamentais dos estados pelos processos subestatais e pelos indivíduos. Além de invocar a universalidade da ordem política internacional baseada na soberania, a fim de cristalizar a separação entre os níveis doméstico e internacional, legitima a inevitabilidade das relações internacionais como zona de conflito (JESUS, 2009, p. 57-58).

Também contrariando a perspectiva realista e destacando a heterogeneidade do Estado, identificando-o como sendo composto por interesses divergentes oriundos de distintos grupos sociais internos, Vigevani (1999, p. 47-48) analisa a atuação dos novos atores no sistema internacional contemporâneo, que adquire um caráter cada vez mais autônomo com relação aos seus Estados nacionais:

Podemos afirmar a existência de novos atores não pelo fato de antes não terem existido entidades semelhantes, nem tampouco pelo fato de nos séculos e nas décadas passados não terem atuado no plano internacional. Esta atuação visava

incidir sobre os estados nacionais, agindo na arena internacional por meio deles. Hoje, há articulações epistêmicas que têm conexões com os estados, mas não são diretamente dependentes deles [...]. Pode-se perceber que, ainda que os novos atores tenham o Estado como a principal referência de atuação, este está perdendo o monopólio, antes absoluto, de condução das relações internacionais, particularmente na formulação da agenda. Essas mudanças não modificam formalmente a soberania nacional, mas certamente têm crescente significado na determinação de parte dos assuntos internos.

A partir dessa abordagem, torna-se possível identificar a existência cada vez maior de atores não soberanos que exercem algum tipo de atuação internacional em causa própria (e não em nome do interesse nacional) e de forma autônoma (sem depender da intervenção direta do governo central de seus respectivos Estados).

No tocante ao impacto das relações transgovernamentais e transnacionais, Rissen-Kappen (1995) aponta que eles são determinado tanto pelas diferenças nas estruturas domésticas quanto pelos graus de institucionalização internacional, ambos os fatores interagindo entre si e influenciando a capacidade dos atores não estatais em promover mudanças políticas.

O autor defende que, no âmbito das estruturas domésticas, quanto menor o for domínio do Estado e quanto mais espaço houver para a sociedade civil organizada, mais fácil será a atuação dos atores não soberanos. Já no âmbito internacional, quanto maior for o nível de normatização e de institucionalização das estruturas de governança global, mais legítimas serão as atividades transnacionais, facilitando a formação de coalizões e a superação de obstáculos impostos pelo domínio estatal nas estruturas internas.

Nesse sentido, Rosenau (2000, p. 15-16) aponta para o fato de a autoridade estatal estar em contínuo deslocamento, tanto para fora (em direção às entidades supranacionais) quanto para dentro (em direção aos grupos subnacionais), fazendo emergir a ideia de uma governança existente mesmo na ausência de um governo. Importante destacar aqui a distinção feita pelo autor entre os dois conceitos:

Conforme o título do livro já indica [“Governança sem governo”], governança não é o mesmo que governo. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, **governo** sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto **governança** refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas [...]. Portanto, pode-se

falar em governança sem governo – sem mecanismos regulatórios em uma esfera de atividade que funcione efetivamente mesmo que não tenha o endosso de uma autoridade formal.

Complementando essa ideia, o autor argumenta que as novas estruturas globais da política mundial, caracterizadas pelo aumento da interdependência, promovem uma tensão entre as tendências centralizadoras e descentralizadoras que se desenvolvem em todas as partes do mundo e abrangem desde o nível local até o âmbito do sistema internacional. Ao mesmo tempo em que a globalização torna o mundo mais integrado, diminuindo as distâncias entre as sociedades; ela também o torna mais fragmentado, gerando forças que impulsionam a divisão dentro dessas sociedades. Com isso, os diversos atores que interagem no sistema internacional passam a exercer um duplo movimento que envolve tanto a expansão, no sentido de interagir mais amplamente com órgãos análogos de outras partes do mundo; quanto a contração, no sentido de subdividir suas tarefas e fragmentar-se em unidades locais cada vez menores (ROSENAU, 2000).

Corroborando o argumento de Rosenau (2000), Vigevani (1999) alega que a configuração do sistema internacional decorrente do fenômeno da globalização é marcada pela atuação de dois tipos de forças: as centrífugas e as centrípetas. Enquanto as primeiras causariam os movimentos de fragmentação através da formação de mercados regionais (a exemplo do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e da União Europeia – UE) e do ressurgimento de regionalismos subnacionais, provinciais e culturais (a exemplo dos casos da Catalunha e da Escócia no âmbito da União Europeia); as segundas promoveriam associações normativas e institucionais de caráter universal, que comporiam a vontade coletiva dos Estados para a efetivação de uma sociedade global (a exemplo dos regimes internacionais e de organizações como a Organização Mundial do Comércio – OMC).

A coexistência dessas duas forças opostas que atuam concomitantemente amplia o campo das incertezas, fazendo com que o sistema internacional do pós-Guerra Fria apresente uma natureza múltipla, paradoxal e difusa. Dessa forma, a interveniência cada vez maior de novos atores, que podem atuar a partir de interesses não nacionais, acaba enfraquecendo a percepção westfaliana de que os Estados são os únicos atores legítimos de ação internacional (VIGEVANI, 1999).

No âmbito da formação dos mercados regionais, Bernal Meza (2001) destaca que a regionalização da economia mundial é, paradoxalmente, um corolário da globalização, sendo

que a formação de blocos comerciais representaria uma tendência contemporânea da expansão capitalista. De acordo com o autor:

La regionalización expresa el tránsito de las “nuevas lealtades”. Es el paso de un sistema internacional de Estados con diversos grados de autonomía en la formulación y aplicación de políticas internas y externas, a un nuevo sistema más amplio que cada uno de ellos. A través de los bloques y esquemas regionales, la regulación económico-social estatal está transitando desde los Estados-nacionales a las regiones y bloques, transfiriendo a éstos la autonomía de la política, que antes era puramente estatal. En este sentido, la regionalización es un corolario de la globalización (MEZA, 2001, p. 67).

Segundo Richard (2014), o termo regionalismo se refere a um processo consciente e planejado que envolve uma estratégia de ação implementada por determinados atores internacionais com o intuito de aprofundar as relações de vizinhança, seja através de uma cooperação política regional ou de um acordo comercial que busque reduzir as barreiras aduaneiras que impedem sua integração econômica. Apesar de esses atores internacionais serem identificados mais frequentemente com os Estados, o autor defende que o conceito de regionalismo pode ser aplicado também a outros atores como empresas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e governos não centrais que priorizem a vizinhança regional em suas estratégias de desenvolvimento.

Essas estratégias, em alguns casos, levam a um processo de integração regional em que determinados atores se integram para formarem conjuntos que passam a representar mais do que a simples soma de suas partes individuais, podendo ser do tipo formal (com base em um acordo jurídico que lhe dá origem) ou funcional (com base nas práticas dos atores nos mais diversos níveis).

A integração regional, portanto, constitui um fenômeno pautado na ideia de aproximação física por meio de interesses convergentes entre os Estados, na qual uma nova unidade é criada com base em princípios de interdependência recíproca, cujo objetivo primordial é o aumento do grau de liberalização do comércio, mas que também possui efeitos políticos. A formação dessas unidades, também chamadas de blocos, pode assumir diversas formas conforme o grau de integração em questão.

Importante destacar também a distinção entre cooperação e integração trazida por Balassa, um dos autores pioneiros sobre o tema. Para ele, a cooperação consiste na ação destinada a diminuir a discriminação entre unidades econômicas de diferentes Estados, enquanto a integração consiste na adoção de medidas que conduzem a abolição dessa discriminação, como a supressão de barreiras aduaneiras, por exemplo. Nesse sentido, o autor

argumenta que a integração pode ocorrer sob distintas formas, apresentadas seguindo uma ordem crescente do seu grau de aprofundamento: zona de livre comércio; união aduaneira; mercado comum; união econômica; e integração econômica total, sendo que essa última pressupõe, além da unificação das políticas monetárias, fiscais e sociais, o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões vinculam os Estados membros (BALASSA, 1961).

Diante desse conjunto de processos envolvendo a interdependência; a ascensão de novos atores e temas nas relações internacionais; a globalização; a integração regional; e a transição de um sistema internacional estatocêntrico para um sistema internacional multicêntrico, o Estado passa por uma reconfiguração de seu poder. Isto não significa que ele deixa de existir ou de ser um ator relevante, mas sim que ele perde sua capacidade de responder de forma isolada aos desafios que surgem nesse novo contexto em que as decisões políticas passam a ser cada vez mais influenciadas pelas forças internas do Estado, tanto no âmbito das relações transnacionais quanto das relações transgovernamentais (MARIANO; MARIANO, 2005; HOCKING, 2004).

Os Estados, em vez de desaparecer, adquirem uma nova lógica de operação, onde seu poder é limitado frente à expansão das forças transnacionais que reduzem a capacidade dos governos de controlarem os contatos entre as sociedades, e que impulsionam essas relações transfronteiriças. Nessa perspectiva, os problemas políticos nem sempre podem ser resolvidos adequada e nem satisfatoriamente, sem a cooperação com outras nações e agentes não-estatais (MARIANO, 2007, p. 125).

Ao versar a respeito de uma nova geografia do poder, Sassen (2004) argumenta que a globalização, a formação de blocos regionais e a ascensão de atores domésticos nas relações internacionais, apesar de alterarem o exercício do poder estatal, não o substituem.

A principal alteração nesse sentido diz respeito à desvinculação entre território e soberania que caracterizou o Estado moderno, de modo que as interconexões entre o local e o global passam a ser desenvolvidas de forma relativamente independente da escala nacional. Isso ocorre porque os avanços tecnológicos permitiram um aprofundamento qualitativo e quantitativo das interações econômicas em escala global, transcendendo a capacidade do Estado em controlar a totalidade delas. Nas palavras da autora:

La principal dinámica que obra en la economía global tiene la capacidad de desligar la forma específica de intersección entre la soberanía y el territorio que ha caracterizado al Estado moderno y al sistema estatal moderno (SASSEN, 2004, p. 376).

Segundo Nye (2002), a difusão do poder e da governança para além dos governos centrais promovida pela globalização e pela revolução da informação abrange três setores (privado, público e terceiro setor) e três níveis de análise (supranacional, nacional e subnacional), conforme observados no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – A difusão da governança no século XXI.

	Privado	Público	Terceiro Setor
Supranacional	Corporações Transnacionais (ex.: IBM, Shell).	OIGs (ex.: ONU, OMC).	ONGIs (ex.: Greenpeace)
Nacional	Corporações Nacionais (ex.: American Airlines).	Governos centrais.	ONGs nacionais (ex.: American Red Cross)
Subnacional	Empresas locais.	Governos locais	Grupos sociais locais.

Fonte: Nye (2002).

Dentre essa diversidade de atores presentes no sistema internacional multicêntrico, o presente trabalho se concentra no setor público e no nível subnacional, ocupando-se em analisar a atuação internacional dos governos não centrais brasileiros (estados-membros) e argentinos (províncias).

1.3 Os governos não centrais como atores internacionais

A alegação de que “quanto mais uma coletividade se enreda em interdependência, mais algumas de suas partes buscam maior autonomia e independência” (ROSENAU, 2000, p. 375) pode ser utilizada para compreendermos a atuação internacional dos governos não centrais, que muitas vezes não se sentem contemplados pela política externa dos seus Estados centrais.

A busca desses atores por uma inserção internacional mais autônoma, portanto, está diretamente vinculada ao aumento de sua sensibilidade e vulnerabilidade diante do aprofundamento da interdependência causado pela globalização e pela a integração regional.

Os processos de globalização e de integração regional deixaram de ser políticas de Estado para ser incorporados ao cotidiano das localidades, passando a influenciar diretamente a atuação dos governos subnacionais. Consequentemente, houve uma redefinição quanto à sua função e papel no cenário internacional, especialmente no

caso dos processos integracionistas (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 148).

Diante desses processos, impulsionados basicamente por Estados e instituições internacionais, os governos não centrais se deparam com limitações no cumprimento de suas funções envolvendo a satisfação dos interesses e a solução dos problemas a nível local. Eles são, portanto, profundamente afetados pelos impactos do chamado “globalismo localizado”, ou seja, pelo fenômeno da reestruturação das condições locais diante de práticas transnacionais, tendo frequentemente que submeter-se a políticas impostas por agentes externos, dentre as quais podemos destacar o livre-comércio e a responsabilidade fiscal (SANTOS, 1997).

Nesse contexto, o considerável grau de autonomia que os governos não centrais possuem no que se refere aos seus assuntos domésticos tende a se expandir no sentido de incluir questões de relevância também internacional. Paralelamente, a expansão do escopo das relações internacionais em direção a novos temas⁶, que vão além da segurança e do equilíbrio de poder entre os Estados, torna a relação entre política externa e política doméstica cada vez mais estreita e complexa, elevando o grau de interação entre esses processos decisórios dentro do âmbito do Estado-Nação (DUCHACEK, 1990).

*The separation between foreign policy and its traditionally dominant focus on security and status, on the one hand, and the ‘other concerns’, on the other, has been blurred. The seemingly economic, social, cultural and environmental issues affect security and are, in turn, affect security and are, in turn, affected by diplomatic and prestige concerns. **The fields of diplomacy and foreign policy have been extended** into areas which, in the era of traditional diplomacy at the time of Richelieu, Castlereagh, Talleyrand and Metternich, were either handled by private initiative or were under the jurisdiction of municipal or non-central authorities rather than under that of the central governments. Not only interdependence, but also the advent of a tutelary concept of welfare government on all levels (local, regional, national) has contributed to **the internationalization of many issue-areas which were previously clearly domestic, and domestication of previously international issues**; these have often been pulled from their respective diplomatic olympuses down to the state capitals, town halls, streets, or campuses (DUCHACEK, 1990, p. 7-8, grifo nosso)*

Mesmo tendo sido escrita no calor do fim da Guerra Fria, a análise de Duchacek é corroborada posteriormente por outros autores como Hocking (1993, p. 2-3), por exemplo, quem destaca a interconexão entre política externa e política doméstica como um fator que impulsiona a atuação internacional dos governos não centrais:

⁶Comércio, investimentos, meio-ambiente, cooperação, desenvolvimento, intercâmbio cultural, migração, tráfico de drogas, entre outros (DUCHACEK, 1990).

*It has become increasingly clear that the growing international interest demonstrated by NCGs⁷ is but part of a broader process whereby **foreign policy is becoming 'localized'** [...]. Partly because of this, the traditional distinction between domestic and foreign policy is becoming harder to sustain. In this sense, what was regarded traditionally as a phenomenon of international politics - diplomacy - has assumed a domestic dimension which, as trade negotiations demonstrate, is crucial to its success (grifo nosso).*

Ao versar sobre o fenômeno da paradiplomacia, que será abordado no próximo item do trabalho, Keating (2013, p. 14) também resgata o argumento de Duchacek ao afirmar que:

*Paradiplomacy, while for the most part unspectacular, does represent an important and new dimension both to regionalism and to international relations, further evidence of the **breakdown of the distinction between domestic and international affairs and between national and regional matters** (grifo nosso).*

Desse modo, o fato de a *high politics*, âmbito exclusivo da diplomacia tradicional clássica, passar a conviver cada vez mais com a diversidade da *low politics*, cria um cenário favorável para os governos não centrais se engajarem em iniciativas que ultrapassem as fronteiras de seus respectivos Estados. A partir de então, eles deixam de atuar apenas como agentes passivos, aproveitando as oportunidades oferecidas por tais processos para participarem de forma mais ativa das relações internacionais, com o intuito principal de buscar fontes externas de recursos e novas parcerias para melhor promover seu desenvolvimento e melhor atender as demandas de suas populações locais.

A inserção internacional de um governo não central é feita através de diversas formas, as quais serão aprofundadas ao longo da presente pesquisa. Inicialmente, no entanto, faz-se necessário estabelecer a distinção entre duas grandes modalidades: a paradiplomacia e a diplomacia federativa. Tal distinção é apontada inicialmente por Duchacek (1990) e Soldatos (1990) e acabou sendo utilizada, ainda que de forma adaptada, pela ampla maioria da literatura que versa sobre o tema.

1.3.1 A inserção internacional dos governos não centrais através da paradiplomacia

A primeira modalidade de inserção internacional dos governos não centrais é denominada paradiplomacia e refere-se às formas autônomas e diretas de inserção internacional dos governos não centrais, que passam a atuar para além das fronteiras

⁷ Abreviação de *Non-central Governments*.

soberanas em assuntos externos que possam afetar sua jurisdição e seus interesses locais, sem que haja a presença do governo federal atuando como mediador.

Segundo Duchacek (1990), o fenômeno da paradiplomacia está diretamente relacionado ao processo de erosão das fronteiras soberanas (*percolated sovereign boundaries*), que ocorre tanto do nível local para o global quanto do global para o local.

The percolation through inter-sovereign 'sieves' occurs in two directions: either 'from within out', when subnational authorities initiate trans-sovereign processes to protect or promote their own domestic concerns; or 'from without in', when subnational governments become targets for trans-sovereign contacts (or interference) and decide to respond to their own to the lures of external opportunities (reverse investment, for example) or to some threat of damage (foreign tariffs, migrating labour, or environmental problems) (DUCHACEK, 1990, p. 14).

O termo paradiplomacia foi criado por Soldatos (1990)⁸ e, apesar das críticas sofridas, ele se encontra consolidado na literatura acadêmica e tem sido utilizado por grande parte dos estudos que versam a respeito da inserção internacional dos governos não centrais. A partir de então, o conceito foi sendo discutido, aprofundado e reformulado por outros autores conforme a evolução do debate e o contexto analisado. Destacaremos aqui a definição de paradiplomacia elaborada pelo autor basco Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), pois além de ser bastante completa e precisa, sistematiza bem o conceito e é utilizada como referência por boa parte da bibliografia a respeito do tema:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial.

A contestação mencionada pelo autor a respeito do conceito de paradiplomacia se refere ao fato de este ser uma abreviação de “*parallel diplomacy*”. Como o termo “paralelo” pode causar uma apreciação negativa em alguns contextos, dando a ideia de algo que ocorre à

⁸ “Mas foi Panayotis Soldatos o primeiro *scholar* a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais (SOLDATOS, 1990). Posteriormente, o conceito foi disseminado na literatura acadêmica por via dos escritos de Ivo Duchacek (1990), o qual anteriormente preferia o termo “microdiplomacia” (DUCHACEK *et al*, 1988). O emprego do novo conceito, todavia, não se deu sem receber críticas. Para alguns autores, o termo, ao ser a abreviatura de “diplomacia paralela”, sugere que necessariamente haja conflito entre os níveis político, nacional e subnacional e presume implicitamente a ocorrência de interesses incompatíveis” (BUENO, 2012, p. 24).

margem do plano legal/institucional e que implicaria necessariamente em interesses incompatíveis entre o nível nacional e o subnacional, alguns autores e agentes públicos federais (principalmente) criticam a utilização do termo, preferindo adotar conceitos alternativos.

Apesar de não versar especificamente sobre a atuação internacional dos governos não centrais, Magalhães (2005, p. 115-118) alega que a expressão “diplomacia paralela” é utilizada para se referir a um desvio de normalidade da ação diplomática, na qual o poder político se utiliza de uma via alternativa à diplomacia oficial. Para o autor, esta prática quase sempre produz resultados ilusórios e contraproducentes.

Magalhães destaca ainda a distinção entre diplomacia paralela legítima e diplomacia paralela ilegítima. Na legítima, os agentes paralelos são designados por um órgão político que possui legitimidade constitucional para a execução da política externa de determinado Estado. Na ilegítima, os agentes paralelos são designados por órgãos políticos que não possuem esta legitimidade, o que agrava ainda mais os seus resultados negativos, sobretudo no plano externo, em que a violação ao princípio da unidade da condução da política externa é considerada como altamente prejudicial à defesa dos interesses do Estado.

Diante dessa problemática, Kincaid (1990, p. 74) prefere a utilização do termo “*constituent diplomacy*” pelo fato de se referir às atividades internacionais de unidades constituintes de um Estado. Segundo o autor, este termo seria um descritor neutro do fenômeno, uma vez que evitaria a implicação de que as atividades dos governos não centrais seriam inferiores, auxiliares ou suplementares com relação à “*high politics*” praticada pela diplomacia oficial do Estado-Nação.

Hocking (1993, p. 46), por sua vez, sugere o conceito de “diplomacia de múltiplas camadas (*multilayered diplomacy*)”, para descrever as interações políticas entre a esfera doméstica e internacional, que são processadas de forma conjunta pelos níveis subnacional, nacional e internacional. Para ele, o termo paradiplomacia traria consigo a ideia de uma situação de permanente conflito e competição entre governos centrais e governos não centrais. Criticando essa abordagem, ele argumenta que a atuação internacional dos governos não centrais não pode ser concebida como completamente independente do governo central.

*The emphasis on Duchacek's various categories of NCG international activity, such as 'paradiplomacy' and 'protodiplomacy', whilst helpful in distinguishing between different types of relationship, tend to emphasize separateness from national policies and to reinforce the image of conflict between centre and region projected into the international environment. The factors determining the involvement of NCGs in the forms of **multilayered diplomacy** are more likely to stress patterns of linkage*

between levels of political authority and activity (HOCKING, 1993, p. 46-47, grifo nosso).

Diante das interpretações polêmicas geradas pelo sufixo “para”, Junqueira (2014, p. 92) propõe a utilização do termo “metadiplomacia” como recurso estilístico substitutivo à “paradiplomacia”. Nas palavras do autor:

Quanto à metadiplomacia, não há nenhuma diferença com o que se entende sobre a paradiplomacia em sua conceitualização mais simples. “Meta” é um prefixo grego e refere-se à mudança de lugar ou de posição, de acordo com o dicionário Houaiss. Em razão da inserção internacional dos atores subnacionais incitarem a ideia de que haveria um novo modo de operação da própria diplomacia, tem-se como resultado o incentivo de relativa alteração, câmbio ou sucessão dos atores influentes na política externa central (JUNQUEIRA, 2014, p. 92).

Salomón (2007), apesar de não propor um conceito alternativo, é uma das autoras que apresenta críticas substantivas ao conceito de paradiplomacia, apontando que este sofre tanto por sua amplitude quanto por sua restrição. No âmbito da amplitude, o fato de o termo abranger qualquer tipo de contato ou ação externa dos governos não centrais, inclusive aqueles pontuais e sem continuidade como uma simples visita de um prefeito ou governador a outros países, acaba enfraquecendo a relevância do fenômeno. No sentido oposto, a noção de diplomacia (que originou o conceito de paradiplomacia) representa apenas uma das modalidades de exercício da política exterior; ou seja, seu grau de abrangência é bastante restrito. Em se tratando da dimensão do Estado, a política exterior representa a atuação internacional como um todo, envolvendo desde a sua formulação até a sua execução, enquanto a diplomacia se limitaria a uma das formas de exercê-la.

Adaptando essa lógica ao nível dos governos não centrais, o termo “paradiplomacia” representaria tão somente uma vertente da política externa de um governo não central e não a sua política externa como um todo. Segundo a autora, parte dessa confusão ocorre em virtude da adaptação equivocada de termos oriundos da língua inglesa, que trata *diplomacy* e *foreign policy* como sendo sinônimos. Ademais, ao contrário do Estado, a grande maioria desses governos não conta com um corpo diplomático, de modo que as relações com o exterior são promovidas diretamente pelos governadores ou prefeitos.

A distinção entre política externa e diplomacia é esboçada por Cervo (2008, p. 8), que aponta para o caráter mais abrangente do primeiro termo:

Os termos diplomacia, política exterior e relações internacionais correspondem a três dimensões de convivência entre os povos, as quais, ao converterem-se em objetos de análise, dão origem a três conceitos distintos. A especificidade de cada conceito é

determinada pelo grau de abrangência que comporta: as relações internacionais correspondem ao conceito mais largo, uma vez que incluem a política exterior, que em ordem decrescente de abrangência, inclui a diplomacia.

Ao aprofundar esse debate, Magalhães (2005) critica a falta de rigor na utilização das expressões “política externa” e “diplomacia”, o que pode levar a interpretações deturpadas. Para ele, o termo diplomacia surgiu para designar especificamente a atividade dos diplomatas, que representa somente um dos instrumentos pacíficos da política externa, ao lado da negociação direta; da mediação; da propaganda; da espionagem; da intervenção econômica; e da intervenção política. Além dos instrumentos pacíficos, a política externa também possui instrumentos violentos que se subdividem em: dissuasão, ameaça, guerra econômica, pressão militar e guerra.

Rodrigues (2004) não apresenta nenhuma crítica contundente à expressão paradiplomacia, alegando que a sua utilização é adequada para identificar de forma genérica as relações internacionais de estados, províncias e municípios. No entanto, ao versar a respeito das peculiaridades das ações internacionais dos governos não centrais brasileiros, o autor prefere a utilização do termo “política externa federativa” para definir a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional.

Outro termo que ganha destaque no contexto brasileiro é o de “cooperação descentralizada”. Apesar ter sido desenvolvido inicialmente no âmbito da UE⁹, o termo vem sido utilizado pelo Governo Federal brasileiro, sobretudo nos documentos emitidos pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República (PR) – órgão encarregado de promover a interlocução entre o governo federal e os demais entes da federação brasileira. Apesar de reconhecer os limites do termo diante das diversas interpretações que ele comporta e do fato de ainda não estar completamente consolidado na literatura acadêmica, Barros (2009, p. 23-24) defende a sua utilização:

Atentando-se para estes fatos, a terminologia utilizada para o objeto deste trabalho será “cooperação descentralizada”, compreendida como o processo de internacionalização dos governos subnacionais, o qual pode ser empreendido de maneira direta ou indireta, ou seja, com ou sem participação do governo federal, por meio de acordos formais ou informais através da associação e colaboração com governos nacionais e subnacionais estrangeiros, instituições e organismos

⁹ “Uma das primeiras utilizações do termo “cooperação descentralizada” foi na IV Convenção de Lomé, de 1989, celebrada pela União Européia (UE) e por 71 países da África, Caribe e Pacífico, designados pela sigla ACP, sobre relações comerciais. A Convenção dispõe, em seu artigo 206, sobre a importância de organizações privadas e públicas, que não o governo central, traçarem parcerias em prol do desenvolvimento. Tratava-se então, de um conceito bastante amplo, o qual vem sendo refinado ao longo do tempo” (BARROS, 2009, p. 20).

estrangeiros e internacionais. Importa, portanto, que em uma das pontas deste processo haja um governo não-central que atue além das fronteiras nacionais. As intenções desta cooperação variam, mas tendem a ser, em última instância, o desenvolvimento regional e local.

Complementando essa definição, Dubois (2000), ao versar sobre o verbete “cooperação descentralizada” no Dicionário de Ação Humanitária e Cooperação ao Desenvolvimento, afirma que se trata de uma modalidade de cooperação praticada pelas administrações subestatais, cujo traço diferencial mais relevante, e que se apresenta também como sua maior vantagem comparativa em relação à cooperação centralizada tradicional, é a sua maior proximidade com os cidadãos.

Com relação a esse conceito, apesar de intrinsecamente relacionado com a paradiplomacia e de frequentemente ser utilizado com o mesmo significado, os dois termos não são sinônimos. Segundo Salomón (2012), a cooperação descentralizada é apenas um dos componentes da paradiplomacia, cujo escopo é mais abrangente e envolve também outras áreas de atuação, como a promoção econômica comercial e a captação de recursos externos.

Reconhecendo o caráter mais restrito da cooperação descentralizada com relação à paradiplomacia, Rodrigues (2011) se utiliza desse conceito para classificar uma forma específica de paradiplomacia que ocorreria com o amparo e o estímulo do Estado nacional, relacionando-se com as relações intergovernamentais e com o federalismo cooperativo.

Tomando-se o amplo marco da paradiplomacia, a vertente da cooperação internacional descentralizada (CID) ganha relevância por reunir tanto os aspectos da legitimidade (política) quanto da legalidade (jurídica). Sem entrar nas eventuais divergências que a academia possa ter sobre como classificar o fenômeno internacional dos poderes regionais e locais, este Estudo entende a CID como uma forma específica de paradiplomacia, não apenas amparada pelo Estado nacional, mas por ele estimulada como parte das relações intergovernamentais do Estado democrático. No caso de países federais, como o Brasil, a CID é parte integrante do federalismo cooperativo, que informa as federações democráticas em todas as áreas em que a união e os entes federados devem atuar conjuntamente para atingir objetivos comuns, previstos na constituição e no ordenamento jurídico vigente. Mediante sua autonomia política, os entes federados exercitam a CID, tendo por base as suas competências exclusivas ou comuns, ou mediante delegação da própria união (RODRIGUES, 2011, p. 11).

Em entrevista realizada com Seitenfus¹⁰ (2015), ele argumenta que o termo paradiplomacia não é adequado para representar a realidade brasileira. Em sua opinião, a atuação externa dos estados e municípios brasileiros não pode ser considerada como uma espécie de diplomacia porque ela não possui natureza política ou ideológica, limitando-se à

¹⁰ Acadêmico responsável por coordenar a primeira secretaria estadual brasileira para lidar com assuntos internacionais, criada no Rio Grande do Sul em 1987.

realização de interesses locais específicos. Também não pode ser considerada como paralela, mas sim como complementar, pois visa preencher as lacunas deixadas pelo governo federal, não representando uma ameaça à soberania nacional a exemplo de outros casos como o da província canadense de Quebec. Como alternativa, sugere a utilização de termos mais neutros como “ativismo internacional de governos não centrais”.

No contexto argentino, embora o termo paradiplomacia seja bastante utilizado, havendo inclusive uma revista intitulada *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* (TIP)¹¹, ele também é alvo de algumas críticas, principalmente pelo fato de sugerir a ideia de uma atividade que compete com a diplomacia tradicional desempenhada pelo Estado central.

Además, el empleo del término paradiplomacia puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo para tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes. También debe considerarse que en sentido estricto y vinculado a la actividad estatal, la diplomacia constituye una actividad regida por normas domésticas y convenciones internacionales específicas, diferentes a las de otros funcionarios públicos (ZUBELZU, 2008, p. 37).

Por esse motivo, alguns autores preferem a utilização do termo “gestão externa” ou “gestão internacional” (COLACRAI, 2015; ZUBELZU, 2008; CARBAJALES; GASOL, 2008; COLACRAI; ZUBELZU, 2004). A preferência pela utilização do referido termo é justificada por seu caráter socioeconômico e complementar, uma vez que a atuação externa das províncias argentinas não possui natureza política ou ideológica, característica típica da diplomacia tradicional e da política externa.

Las provincias argentinas realizan gestión internacional amparadas y acotadas por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional, motivadas por las posibilidades de mejorar su situación socio-económica y sujetas a la natural superposición o entrecruzamiento cotidiano que supone el ejercicio de la autoridad provincial y nacional. En términos de contenidos y de alcance podría equipararse a lo que el muy utilizado término paradiplomacia representa, pero los argumentos por los cuales consideramos que gestión externa o internacional resulta más ajustada al marco jurídico y a la memoria histórica argentina, mantienen su validez. Podemos concluir que mientras Québec pueda ejecutar una constituent diplomacy y Cataluña o el País Vasco una paradiplomacia identitaria, Santa Fe o Mendoza realizan con ellos y con otros actores subnacionales gestión internacional (ZUBELZU, 2008, p. 42).

¹¹ Site oficial: <http://www.paradiplomacia.org/revista.php?lang=sp&seccion=13&edicion=21>

Segundo as autoras mencionadas, o termo gestão internacional é baseado na Lei n. 24.309/1993¹², que precedeu a reforma constitucional de 1994. No referido documento, já se previa a necessidade de fortalecer o pacto federativo no país e de alterar a distribuição de competências entre o governo central e as províncias. Deste modo, seu art. 3º, A, d) previa o seguinte:

Artículo 3º - Se habilitan también para su debate y resolución en la Convención Constituyente los puntos que se explicitan y los artículos que se discriminan a continuación:

[...].

*d) Posibilidad de realizar por las provincias **gestiones internacionales** en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al Gobierno Federal, no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce y no importen la celebración de tratados de aquel carácter. (grifo nosso).*

Apesar das críticas sofridas, Duchacek (1990, p. 25), considera o termo “paradiplomacia” apropriado para referir-se especificamente à atuação internacional direta e autônoma por parte dos governos não centrais, alegando que o sufixo “para” não indica necessariamente algo paralelo, podendo ser utilizado também no sentido de algo subsidiário ou acessório. O autor, que nos anos 1980 utilizava a terminologia “microdiplomacia”, optou posteriormente por abandoná-la, reconhecendo que esta poderia ser interpretada de forma depreciativa.

Soldatos (1990, p. 35-37), por sua vez, justifica a utilização do termo argumentando que a atuação externa dos governos não centrais possui os elementos constitutivos de uma verdadeira “*foreign policy*”, ainda que haja receio da literatura tradicional em utilizar este termo para referir-se à atuação paradiplomática. Segundo o autor, a paradiplomacia possui objetivos; estratégias; táticas; instituições; processos decisórios; instrumentos e formulações, assemelhando-se, portanto, às atividades de política externa de um Estado nacional, ainda que se restrinja majoritariamente a assuntos de “*low politics*” cuja relevância é meramente local ou regional.

A partir desse debate conceitual é possível concluir que o conceito de paradiplomacia está longe de ser um ponto pacífico entre os pesquisadores que trabalham com o tema. No entanto, diante da sua ampla difusão e da ausência de um conceito mais adequado que esteja consagrado na literatura acadêmica, utilizaremos o termo para nos referir especificamente à atuação externa direta e autônoma dos governos não centrais.

¹² Documento disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/693/norma.htm>>. Acesso em 25 de outubro de 2014 .

Para além do fenómeno em si, a denominação dos seus atores também envolve divergências terminológicas. Duchacek (1990) utiliza tanto o termo “*subnational governments*” quanto o termo “*non-central governments*” de forma indiscriminada e intercambiável, tratando-os como se fossem sinónimos. Soldatos (1990) prefere utilizar os termos “*federated states*” ou “*federated units*”, já que sua contribuição conceitual e analítica a respeito da paradiplomacia teve como base o contexto de Estados que seguem o modelo federativo (EUA, Canadá e Alemanha). Importante ressaltar, no entanto, que a atividade paradiplomática não se limita ao âmbito dos Estados que adotam o modelo federativo, pois alguns governos não centrais presentes em Estados unitários descentralizados também promovem ações internacionais (DUCHACEK, 1990).

Apesar de boa parte da literatura brasileira e argentina trabalhar com os conceitos de atores, governos, entes ou unidades subnacionais, Lessa (2007) nos alerta para o fato de que o termo “subnacional” pressupõe uma ideia de subnacionalidade no sentido cultural e histórico que se encontra presente apenas em alguns países como Canadá, Bélgica e Espanha.

Prazeres (2004), apesar de reconhecer que o termo subestatal seria mais adequado que o termo subnacional, dada a distinção entre Estado e nação, acaba utilizando este último porque ele já está amplamente difundido pela literatura acadêmica brasileira.

Para fins do presente trabalho, no entanto, evitaremos a utilização do termo subnacional pelo fato de este não ser adequado para os casos do Brasil e da Argentina, onde não se faz presente a ideia de “subnações” no sentido estrito do termo. Por esse motivo, optaremos pelo emprego de termos mais neutros, como governos não centrais (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1993; NUNES, 2005; BRANCO, 2008) e unidades federadas (ou federativas) (SOLDATOS, 1990; PRAZERES, 2004; VIGEVANI, 2005).

Uma vez apresentado esse debate terminológico e conceitual, faz-se necessário identificar agora algumas tipologias e classificações referentes ao fenómeno da paradiplomacia.

Partindo de um referencial geográfico, Duchacek (1990) classifica a paradiplomacia em três modalidades de acordo com sua escala de atuação: transfronteiriça, transregional e global. A primeira representa a interação formal ou informal entre governos não centrais fronteiriços oriundos de Estados distintos. A segunda representa os contatos entre governos não centrais geograficamente distantes, mas cujos Estados centrais são vizinhos. A última, por sua vez, representa as ligações diretas entre governos não centrais pertencentes a Estados que não fazem fronteira entre si.

Com relação as suas motivações, Keating (2013) propõe três classificações de paradiplomacia: cultural, política e econômica. Na primeira, ela se desenvolve no sentido de promover e difundir uma cultura (principalmente no aspecto linguístico) considerada como minoritária dentro do seu Estado de origem. Nas palavras do autor:

Regions with their own language or culture also seek resources and support in the international arena, especially where their own state government is unsympathetic or the homeland of the language is in another state (KEATING, 2013, p. 4).

A província canadense de Quebec, por exemplo, busca estabelecer parcerias com a França e com outros países francófonos para essa finalidade, chegando inclusive a conquistar o direito de selecionar seus próprios imigrantes e usá-lo em favor de pessoas oriundas de países cuja língua é o francês. Da mesma forma, a Catalunha promoveu o ensino do catalão em diversas universidades e instituições europeias.

A paradiplomacia política é considerada, em certa medida, como um aprofundamento da paradiplomacia cultural, na qual a ideia de uma cultura e uma identidade própria faz com que surjam movimentos nacionalistas que buscam conquistar reconhecimento e legitimidade no exterior. O autor cita os exemplos da Catalunha e do País Basco na Espanha, e da província de Quebec no Canadá, onde a paradiplomacia é utilizada como um meio de fomentar um processo de “*nation-building*” dentro de seus respectivos Estados, utilizando-se muitas vezes de suas diásporas para exercer influência política e mobilizar recursos perante outros Estados. Em última instância, busca-se ainda o reconhecimento externo de sua independência política.

In those cases where regions encapsulate a sense of distinct national identity and a nation-building project, external projection is qualitatively different from those cases where it is motivated only by functional considerations. In the former, paradiplomacy is used in a highly political manner, either to prepare the ground for eventual independence, or as an element in stateless nation-building, a strategy to acquire as much as possible of the substance of national independence, without worrying too much about the formal status (KEATING, 2013, p. 13).

A paradiplomacia econômica, por sua vez, é considerada como a modalidade mais comum de paradiplomacia, na qual os governos não centrais se utilizam do plano internacional para fomentarem o seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de suas populações através de iniciativas como a captação de recursos externos, a promoção comercial de suas empresas locais e a cooperação descentralizada.

Economically, regions seek investment, markets for their products, and technology for modernization. In a world of increasing mobility, they also promote themselves as tourist destinations. Inward investment is a means for obtaining employment and growth, as well as moving into new economic sectors, but it carries with it the risk of dependency and insecurity, as capital can move out as easily as it moves in. So it is often balanced by policies to build up the local business sector, especially in small and medium-sized firms. Markets and export promotion are of more importance for local small firms, which lack international connections or the knowledge and resources to establish them. Technology transfer is similarly of importance for small firms, which lack their own research and development capacity or the connections to tap into research and development circuits (KEATING, 2013, p. 4).

Dentro do âmbito econômico da paradiplomacia, Maia (2012) identifica quatro modalidades de atuação:

- 1) Paradiplomacia comercial: envolve a promoção de exportações e/ou o turismo estrangeiro;
- 2) Paradiplomacia financeira: envolve a captação de recursos financeiros provenientes de organismos internacionais ou agências de cooperação ao desenvolvimento, com o aval do governo central, para realização de projetos públicos;
- 3) Paradiplomacia inversionista: envolve a atração de investimentos externos diretamente nos mercados de capitais internacionais por meio da emissão de bônus sem apresentar qualquer tipo de garantia por parte do respectivo governo central;
- 4) Paradiplomacia cooperativa: envolve a absorção e a transmissão de conhecimentos e tecnologia através da cooperação técnica.

Tanto no Brasil quanto na Argentina, conforme veremos ao longo do presente trabalho, a paradiplomacia é quase que exclusivamente desenvolvida no âmbito socioeconômico (BUENO, 2010; PAIKIN, 2010). A única exceção identificada diz respeito à iniciativa desenvolvida pelo estado do Rio de Janeiro durante o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986), na qual a paradiplomacia foi utilizada para fins político-partidários com o objetivo de fortalecer a abertura política e a transição democrática no Brasil (RODRIGUES, 2004).

O caráter socioeconômico da paradiplomacia brasileira e argentina pode ser explicado pelo fato de inexistir nesses dois países a ideia de unidades subestatais como “subnações” no sentido estrito do termo, com identidade, língua e cultura própria, a exemplo do que ocorre no Canadá com a província de Quebec, na Espanha com as regiões da Catalunha e do País Basco, e na Bélgica com a região de Flandres.

A natureza econômica, pragmática e funcional da paradiplomacia desenvolvida nesses dois países faz com que praticamente inexista a pretensão de substituir, questionar, contestar ou competir com a diplomacia tradicional desenvolvida pelo Estado central. Pelo contrário, o que se busca é complementá-la através de iniciativas pontuais e específicas de modo que seus interesses locais sejam melhor atendidos (MAIA, 2015; SEITENFUS, 2015; YAHN FILHO, 2015; IGLESIAS, 2008; ZUBELZU, 2008; JAKOBSEN, 2004; COLACRAI; ZUBELZU, 2004).

Ademais, observa-se que, em muitos casos, existe a articulação da paradiplomacia com a política externa nacional e a convergência de interesses entre os diferentes níveis de governo, permitindo ser possível a aplicação do conceito de diplomacia de múltiplas camadas elaborado por Hocking (1993).

Antes de adentrarmos a última classificação que será apresentada, faz-se necessário ressaltar um importante elemento constitutivo da paradiplomacia: o da segmentação territorial, compreendida aqui não como um fenômeno de desintegração ou fragmentação, mas sim como parte de um processo de racionalização das relações externas que abrange diferentes atores de diferentes níveis de governo (federal, estadual ou provincial e até mesmo municipal) atuando internacionalmente de forma autônoma, com diferentes interesses, cada um utilizando-se de seus próprios recursos financeiros e institucionais (SOLDATOS, 1990).

A partir dessa ideia de segmentação territorial, Soldatos aponta que a paradiplomacia pode ser desenvolvida em harmonia ou em conflito com o governo federal. No primeiro caso, este a reconhece e a aceita, podendo monitorá-la ou não. No segundo, não há um processo de racionalização das relações externas, mas sim uma fragmentação que em última instância pode levar ao que Duchacek (1990) chama de protodiplomacia, referindo-se à prática de relações internacionais com fins secessionistas; ou seja, quando um governo não central atua internacionalmente de forma a conquistar sua independência política, pressionando a opinião pública internacional e estabelecendo vínculos políticos com países e regiões que possam apoiá-lo em seu objetivo (a exemplo da província de Quebec no Canadá até 1985, por exemplo). No entanto, é preciso destacar que a simples atuação internacional desses governos, por si só, não indica uma intenção separatista. Na verdade, esse tipo de motivação é considerado uma exceção que ocorre apenas quando existem questões internas prévias à sua atuação internacional.

Com relação às possibilidades de ação internacional dos governos não centrais, elas dependem muitas vezes do que prevê a Carta Magna de cada Estado. De forma geral,

Duchacek (1990) descreve seis principais ações pelas quais esses atores podem promover e defender seus interesses locais no plano internacional:

- 1) Estabelecimento de escritórios permanentes em capitais estrangeiras ou centros comerciais e industriais com o objetivo de representar os governos não centrais no exterior, fomentando os investimentos e o comércio com instituições privadas e governamentais estrangeiras;
- 2) Realização de viagens internacionais bem promovidas e divulgadas por líderes de governos não centrais;
- 3) Missões profissionais no exterior para coleta de informações sobre determinados temas que ajudam no desenvolvimento das unidades não centrais;
- 4) Participação em feiras de comércio e de investimentos onde são apresentados produtos e tecnologias estaduais e provinciais, contribuindo para o comércio exterior e para a captação de recursos;
- 5) Estabelecimento de zonas de comércio exterior onde as mercadorias comerciais, tanto nacionais como estrangeiras, recebem o mesmo tratamento aduaneiro de isenção de tarifas e taxas (prática comum nos EUA);
- 6) Participação dos representantes dos governos não centrais em conferências e organizações internacionais, ou até mesmo na representação diplomática formal de seu governo nacional em capitais estrangeiras.

Apesar de esse rol de atividades ter sido elaborado com base nos contextos norte-americano e europeu, os itens 2, 3 e 4 se encontram fortemente presentes tanto na paradiplomacia brasileira (FROIO, 2015; MAIA, 2012; BUENO, 2010) quanto na argentina (PAIKIN, 2010; ZUBELZU, 2008; IGLESIAS, 2008) e reforçam o seu caráter econômico.

O item 1, apesar de não representar uma tendência geral, encontra-se presente em alguns casos isolados como no estado de Mato Grosso do Sul, que possui um escritório de representação comercial em Milão¹³, e da província de Mendoza, que chegou a possuir escritórios em São Paulo, Miami, Caracas, Bruxelas e Shangai (PAIKIN, 2010; ZUBELZU, 2008). No entanto, diante dos altos custos para mantê-los, os quatro primeiros foram fechados¹⁴, restando apenas a representação na China¹⁵.

¹³http://www.brazilplanet.info/Foco/Mato_Grosso_do_Sul/Mato_Grosso_Do_Sul_Do_Coracao_Do_Brasil_Para_Milao_E_Europa.kl

¹⁴ <http://losandes.com.ar/article/mendoza-se-queda-sin-oficinas-para-promover-exportaciones>

Com relação ao item VI, a participação dos governos não centrais em conferências e organizações internacionais é bastante rara, ocorrendo apenas nos casos em que a própria natureza da conferência envolve temas diretamente vinculados ao contexto local, a exemplo da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996 (MAUAD, 2011).

Além dos itens elencados por Duchacek, podemos citar também a cooperação técnica para implementação de políticas públicas; a criação de zonas de cooperação sub-regional¹⁶; os acordos de irmanamento entre governos não centrais; e a participação em redes de cidades (como a Rede Mercocidades) e no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) – espaço institucional destinado a incorporar os governos não centrais nos assuntos referentes à agenda da integração regional.

Importante destacar, no entanto, que esse rol de possibilidades não é restritivo, podendo haver diversas outras que não foram mencionadas, dado o alto grau de dinamismo das relações internacionais, onde fronteiras tornam-se cada vez mais fluidas e as distinções tradicionais entre o nacional e o estrangeiro, o local e o global, o doméstico e o internacional tornam-se cada vez mais difíceis de serem traçadas.

Na Argentina, a Carta Magna permite a celebração de convênios internacionais com outros governos não centrais, com organismos internacionais ou com terceiros Estados.

No Brasil, apesar de os governos não centrais também celebrarem diversos acordos internacionais na prática, o fato de não haver previsão constitucional expressa para essa competência faz com que estes acordos sejam informais, não produzindo efeitos jurídicos (LESSA, 2007; PRAZERES, 2004).

Conforme anunciado na elaboração conceitual de Prieto (2004), a segmentação territorial própria da paradiplomacia não exclui formas mais cooperativas de atuação internacional onde há uma coordenação política do governo federal com os governos não centrais através de “acordos guarda-chuva” ou de mecanismos institucionais de diálogo e articulação conjunta, o que nos leva à segunda modalidade de inserção internacional dos governos não centrais.

¹⁵ http://promendoza.com/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=43&lang=es

¹⁶ É o caso do acordo envolvendo o Codesul e a Crecenea, do qual participam Províncias argentinas (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) e Estados brasileiros (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

1.3.2 A inserção internacional dos governos não centrais através da diplomacia federativa

Mesmo que haja divergências a respeito do termo utilizado para referir-se a esta modalidade, sendo chamada de “*marbled diplomacy*” (DUCHACEK, 1990, p. 3) ou “*intra-federal foreign-policy*” (DUCHACEK, 1990, p. 13) por Duchacek; de “*co-operative (supportive) action*” por Soldatos (1990, p. 38); ou de “diplomacia federativa”, termo cunhado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil (1995) e difundido por Rodrigues (2004), Prazeres (2004) e Vigevani (2006), os autores citados descrevem o fenômeno de forma bastante similar, nos levando à interpretação de que tratam do mesmo objeto, porém com diferentes nomenclaturas. Inspirados pela literatura acadêmica brasileira, autores argentinos como Iglesias (2008) e Paikin (2010) passaram a adotar essa terminologia, considerada como aplicável também ao contexto argentino.

A diplomacia federativa, portanto, consiste basicamente em uma espécie de inserção internacional indireta, na qual o governo nacional atua como um mediador entre os governos não centrais e o plano internacional. Cada vez mais afetados pela interdependência, esses governos passaram a sentir a necessidade de um contato mais frequente com os órgãos nacionais que lidam com as relações externas, o comércio exterior e a segurança nacional, pois as decisões políticas dos últimos afetam substancialmente a capacidade dos primeiros em garantir o bem-estar de suas populações locais.

Sendo assim, seus representantes políticos buscam ter participação e influência nos processos decisórios desenvolvidos no plano federal, dentre os quais se inclui a condução das relações internacionais e a formulação da política externa, para proteger ou promover seus interesses locais e evitar que compromissos internacionais sejam firmados com base apenas nos interesses dos governos centrais.

Este processo de influência dos governos não centrais na formulação da política externa pode ocorrer tanto através de mecanismos informais de lobby político quanto através de dispositivos institucionais que promovam uma maior coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo¹⁷ (DUCHACEK, 1990).

No contexto brasileiro, Rodrigues (2004) estabelece a diferença entre os termos diplomacia federativa e política externa federativa. Para o autor, a diplomacia federativa

¹⁷ A exemplo da “*National Governors’ Association*” e seu “*Committee on International Trade and Foreign Relations*” nos EUA; do “*Federal Council*” na Suíça; do *Bundesrat* na Alemanha e na Áustria; da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares e da Subchefia de Assuntos Federativos no Brasil e da *Dirección de Asuntos Federales* na Argentina.

consiste na expressão oficialmente utilizada pelo MRE, representando a ótica do governo federal, que concebe os estados e municípios como atores que contribuem para a massa crítica e para a construção da política externa brasileira. A política externa federativa (utilizada pelo autor com o mesmo sentido de paradiplomacia), por sua vez, consiste na política externa própria dos estados e municípios, que possuem interesses locais próprios como foco principal e que estes nem sempre convergem com os interesses da União. Segundo essa visão, os estados e municípios teriam autonomia para atuarem internacionalmente nos limites de suas competências constitucionais.

No Brasil, portanto, a paradiplomacia pode ser denominada segundo a perspectiva federal do Itamaraty e da presidência da República (diplomacia federativa e cooperação internacional descentralizada) e subnacional (relações internacionais federativas, política externa federativa). A terminologia variada indica uma visão própria do fenômeno, de acordo com a compreensão que cada ator reserva para ele (RODRIGUES, 2008, p. 1025).

Importante destacar que, apesar das distinções traçadas, Rodrigues (2008) reconhece que ambos os fenômenos estão vinculados, o que demanda cada vez mais um aprimoramento nos canais de cooperação e coordenação entre as ações de política externa dos três níveis do federalismo brasileiro.

De fato, tanto o MRE, através da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), quanto à própria Presidência da República, através da SAF, se propõem (ao menos no discurso) a captar os interesses dos governos não centrais e suprir as suas demandas, atuando como mediador entre o nível subnacional e o nível internacional. Além disso, eles oferecem às unidades federadas uma alternativa à celebração direta de atos internacionais, que seria a “celebração dos ajustes complementares entre as partes de um tratado internacional em vigor, que poderiam complementar a matéria de interesse do estado federado e até mesmo indicá-lo como entidade executória do referido ajuste” (PRAZERES, 2004, p.304).

Na Argentina, apesar de o termo não ser utilizado institucionalmente, parte da academia o utiliza para se referir às ações internacionais indiretas das províncias, canalizadas pela *Dirección de Asuntos Federales*, dentro da estrutura institucional da *Cancillería*.

O fato de a Constituição argentina garantir maior autonomia para as províncias desenvolverem ações internacionais diretas e formais, através da celebração de convênios dotados de validade jurídica, acaba diminuindo a importância da diplomacia federativa no país, o que não significa que ela deixe de existir (PAIKIN, 2010).

Obviamente, a dinâmica da relação entre o governo federal e as unidades federadas no tocante aos assuntos internacionais possui suas peculiaridades em cada contexto, conforme será analisado ao longo deste trabalho.

1.4 Uma abordagem teórica para compreender a inserção internacional dos governos não centrais

Enquadrar a inserção internacional dos governos não centrais, especialmente a paradiplomacia, dentro de uma abordagem teórica é um procedimento complexo, pois o fato de ser um tema relativamente novo (seu conceito surgiu apenas nos anos 1990) faz com que inexista uma teoria específica destinada a compreender esse fenômeno. É possível argumentar, portanto, que há um descompasso entre o seu avanço acelerado no plano empírico e a capacidade das teorias em compreendê-lo e explicá-lo¹⁸.

Esse descompasso nos revela uma espécie de “falha” nas teorias, principalmente por parte das grandes tradições (“ismos”), que mesmo com suas pretensões universalistas de compreender toda a complexidade do sistema internacional, muitas vezes não dão conta de explicar novos fenômenos como a inserção internacional dos governos não centrais (BENNET, 2013; LAKE, 2011).

Ao criticar os pressupostos epistemológicos dos “ismos”, a exemplo do neorrealismo de Waltz, Bennet (2013, p. 467) aponta que a tentativa de construção de leis gerais para o desenvolvimento de explicações universais, sem levar em consideração os contextos espaciais e temporais do processo, levam a uma abstração exacerbada que ignora as complexidades da realidade; ou seja, apesar de possuírem a parcimônia como virtude, deixam a desejar no quesito verossimilhança.

A partir desse cenário, Dunne, Hansen e Wight (2013) argumentam que os teóricos de relações internacionais deveriam questionar continuamente a respeito da existência de processos, objetos ou “coisas” que não estando sendo capturadas pelas lentes teóricas que eles utilizam.

¹⁸ No prefácio do livro de Ironildes Bueno (2012), Eduardo Viola corrobora esse argumento, afirmando que: “A primeira parte [do livro] cumpre um papel importante, ao buscar corrigir o descompasso existente entre o ritmo acelerado da paradiplomacia no mundo empírico e a lenta evolução do arcabouço teórico para a compreensão do fenômeno. Nesse sentido, a obra de Bueno apresenta uma contribuição significativa ao tomar emprestado ao tomar emprestado um reconhecido modelo analítico da teoria da globalização e aplica-lo ao estudo do engajamento internacional dos governos subnacionais, trazendo um pouco mais de robustez à incipiente teoria da paradiplomacia” (BUENO, 2012, p. III).

Soldatos (1990), por exemplo, aponta que o conceito tradicional de soberania, ao implicar na ideia de um interesse nacional unitário e indivisível, serviu durante muito tempo como um obstáculo para a compreensão de que a descentralização da condução das relações internacionais, ao torna-la mais racional e eficiente, ajudaria a mitigar a crise do Estado-nação no campo da política externa.

Também a respeito da soberania, Kincaid (1990, p. 55-56) afirma que o princípio clássico de que “*politics stop at the water’s edge*”, ao construir a noção de uma soberania hermética diante de um contexto em que as forças internacionais de fato poderiam ser paradas na “beira do mar”, encontra-se totalmente ultrapassado em um novo cenário marcado pela crescente interdependência, pela porosidade das fronteiras soberanas e pelo elevado grau de interconexões entre os fenômenos locais e globais. Ao considerar a soberania hermética e unívoca como um mito que só existe no plano teórico, o autor aponta que esse mito serviu para legitimar a supressão da divisão de competências políticas dentro dos Estados, não apenas em assuntos internacionais, mas também em assuntos domésticos em geral. Essa postura, na sua visão, se mostra como antidemocrática, por não permitir a pluralidade de posições políticas internas; e também como prejudicial à nação, pois as unidades federativas podem responder a eventos externos de modo a beneficiar a nação como um todo, principalmente nos caso em que o governo central se mostra incompetente ou indiferente.

Lessa, por sua vez, destaca que as teorias gerais das Relações Internacionais insistem em classificar os atores internacionais dentro da tríade “Estados-multinacionais-ONG’s”, ignorando a importância dos governos não centrais para o contexto global. O autor faz questão de ressaltar essa importância ao afirmar que:

Talvez tanto quanto os Estados nacionais e, seguramente, mais que as ONG’s, são as autoridades locais ou regionais as responsáveis pela formação e sustentação dessa rede mundial de contatos que compõem, em suma, o mundo globalizado (LESSA, 2007, p. 104).

É preciso reconhecermos, portanto, que as relações internacionais são altamente dinâmicas, com o surgimento constante de novos atores e fenômenos. Esse fato implica na necessidade do abandono do dogmatismo por parte de alguns teóricos, principalmente daqueles mais conservadores, que devem buscar sempre o reconhecimento dos pontos falhos de suas teorias, assim como o seu aprimoramento e sua adequação à realidade.

Diante dessa lacuna teórica, alguns livros que abordam o tema da inserção internacional dos governos não centrais utilizam-se apenas de seu conceito e

contextualização, não evocando uma teoria específica do campo das Relações Internacionais. Ainda que de forma tácita, no entanto, os argumentos apresentados tendem a rejeitar as premissas realistas, inserindo-se majoritariamente dentro da corrente liberal.

Em teses de doutorado ou dissertações de mestrado em Relações Internacionais, em que existe a necessidade de encaixar esse fenômeno dentro de um marco teórico tradicional da disciplina, os autores se utilizam, por analogia, de teorias elaboradas no âmbito do paradigma liberal que explicam a atuação internacional dos novos atores e temas de forma genérica¹⁹.

Importante destacar que tal exercício intelectual demonstra-se extremamente importante, pois são as próprias Teorias de Relações Internacionais, ao definirem os pressupostos epistemológicos e ontológicos da disciplina, assim como a sua unidade de análise (o sistema internacional), as responsáveis pelo seu caráter de campo de estudo autônomo, diferenciando-se assim de outras ciências sociais, como a Ciência Política.

A tradição realista é considerada inadequada para a compreensão da inserção internacional dos governos não centrais pelos seguintes fatores: menosprezo à existência de novos atores além do Estado no sistema internacional; compreensão do Estado como uma unidade coerente, sem controvérsias internas entre seus atores domésticos; foco majoritário em questões de segurança e defesa, derivados diretamente de uma percepção estatocêntrica do sistema internacional (PRADO, 2013; MARIANO; MARIANO, 2005; FRONZAGLIA, 2004; HOCKING, 2004).

Mariano e Mariano (2005) argumentam que o tradicional debate das Relações Internacionais entre realistas e idealistas²⁰ não oferece instrumentos teóricos adequados para a compreensão do papel dos governos não centrais no sistema internacional. Muito embora os idealistas aceitem a possibilidade da participação de atores além do Estado no sistema internacional, o papel atribuído a eles é muito mais de influência sobre a atuação dos Estados (que permanecem na condição de atores centrais) do que de uma atuação autônoma propriamente dita.

Além disso, os autores alertam também para o fato de que a inclusão desses governos dentro da classificação genérica dos chamados “novos atores” também é problemática, pois, apesar de não serem atores tradicionais do sistema internacional, considerá-los similares a agentes não estatais como corporações multinacionais e ONGIs não é uma forma adequada para a sua compreensão.

¹⁹ Cf. Fronzaglia (2005), Nunes (2005), Bueno (2010), Mauad (2011), Gomes Filho (2011), Maia (2012), Matsumoto (2012) e Junqueira (2014).

²⁰ Nesse caso, o termo “idealista” é utilizado pelo autor com o sentido de “liberal”.

Com relação a essa problemática envolvendo a sua classificação, ao distinguir os atores internacionais entre “condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*) e “livres de soberania” (*sovereignty-free*), Rosenau (1990, p. 36) inclui os governos não centrais na segunda categoria, juntamente com as empresas transnacionais, as agências burocráticas, os partidos políticos, as organizações internacionais e demais atores que não sejam Estados.

No entanto, autores como Hocking (2004) e Salomón e Nunes (2007) questionaram a classificação de Rosenau, preferindo incluí-los em uma espécie de categoria mista ou intermediária, pois, apesar de não possuírem as mesmas competências dos Estados soberanos, os governos não centrais representam sociedades politicamente organizadas que vão além de meras subdivisões do governo central, sendo capazes de atuar em várias esferas e de buscar integrar-se com outros atores de diversos níveis (subnacional, nacional ou internacional), utilizando-se do sistema internacional para resolver seus próprios problemas e representando seus próprios interesses, bastante distintos daqueles do governo central (e até mesmo opostos em alguns casos).

Esta ideia de ator misto é reforçada por Lessa (2007), ainda que de forma implícita, quando o autor defende que paradiplomacia possui paralelismos tanto com a diplomacia tradicional praticada pelos Estados soberanos, quanto com a atuação internacional de atores não soberanos, como as grandes corporações transnacionais, uma vez que seus agentes atuam motivados tanto por ambições político-eleitorais quanto por ambições empresariais.

Nesse mesmo sentido, Duchacek (1990) argumenta que a atuação internacional dos governos não centrais, ainda que não possa ser chamada de diplomática ou política no sentido estrito destes termos, relaciona-se de alguma forma com a dimensão política, pois envolve as responsabilidades econômicas e sociais de cada governo no âmbito de sua autoridade política territorial, ainda que essa autoridade não seja dotada de soberania.

A classificação dos governos não centrais como atores mistos também é defendida por Maia (2012, p. 140), quem nos esclarece que:

Visto sob outro prisma, a paradiplomacia representa um tipo de conexão interna com o exterior que compartilha características da política externa estatal tradicional (a diplomacia) e o transnacionalismo, mas sem ser uma coisa ou outra. Na verdade se tratam de unidades subestatais que se projetam no cenário internacional sem a ajuda e, muitas vezes, até contra a vontade do Estado central. Os governos subnacionais como atores internacionais têm a fluidez e a flexibilidade dos movimentos transnacionais ainda que sejam percebidos como estados em razão de sua natureza territorial-institucional. Tais características tornam alguns entes subnacionais portadores de especial capacidade de agir efetivamente no plano internacional, algo que conecta a política nacional e internacional de uma forma inteiramente nova.

Muito embora inexista uma teoria específica destinada a compreender a inserção internacional dos governos não centrais, é preciso levar em consideração o fato de que esse fenômeno encontra-se intrinsecamente vinculado a outros fenômenos internacionais de maior abrangência como a interdependência, a globalização e a integração regional. Com base nesse contexto, é possível compreender a paradiplomacia a partir de adaptações das teorias destinadas à explicação desses outros fenômenos, pois eles representariam, segundo a classificação de Soldatos (1990), as causas externas da inserção internacional dos governos não centrais. Essas adaptações devem levar em consideração a natureza mista dos governos não centrais, que combina elementos dos atores privados com elementos do Estado.

1.4.1 Teorias da globalização

É possível utilizar-nos das teorias da globalização para explicar a paradiplomacia, já que ela não é um fenômeno independente, mas sim parte de um fenômeno de maior amplitude, que é o da globalização.

Considerando que a paradiplomacia é um elemento constitutivo da globalização, parece lógico afirmar que ela estaria submetida às mesmas dinâmicas determinantes do sentido incerto e indeterminado da trajetória da globalização. Todavia, a literatura sobre paradiplomacia pouco se debruçou sobre esse ponto em particular (BUENO, 2010, p. 60).

Nesse sentido, Bueno (2010) argumenta que a utilização dos referenciais teóricos da globalização na análise da atuação internacional dos governos não centrais traz um duplo benefício: permitem um entendimento mais claro a respeito das dinâmicas e estruturas globais dentro das quais os atores subnacionais interagem e, ao mesmo tempo, aprofundam o debate sobre a globalização, reforçando ou desafiando seus principais argumentos.

Ao adaptar essas correntes teóricas da globalização para o tema da paradiplomacia, Bueno (2010) argumenta que a abordagem hiperglobalista interpreta as ações externas dos governos não centrais como resultado do declínio da autoridade do Estado-Nação e da crescente difusão dessa autoridade entre os níveis subnacionais de governança. Para a abordagem cética, esses governos são partes indissolúveis do Estado-Nação, sendo a paradiplomacia um fenômeno que deriva diretamente do aumento da sua ação internacional, resultado dos processos de internacionalização e regionalização. Por fim, a abordagem transformalista considera a paradiplomacia como um reflexo da peculiaridade do mundo

contemporâneo, marcado por sua natureza “interméstica”, na qual existe uma conexão indissociável entre os assuntos de interesse global e local.

A partir dessas considerações, Bueno conclui que o estudo da paradiplomacia tende a reforçar a corrente transformacionalista, já que o crescente engajamento internacional dos atores subnacionais representa uma expressão multidimensional da globalização, abrangendo as dimensões política (como nas atividades de transferência de políticas públicas locais por meio da cooperação técnica descentralizada); econômica (como nos programas de promoção de exportação e atração de investimentos externos); ambiental (como nos acordos entre as províncias canadenses e os estados americanos para a proteção do meio ambiente); fronteiriça (como no arranjo Codesul-Crecenea, envolvendo províncias brasileiras e argentinas, para promover o desenvolvimento da integração produtiva na região de fronteira entre os dois países) e identitária (como na atuação internacional de províncias ou regiões cujo sentimento de identidade local se sobrepõe ao sentimento de identidade nacional, vide os exemplos de Quebec, Catalunha, País Basco e Flanders).

Complementando essa ideia, Held *et al.* (1999) critica a visão unidimensional da globalização presente nas correntes hiperglobalista e cética, as quais tendem a conceber esse fenômeno como sendo um processo singular puramente econômico ou cultural. Por esse motivo, a visão multidimensional da corrente transformacionalista se mostra mais apta a permitir uma análise mais ampla e flexível do processo de globalização, não se limitando a modelos ortodoxos lineares de mudanças sociais.

Além do aspecto dimensional, existe também um debate em torno do aspecto causal da globalização, que opõe as explicações monocausais e multicausais. Para os primeiros, a globalização deriva de causas singulares ou primárias como o capitalismo ou o avanço tecnológico. Para os segundos, ela é produto de uma combinação de fatores que envolvem mudanças tecnológicas; forças de mercado; ideologias e decisões políticas, havendo uma intersecção complexa de forças econômicas, tecnológicas, políticas, sociais e culturais que contribuem para o seu resultado (HELD *et al.*, 1999).

No âmbito específico da paradiplomacia, Soldatos (1990) adota uma perspectiva multicausal, separando as suas determinantes em três níveis de análise: externas, nacionais e locais. No nível externo, a globalização é apontada como a sua principal causa, pois a crescente internacionalização da economia e da interdependência aumenta os contatos entre as sociedades e promove a ideia de uma soberania penetrada na qual as fronteiras nacionais não são mais capazes de proteger as subunidades estatais das influências externas. Como resposta,

criam-se novos espaços de interlocução que estimulam os governos não centrais a atuarem no cenário internacional.

A respeito de como a globalização afeta as condições locais e a capacidade dos governos não centrais em satisfazer as demandas sociais de suas populações, Jakobsen (2004, p. 137-138) nos apresenta interessante observação:

A globalização provocou muitas mudanças que exigem novas posturas dos governantes. A retomada da liberalização do comércio e investimentos e a adoção de “estados mínimos” são bons exemplos [...]. Enquanto a demanda por assistência social cresce, os recursos para assegurá-la diminuem e ao final das contas os municípios são os mais afetados por estas decisões internacionais.

Para além da globalização em si, outros processos relacionados a ela também causam profundos impactos para os governos não centrais. Enquanto um desses processos, a integração regional nos oferece algumas interessantes abordagens teóricas para compreendermos a paradiplomacia.

1.4.2 Teorias da integração regional

Assim como a paradiplomacia, a integração regional também se apresenta como uma tendência do mundo globalizado, sendo muito comum encontrar estudos que associam os dois fenômenos²¹. Essa associação surge inicialmente no ambiente europeu, onde os governos não centrais, ao desenvolverem relações transfronteiriças, tiveram grande relevância no aprofundamento do processo de integração regional que resultou na União Europeia, exercendo contatos frequentes com os Estados-membros e as instituições supranacionais e intergovernamentais. Essa relevância culminou na criação do Comitê das Regiões (CR), órgão vinculado à Comissão Europeia (e, portanto, parte da estrutura institucional da União Europeia) e que permite a participação dos governos não centrais europeus nos processos decisórios da instituição, podendo expor seus interesses e demandas locais para serem atendidos no plano regional (JUNQUEIRA, 2014; ALMEIDA, 2012).

O mesmo ocorreu no âmbito sul-americano (ainda que de forma mais tímida), onde o MERCOSUL buscou inserir de alguma forma os governos não centrais ao longo de sua evolução, a exemplo da Rede Mercocidades e da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL (REMI), que posteriormente evoluiu para o FCCR, criado

²¹ Cf. Vigevani (2004; 2005), Branco (2008), Paikin (2010), Almeida (2012), Prado (2013) e Junqueira (2014).

através da Decisão n. 41/2004 do Conselho Mercado Comum²² e que passou a integrar a estrutura institucional do bloco.

Nesse sentido, Junqueira (2014) argumenta que o caráter multidimensional dos processos de integração regional da União Europeia e do Mercosul atuam como determinante para a inclusão de novos atores, dentre os quais se destacam os governos não centrais. Para o autor, apesar de os fluxos da globalização e da regionalização se darem no plano internacional, seus efeitos pragmáticos envolvem também esferas de poder de menor escala.

Podemos afirmar que esse contexto faz emergir a ideia de uma integração subnacional (JUNQUEIRA, 2014; LESSA, 2007), representada pela articulação política e econômica entre governos não centrais de diferentes países, que ocorre paralelamente à construção dos blocos regionais formais estabelecidos através de acordos entre os Estados, a exemplo do acordo envolvendo o Codesul e a Crecenea, do qual participam províncias argentinas (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) e estados-membros brasileiros (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Apesar de impulsionados pelos Estados nacionais, a evolução dos processos de integração regional geram impactos que ultrapassam o âmbito dos seus governos centrais, influenciando a sociedade como um todo e também os governos não centrais. Tanto no caso brasileiro quanto argentino, argumenta-se que as decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL afetam diretamente esses governos, fazendo com que eles sintam cada vez mais a necessidade de atuar nesse processo ao lado dos governos centrais, ainda que de forma limitada (MARIANO; MARIANO, 2002; SÁNCHEZ, 2004; MARIANO; MARIANO, 2005; PAIKIN, 2010; PRADO, 2010; ALMEIDA, 2012; JUNQUEIRA, 2014).

A relação intrínseca entre paradiplomacia e integração regional, na qual os processos integracionistas afetam diretamente os governos não centrais e o cotidiano de suas sociedades, ao mesmo tempo em que representam uma importante via para a atuação internacional desses novos atores, faz com que alguns autores se utilizem das teorias da integração regional para compreenderem o fenômeno da paradiplomacia de forma subsidiária, com o intuito de suprir a lacuna teórica existente.

[...] consideramos que um primeiro passo para entender analiticamente a atuação internacional dos governos subnacionais seria utilizar os conceitos e pressupostos das teorias de relações internacionais que tratam da questão da integração regional, já que estas perspectivas de análise partem do suposto básico de que a maior interação entre os países participantes levaria a um aumento das relações de

²² Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.>. Acesso em 26 de junho de 2015.

interdependência. Esta constatação não é apenas um diagnóstico, pois pode ser entendida também como um roteiro de estudo para compreender os governos subnacionais (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 149-150).

Dentre as diversas teorias aplicadas em análises sobre a integração regional, a mais utilizada para a compreensão da paradiplomacia é a da Interdependência Complexa, desenvolvida no âmbito do Neoliberalismo Institucional, cujos pressupostos já foram analisados no item 1.1.

O fato de Keohane e Nye não abordarem especificamente a questão da paradiplomacia se deve muito ao contexto em que a obra *Power and Interdependence* foi publicada originariamente (ano de 1977). Apesar de nessa época já haver algum tipo de envolvimento por parte de alguns governos não centrais nas relações internacionais, ainda que de forma tímida, a questão da paradiplomacia se limitava ao plano empírico, não havendo ainda nenhum marco analítico-conceitual para compreendê-la no plano teórico.

Mesmo assim, o pioneirismo dos autores em romper com o estatocentrismo e reconhecer a diversidade de atores no plano internacional, além da possibilidade de políticas internas nos diversos níveis de governo assumirem aspectos internacionais, foi de extrema importância para o enquadramento teórico do tema (MAIA e SARAIVA, 2012).

A compreensão da ação internacional do Estado como o resultado de diversos desdobramentos de sua ação interna, reconhecendo que em seu interior existem diversos atores que desejam pautar sua ação no plano externo, representou um grande avanço teórico e serviu de forte inspiração para releituras que incluem os governos não centrais como importantes atores internacionais.

Uma dessas releituras é feita por Mariano e Mariano (2005). Os autores extraem cinco premissas da Teoria da Interdependência Complexa e buscam adaptá-las para a compreensão da atuação internacional dos governos não centrais:

- a) Mudança de atitudes em atores dentro dos Estados: se refere ao fato de que os atores domésticos (dentre os quais se incluem os governos não centrais), diante desses novos padrões de interconexões, buscarem formas de participação direta nas decisões dos processos de integração regional;
- b) Promoção do pluralismo internacional através do relacionamento entre grupos de interesse nacional em estruturas transnacionais: se refere às relações de cooperação entre os governos não centrais e outras instâncias governamentais ou atores não estatais, buscando atender seus interesses locais;

- c) Advento da dependência e da interdependência como elementos que limitam a ação do Estado nacional: se refere ao fato de que, assim como o Estado nacional, os governos não centrais também sofrem as limitações decorrentes do aumento da interdependência, fazendo com que eles busquem alternativas que compensem sua fragilidade;
- d) Criação de novos instrumentos de influência: se refere especificamente aos processos de integração regional em que existem instâncias institucionais supranacionais (a exemplo da União Europeia) que criam espaços para novos atores participarem dos processos decisórios sem a intermediação dos governos nacionais, que acabam perdendo o controle sobre as instituições que eles mesmos criaram, tornando-se incapazes de reverter esse processo de transferência de poder. Assim, os governos não centrais se aproveitam dessas lacunas de controle para aumentar sua influência, promover o seu desenvolvimento e reduzir os impactos negativos da globalização e da regionalização;
- e) Surgimento de atores com política externa “privada”: versa sobre a adoção de uma política externa “privada” por parte dos atores domésticos, decorrente da incapacidade dos governos nacionais em atender suas demandas e solucionar seus problemas de maneira eficaz. A busca por uma inserção internacional autônoma, que nem sempre está em harmonia com a política externa do governo central, acaba gerando conflitos de competência e de interesses

Sobre este tema, Duchacek (1990) desenvolve uma interessante análise a respeito de como a interdependência afeta os governos não centrais, que passam a tomar cada vez mais consciência de sua vulnerabilidade perante eventos internacionais que lhes causam pressões, ao mesmo tempo em que lhes oferecem oportunidades, fazendo surgir a necessidade de algum tipo de reação a tais eventos.

Whether global, continental or regional, interdependence is certainly not a novel fact or concept, but the subnational awareness of its pressures and opportunities and the need to react to them, is. The awareness of subnational vulnerability to extranational distant events has now, as it were, trickled from beyond the borders down to subnational elected officials and their staffs responsible for the progress and well-being of their respective subnational territorial communities – and for their own political survival in them. In order to remain custodians of the living standard of their people, not only nations but also subnational territorial communities have to engage in trans-sovereign activities that often catapult them politically and physically far beyond the national frontiers (DUCHACEK, 1990, p. 6).

Para além da interdependência complexa, outro enfoque teórico também aplicado à integração regional que nos ajuda a compreender a atuação internacional dos governos não centrais é o Intergovernamentalismo Neoliberal de Andrew Moravcsik (1993). Para o referido autor, o comportamento racional do Estado é influenciado pelas pressões sofridas tanto no plano externo quanto no plano interno, destacando a importância dos processos de negociação e barganha entre os atores domésticos que irão determinar a formação das preferências e do interesse nacional com base na análise dos custos e benefícios da integração.

At the core of liberal intergovernmentalism are three essential elements: the assumption of rational state behaviour, a liberal theory of national preference formation, and an intergovernmentalist analysis of interstate negotiation. The assumption of rational state behaviour provides a general framework of analysis, within which the costs and benefits of economic interdependence are the primary determinants of national preferences (MORAVCSIK, 1993, p. 480).

Ao contrário das abordagens neorrealistas, que consideram os Estados como bolas de bilhar ou de caixas pretas com preferências e interesses nacionais fixos e predeterminados em termos de segurança e poder, Moravcsik (1993) considera que eles atuam no cenário internacional com base em objetivos definidos internamente.

National interests are, therefore, neither invariant nor unimportant, but emerge through domestic political conflict as societal groups compete for political influence, national and transnational coalitions form, and new policy alternatives are recognized by governments. An understanding of domestic politics is a precondition for, not a supplement to, the analysis of the strategic interaction among states (Moravcsik, 1991, 1992b). The model of rational state behaviour on the basis of domestically-constrained preferences implies that international conflict and cooperation can be modelled as a process that takes place in two successive stages: governments first define a set of interests, then bargain among themselves in an effort to realize those interests (MORAVCSIK, 1993, p. 481).

Argumenta-se, portanto, que, antes das negociações internacionais, existe uma etapa de negociação interna que envolve o conjunto dos atores domésticos da sociedade e os interesses específicos de cada um deles. Apesar de não mencionar expressamente os governos não centrais como um desses atores, é possível afirmar que eles buscam influenciar na formação do interesse nacional perante o processo de integração regional, sobretudo quando esse processo afeta diretamente suas economias e a sua capacidade em promover o bem-estar de suas populações.

Nesse sentido, Junqueira (2014) destaca que, apesar de os atores domésticos não coincidirem exatamente com os governos não centrais, é possível utilizar-se de uma visão intergovernamental para analisar a inserção internacional destes atores no MERCOSUL, cujo

processo decisório apresenta caráter intergovernamental, ou seja, é conduzido pelos chefes do executivo dos países membros.

O autor chega a cunhar o termo “diplomacia subnacional regional” para referir-se a tal prática, que ocorre tanto no âmbito institucional do bloco, através da Rede Mercocidades ou do FCCR; quanto nas relações extra institucionais de cooperação e integração subnacional que ocorrem entre os governos não centrais ali presentes, a exemplo da associação inter-regional entre o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL) e a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA).

Mariano e Mariano (2002), por sua vez, propõem uma adaptação da abordagem intergovernamentalista para analisar a atuação dos governos não centrais a partir da ideia de que, assim como o Estado federal, estes governos possuem competências político-administrativas e capacidade decisória institucionalizada sobre seus respectivos territórios. Dessa forma, eles teriam que canalizar os diferentes interesses ali presentes e, a partir, deles, definir seus objetivos e negociar com os demais atores, que seriam as outras unidades da federação, o Estado Federal, os outros Estados e os organismos internacionais.

As teorias intergovernamentalistas também são importantes para a compreensão da construção de instrumentos negociadores, mesmo que não institucionalizados, entre os Estados subnacionais e o fenômeno da integração regional. A repetição das negociações – visto que, a todo momento, os governos são pressionados a solucionar problemas advindos da integração – permite que os interesses subnacionais sejam incorporados gradativamente na agenda regional, permitindo o aumento da previsibilidade e um possível surgimento de instâncias específicas para o tema (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 67).

Retomando a ideia de considerar os governos não centrais como atores mistos, que compartilham características das relações transnacionais e da política externa tradicional, uma interessante adaptação a ser feita seria a utilização dos pressupostos da interdependência complexa para compreendermos a paradiplomacia e dos pressupostos do intergovernamentalismo para compreendermos a diplomacia federativa.

Enquanto na paradiplomacia a atuação externa é feita de forma autônoma e direta, a diplomacia federativa envolve todo um processo de negociação e barganha entre o governo central e suas unidades federadas que pode ser analisado sob a ótica intergovernamental.

1.5 Considerações finais do capítulo

Diante da situação de sensibilidade e vulnerabilidade causada pela interdependência, pela globalização e pela integração regional, os governos não centrais buscam novas perspectivas de desenvolvimento e de inserção internacional.

De forma reativa a esses processos, eles passam a patrocinar por conta própria sua interlocução com o ambiente estrangeiro, de modo a atender seus interesses específicos através da paradiplomacia. Paralelamente, passam também a construir e conquistar novos espaços dentro agenda da política externa de seus respectivos Estados através da diplomacia federativa. Por fim, buscam também participar ativamente dos processos de integração regional, a exemplo da construção do Comitê das Regiões na União Europeia e do FCCR no MERCOSUL.

É possível, portanto, observar uma mudança de postura por parte desses atores, que buscam deixar a condição de meros agentes passivos dos processos desenvolvidos em escala global e regional para exercer um papel cada vez mais ativo neste contexto. Aproveitam-se, assim, das oportunidades oferecidas pelo cenário internacional para melhor promover o seu desenvolvimento e a satisfação das demandas locais de suas populações.

Sendo assim, a porosidade das fronteiras soberanas e as interações cada vez mais complexas entre o global e o local nas relações internacionais permitem, não apenas o surgimento da necessidade de inserção internacional dos governos não centrais, como também a construção de novos espaços onde eles possam atuar no cenário internacional.

Esse fenômeno ocorre especialmente nos países que adotam o federalismo como forma de Estado, em que a descentralização política refletida na divisão interna de poderes entre diferentes níveis de governo impulsionam de maneira mais intensa os processos dialéticos envolvendo, de um lado, as tendências de unificação e integração, e de outro, as tendências de fragmentação e desintegração.

Se de um lado temos as pressões centrípetas que buscam garantir a homogeneidade do Estado Federal no âmbito de sua relação com outros atores internacionais, concentrando sob a União a condução da política externa, a manutenção das relações diplomáticas e a celebração de atos internacionais; temos, de outro lado, as pressões centrífugas que correspondem ao desejo das unidades federadas de possuir uma atuação internacional própria capaz de contemplar seus interesses específicos (DUCHACEK, 1990; VIGEVANI, 1999; ROSENAU, 2000; LESSA, 2007).

2 A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS

2.1 A atuação internacional das unidades federadas no Direito Internacional Público

Muito embora no plano empírico os governos não centrais tenham sido reconhecidos como atores internacionais (conforme discutido no capítulo 1), esse reconhecimento não foi acompanhado no plano jurídico.

Mesmo no caso das unidades federadas, o fato de elas serem apenas autônomas e não soberanas faz com que não lhes seja possível atribuir personalidade jurídica internacional, requisito necessário para a celebração de tratados internacionais, segundo a doutrina tradicional do Direito Internacional Público (BRANCO, 2008).

Nesse sentido, Azambuja (1997, p. 368) argumenta que, ao contrário do que ocorre nas confederações, a ausência de soberania por parte dos membros da federação faz com que esta possua natureza jurídica de “Estado simples” no âmbito do Direito Internacional Público. Desse modo, competências como o direito de representação e o direito de celebrar tratados seriam restritos à União enquanto único ente soberano.

Da mesma forma, Accioly (1986) defende que as competências de representação internacional e de defesa externa pertencem exclusivamente ao Governo Federal, característica que se encontra presente em sua própria elaboração conceitual de Estado Federal.

Estado Federal ou Federação de Estados é a união permanente de dois ou mais Estados, na qual cada um deles conserva apenas sua autonomia interna, sendo a soberania externa exercida por um organismo central, isto é, pelo governo federal, plenamente soberano nas suas atribuições, entre as quais se salientam a de representar o grupo nas relações internacionais e a de assegurar a sua defesa externa (ACCIOLY, 1986, p. 18).

Sendo os tratados internacionais considerados como os principais mecanismos de criação de direitos, deveres e compromissos entre atores internacionais, a ausência de personalidade jurídica resulta em severas consequências dentro de um contexto internacional cada vez mais interdependente e globalizado. Sobre esse tema, importante destacar o argumento de Barros (2009, p. 82-83):

A consideração de um ator como sujeito de direito internacional está relacionada à sua personalidade jurídica. Isso significa que os sujeitos de direito internacional são

aqueles que possuem direitos e deveres internacionais, sendo capazes de defender seus direitos por meio de reclamações internacionais. As principais consequências do reconhecimento da capacidade jurídica internacional são relacionadas ao gozo de privilégios e imunidades, à possibilidade de demandar nos tribunais internacionais e, sobretudo, à capacidade para celebrar tratados. Estes se configuram como o principal instrumento formal para a consecução de acordos internacionais [...]. A partir deles surgem obrigações jurídicas internacionais que permitem às partes apresentar reclamações sobre o seu não-cumprimento nos tribunais competentes.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986²⁴ estabelece em seu art. 2º que um tratado é um “acordo internacional regido pelo direito internacional e celebrado por escrito entre um ou vários Estados e uma ou várias organizações internacionais ou entre organizações internacionais”.

Esta Convenção apresenta uma notória evolução em comparação a sua antecessora celebrada em 1969, que considerava apenas os Estados como sujeitos capazes de celebrar tratados internacionais²⁵, passando a incorporar as organizações internacionais em virtude da evolução do sistema internacional e da crescente atuação destas organizações.

Interessante apontar aqui que o Projeto da Convenção de Viena de 1969 apresentava, em seu art. 5º, uma disposição a respeito da possibilidade de estados-membros de federações concluírem tratados internacionais desde que esta prática fosse autorizada por sua respectiva Constituição Federal.

Article 5 - Capacity of States to conclude treaties - 1. Every State possesses capacity to conclude treaties. 2. States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there²⁶.

Por razões diversas, no entanto, essa norma não prevaleceu no texto final da Convenção aprovada. Shaw (2003) aponta que a sua rejeição ocorreu devido ao argumento de que ela permitiria um aumento relativo do poder do direito interno em relação ao direito internacional.

²⁴ Documento disponível em:

<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/5/53/Conven%C3%A7%C3%A3o_de_Viena_sobre_Direito_dos_Tratados-.pdf>. Acesso em 26 de março de 2015.

²⁵ Artigo 2º 1 - Para os fins da presente Convenção: a) «Tratado» designa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou mais instrumentos conexos, e qualquer que seja a sua denominação particular. (Documento disponível em: <http://www.gddc.pt/siii/docs/rar67-2003.pdf>. Acesso em 26 de março de 2015).

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966. In: Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II, p. 191.

Rezek (1984), por sua vez, alega que os Estados capitalistas tiveram receio de que a norma representasse um marco inicial para que as unidades federadas fossem contadas separadamente de seus Estados Federais nas votações da Organização das Nações Unidas (ONU). Caso essa hipótese se consolidasse, a União Soviética ganharia demasiado poder, uma vez que possuía 15 unidades federadas naquela ocasião. Por fim, prevaleceu a ideia de que tais unidades não poderiam ser membros de organizações internacionais ou assinar tratados. Paradoxalmente, no entanto, as Repúblicas Socialistas Soviéticas da Ucrânia e da Bielorrússia já constavam como membros da ONU desde a sua fundação.

Quem nos informa mais detalhes a respeito dessa discussão, travada no ano de 1965, é De La Guardia (1997). O jurista argentino relata que prevaleceu a ideia de que a Convenção de Viena deveria referir-se somente aos Estados, deixando a questão a respeito da celebração de tratados internacionais por parte de unidades federadas para ser regulada exclusivamente no âmbito do direito interno de cada país. Essa posição foi impulsionada principalmente pela delegação canadense, que considerava a segunda parte do artigo 5º como um grande risco para a integridade do país, diante da questão separatista envolvendo a província de Quebec. Ao final, 66 países votaram contra a possibilidade de estados-membros de federações concluírem tratados internacionais, 13 a favor e 13 abstenções.

Diferentemente da Convenção de Viena, a Convenção de Havana sobre Tratados de 1929²⁷, em vigor até os dias atuais (SCHUELTER, 2003; MAZZUOLI, 2008), dispõe em seu artigo 1º que os tratados serão celebrados pelos poderes competentes de seus Estados ou por seus representantes, conforme o seu direito interno respectivo.

O poder conferido ao Estado soberano para determinar, no seu plano jurídico interno, quais entes possuem capacidade jurídica para celebrar tratados internacionais permite interpretações de que é possível que as unidades federadas o façam sem violar o direito internacional (REZEK, 2011; PAIKIN, 2010; VARELA, 2010; MAZZUOLI, 2004; MELLO, 2001). Nesse sentido, Rezek (2011, p. 272) argumenta que:

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

²⁷ Documento disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18956-22-outubro-1929-549004-publicacaooriginal-64267-pe.html>. Acesso em 26 de março de 2015.

A responsabilidade da União como garantidora do compromisso firmado por sua unidade federada no âmbito do Direito Internacional Público é vista por Rezek (1984) como análoga à responsabilidade dos representantes dos agentes que possuem capacidade contratual relativa no âmbito do Direito Civil.

Sobre esse assunto, Lessa (2007) afirma que, respeitado o princípio do consentimento do Estado soberano (que atua como garante) e havendo algum tipo de previsão legal no ordenamento jurídico interno, é possível que governos não centrais celebrem compromissos internacionais dotados de validade jurídica. Caso esses dois requisitos não sejam cumpridos, tais compromissos representarão mera expressão de intenções sem vinculação legal, criando direitos e deveres de caráter apenas moral.

Barros (2009, p. 88) também desenvolve seu argumento na mesma linha de raciocínio:

Apesar da ausência de legislação sobre a capacidade de governos subnacionais serem partes em tratados, há consenso entre os doutrinadores acerca dessa possibilidade. Nesse sentido, afirma-se que a capacidade de um Estado federado concluir tratado pode estar prevista na Constituição Federal. Trata-se, assim, de uma questão que o direito interno deve dirimir por meio de sua Carta Magna, o que se relaciona fortemente com o nível de descentralização da federação e consequente autonomia dos entes federados. Não há, nesse caso, afronta ao direito internacional por se tratar de uma questão de estrutura e distribuição interna de poderes e competências, o que diz respeito somente ao direito interno de um Estado.

Podemos observar aqui que, mesmo não estando prevista expressamente pelo Direito Internacional Público, a formalização de compromissos internacionais assumidos por governos não centrais tampouco é vedada *a priori*, cabendo ao Estado nacional, enquanto ente soberano, atribuir ou não esse tipo de competência.

Ao analisarmos como essa questão aparece em algumas federações, observaremos que os Estados concedem diferentes graus de autonomia para suas unidades federadas se envolverem diretamente em assuntos internacionais, e de legitimidade para eles participarem dos processos decisórios de política externa.

Seitenfus (2006) defende que a restrição jurídica à atuação dos governos não centrais em assuntos internacionais que afetam seus interesses, apesar de não estar em consonância com o contexto internacional contemporâneo, ainda prevalece na ampla maioria das federações, havendo poucas exceções a esta regra²⁸.

²⁸ O autor cita como exceção apenas os casos da Áustria, da Alemanha e da Bélgica, apesar de a literatura sobre o tema apontar outros países cuja Constituição Federal autoriza algum tipo de atuação internacional por parte de suas unidades federadas, como a Argentina e a Suíça.

O autor nos informa que, “apesar das recomendações de numerosos especialistas e a reivindicação de muitas autoridades regionais, a cooperação dos Estados federados para a formulação da política externa é largamente informal, inconstante e pragmática” (SEITENFUS, 2006, p. 39). Diante dessa situação, é invocada a sugestão de que as federações adotem o princípio da subsidiariedade, de modo que a União atue apenas nos domínios em que ela estiver em melhores condições que as autoridades regionais.

A respeito da regulação dessas práticas, Kincaid (1990, p. 71-72) defende um modelo denominado “*soft law*” como mais adequado, no qual é impossível traçar linhas permanentes e bem definidas que separam a autoridade da União e das unidades federadas. Esse conceito, surgido no âmbito do comércio internacional para acomodar as rápidas mudanças da economia global, representa a adoção de acordos e códigos de conduta mais informais se comparados ao modelo tradicional do “*hard law*”, que envolve tratados formais e acordos vinculantes celebrados entre os governos.

Para o autor, a adoção de um modelo “*soft law*” se justifica pelo fato de este ser mais célere, dinâmico e flexível a novas circunstâncias, evitando as longas negociações e impasses próprios do modelo rígido da “*hard law*”, que deve ser invocado apenas nos casos em que haja uma violação constante dos acordos e códigos de conduta informais.

Kincaid (1990) critica ainda os países em que os governos centrais insistem em revisar todo e qualquer acordo internacional estabelecido entre uma unidade federada e uma contraparte estrangeira, alegando que tal prática, além de demandar uma burocracia enorme, acaba por entravar o exercício da paradiplomacia.

As diferentes formas pelas quais os governos não centrais são autorizados a atuar no plano internacional, inclusive através da celebração de tratados, não representa uma violação à soberania nacional. Sobre esse assunto, Lessa (2007, p. 82-83) aponta que:

Com efeito, a possibilidade de celebração de tratados pelos governos provinciais argentinos e belgas, pelos cantões suíços e pelas regiões e repúblicas da Federação da Rússia, não parece por em questão a capacidade de os governos centrais conduzirem suas políticas externas, sobretudo quando a permissão legal para a negociação e celebração de atos se mantenha nos limites estritos da competência daqueles governos.

Conforme já discutido no capítulo 1, o conceito de soberania passa por uma reconfiguração dentro do contexto de interdependência, globalização e integração regional que presenciamos. Sua concepção, assim como a de outros conceitos políticos, não é estática e

encontra-se sujeita às circunstâncias temporais e espaciais da sociedade e do sistema internacional como um todo.

Para Bobbio (1998, p. 1187-1188), o conceito clássico de soberania não é mais adequado para compreender o Estado contemporâneo diante de suas mudanças internas e da nova configuração do sistema internacional.

No nosso século, o conceito político-jurídico de Soberania entrou em crise, quer teórica quer praticamente. Teoricamente, com o prevalecer das teorias constitucionalistas; praticamente, com a crise do Estado moderno, não mais capaz de se apresentar como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional. Para o fim deste monismo contribuíram, ao mesmo tempo, a realidade cada vez mais pluralista das sociedades democráticas, bem como o **novo caráter dado às relações internacionais, nas quais a interdependência entre os diferentes Estados se torna cada vez mais forte e mais estreita**, quer no aspecto jurídico e econômico, quer no aspecto político e ideológico. (grifo nosso)

Por fim, faz-se necessário destacar que os governos não centrais, ao se engajarem em assuntos internacionais, não buscam agir no sentido de declarar guerra; lançar mísseis nucleares; manter forças armadas; adquirir ou ceder territórios; controlar os fluxos de suas fronteiras; dentre outras atividades de *high politics* típicas dos governos centrais.

Nos dois países analisados com mais profundidade (Brasil e Argentina) nesta pesquisa, a atuação internacional das unidades federadas através da paradiplomacia tende a estar restrita a questões de caráter socioeconômico que afetam diretamente seus interesses locais, resguardando assim a capacidade dos seus governos centrais em conduzirem suas políticas externas. Não há que se falar, portanto, em uma substituição ou contestação da política externa e da diplomacia tradicional desenvolvida na esfera interestatal, mas sim em iniciativas pontuais que buscam complementá-las (JAKOBSEN, 2004; COLACRAI; ZUBELZU, 2004; ZUBELZU, 2008; IGLESIAS, 2008; YAHN FILHO, 2015; SEITENFUS, 2015; MAIA, 2015).

No âmbito da diplomacia federativa, o que se busca é justamente promover uma maior interlocução e coordenação entre o Estado e suas unidades federadas, de modo a fortalecer as decisões tomadas a nível nacional, tornando-as mais democráticas e legítimas através da participação das unidades federadas nesse processo.

2.2 O federalismo diante das mudanças do sistema internacional contemporâneo

A ideia de um pacto federal entre Estados soberanos surge pela primeira vez com a Constituição dos Estados Unidos da América (EUA) de 1787, que transformou a até então confederação em uma federação, na qual as partes tiveram que renunciar sua soberania e unir-se para construir um Estado Federal. A partir de então, o governo da União passa a coexistir com os governos das unidades federadas, havendo duas categorias de ordenamento jurídico que se relacionam com duas esferas distintas de poder: a federal e a estadual.

Bobbio (1998) aponta que a criação do Estado federativo norte-americano não resultou da adoção de um modelo teórico, mas sim de um acordo político-jurídico que, ao permitir a existência de diferentes fontes de poder dentro do Estado, passou a conflitar com o conceito de soberania vigente até então. Por esse motivo, destaca-se que o fundamento do Estado Federal não é a soberania, mas sim o da supremacia da Constituição Federal, que delimita as competências da União e dos estados-membros. Muito embora as diferentes teorias a respeito da soberania costumem tratá-la como um poder central único e indivisível, o autor defende que, na prática, “estamos sempre na presença não apenas de um poder soberano, e sim de vários poderes constituídos” (BOBBIO, 1998, p. 1184).

A partir da experiência norte-americana, outros Estados passaram a se organizar sob a forma federativa. Mesmo que cada federação possua suas características próprias, é possível apontar alguns elementos essenciais comuns a todas elas (DALLARI, 2007):

- 1) A união de Estados advinda do pacto federativo cria um novo Estado, fazendo com que suas unidades percam a sua soberania (que passa a pertencer somente à União) e, portanto, o caráter de Estado²⁹.
- 2) O Estado Federal possui uma como base jurídica uma Constituição que prescreve como ele será organizado politicamente, bem como a divisão de competências entre a União e as unidades federadas. Difere-se, portanto, da confederação, cuja base jurídica é um tratado que pode ser denunciado por qualquer uma das partes.
- 3) Ao contrário do que ocorre nas confederações, o pacto federativo não permite o direito de secessão às suas unidades federativas;

²⁹ Dallari (2007, p. 258) ressalta que, mesmo que as unidades federadas sejam chamadas de estados, a exemplo do que ocorre no Brasil e nos Estados Unidos da América, elas não representam um Estado no sentido político do termo.

- 4) Mesmo não possuindo soberania, as unidades federativas possuem autonomia financeira, sendo-lhes garantidas suas próprias fontes de renda para que possam ser cumpridos os encargos derivados de suas competências;
- 5) Os cidadãos possuem apenas a cidadania do Estado Federal, não havendo a existência de cidadanias vinculadas às unidades federativas;
- 6) O Estado Federal, via de regra, adota um poder legislativo bicameral, no qual uma casa representa o povo da federação, em medida proporcional ao número dos eleitores de cada unidade, enquanto a outra casa representa as unidades federativas, cada uma com um número igual de representantes que independente das diferenças de população;
- 7) Não existe hierarquia entre as diferentes esferas de poder, mas sim uma distribuição de competências estabelecida constitucionalmente;
- 8) O poder político é compartilhado entre a União e as unidades federadas, no qual o governo federal coexiste com governos regionais e/ou locais (estados, províncias, cantões, Länder, municípios) capazes de eleger seus próprios representantes e legislar sobre assuntos de seu interesse desde que respeitados os limites previstos na Constituição Federal.

Com relação ao último item, este se apresenta como fonte de algumas problemáticas, pois a coexistência de esferas autônomas de poder faz com que não seja sempre possível fixar os limites de cada uma, o que resulta em conflitos jurídicos e políticos. Ademais, todas as federações têm que lidar com a polêmica questão relativa à dicotomia “nacional-local” dos problemas e interesses políticos existentes, não sendo fácil determinar de maneira precisa essa divisão a respeito das fronteiras que separam uma esfera de poder da outra (DUCHACEK, 1970; DALLARI, 2007).

A forma federativa de Estado é apontada como a mais adequada para países dotados de grandes heterogeneidades e dimensões territoriais, de modo que sete dos oito maiores países do mundo são federações³⁰. A autonomia político-administrativa concedida às unidades federadas, cujo grau varia conforme o país, favorece uma administração estatal mais harmônica que garanta uma distribuição de poder estável, legítima e democrática, ainda que nem sempre isso ocorra na prática.

³⁰ Rússia, Canadá, China, Estados Unidos, Brasil, Austrália e Argentina. A China, terceiro maior país em termos de extensão territorial, apesar de possuir alguns territórios autônomos, não constitui formalmente uma federação (LESSA, 2007).

Nesse sentido, Saraiva (2004, p. 131) destaca que:

Na literatura política moderna, o federalismo está associado à ideia de construção da unidade na variedade. A imagem do equilíbrio perfeito no seio da experiência republicana ocidental vem fazendo uso das vantagens do sistema federalista.

No tocante às vantagens do federalismo, Kugelmas e Branco (2005, p. 163) ressaltam a organização e a distribuição do poder:

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

A busca por uma unidade nacional em meio à diversidade regional, através da unificação de interesses convergentes, faz com que o federalismo se guie pelos princípios da descentralização, da autonomia, da cooperação e do equilíbrio entre os entes federados. Ao combinar os elementos da unidade e da diversidade, a federação se apresenta como uma forma intermediária entre o Estado unitário, dotado de um poder altamente centralizado que concentra as decisões políticas, e a confederação, na qual o ente central apenas coordena as unidades que o compõem, sendo mantida a soberania das partes.

Ao versar a respeito do conceito de soberania, Celso Bastos (1989, p. 248) destaca o seu caráter ilimitado, não estando subordinado a nenhuma outra esfera superior de poder:

Soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ele ser juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí se possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna.

Nas federações, a soberania pertence única e exclusivamente ao Estado Federal enquanto representante da nação, sendo suas unidades dotadas apenas de autonomia, um poder limitado que lhes garante a capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e legislação própria com base no que é previsto pela Constituição Federal de cada país.

Autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí por que se falar que os Estados-membros são autônomos, ou que os Municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre os princípios fixados na Constituição (BASTOS, 1989, p. 248).

Duchacek (1990) considera o federalismo como uma democracia pluralística, na qual diferentes níveis de governo legislam e administram seus respectivos territórios de maneira autônoma, ainda que possa haver interconexões entre as jurisdições. Desse modo, além da divisão interna de poderes entre os níveis de governo, o autor aponta a democracia como elemento essencial do federalismo, afirmando que “*federalism is simply a territorial twin of democracy*” (DUCHACEK, 1990, p. 3).

Rason e Pegoraro (*apud* KOTZIAS, 2009), reforçando essa relação intrínseca entre democracia e federalismo, argumentam que o federalismo segue a democracia e não o contrário, no sentido de que o mais importante para o sistema federalista não é sua estrutura, mas sim a sua finalidade de garantir um Estado democrático, legítimo e descentralizado, que reconheça as diferenças existentes entre suas unidades e garanta as necessidades específicas de cada uma, promovendo uma convivência harmoniosa entre elas.

A associação do federalismo com os valores democráticos de liberdade, autodeterminação, representatividade, descentralização e legalidade é descrita de forma precisa por Bonavides (1980, p. 117):

As nascentes da tese federativa na Idade Moderna se acham em íntima conexão com o princípio da liberdade no Estado pós-medieval. O modelo, desde as origens, se contrapõe à forma absolutista e férrea do Estado unitário, monárquico, centralizar e despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência republicano. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a ideia do *self-government*, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres [...]. É na essência e veracidade de sua organização, sinônimo de Estado de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável.

Apesar da distribuição de competências variar de acordo com o que estabelece a Constituição de cada Estado Federal, as competências referentes à política externa e militar permaneceriam restritas somente à União, segundo a teoria federalista clássica.

O monopólio da política externa e militar pela União é considerado pela doutrina majoritária do federalismo como uma característica fundamental de uma federação, fazendo com que ela se diferencie de uma confederação.

Enquanto os membros de uma confederação são soberanos e, portanto, Estados em sentido pleno; os membros de uma federação são apenas autônomos, não possuindo capacidade para relacionar-se com outros Estados, já que tal ato seria uma prerrogativa da soberania (PRAZERES, 2004).

Duchacek (1970) é um dos autores que já defendeu essa premissa, muito embora sua opinião tenha sido reformada com o passar do tempo, conforme já discutimos no capítulo 1.

In a federation, then, it is the national (federal) government in whose hands lie the ultimate control over the major issues in foreign policy and the conduct of peaceful or violent international relations. The tasks of both diplomatic service and the armed forces mirror the preoccupation, interests, and goals of the federal nation rather than those of the nation's territorial components (DUCHACEK, 1970, p. 208).

Bobbio *et al.* (1998, p. 481) , por sua vez, argumenta a respeito das vantagens desse monopólio:

A atribuição ao Governo federal do monopólio das competências relativas à política externa e militar permite eliminar fronteiras militares entre os Estados, de modo que as relações entre os Estados perdem o caráter violento e adquirem um caráter jurídico e todos os conflitos podem ser resolvidos perante um tribunal.

Importante ressaltar que tanto Duchacek quanto Bobbio estão lidando com os conceitos de política externa e relações internacionais sob uma perspectiva restrita da *high politics*. Dentro do contexto em que ambas as passagens foram escritas, os temas econômicos e sociais considerados como *low politics* ainda se encontravam ofuscados por assuntos relativos à segurança e à defesa que dominavam a agenda internacional. Foi justamente a ascensão desses temas nos contextos da interdependência, da globalização e da integração regional que permitiu a inserção dos governos não centrais nas relações internacionais.

Feitas essas considerações, é importante frisar que o monopólio da União em assuntos internacionais não representa uma característica inexorável das federações, sujeitando-se, assim como outras competências políticas, às peculiaridades de cada Estado e também às transformações políticas, econômicas e sociais do sistema internacional. Duchacek, ainda em 1970 (p. 6), já nos alertava para esse fato ao afirmar que:

[...] in a world of constant economic, technological, social, and political changes, no division of labor, responsibility, and power can be considered immune to alteration, erosion, or explosion as a result of environmental or political changes.

Seguindo esse raciocínio, Bastos (1989) destaca que, assim como a democracia, a federação é um processo que necessita de constante aperfeiçoamento e adaptação diante das mudanças políticas, econômicas e sociais. Para o autor, as federações deveriam ser guiadas pelo princípio da subsidiariedade, ou seja, a União só deveria exercer seu poder nos assuntos que não pudessem ser cumpridos de forma eficaz pelas unidades federadas.

A ideia de federalismo como processo dinâmico também é defendida de forma precisa por Rodrigues (2011, p. 30), quem argumenta que:

Cabe lembrar, no entanto, que o federalismo não é estático. Ao contrário, antes de ser uma forma de Estado, é um processo dinâmico, que se traduz em relações harmoniosas e conflituosas entre os entes federados, tanto horizontais, quanto verticais. A riqueza e a complexidade da vida contemporânea não comportam que se interprete as competências federativas como espaços unipolares de formulação e execução, pelo simples fato de que a construção das políticas públicas no federalismo se faz com todos e para todos.

Fenômenos como a interdependência, a globalização e a integração regional impulsionaram essas mudanças, fazendo com que as federações passassem a sofrer pressões contraditórias na condução de suas relações exteriores, enfraquecendo a tradicional divisão entre o local, o nacional e o global.

Nesse novo contexto, autores como Soldatos (1990), Duchacek (1990), Kincaid (1990) e Michelmann (1990) passaram a defender uma descentralização da política externa, cabendo ao governo central a responsabilidade pela coordenação das ações externas de suas unidades federativas, de modo a garantir uma harmonia entre essas ações e a política externa nacional.

Kincaid (1990) argumenta que a supressão de um federalismo mais social e participativo, que permita práticas como a paradiplomacia e diplomacia federativa, pode ser prejudicial à vitalidade política, democrática, cultural e econômica de um Estado, além de reduzir as capacidades locais de autogestão em suas unidades federativas.

Retomando a relação entre federalismo e democracia, o autor destaca ainda que a adoção de um federalismo mais descentralizado, que conceda espaço tanto para a atuação internacional direta de suas unidades federativas quanto para a participação delas na formulação da política externa nacional, fortalece a democracia. Isso ocorre através da promoção de uma maior participação dos cidadãos nestes processos, acrescentando novas

vozes representantes de interesses públicos gerais que se somam aos interesses restritos de uma elite burocrática que historicamente monopolizou as relações externas.

The idea that a federal democracy should act like a unitary democracy in foreign affairs, however, can have a powerful nationalizing and perhaps anti-democratic influence on federal polity [...]. However, rising global interdependence, economic distress, pressures for internal decentralization, the resurgence of constituent governments, and the very democratization of foreign-policy making in the contemporary era are forcing a contest between these principle. Just as citizens are no longer willing to leave foreign-policy-making to a relatively closed “establishment”, so to a constituent governments less willing to give the general government a free hand in foreign affairs (KINCAID, 1990, p. 66).

Do ponto de vista econômico e social, os benefícios dessas concepções mais descentralizadas de federalismo se referem ao fato de as federações serem entidades políticas plurais e heterogêneas nas quais coexistem interesses distintos que não podem ser contemplados de forma eficaz por uma elite nacional centralizada.

Assim, os governos não centrais, por estarem mais próximos dos cidadãos e mais cientes dos problemas enfrentados por eles, estariam também mais aptos a resolvê-los. Além disso, o fato de esses governos serem apontados como os maiores destinatários das cobranças sociais também justifica o fortalecimento de suas capacidades políticas, principalmente no que se refere às questões internacionais que passam a afetá-los de forma cada vez mais intensa e frequente.

Segundo Michelmann (1990), a necessidade de uma maior aproximação entre os cidadãos e as autoridades públicas responsáveis por tomar as decisões que afetam o seu cotidiano faz com que a monopolização das relações internacionais pelo Governo Federal cause uma série de problemas.

An attempt by federal authorities thus to monopolize interactions with foreign entities would lead to bottlenecks in communications, inflexibility in reaction to commercial and other opportunities abroad in an era of instant communications, and ill-informed responses to international stimuli when the domestic expertise resides, as it not infrequently does, in public bureaucracies outside the national capital. Furthermore, component-unit international action can lead to increased citizen awareness of an even participation in international affairs because of the greater proximity to citizens of their political and policy-making institutions as compared to those of national governments (MICHELMANN, 1990, p. 313).

Esses argumentos em favor de uma descentralização da política externa foram ganhando força ao longo dos anos. Assim como a soberania estatal passou por um processo de reconfiguração, o monopólio do Estado na condução das relações internacionais também

parece estar sendo relativizado diante da atuação dos governos não centrais nesta esfera. Sobre esse processo, Vigevani (1999, p. 47-48) afirma o seguinte:

Pode-se perceber que, ainda que os novos atores tenham o Estado como a principal referência de atuação, este está perdendo o monopólio, antes absoluto, de condução das relações internacionais, particularmente na formulação da agenda. Essas mudanças não modificam formalmente a soberania nacional, mas certamente têm crescente significado na determinação de parte dos assuntos internos.

Diante de um cenário internacional marcado pela interpenetração crescente entre questões domésticas e internacionais, Medeiros (2007), consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores (MRE), defende que a pretensão clássica dos poderes centrais das federações de ter um monopólio sobre as relações exteriores está ficando em descompasso com o sistema internacional contemporâneo, precisando ser revisado.

O fato de a maioria das Constituições Federais ainda estabelecer o monopólio dos governos centrais na condução de temas referentes à política externa encontra-se em consonância com o contexto em que essas Constituições foram promulgadas (século XVIII e século XIX), no qual o conceito de sistema internacional consistia apenas no conjunto de Estados soberanos que se relacionavam uns com os outros, sendo que cada um possuía uma única voz legítima: a do governo central. Por esse motivo, o estabelecimento de contatos ou compromissos internacionais por parte das unidades federativas era vedado ou severamente limitado (DUCHACEK, 1990).

Esse modelo, ainda persistente em algumas federações como o Brasil, está intrinsecamente relacionado com o federalismo tradicional e assimétrico, no qual ao governo central concentra vários poderes e prerrogativas (BASTOS, 1999; LESSA, 2007; SANTOS, 2009; BRANCO, 2008).

Branco (2008) tece severas críticas a tal modelo, apontando que ele não atende aos anseios e interesses dos governos não centrais na condução de suas atividades, estando em descompasso com a intensificação das relações internacionais e com o processo de globalização.

O modelo federalista clássico, assimétrico, com concentração dos poderes, competências e prerrogativas em torno do ente central, pode significar um enorme entrave no desenvolvimento das relações internacionais no atual mundo globalizado. De forma como foi idealizado, o federalismo, tendo sido uma criação do direito americano para resolver um problema específico, relacionado ao processo de unificação das Treze Colônias, já dá mostras de exaustão (BRANCO, 2008, p. 43-44).

Acompanhando as transformações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas impulsionadas pelos fenômenos da interdependência, da globalização e da integração regional, podemos observar mudanças substanciais na forma de se pensar o Estado e o sistema internacional como um todo. Dentre estas mudanças, que foram apresentadas no capítulo 1, podemos destacar a ascensão de novos atores nas relações internacionais e a ideia de uma difusão ou deslocamento de poder, partindo do Estado em direção a estes novos atores, que buscam cada vez mais autonomia para atuarem internacionalmente, rompendo com o monopólio estatal nesta esfera.

No contexto de um sistema internacional multicêntrico, os governos não centrais encontram espaços para se engajarem em assuntos internacionais que lhes interessam diretamente, como o comércio exterior, a captação de recursos externos e a cooperação internacional, pressionando seus respectivos Estados a permitirem este tipo de engajamento por parte deles.

Cedendo às pressões internas e externas, algumas federações como Argentina, Alemanha, Áustria, Bélgica e Suíça tiveram que relativizar o monopólio do governo central na condução das relações internacionais, rompendo com esta premissa do federalismo clássico e promovendo novas concepções a respeito do Estado Federal.

Há que se fazer ressaltar a necessidade de uma profunda revisão dos paradigmas que orientam as relações internacionais dos estados federativos. Esse movimento vem acontecendo, em escala diferenciada, em todo o mundo e expressa a elevação gradual de *status quo* dos entes federativos ou das unidades subnacionais no processo de gestação das relações internacionais do mundo contemporâneo (SARAIVA, 2004, p. 132).

Com relação a essas novas concepções, o próprio Saraiva (2004) destaca a ideia de um federalismo social, no qual a autoridade política descentralizada, que atua mais próxima às realidades e interesses socialmente constituídos, é dotada de maiores competências (inclusive internacionais) pelo fato de ser compreendida como mais eficiente para a satisfação de demandas locais.

Outra nova concepção similar que emerge é a de federalismo participativo (LESSA, 2007), no qual os governos não centrais não apenas atuam internacionalmente através da paradiplomacia, como também participam da formulação da política externa nacional através de mecanismos institucionais que lhes garantam opinar a respeito de assuntos que afetem suas capacidades locais, como um acordo de livre comércio, por exemplo.

No âmbito argentino, autores como Dalla Via (2004) e Sánchez (2004) defendem a ideia de um federalismo de cooperação que leve em consideração os interesses de todos os entes da federação, promovendo uma relação participativa de todos os níveis de governo na formulação de políticas públicas, inclusive a política externa, através de uma programação interjurisdicional de áreas temáticas.

El fortalecimiento de un verdadero federalismo de cooperación cobra sentido en la conformación de los espacios de discusión de políticas que implican afectaciones a los intereses de las comunidades subnacionales que, en suma, no son más que las partes del conjunto de nuestros Estados (SÁNCHEZ, 2004, p. 371).

Diante dessas considerações, é possível argumentarmos que o federalismo contemporâneo, em contraposição ao federalismo tradicional, caminha no sentido de romper com o monopólio dos governos centrais nas relações internacionais, uma vez que esse monopólio não se mostra mais eficiente e adequado no sistema internacional contemporâneo.

Sobre esse assunto, Matias (2005) aponta para uma perda de efetividade do poder estatal no contexto da globalização, de modo que o Estado se tornou grande demais para cumprir com suas funções administrativas e pequeno demais para lidar com os problemas globais.

Além disso, o poder do Estado teria perdido efetividade, e essa instituição teria ficado superada no exercício de suas atribuições. Muitos autores estão de acordo com a tese da atual ineficiência do Estado no contexto da globalização. Para eles, o Estado como sujeito soberano estaria em crise, tornando-se grande demais para as coisas pequenas e pequeno demais para as coisas grandes. O Estado seria grande demais para a maior parte de suas funções administrativas e pequeno demais no que se refere às funções de governo e de tutela do processo de internacionalização da economia e de interdependência que passam a condicionar de forma irreversível a vida de todos os povos do mundo (MATIAS, 2005, p. 147).

Em virtude da incapacidade do Estado em solucionar os problemas locais, aumentam as demandas para que as unidades federadas possuam mais autonomia para fazê-lo. Dentro de um cenário político globalizado e interdependente, uma maior autonomia requer necessariamente a possibilidade de atuação internacional. Nesse sentido, a legitimação jurídica da atuação internacional dos governos não centrais se mostra bastante positiva, pois contribui para que se consiga atingir o fim maior do Estado: o bem comum da sociedade.

Diante de uma atuação internacional cada vez maior por parte dos governos não centrais através da paradiplomacia e da diplomacia federativa, é de grande importância que

essas práticas sejam acompanhadas de marcos jurídicos e/ou arranjos institucionais destinados a regulamentá-las, evitando o surgimento de conflitos políticos entre os níveis de governo.

Ademais, é cabível afirmar que, se a atuação externa dos entes subnacionais avançar sem balizamentos, não demorará que surjam, em alguns países, conflitos de caráter constitucional e divergências políticas de caráter federativo acerca da matéria. Será preciso, pois, construir um arranjo institucional ou até mesmo reformas constitucionais que regulem a participação mais efetiva de províncias ou estados e municípios na formulação e/ou execução da política econômica externa. Um arranjo que permita, inclusive, o apaziguamento de interesses contrastantes desses entes federativos (MAIA, 2012, p. 141).

A permissão jurídica para a atuação internacional dos governos não centrais ocorre de forma distinta em cada país. De maneira geral, ela se apresenta sob a forma de dispositivos constitucionais que preveem possibilidades de ação externa de suas unidades federativas, dentre as quais se destaca a capacidade para pactuar direitos e obrigações no âmbito internacional através de um tratado, acordo, convênio ou outro instrumento jurídico previsto legalmente.

A existência ou não de um marco jurídico nesse sentido implica em importantes consequências no âmbito da responsabilidade internacional, especialmente diante da hipótese de descumprimento dos acordos internacionais estabelecidos entre unidades federadas. Muito embora este seja um tema ausente nos tratados de Direito Internacional Público, busca-se suprir esta lacuna com base na doutrina, na jurisprudência internacional e em outros documentos (BARROS, 2009).

Nos casos envolvendo a responsabilização por descumprimento de acordo internacional celebrado por unidade federada autorizada legalmente a atuar no âmbito internacional, a doutrina apresenta algumas divergências. Juristas como Rezek (1984) e Pellet (2003) defendem que a responsabilidade recairia sobre o Estado Federal enquanto garantidor dos compromissos celebrados por suas unidades federadas. Em sentido contrário, Crawford (2005) defende que a responsabilidade recairia sobre a própria unidade federativa que descumpriu o acordo pactuado, desde que a contraparte concorde com isso. Shaw (2003), por sua vez, reconhece a existência das duas possibilidades ao alegar que cabe à legislação interna de cada Estado definir essa questão. O autor cita como exemplo o caso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que reconhecia a personalidade internacional da Bielorrússia e da Ucrânia, sendo admitidas inclusive como membros da ONU em 1945.

Atualmente, no entanto, a tendência é de que os Estados se responsabilizem pelos atos de suas unidades federadas, mesmo nos casos em que estas possuam competência

constitucional para celebrarem tratados no plano internacional. Nesse sentido, Barros (2009) aponta que, muito embora não exista jurisprudência específica com relação aos acordos firmados entre unidades federadas, outras experiências envolvendo o descumprimento, por parte dessas unidades, de tratados assinados pelos Estados centrais, demonstram a tendência dos tribunais internacionais em não aceitarem governos não centrais como partes dos processos sem que haja a presença do Estado Nacional.

Paradigmático foi o caso LaGrand de 1999, envolvendo uma lide entre os EUA e a Alemanha. Muito embora o ato ilícito em discussão tenha sido praticado por autoridades políticas do estado do Arizona, a responsabilidade internacional recaiu sobre o Estado Federal norte-americano. Importante destacar aqui o parecer da Corte Internacional de Justiça neste caso:

The Court finally observes that the international responsibility of a State is engaged by the action of the competent organs and authorities acting in that State, whatever they may be; that the United States should take all measures at its disposal to ensure that Walter LaGrand is not executed pending the final decision in the proceedings; that according to the information available to the Court, implementation of the measures indicated in the present Order falls within the jurisdiction of the Governor of Arizona; that the Government of the United States is consequently under the obligation to transmit the present Order to the said Governor; and that the Governor of Arizona is under the obligation to act in conformity with the international undertakings of the United States³¹(INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1999) .

Além do referido caso, é importante destacar também a Resolução n. 56/83 da Assembleia Geral da ONU que versa a respeito da responsabilidade internacional dos Estados diante de atos ilícitos. O art. 4º do documento³² estabelece que a conduta de qualquer órgão do Estado, incluindo aqueles vinculados a governos não centrais, será considerada uma ação do Estado perante o Direito Internacional.

Chapter II - Attribution of conduct to a State:

Article 4 - Conduct of organs of a State

- 1) The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the State.*
- 2) An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State (UNITED NATIONS, 2001).*

³¹ Parecer completo disponível em:

<http://www.icjciij.org/docket/index.php?sum=524&code=gus&p1=3&p2=3&case=104&k=04&p3=5> Acesso em 22 de outubro de 2015.

³² Disponível em: < <https://www.ilsa.org/jessup/jessup11/basicmats/StateResponsibility.pdf>>. Acesso em 22 de outubro de 2015.

De forma complementar, o art. 5º estabelece que, nos casos envolvendo a conduta de uma pessoa ou entidade que não seja um órgão estatal nos termos do art. 4º, mas que esteja emponderada pela lei daquele Estado para exercer algum tipo de autoridade governamental, o ato ilícito também recairá sobre a responsabilidade do Estado.

Article 5 - Conduct of persons or entities exercising elements of governmental authority The conduct of a person or entity which is not an organ of the State under article 4 but which is empowered by the law of that State to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law, provided the person or entity is acting in that capacity in the particular instance (UNITED NATIONS, 2001).

Com base nessas fontes, parece não restar dúvida de que a responsabilidade internacional diante do descumprimento de algum acordo celebrado por unidades federadas, dotadas de competência constitucional para fazê-lo, recai sobre o Estado Federal. Muito embora as fontes mencionadas não versem a respeito dessa circunstância específica, o princípio da analogia é apontado por grande parte dos juristas como um meio de suprir as lacunas normativas existentes.

Já nos casos em que as unidades federadas não possuem autorização constitucional para atuar internacionalmente, entende-se que os acordos celebrados com contrapartes estrangeiras nem sequer produziram efeitos. Não existiria aqui responsabilidade nem para a unidade federada, nem para o seu respectivo Estado (PAIKIN, 2010; BARROS, 2009; LESSA, 2007). Apesar de demandas assim serem bastante raras, destaca-se a insegurança jurídica dos acordos celebrados nestas condições.

2.3 A normatização da atuação internacional das unidades federadas na União Europeia

O processo de integração regional europeu implicou uma mudança de paradigma nas doutrinas constitucionalistas e federalistas, de modo que alguns países reformaram suas Constituições nos anos 1990 com o intuito de implementar um federalismo de cooperação através do aumento da autonomia das unidades federadas, inclusive no que se refere às ações de caráter internacional.

O Tratado de Maastricht, assinado em 1992 e em vigor a partir de 1993, ao instituir a União Europeia (UE), promoveu uma espécie de “comunitarização” de assuntos que até então eram decididos no âmbito subnacional. Para contrabalancear essa interferência externa, que

reduziu as capacidades locais desses governos, algumas federações europeias promoveram reformas constitucionais com o intuito de assegurar aos seus governos não centrais a possibilidade de celebrar tratados e participar como atores do processo de integração regional europeu.

De esta manera, una decisión definida por la Comisión Europea y aprobada por el Consejo de Ministros y, posiblemente por el Parlamento Europeo, según sea la temática y la lógica de decisión prevista en los tratados, se inserta en el entramado legal nacional con fuerza de ley, incluso por encima de la legislación nacional, obligando a los gobiernos sub-nacionales a aceptar una normativa sobre sus “competencias exclusivas” definidas por sus Constituciones Nacionales, sin posibilidad alguna de influir en la misma. Esta situación creó, como se ha mencionado, un fuerte movimiento de reforma constitucional al interior de los Estados, con el fin de asegurar para los gobiernos sub-nacionales algún grado de participación sobre competencias que hasta ese momento les eran propias (PAIKIN, 2010, p. 33).

Paralelamente, o alto nível institucional da UE promoveu uma transferência de poderes e competências, antes limitadas aos Estados soberanos, em dois sentidos: supranacional e subnacional. Dessa forma, aponta-se que a integração regional foi a principal causa da inserção internacional dos governos não centrais europeus, pautando-se desde seu início por uma descentralização política (JUNQUEIRA, 2014; MAIA, 2012; JESUS, 2009; KULGEMAS e BRANCO, 2005).

A partir do reconhecimento de que o Estado é grande demais para tomar algumas decisões e pequeno demais para outras, Sánchez (2004) destaca que a UE conseguiu combinar integração com descentralização, servindo como exemplo a ser seguido pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O compartilhamento do poder, a coordenação de interesses e a deliberação compartilhada entre os níveis subnacional, nacional e supranacional permitiu a elaboração do conceito de “Governança Multi-nível”, definido como:

[...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously functions of the state up to the supranational level and some down to the local-regional level (MARKS, 1993, p. 392).

Na Alemanha, a Lei Fundamental do país³³, em vigor desde 1949, estabelece em seu art. 32.3 que: “No âmbito da sua competência legislativa e com a aprovação do Governo

³³ Documento disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em 27 de março de 2015.

Federal, os Länder poderão firmar tratados com Estados estrangeiros”. Somada a essa permissão legal, os Länder (províncias alemãs) possuem também o direito de serem consultados com a devida antecedência antes da assinatura de um tratado que afetem suas capacidades (art. 32.2), além de possuírem um importante papel na formulação de políticas nacionais e europeias através do “Conselho Federal” (*Bundesrat*), onde os governadores provinciais possuem assento (art. 23.2).

A participação dos Länder no processo decisório europeu, com direito de representação no Conselho de Ministros da UE, além de estar prevista constitucionalmente, também possui como base jurídica a Lei de Cooperação entre o Governo Federal e os Länder em Assuntos Relativos à UE de 12 de março de 1993, em consonância com o art. 203 do Tratado de Amsterdã (BUENO, 2012).

A possibilidade de instalação de escritórios de representação regional no exterior, os chamados *Aussenstellen*, é apontada como outro elemento importante da paradiplomacia alemã (LESSA, 2007).

O ativismo internacional dos Länder alemães em temas econômicos e culturais é fomentado por seus elevados recursos fiscais e seu alto nível de exportação, o que permite a manutenção de 39 escritórios de promoção de negócios internacionais no mundo todo. Além destes, destacam-se também os escritórios de representação política em Bruxelas, voltados para assuntos relativos à UE (BUENO, 2010).

A competência formal para atuar internacionalmente com autonomia, somada à robusta institucionalização, faz com que os Länder alemães possuam elevado ativismo internacional em comparação com unidades federadas de outros países, encontrando-se em estágio avançado tanto no âmbito da paradiplomacia quanto da diplomacia federativa, inclusive a nível europeu.

Na Áustria, o ingresso do país na UE fez com que se promovesse uma reforma em sua Constituição de modo a permitir que suas províncias (também chamadas de *Länder*) celebrassem tratados internacionais e que seus representantes participassem tanto das reuniões preparatórias para definir a posição austríaca na UE, quanto do Conselho de Ministros da Europa (PAIKIN, 2010; LESSA, 2007).

A respeito dos tratados internacionais, o artigo 16 de sua Constituição³⁴ prevê uma restrição no sentido de que eles só podem ser celebrados com os Estados que fazem fronteira com a Áustria ou com suas respectivas subunidades. Os governadores provinciais devem

³⁴ Documento disponível em: <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>>. Acesso em 27 de março de 2015.

também informar previamente o governo central a respeito da celebração destes acordos e aguardar sua autorização em um prazo de oito semanas (LESSA, 2007).

Na Bélgica, a divisão cultural existente promoveu um forte debate a respeito do grau de autonomia dos seus governos não centrais, que culminou na Reforma Constitucional de 1993. A partir de então, a capacidade de celebrar tratados internacionais foi atribuída às Comunidades e Regiões belgas por meio de um sistema de responsabilidades compartilhadas (art. 167 da Constituição³⁵) entre o Rei e os governos não centrais, sendo que cada esfera de poder pode atuar internacionalmente nos assuntos de sua competência.

Os tratados que comportam assuntos incidentes na competência tanto do Governo Federal quanto das Comunidades e Regiões, a exemplo do Tratado de Maastricht que criou a UE, são chamados de “tratados mistos” e encontram-se regulamentados pelo “Acordo de Cooperação entre o Estado Federal, as Comunidades e as Regiões relativo às Modalidades de Conclusão dos Tratados Mistos”, de 1994. Buscando garantir a coerência da política externa belga, o artigo 81 de uma Lei Especial estabelece que os governos não centrais submetam seus projetos de tratado para serem previamente aprovados pelo governo federal (LESSA, 2007, p. 47-48).

O sistema federalista belga é apontado como dotado de alto grau de descentralização, sendo sua Constituição a que mais concede direitos para a atuação internacional de suas regiões (PAQUIN, 2003 *apud* BUENO, 2013).

A repartição de competências entre o governo central e os governos regionais apresenta-se estritamente definida, com baixa interposição de jurisdições e razoável coincidência entre competências domésticas e externas dos entes federados (CRIEKEMANS, 2006 *apud* BUENO, 2012).

No âmbito da UE, as regiões belgas são bastante influentes, chegando a possuir direito de veto nas a decisões tomadas no âmbito da política europeia belga e direito de representação no Conselho de Ministros (BUENO, 2012).

³⁵ Documento disponível em: <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>>. Acesso em 27 de março de 2015.

2.4 A normatização da atuação internacional das unidades federadas na América do Norte

Ao contrário das federações europeias, as federações da América do Norte não realizaram reformas constitucionais no sentido de normatizar expressamente a possibilidade da atuação internacional de suas unidades federadas.

No entanto, Soldatos (1990) alega que, mesmo nos países em que esta prática não se encontra contemplada constitucionalmente, a ausência de uma proibição expressa a seu respeito também estimula os governos não centrais a buscarem algum tipo de atuação externa.

As incertezas constitucionais a respeito da divisão de competências internacionais dos entes da federação representam, segundo o autor, uma das determinantes domésticas a nível nacional da paradiplomacia. Nesses contextos, as unidades federadas buscam preencher a lacuna jurídica exercendo uma atuação internacional de fato, com o objetivo de que ela seja legitimada posteriormente pelo governo central, passando a ter validade jurídica.

Complementando a posição de Soldatos, Duchacek (1990) argumenta que, no plano empírico, a atuação internacional dos governos não centrais não depende necessariamente de uma previsão constitucional expressa.

Whatever the language of any federal constitution may be – either absolutely interdicting subnational contacts and compacts with foreign powers (as in the case of the United States) or permitting them to a limited extent explicitly (as in Switzerland, the FRG or Austria) or implicitly (as in Canada by provincial interpretation of their jurisdictional domain) – non-central government in federal unions and even in some decentralized unitary states have begun to play such active and direct roles abroad in those areas of international relations which may affect their territorial jurisdiction and interests (DUCHACEK, 1990, p. 13).

No caso dos EUA, por exemplo, o dispositivo do art. I, seção 10, inc. 1º da Constituição Federal³⁶, estabelece que nenhum estado da federação poderá participar de tratado, aliança ou confederação. De forma contraditória, o inc. 3º da mesma seção dispõe que:

Nenhum Estado poderá, **sem o consentimento do Congresso**, lançar qualquer direito de tonelagem, manter em tempo de paz exércitos ou navios de guerra, concluir tratados ou alianças, quer com outro Estado, quer com potências estrangeiras (grifo nosso).

³⁶ Documento disponível em: <<http://www.braziliantranslated.com/eacon01.html>>. Acesso em 30 de março de 2015.

A leitura desse inciso parece atribuir essa faculdade às unidades federativas norte-americanas, desde que haja autorização por parte do Congresso.

No plano empírico, os governos estaduais dos EUA passaram, desde os anos 1960, a atuar para além de suas fronteiras na promoção de seus interesses comerciais e financeiros, geralmente com o consentimento e apoio do Departamento de Comércio Federal (DUCHACEK, 1990).

Com relação à necessidade de autorização do Congresso, Lessa (2007) aponta que, a intensificação da globalização e da interdependência promoveu uma crescente atuação externa dos estados americanos, tornando impraticável o controle congressual dos projetos de acordo encaminhados para apreciação. Com essas mudanças, o autor alega que o governo federal reconheceu que os estados seriam mais eficientes para negociarem temas econômicos internacionais de seu interesse.

Ao invés de considerar o ativismo internacional de seus estados federados uma violação à soberania nacional, a União passou a apoiar tais esforços, considerados como importantes para a projeção comercial do país no exterior (RODRIGUES, 2008).

Ademais, os governos estaduais americanos possuem seus próprios representantes em Washington, atuando como porta-vozes dos interesses de cada estado e também como lobistas dentro dos poderes legislativo e executivo, em departamentos e agências que lidam com relações internacionais. Além disso, contam também com uma cadeia de representações no exterior, “quase tão extensa quanto à rede diplomática e consular comandada por Washington” (LESSA, 2007, p. 53).

De forma geral, essas iniciativas buscam proteger os interesses locais por meio da participação dos estados federados nas negociações internacionais e nas celebrações de tratados que os afetam de alguma forma, constituindo verdadeiros arranjos cooperativos próprios da diplomacia federativa (DUCHACEK, 1990).

Com relação a esses arranjos, Bueno destaca a existência de várias instituições interestaduais³⁷ como uma das características mais marcantes do federalismo americano, atuando como um fator determinante para a internacionalização dos seus governos estaduais.

Uma das características mais marcantes do federalismo americano e da história das relações intergovernamentais do país é a criação de instituições interestaduais. Estabelecidas por iniciativas dos próprios governos estaduais, semelhantes

³⁷ *National Governors' Association* (NGA); a *National Association of State Development Agencies* (NASDA); o *Council of State Governments* (CSG); a *State International Development Organizations* (SIDO-America) e a *National Association of State Arts Agencies* (NASAA).

organizações guardam alto grau de autonomia em relação ao governo central, mais do que veículos de intercâmbio entre os estados da federação, mantêm um considerável grau de intercâmbio entre si. À medida que a agenda dos governos estaduais internacionalizou-se, a cooperação intrainstitucional e interinstitucional dessas organizações foi fundamental para o aumento da capacidade de coordenação e de lobby dos estados no enfrentamento dos desafios vinculados ao mundo exterior e na busca de oportunidades relacionadas à esfera internacional (...) Quando o dinamismo histórico do federalismo tendeu para um papel mais decisivo de Washington, os estados desenvolveram uma nova noção do fato de serem “unidos”. Tais fatores da trajetória de engajamento internacional dos estados americanos tornam razoável afirmar que o elevado grau de intercâmbio e cooperação dos estados americanos, em matéria de assuntos internacionais, é uma confluência do aumento da interdependência global com o do associativismo interestadual (BUENO, 2012, p. 162).

Dentre essas instituições interestaduais, destaca-se a *National Governors’ Association* (NGA), tanto por sua importância para a atuação internacional dos governos estaduais americanos quanto por sua longevidade (foi criada em 1908, durante o mandato do então presidente Theodore Roosevelt).

Bueno (2012) aponta que a criação da NGA marcou uma nova era para o engajamento internacional dos governos estaduais americanos graças ao seu papel aglutinador, uma vez que reunia as principais autoridades políticas do poder executivo estadual e promovia regulares encontros anuais que serviam como um fórum privilegiado para debater os principais assuntos internacionais que interessavam aos governos estaduais dos EUA. Além de uma pauta bastante voltada para assuntos externos, a recorrente presença de autoridades estrangeiras nesses encontros também contribuiu para fomentar a agenda internacional dos governadores.

Outro fator que mostra o elevado engajamento internacional dos estados americanos se refere ao envolvimento dos legisladores estaduais em assuntos internacionais, inclusive com a criação de comitês e comissões parlamentares destinadas à promoção e ao monitoramento dos negócios internacionais realizados pelo poder executivo. Além disso, o recebimento de delegações de políticos estrangeiros e o envio de missões ao exterior por parte das casas legislativas estaduais também servem para indicar o forte ativismo da paradiplomacia norte-americana (BUENO, 2012).

No tocante à reação do governo federal diante dessas iniciativas, aponta-se que não há uma tendência de interferência nos assuntos legislativos estaduais que versem sobre temas internacionais, sendo rara a presença de representantes do governo central nas audiências públicas ou demais consultas a respeito de projetos de lei com esse caráter (BUENO, 2012).

Ainda que sejam raros, alguns conflitos pontuais podem acontecer, a exemplo do que ocorreu no processo de formação do *North American Free Trade Association* (NAFTA),

quando alguns estados temiam que os empregos existentes pudessem ser transferidos para o México devido aos salários mais baixos. Em virtude desse choque de interesses, a legislação que implementou o NAFTA passou a obrigar o governo federal a consultar os estados da federação em matérias que pudessem lhes impactar. Como consequência, os governos estaduais passaram a contar com representação nos comitês negociadores do referido acordo regional (LESSA, 2007).

A edição de leis estaduais que ultrapassam os limites das competências estaduais também gera conflitos com o governo federal, que atua no sentido de coibi-las. O caso *Crosby versus National Trade Council* (2000), no qual o estado de Massachusetts aprovou uma lei impondo sanções comerciais a Burma por motivo de violações de direitos humanos nesse país, ilustra essa questão. Diante de tal situação, a Suprema Corte dos Estados Unidos, por entender que se tratava de assunto de competência federal, considerou inconstitucional a lei em questão. O caso paradigmático serviu para demonstrar que, apesar de reconhecida pelo governo federal, a paradiplomacia norte-americana possui limites referentes aos assuntos internacionais passíveis de serem deliberados pelos estados federados (RODRIGUES, 2008).

O Canadá se apresenta como outro exemplo de federação onde, mesmo a Constituição Federal não sendo explícita quanto aos poderes que suas províncias possuem para atuarem internacionalmente e celebrarem acordos internacionais, a paradiplomacia possui alto grau de ativismo.

Assim como nos EUA, os governos não centrais canadenses possuem também seus próprios representantes na capital federal, que atuam defendendo os interesses das províncias através de *lobbys* perante o governo central, chegando a exercer inclusive pressões coletivas no âmbito das conferências ministeriais interprovinciais. Esses instrumentos de pressão são importantes para a proteção dos interesses locais, mesmo que algumas vezes tais interesses se choquem com os interesses e compromissos nacionais. Podemos citar, por exemplo, a preferência atribuída pelas províncias canadenses à venda e distribuição de vinhos produzidos localmente, ainda que essa medida contrariasse o que previa o acordo do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) assinado pelo governo central canadense (DUCHACEK, 1990).

Dentre as províncias canadenses, a que mais se destaca por seu ativismo paradiplomático é Quebec, um caso bastante estudado tanto por seu pioneirismo quanto pela natureza conflitiva de sua atuação internacional, que não ocorria em harmonia com o governo central. O fato de essa província representar uma “subnação” no sentido estrito do termo fez com que as suas relações externas fossem pautadas, até 1985, por objetivos separatistas, buscando conquistar um apoio internacional que garantisse sua secessão e seu reconhecimento

enquanto unidade soberana. Esse tipo de iniciativa passou a ser classificada como protodiplomacia, uma espécie de paradiplomacia com apreciação negativa (DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990).

Apesar de suas pretensões separatistas iniciais, a atuação internacional de Quebec, que há décadas mantém escritórios de representação em diversos estados americanos (e também em outros países³⁸), serviu como um exemplo a ser seguido por estes, ainda que sua inserção internacional fosse pautada por motivos de caráter majoritariamente econômico. Ademais, o avanço da paradiplomacia nos EUA permitiu a formação de uma verdadeira integração subnacional entre os estados norte-americanos e as províncias canadenses, que foi importante para superar a paralisia burocrática e o impasse político dos governos centrais em assuntos relevantes, como no caso dos acordos sobre chuva ácida, um problema que afetava os dois países conjuntamente (LESSA, 2007).

Outro fator a ser destacado a respeito da atuação internacional de Quebec é o fato de possuir um Ministério de Relações Exteriores próprio³⁹ denominado *Ministère des Relations internationales et de la Francophonie*, cuja função é promover e defender os seus interesses da província a nível internacional, estabelecendo relações autônomas com governos estrangeiros e organizações internacionais.

Além de a federação canadense possuir alto grau de descentralização, na qual as províncias possuem autonomia para atuarem internacionalmente através da paradiplomacia, o governo canadense também criou canais formais de participação das províncias na formulação da política externa nacional. O mais importante destes canais é o *Annual Meeting of Federal and Provincial Ministries* (MFPM), no qual o governo central consulta a posição das províncias a respeito de temas relacionados à celebração e execução de acordos e tratados internacionais que possam afetar suas competências locais (CRIEKEMANS, 2006 *apud* BUENO, 2012).

³⁸ Quebec detém representação internacional em quase 30 países, incluindo capitais ou grandes cidades de países desenvolvidos como EUA, Japão, Alemanha, Inglaterra e França e de países emergentes como Brasil, Índia, China e México, possuindo um quadro de centenas de funcionários atuando no exterior. Ademais, a província possui também uma representação em Washington para atuar especificamente junto aos organismos multilaterais ali sediados (BUENO, 2012).

³⁹ Site oficial disponível em: < <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/>>. Acesso em 6 de abril de 2015.

2.5 A normatização da atuação internacional das unidades federadas argentinas

2.5.1 Antecedentes históricos

Historicamente, o federalismo argentino nos remonta à Constituição de 1853, a qual já estabelecia a existência de dois polos de poder: o governo central e os governos provinciais, cada um com suas próprias competências. De acordo com Ferrero (2006, p. 8): “*La Constitución argentina constituye, en el contexto del derecho constitucional latinoamericano, el expoente más longevo de sistema federal de organización del Estado*”.

Um ponto importante a ser destacado sobre o federalismo argentino é que, mesmo no período pré-independência, o país já possuía uma tradição de fortes governos provinciais. Isso permitiu que ele se tornasse o país mais descentralizado da América Latina, com aproximadamente metade das despesas públicas ocorrendo no plano subnacional, ainda que essa descentralização não ocorra da mesma forma no que diz respeito à arrecadação tributária, que permanece centralizada no nível nacional.

Argentina is a democratic country with a federal system and a tradition since pre-independence times of strong provincial governments and politics (...) Argentina is divided into 24 autonomous political jurisdictions consisting of 23 provinces and the City of Buenos Aires. With approximately 50 percent of total public spending occurring at the sub-national level, it is the most decentralized country in Latin America (NICOLIN, 2002, p. 5).

Contudo, faz-se necessário ressaltar que, a exemplo do que ocorreu no Brasil, o grau de descentralização do federalismo argentino apresentou oscilações ao longo dos anos. Assim, é possível observar um movimento pendular em que períodos democráticos apresentavam uma tendência descentralizadora, aumentando o poder dos governadores provinciais; e períodos autoritários promoviam uma centralização do poder, enfraquecendo as províncias (BARRIENTOS, 2009).

Para Barrientos (2009), o fato de as províncias serem precederem a formação do Estado-Nação argentino é de extrema importância para compreendermos a organização política do país. Assim como nos Estados Unidos, o federalismo na Argentina representou a criação de um poder nacional até então inexistente, a partir de um acordo político entre Estados que decidiram abrir mão de sua soberania para a criação de um Estado Federal.

Após o processo de Independência, que durou entre 1810 e 1816, os territórios que hoje formam a Argentina passaram a ser conhecidos como Províncias Unidas do Rio da Prata

e se organizavam, na prática, sob a forma de um “sistema anárquico confederado” (BARRIENTOS, 2009, p. 19). Cada província possuía um chefe militar (*caudillo*) e era soberana, se relacionando de modo informal com as demais. Nas quatro décadas subsequentes à independência, diversas tentativas de promulgar uma Constituição comum que unificasse as províncias dentro de um Estado Federal esbarraram diante da dificuldade em conciliar a soberania provincial com a unificação nacional.

Durante esse período de conflitos que envolveram diversas tentativas frustradas de centralização política, a relação entre as províncias argentinas ganhou uma dinâmica de tensão entre Buenos Aires, província cuja posição estratégica no Rio da Prata lhe garantia o controle do comércio exterior e da navegação, e a grande maioria das demais províncias autônomas, que se uniram em uma confederação por meio da assinatura do Pacto Federal de 1831.

Posteriormente, desenvolveu-se a ideia de que a única forma de contrabalançar o poder da província de Buenos Aires seria criando um sistema federal que a incorporasse. Essa ideia foi colocada em prática somente em 1853, com a promulgação da *Constitución de la Nación Argentina* que estabeleceu a forma federativa e republicana para a nova unidade política criada.

A Constituição de 1853 nunca foi revogada por completo, muito embora tenha passado por algumas amplas reformas (1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1994) que a alteraram substancialmente. A reforma de 1957 nos remonta ao período do governo militar que, através de um golpe de Estado autointitulado como “*La Revolución Libertadora*” derrubou o então presidente Juan Domingo Perón e assumiu o poder em 1955.

Historicamente, a descentralização formal do federalismo argentino sempre esteve em contraste com as forças centrípetas das províncias de Buenos Aires (em maior grau) e das províncias de Córdoba e Santa Fé (em menor grau), que concentram os fatores produtivos, econômicos e demográficos do país, além de possuírem, em conjunto, mais da metade dos representantes da *Camara de Diputados de la Nación*, o que lhes garante maior força política e capacidade de influência perante o governo central (SÁNCHEZ, 2004; FERRERO, 2006).

O desequilíbrio material de recursos e poderes entre as províncias⁴⁰, somado a outros fatores, como o caráter hegemônico do sistema presidencialista; o caráter nacional dos principais partidos políticos; as frequentes medidas de emergência como o estado de sítio e a

⁴⁰ Segundo Soldatos (1990), as assimetrias entre as unidades federadas, ao criar a ideia de que a política externa é um produto das elites dominantes situadas em uma ou mais unidades federadas que concentram as forças política, econômica e demográfica do país, constitui uma importante motivação para a paradiplomacia, que passa a representar uma alternativa para o atendimento dos interesses das unidades federadas menos poderosas no plano internacional.

intervenção federal; e as constantes rupturas com a ordem democrática através de golpes de Estado, fizeram com que a federação argentina fosse adquirindo um caráter cada vez mais centralizador ao longo do tempo, de modo que alguns autores passassem a classificar o federalismo argentino como concentrado ou centralizado (DALLA VIA, 2004) e até mesmo de “unitarismo solapado” (CAMPOS, 1997).

A tensão política entre as forças centralizadoras e descentralizadoras, bem como entre Buenos Aires e o interior do país, é uma característica tradicional do federalismo argentino desde o século XIX. Essa característica permitiu o desenvolvimento de uma cultura jurídica provincialista chamada de Direito Provincial, que abrange tanto o Direito Constitucional quanto o Direito Administrativo das províncias, considerado “uma marca distintiva em termos do federalismo na América Latina” (RODRIGUES, 2011, p. 35).

Desde que a ordem democrática foi reinstaurada no país em 1983, ganhou força a ideia de se promover uma reforma constitucional. Assim, o então presidente Raúl Alfonsín decide criar, em 1987, o “*Consejo para la Consolidación de la Democracia*”, destinado à discussão a respeito das propostas sobre o tema. Dentre os objetivos da reforma, destacava-se a retomada do federalismo através de uma maior descentralização do poder político (VARELA, 2010).

Reagindo às tendências centralizadoras que prevaleceram durante o governo militar, o contexto da redemocratização permitiu o fortalecimento de correntes políticas que demandavam a implementação de um verdadeiro federalismo, que concedesse maior autonomia para a atuação das províncias. Desse modo, as tensões entre centralização e descentralização permearam boa parte do debate durante o processo de abertura política na Argentina. Dentre os diversos pontos discutidos, nos interessa analisar aqui a questão relativa às competências de caráter internacional das províncias argentinas.

Sobre esse assunto, Varela (2010) nos informa que os trabalhos preparatórios para a reforma constitucional, que viria a ser realizada em 1994, propunham a elaboração de uma norma que previsse a possibilidade de atuação externa formal por parte das províncias argentinas, concedendo-lhes a faculdade para celebrar convênios internacionais, principalmente para fins de contratação de crédito e financiamentos externos. Argumentava-se que tal norma possuiria a finalidade de reconhecer uma situação preexistente, já que os acordos entre as províncias e entes estrangeiros já era uma realidade cada vez mais praticada no país.

Outro argumento interessante apontado pela autora é o de que não havia melhores negociadores para defender os interesses econômicos das províncias no plano internacional que seus próprios habitantes através de seus representantes provinciais. Afirmava-se ainda

que o crescimento econômico das províncias, além de não causar prejuízos para o governo central, beneficiaria a nação argentina como um todo. Por fim, uma reforma nesse sentido consolidaria um novo federalismo, menos centralizado e mais cooperativo.

A incorporação de uma norma que permitisse a celebração de convênios internacionais por parte das províncias argentinas na Reforma Constitucional de 1994 consistia em uma demanda feita por grande parte dos constitucionalistas argentinos, principalmente aqueles oriundos de províncias do interior do país, que não possuíam força política e econômica nenhuma para influenciar na formação do interesse nacional e nos processos decisórios da política externa (PAIKIN, 2010).

A possibilidade de inserir-se internacionalmente de forma autônoma através de uma ação formal direta legitimada pela Constituição representaria, portanto, uma importante alternativa para essas províncias promoverem o seu desenvolvimento sem depender do governo central.

Além das pressões internas, o cenário internacional também contribuiu fortemente para o avanço normativo. O fenômeno da globalização, que acelerou e aprofundou a interdependência entre os países, aumentou consideravelmente o número de tratados internacionais celebrados pelo governo argentino. Para Campos (1997), a celebração desses tratados permitia ao poder executivo federal, enquanto autoridade competente para fazê-lo, regular matérias que a Constituição estabelecia como sendo de competência das províncias. Desse modo, observou-se um processo de “desfederalização”, envolvendo a usurpação de competências provinciais por parte do governo federal. Essa tendência centralizadora se agravou com o processo de integração regional do Mercosul, que ampliou o número de compromissos internacionais firmados pelo governo central.

Existe por parte de la doctrina nacional y comparada cierto convencimiento de que los procesos de integración implican una fuerza centrípeta que acrecienta las atribuciones de los poderes centrales en desmedro de los autonómicos y que a su vez dentro de la distribución de competencias mismas del Gobierno Central se produce un desplazamiento de la participación parlamentaria en favor de los órganos de los Poderes Ejecutivos (SÁNCHEZ, 2004, p. 347).

Sobre os impactos da integração regional no federalismo argentino, Paikin argumenta que o caráter institucional fortemente “executivista” e centralizador do MERCOSUL transferiu para o governo federal matérias que antes eram de competência provincial. Dessa forma, os acordos de integração regional desestruturaram a repartição de competências sobre as quais o pacto federativo argentino havia sido construído.

Como mencionamos anteriormente, el MERCOSUR produjo, dado su marco institucional, un importante proceso de concentración de facultades en manos del Poder Ejecutivo, reordenando los equilibrios entre los distintos poderes del gobierno central. El pasaje de numerosas temáticas a la esfera regional redujo la participación legislativa y, con esto, la capacidad negociadora de las provincias sobre diversas áreas, provocando un creciente interés en el desarrollo de nuevas vías de acción, como la búsqueda de articular política con otros actores sub-nacionales de los países vecinos para imponer en conjunto su agenda en la dinámica regional (PAIKIN, 2010, p. 64).

Citando o exemplo das políticas tarifárias, o autor argumenta que antes do MERCOSUL elas eram discutidas no âmbito do Congresso Nacional (CN), onde os senadores podiam propor emendas às propostas do Poder Executivo, de modo a modificá-las e, posteriormente, aprová-las ou rejeitá-las. Após a criação do bloco em 1991, no entanto, essa capacidade negociadora do Senado, onde cada senador defendia os interesses de suas respectivas províncias, foi drasticamente reduzida pelo fato de o poder decisório ter sido transferido para a esfera intergovernamental, onde quem negocia e decide de fato são os poderes executivos centrais.

Diante dessa questão, a mudança de paradigma nas doutrinas constitucionalistas e federalistas europeias em direção a um federalismo cooperativo, que concedesse maior autonomia às unidades federadas, acabou repercutindo na Argentina. Assim, o país se inspirou nas reformas constitucionais promovidas na Áustria e na Bélgica para garantir às suas províncias a competência para celebrar convênios internacionais.

2.5.2 A Reforma Constitucional de 1994

Para Dalla Via (2004), a reforma constitucional argentina de 1994 incorporou o conceito de federalismo cooperativo, fortalecendo o pacto federativo no país.

El proceso de afirmación del federalismo, impulsado por el cambio conceptual hacia el federalismo cooperativo, se ve plasmado en la reforma constitucional de 1994 que tuvo entre sus objetivos el "fortalecimiento del federalismo", como en las reformas provinciales que precedieron y que acompañaron a ésta (DALLA VIA, 2004, p. 13).

Ao conceder maior autonomia às províncias e proporcionar uma maior colaboração entre os entes federados, o autor aponta que a reforma contribuiu também para o desenvolvimento econômico e social a partir do melhor atendimento dos interesses locais.

Sánchez (2004) alega que o fato de as províncias antecederem à criação da nação argentina é essencial para compreendermos o caráter descentralizado da federação argentina

que, após algumas oscilações, foi reestabelecido com a reforma constitucional de 1994. Para o autor, o art. 121 da Constituição reformada representa um grande marco dessa descentralização, ao estabelecer que as províncias devem conservar todo o poder não delegado ao Governo Federal no texto constitucional.

Nesse sentido, tanto Sánchez quanto Lavié *et al.* (2009) extraem do referido artigo a interpretação de que, enquanto as competências constitucionais do governo federal estão elencadas expressamente, as competências provinciais são, por exclusão, todas as demais. Observa-se, portanto, a consagração implícita do princípio da subsidiariedade, no qual o governo central não deve realizar funções que podem ser feitas de forma mais eficaz pelas unidades políticas menores.

A autonomia política e administrativa das províncias é assegurada pelo artigo 5º da Constituição Nacional. Dessa forma, cada província possui a atribuição de elaborar sua própria Constituição, que deverá estar de acordo com os princípios, as declarações e as garantias da Constituição Nacional.

O art. 123 estabelece ainda a obrigatoriedade das províncias em assegurar a autonomia dos municípios, o que poderia indicar a existência de uma federação com três níveis de poder. No entanto, Sánchez (2004) nos alerta que a ideia de considerar os municípios argentinos como entes federados não pode ser feita, pois o regime político-administrativo municipal é determinado de forma diferente por cada Constituição provincial. Barrientos (2009) corrobora esse argumento afirmando que o federalismo argentino apresenta caráter dual, de modo que coexistem apenas dois tipos de entes federativos: o governo federal e as províncias. A respeito dos municípios, o autor alega que a determinação vaga do art. 123 permitiu a criação de 24 sistemas municipais diferentes, cada um com diversos graus de autonomia.

Outra importante inovação da reforma constitucional de 1994 foi o tratamento conferido à *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* que, apesar de suas peculiaridades, ganhou atribuições típicas de uma província, com faculdades próprias de legislação e jurisdição, além de um chefe de governo eleito diretamente pelo povo da cidade (art. 129).

No tocante à distribuição de competências previstas na Constituição, Lavié *et al.* (2009) aponta que elas se dividem em competências exclusivas do governo federal e competências concorrentes. As primeiras são elencadas taxativamente nos arts. 75 (atribuições do Congresso Nacional), 99 (atribuições do Poder Executivo) e 116 (atribuições do Poder Judiciário).

As competências concorrentes, por sua vez, se subdividem em: concorrência propriamente dita (matérias que são de responsabilidade tanto das provinciais quanto do

governo central); concorrência complementar (quando uma legislação nacional requer normas posteriores de nível provincial para sua implementação); e concorrência suplementar (matérias que só podem ser reguladas pelas províncias enquanto o governo federal não fizer uso de suas competências exclusivas).

Muito embora essa divisão de competências indique uma tendência descentralizadora, Sánchez (2004) ressalta que, para além da letra do texto constitucional, a realidade política argentina envolvendo a relação entre os entes federados é bastante complexa e apresenta algumas condicionantes que limitam o federalismo argentino como:

- a) A concentração dos fatores produtivos em uma região que se limita à província e à cidade de Buenos Aires e às províncias de Córdoba e Santa Fé, causando um desenvolvimento desequilibrado;
- b) A concentração da população em conglomerados urbanos nessas mesmas regiões, causando distorções na representação política no âmbito legislativo, de modo que os quatro distritos mencionados possuem 132 legisladores na Câmara dos Deputados, enquanto as outras vinte Províncias juntas possuem apenas 122 legisladores;
- c) Uma estrutura tributária composta basicamente por impostos estabelecidos por lei nacional, cuja arrecadação é distribuída pelo governo central às províncias, que são responsáveis pela execução orçamentária. A não existência de uma correspondência fiscal, princípio que se faz presente quando o mesmo nível de governo é responsável tanto pela arrecadação dos recursos quanto pela execução dos gastos, fortalece ainda mais os desequilíbrios regionais.

2.5.3 O art. 124 e a possibilidade de as províncias celebrarem convênios internacionais

Para os fins desta pesquisa, o principal avanço promovido pela reforma constitucional foi a inclusão do art. 124 com a seguinte redação:

Artículo 124o.- 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.

Ao prever expressamente a possibilidade de as províncias argentinas celebrarem

convênios internacionais, o referido dispositivo introduziu um importante marco jurídico para a paradiplomacia, tornando a Argentina o único país da América do Sul (e um dos únicos do mundo) a ter normatizado essa prática.

O modelo adotado pela Argentina é bastante elogiado por autores brasileiros, como Prazeres (2004), Kugelmas e Branco (2005), Lessa (2007), Rodrigues (2008), Barros (2009) e Branco (2008), que chegam inclusive a defender que o Brasil se inspire na reforma constitucional argentina para viabilizar a atuação externa direta e formal de suas unidades federadas. Nas palavras de Branco:

Em se tratando da experiência paradiplomática argentina, não obstante seja um dos únicos modelos de paradiplomacia institucionalizada no ordenamento jurídico mundial, conclui-se que se trata de um modelo arrojado, moderno e que, em momento algum, ofereceu qualquer risco ao pacto federativo daquele Estado. As experiências paradiplomáticas do país vizinho não só sofreram incrementos como foram aperfeiçoadas e ampliadas, tendo sempre por propósito buscar o desenvolvimento regional e local, sem se descuidar dos interesses do Estado como um todo (BRANCO, 2008, p. 69).

Da mesma forma, Barros (2009) destaca que a reforma constitucional argentina foi bastante significativa para o desenvolvimento da cooperação descentralizada no país.

Pode-se afirmar que a constitucionalização da cooperação descentralizada no país foi um dos elementos de garantia de uma distribuição mais efetiva e equilibrada de poder entre as esferas de governo. Apesar de mantidos os artigos constitucionais que tratam da competência do Congresso Nacional e do Presidente para agir na esfera internacional, a reforma reviu o artigo 124 nele dispondo sobre a possibilidade de as províncias, assim como a cidade de Buenos Aires, estabelecerem convênios internacionais [...]. Os arranjos institucionais para a inserção das subunidades federadas no âmbito externo também têm sido bastante significativos para o desenvolvimento da cooperação descentralizada no território argentino (BARROS, 2009, p. 111).

Ao discutirem a respeito da vulnerabilidade dos governos não centrais diante dos processos de integração regional e da dificuldade de interlocução com o governo federal para conseguir uma compensação aos prejuízos sofridos, Mariano e Mariano (2002) apontam a reforma constitucional argentina como uma importante forma de contrabalancear essa tendência.

Os governos subnacionais são muito vulneráveis nos processos de integração regional porque não possuem poder decisório direto para lidar com seus efeitos. Quando um Estado subnacional é prejudicado por uma política adotada no Mercosul, por exemplo, ele tem de se reportar à estrutura do governo federal para conseguir alguma compensação ou adaptar-se para minimizar suas perdas, o que nem sempre é viável. Uma forma de enfrentar essa tendência é a criação de

mecanismos decisórios ou de estruturas capazes de representar os interesses subnacionais e de influir tanto no interior do Estado nacional quanto no âmbito da integração regional. **Um exemplo disso seria a última reforma constitucional argentina**, que permitiu às províncias negociarem acordos internacionais desde que não entrem em contradição com os compromissos assumidos pelo Estado nacional [...]. (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 66). (grifo nosso)

O avanço jurídico da paradiplomacia na Argentina é reconhecido também pelos próprios autores argentinos, como Sánchez (2004), Dalla Via (2004), Carbajales e Gasol (2008), Varela (2010) e Paikin (2010). O último destaca que as províncias argentinas são umas das poucas do mundo que desenvolvem ações internacionais no âmbito formal, ou seja, com base em um marco jurídico que lhes permite celebrar convênios internacionais segundo as condições legais estabelecidas.

O autor aponta que a competência que o art. 124 da Constituição confere às províncias para celebrar convênios internacionais, seja com outros governos não centrais, com organismos internacionais ou com terceiros Estados, obriga as partes signatárias da mesma forma que os tratados internacionais celebrados por Estados Nacionais, ainda que haja divergências doutrinárias com relação a quem recairia a responsabilidade internacional nessas situações.

Así, aquí podemos mencionar en cuarto lugar la firma de tratados internacionales con otros gobiernos sub-nacionales transfronterizos o no, con organismos internacionales e, incluso, con terceros Estados. Estos convenios obligan al Estado en forma similar a los firmados por los Estados-Nacionales, aunque aún se plantean fuertes discusiones en el marco doctrinal del derecho internacional público sobre su alcance, dado que el art. 7 del Convenio de Viena sobre los Tratados es taxativo al indicar que el sujeto de derecho es siempre el Estado nacional. Esta discusión, que veremos en detalle al analizar el artículo 124 de La Constitución Argentina, se plantea sobre todo en caso de incumplimiento y de las posibilidades de apelación por parte de la contraparte afectada. ¿Sobre qué tribunal lo haría? No queda claro que el Tribunal Internacional de la Haya pueda aceptar el caso. O si se tratará de un préstamo de un organismo internacional como el Banco Mundial. ¿Contra qué institución se actuaría para ejecutar el préstamo? (PAIKIN, 2010, p. 19).

Retomando a discussão travada no âmbito do Direito Internacional Público (vide parte final do item 2.2 do presente estudo), Varela (2010) se utiliza da jurisprudência da Corte Internacional de Justiça e de tribunais arbitrais, da doutrina internacional e de pareceres de organismos internacionais para defender que a responsabilidade internacional recai sobre o Estado Federal argentino, uma vez que as províncias não são regidas pelo direito internacional e, portanto, não possuem personalidade jurídica internacional.

De ello deducimos que – como afirmaba Roberto Ago – la responsabilidad internacional es de Estado a Estado y – por ende – los Estados miembros de una

*federación carecerían también de esa capacidad de responder internacionalmente ya que el único responsable en el plano internacional son los Estados y – en el caso de una federación – el Estado Federal. Como conclusión de lo hasta aquí analizado, podemos apreciar que de **éste conjunto de normas internacionales indicadas no surgiría el carácter de sujetos internacionales de las provincias**, aunque corresponde admitir que no existe acuerdo generalizado acerca de ello. También es menester concluir en el sentido de referirnos a los documentos indicados en el art. 124 CN como “convenios” pero nunca como “auténticos tratados internacionales” (VARELA, 2010, p. 18, grifo nosso)*

Da mesma forma, Dalla Via (1999) argumenta que é um equívoco supor que as províncias poderiam ser responsabilizadas internacionalmente por seus acordos celebrados com outros países, apontando que a responsabilidade internacional será sempre do Estado, tanto por razões jurídicas quanto econômicas.

Apesar de garantir, em grande parte, os interesses provinciais⁴¹, a redação do art. 124 buscou tomar os cuidados necessários para que a prática de celebrar tais convênios internacionais não fosse abusiva, resguardando também os interesses do governo central ao impor requisitos como a não incompatibilidade com a política externa da Nação; a não afetação das faculdades delegadas ao governo federal; a não afetação ao crédito público nacional; e a necessidade de conhecimento por parte do CN.

Branco considera esses requisitos como positivos, pois eles garantem o uso moderado e limitado da celebração de convênios internacionais.

A expressa impossibilidade de as províncias celebrarem atos internacionais que sejam incompatíveis com a política exterior e os interesses do ente central conferem legitimidade a essas atividades paradiplomáticas, garantem o uso moderado e limitado do instituto e autorizam sua desconstituição em caso de desrespeito das normas aplicadas. É, sem dúvida, um modelo que pode influenciar uma futura institucionalização das atividades paradiplomáticas no ordenamento jurídico brasileiro (BRANCO, 2008, p. 69).

O primeiro requisito (não incompatibilidade com a política externa da Nação) se baseia no fato de que a atuação internacional das províncias não deve invadir a competência do governo federal. Muito embora as províncias tenham legitimidade para celebrar convênios internacionais, isso não quer dizer que elas possam desenvolver uma política externa autônoma no sentido estrito do termo (VARELA, 2010; CARBAJALES; GASOL, 2008).

De tal forma, Ekmekdjian (1999) alega que esses convênios devem ser limitados a assuntos econômicos e sociais, como empréstimos internacionais, financiamento de obras e transferência de tecnologia.

⁴¹ Em entrevista realizada com Colacrai (2015), a pesquisadora nos informou que algumas províncias apresentaram propostas de conceder mais autonomia para a celebração de convênios.

Com relação a quem determina se um convênio é ou não compatível com a política externa argentina, Pakin (2010) afirma estarmos diante de uma lacuna jurídica que aponta para a necessidade de uma norma que venha a regulamentar o referido artigo, de modo a definir indicadores mais precisos sobre essa questão da compatibilidade.

O segundo requisito (não afetar as faculdades delegadas ao Governo Federal) é apontado como sendo redundante com relação ao anterior. Os poderes delegados exclusivamente ao governo federal se encontram previstos nos arts. 75, 99, 100 e 116 da Constituição (CARBAJALES; GASOL, 2008).

O art. 125 complementa esse requisito, estabelecendo as matérias que podem ser pactuadas pelas províncias.

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 sus recursos propios.

Muito embora a expressão “tratados parciais” verse especificamente sobre os tratados que as províncias podem celebrar entre elas, também chamados de tratados interprovinciais, a doutrina costuma utilizá-lo, por analogia, como referência também para os convênios internacionais previstos no art. 124.

O terceiro requisito (não afetar o crédito público da Nação) significa, na visão de Ekmekdjian (1999), que os convênios financeiros celebrados pelas províncias com contrapartes estrangeiras não devem comprometer o governo federal como fiador ou avalista. Por outro lado, Paikin (2010) alega que o papel de avalista da Nação se faz necessário diante das normas de Direito Internacional.

Por otro lado, en relación al crédito, la afectación del patrimonio nacional aparece como un hecho virtualmente insalvable en virtud de las normas de derecho internacional y por tanto la Nación debe actuar como avalista en última instancia de dicha transacción [...] (PAIKIN, 2010, p. 44).

Na prática, o governo federal acaba exercendo o papel de avalista nos casos de financiamentos ou empréstimos contratados pelas províncias. No entanto, isso não ocorre de forma automática, uma vez que existe a necessidade de aprovação prévia dessas operações. Ademais, a condição de avalista do governo federal faz com que ele tenha interesse em regulamentar esse procedimento através de leis federais e agências nacionais reguladoras,

impondo requisitos adicionais e limites ao endividamento provincial, que variam diante das circunstâncias políticas e econômicas de cada contexto (IGLESIAS, 2008).

Com relação aos empréstimos diretos contratados pelas províncias argentinas junto a organismos financeiros internacionais, Iglesias (2008) argumenta que é a própria Nação que se obriga como avalista, na medida em que ela impõe regulações nacionais e fixa os procedimentos necessários à contratação destes empréstimos. Por esse motivo, a autora defende que tal prática não contradiz de forma alguma o requisito estabelecido no art. 124.

De forma complementar, Carbajales e Gasol (2008) defendem que o papel de avalista do governo federal está diretamente relacionado ao fato de ele possuir responsabilidade internacional sobre os atos cometidos por suas províncias, a exemplo do que ocorreria em casos de inadimplência.

Es decir, que en cuanto a la actuación internacional de las provincias, existiría no sólo una restricción originaria, constitucional (cf. el texto Del reformado Art. 124 CN), sino también una limitación por las consecuencias de la acción, esto es, basada en la responsabilidad internacional. Las provincias, para celebrar tratados, deben comprometer su crédito público o bien recibir la garantía del Estado federal; de lo contrario, ningún Estado extranjero ni organismo internacional de crédito accedería a arriesgarse. Por tales razones, resulta necesario ver qué problemas ocurren en La práctica (problemas que —como ya se ha sostenido— motivan el debate sobre la reglamentación del Art. 124 CN). Cualquier Estado u organismo internacional (especialmente de crédito) intentará, antes de celebrar un tratado con una provincia, consultar a la Cancillería para ver si afecta alguno de los tres límites fijados por la norma constitucional, especialmente en materia económica (CARBAJALES; GASOL, 2008, p. 62-63).

Quando perguntada sobre o assunto durante uma entrevista, a pesquisadora argentina Colacrai corroborou o fato de o Estado Federal agir como garantidor dos compromissos econômicos firmados por suas províncias.

Siempre la Nación es garante cuando se trata de compromisos en temas económicos, créditos para obras de infraestructura. Las provincias no pueden comprometerse si no cuentan con la aprobación del estado central (COLACRAI, 2015).

Por fim, o último requisito (conhecimento do Congresso Nacional) é o mais polêmico, havendo divergências doutrinárias sobre o significado exato do termo “conhecimento”. Para autores como Campos (1997), Sola (1997) e Dalla Via (2004), ele representaria a necessidade de aprovação, possibilitando ao Congresso exercer um controle preventivo sobre os convênios. Uma vez que a responsabilidade internacional diante destes convênios recairia sobre o Estado Federal, pelo fato de as províncias não serem sujeitos de Direito Internacional Público, esse controle se mostraria necessário para evitar a celebração de convênios de

conteúdo inconstitucional ou contrários à política exterior do país.

El mero "dar conocimiento" al Congreso Federal por parte de las provincias de los convenios internacionales que celebren parece ser un requisito insuficiente para asegurar la necesaria unidad de la política exterior. Si se admitiera que cada provincia siga su propia política internacional se caería en una situación anárquica y el modelo de Estado federal se desnaturalizaría hacia una forma confederada que no es la que la Constitución establece (DALLA VIA, 2004, p. 21).

Outros autores como Ekmekdjian (1999) e Dromi e Menem (1994) defendem que o conhecimento implicaria em uma mera notificação, de modo a resguardar a autonomia das províncias e evitar que elas fiquem em uma situação de dependência do Congresso.

Segundo Paikin (2010), a jurisprudência argentina parece adotar a ideia de que o conhecimento não implica na necessidade de aprovação por parte do Congresso, havendo apenas a exigência de que ele seja notificado pela província quando esta celebra algum convênio internacional. Ademais, o autor aponta que não existe histórico de que o Congresso argentino tenha aprovado ou rejeitado algum deles.

De todas formas, más allá de la cuestión doctrinal, en este punto la práctica ha definido una posición en tanto al día de hoy el Congreso Nacional nunca ha tratado y aceptado o rechazado un convenio firmado a nivel provincial. Como planteó la por entonces Directora de Relaciones Internacionales de Corrientes, Graciela Basualdo, su provincia envió todos sus acuerdos firmados al Congreso Nacional, El cual no ha dado siquiera el recibido de tal notificación (PAIKIN, 2010, p. 43).

Essa informação é reforçada por Lessa (2007, p. 44), quem nos revela que:

Em tese, um tratado assim concluído poderá ser desautorizado pelo Congresso Nacional argentino, mormente se estiver em conflito com os mencionados dispositivos constitucionais. Conforme se apurou em consulta a diplomata daquele país em Brasília, jamais se teria registrado tal ocorrência.

Concluindo a respeito dessa discussão, Paikin (2010) afirma que a comunicação ao Congresso não pode ser considerada como um pedido de permissão para a celebração de um convênio internacional, mas sim um requisito formal de mera informação a respeito dos convênios celebrados.

Para além dos requisitos previstos no art. 124, outra questão polêmica a ser levantada versa a respeito da natureza jurídica desses convênios internacionais: se eles se equiparam ou não aos tratados internacionais previstos pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. A questão envolvendo as diferenças substanciais entre um tratado e um convênio internacional, no entanto, suscita algumas divergências doutrinárias. De um lado, autores

como Hernández (2000), Lavie *et al* (2009) e Varela (2010) afirmam que a escolha do termo “convênio” para descrever os acordos internacionais celebrados pelas províncias argentinas foi proposital, com o intuito de destacar o seu alcance jurídico mais limitado em relação aos tratados celebrados pelo governo central.

De todo lo expuesto hasta aquí podemos afirmar que los sujetos del derecho internacional pueden celebrar tratados, estén o no regidos por la Convención de Viena. Ahora bien, en el caso de los Estados miembros de un Estado Federal, tal atribución no viene dada directamente del derecho internacional público, sino por la constitución del Estado, encontrando entonces su capacidad para actuar internacionalmente, en una disposición constitucional y, por ende, de derecho interno. De ello concluimos que los “convenios internacionales” a los que alude el art. 124 CN no son “tratados internacionales” por no estar regidos por el Derecho Internacional Público. Ello se condice con lo expresado por Pedro Frías cuando afirma que es correcto el uso de la expresión “convenios” y no “tratados” los cuales quedan reservados a la nación (VARELA, 2010, p. 15, grifo nosso).

De outro lado, autores como Sánchez (2004) e Dalla Via (2004) defendem que a diferença entre tratado e convênio é apenas terminológica, não havendo elementos que os distingam no âmbito do Direito Constitucional argentino ou do Direito Internacional Público. Para fundamentar esse argumento, Sánchez (2004) faz referência aos dois primeiros artigos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados:

1. Para os fins da presente Convenção: a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, **qualquer que seja sua denominação específica;**
2. As disposições do parágrafo 1 relativas às expressões empregadas na presente Convenção não prejudicam o emprego dessas expressões, nem os significados que lhes possam ser dados na legislação interna de qualquer Estado (grifo nosso).

Analisando a questão específica dos convênios celebrados pelas províncias argentinas, o autor faz uma ressalva, reconhecendo que esses não possuem os mesmos atributos dos tratados celebrados pelo governo central argentino. Dentre as consequências práticas dessa distinção, o autor ressalta que, ao contrário dos tratados, os convênios não possuem hierarquia superior às leis nacionais argentinas.

Analizando la cuestión desde otro punto de vista, existe coincidencia en que el derecho surgido de un acuerdo celebrado por una provincia con un estado extranjero no posee las condiciones de derecho convencional en los términos de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, toda vez que allí se requiere la voluntad externa de un Estado como expresión de su soberanía y ello no se perfecciona en los acuerdos de las provincias. De allí que al derecho que se perfecciona no pueda otorgársele la jerarquía que el ordenamiento constitucional argentino otorga a los tratados internacionales, que es el de superior a las leyes

(SÁNCHEZ, 2004, p. 360).

Segundo o art. 99, inc. 11 da Constituição, a celebração de tratados internacionais celebrados com nações estrangeiras ou organizações internacionais é de competência do Presidente, cabendo ao Congresso aprová-los ou rejeitá-los (art. 75, inc. 22). Uma vez aprovados, esses tratados passam a ter hierarquia superior às leis, o que não ocorre com os convênios internacionais celebrados pelas províncias.

Dalla Via (2004), por sua vez, adota uma postura mais contundente, defendendo a não existência de uma diferença substancial ou jurídica entre os convênios e os tratados internacionais, desde que os primeiros cumpram com todos os requisitos previstos no art. 124.

Otras opiniones sostienen que cabría realizar una distinción entre "Tratado" y "Convenio", siendo que el primer término sugiere algo más formal, de mayor importancia o jerarquía [...]. Más todavía, si se tiene presente que los mismos parecen referirse a instrumentos dotados de un contenido reglado por el derecho público". Nosotros creemos que no existe una diferencia de sustancia o naturaleza jurídica entre tratado y convenio internacional, son sinónimos que pueden utilizarse indistintamente; en cambio sí creemos que el límite entre las materias sobre las que pueden acordar las provincias y las que no deben delimitarse claramente por el Congreso a fin de evitar eventuales conflictos (DALLA VIA, 2004, p. 21).

Apesar de inovador e extremamente importante para a legitimação e o fortalecimento da paradiplomacia no país, a interpretação desse artigo é bastante controversa e suscita alguns questionamentos, os quais são sintetizados de forma precisa por Varela (2010, p. 2):

¿En quién recae la responsabilidad internacional ante el accionar de los agentes locales en sus relaciones con otros Estados?, ¿Qué alcances y limitaciones señala nuestra Constitución para los entes locales específicamente en esa área?, ¿Es necesario una Ley que reglamente el Art. 124?, de ser así, ¿en titularidad de quién estaría esa "facultad legisferante", del Congreso Nacional o de las legislaturas provinciales? ¿Cómo se comportan en los hechos las distintas entidades locales en orden a dichas facultades "de actuación internacional"?

Versando sobre a falta de consenso no campo doutrinário a respeito do alcance, da natureza e da responsabilidade gerada pelos convênios internacionais celebrados pelas províncias argentinas, autores como Dalla Via (2004), Carbajales e Gasol (2008), Varela (2010) e Paikin (2010) apontam para a necessidade de regulamentação do art. 124.

Ante este vacío, la reglamentación del artículo aparece en principio como una obviedad y una necesidad imperiosa para definir más precisamente los marcos del mismo. Pero, ¿a quién le corresponde hacerlo? Nuevamente distintas posturas surgen entre aquellos que consideran que es el Congreso Nacional quien debe realizar dicha reglamentación, y aquellos que opinan que son las propias provincias las que deben abocarse a dicha tarea (PAIKIN, 2010, p. 41).

No tocante à autoridade competente para realizar essa regulamentação, os autores apontam para divergências doutrinárias envolvendo três posições:

- 1) Regulamentação pelo Congresso Nacional: seus defensores argumentam que, se o parlamento é o foro onde estão representados as províncias e o povo da nação argentina, é ele quem deve ser o encarregado de regulamentar o art. 124.
- 2) Regulamentação pelas Províncias: seus defensores argumentam que um marco jurídico adequado para a atuação internacional das províncias deve ser feita por elas próprias através do exercício de seus poderes conferidos pela Constituição em seu art. 121, cabendo ao governo federal através de sua “*Cancillería*” apenas colaborar e assistir às províncias neste processo.
- 3) Não Regulamentação: seus defensores argumentam que a regulamentação do artigo 124 viria a ser inconstitucional porque alteraria as faculdades previstas pela referida norma. Caberia, portanto, à *Corte Suprema de Justicia* exercer o controle jurisdicional sobre os convênios celebrados pelas províncias, definindo sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade conforme o caso concreto.

Rodrigues (2011) nos informa que, ciente das incertezas geradas pela interpretação do art. 124, a chancelaria argentina chegou a esboçar um anteprojeto de lei para regulamentá-lo. O referido documento previa que as províncias poderiam celebrar convênios com Estados estrangeiros, organismos internacionais e entidades públicas territoriais de um Estado estrangeiro, desde que o mesmo Estado lhes concedesse competência para contrair obrigações no âmbito do Direito Internacional Público. Além disso, previa também a inclusão de uma cláusula de limitação da responsabilidade do governo central argentino e a exigência de notificação prévia com mínimo de 60 dias ao executivo federal, que analisaria a iniciativa e autorizaria o seu prosseguimento, desde que cumpridos os requisitos previstos no texto original do artigo, exercendo um controle prévio de constitucionalidade. Com relação ao que significaria exatamente “dar conhecimento ao Congresso Nacional”, o anteprojeto não esclareceu se tal ato implicaria a necessidade de aprovação ou a simples informação, permanecendo assim seu caráter ambíguo.

Feitas todas essas considerações, é possível afirmar que o art. 124 da Constituição Argentina reformada representou um importante avanço ao legitimar juridicamente uma atuação externa formal por parte de suas províncias, procedimento que até hoje não foi feito

no Brasil. Os requisitos estabelecidos pelo próprio artigo, longe de representarem uma limitação substancial à autonomia das províncias, garantem a soberania nacional e o pacto federativo, demonstrando que é possível normatizar a paradiplomacia ao mesmo tempo em que se preserva a integridade da política externa tradicional, de competência do governo central.

Apesar de representar um grande marco inicial para o enquadramento jurídico da celebração de convênios internacionais por parte das províncias e de fomentar o debate sobre a paradiplomacia no país, é preciso ressaltar que o art. 124 ainda está longe de garantir uma segurança jurídica plena a esses convênios, uma vez que ainda existem importantes divergências doutrinárias a respeito de sua natureza, alcance, responsabilidade internacional e da forma com que seus requisitos devem ser interpretados. Todas essas divergências apontam para a necessidade de regulamentação do referido artigo, de modo a estabelecer critérios mais objetivos a respeito dos elementos apontados, já que a sua redação atual se mostra bastante vaga e confusa.

2.6 A normatização da atuação internacional das unidades federadas brasileiras

2.6.1 Antecedentes históricos

O Brasil passa a adotar o federalismo através do Decreto n. 01, de 15 de novembro de 1889, que institui, além da forma federativa de Estado, a forma republicana de governo. A Constituição Republicana de 1891 consolida este modelo em seu art. 1º, o qual estabelece que: “A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias em Estados Unidos do Brasil”.

Desde então, todas as Constituições posteriores mantiveram a forma federativa de Estado, apesar de alguns autores afirmarem que, durante a vigência das Constituições de 1937 e 1967, a federação era apenas formal, pois na prática o país se portava como Estado unitário (LENZA, 2009). Ou seja, assim como ocorreu na Argentina, governos autoritários promoveram uma grande centralização do poder nas mãos do executivo federal (BARRIENTOS, 2009).

Apesar de ser inspirada pela federação dos EUA, a formação da federação brasileira ocorreu através de um processo inverso. Enquanto no caso norte-americano (e também no caso Argentino) houve um movimento centrípeto de Estados soberanos que cederam sua

soberania para unir-se e formar um novo Estado, o Brasil era um Estado unitário que se descentralizou através de um movimento centrífugo chamado de federalismo por segregação (MORAES, 2007).

Essa diferença nos processos históricos consegue explicar, em certo grau, a razão pela qual os estados norte-americanos possuem mais autonomia que os estados-membros brasileiros (LENZA, 2009). Em comparação com o federalismo argentino, as províncias também são apontadas como mais autônomas que os estados-membros. Nas palavras de Barrientos (2009, p. 178): “Evidentemente, então, o poder dos Governadores é maior na Argentina do que no Brasil, porque suas margens de manobra são mais amplas nos quesitos estudados”.

Nesse sentido, Santos (2009) classifica o federalismo brasileiro como altamente centralizador, no qual os elementos da descentralização e da autonomia não se encontram plenamente presentes. O autor atribui isso ao fato de a federação brasileira ter sido instituída às avessas do modelo norte-americano que a inspirou, sendo decretada de cima para baixo, ao invés de representar uma conquista objetivada do povo.

Apesar dos avanços recentes promovidos pela Constituição Federal de 1988, esse vício de origem fez com que as unidades federadas brasileiras até hoje não alcançassem uma autonomia de fato, pois existe uma predominância da União em detrimento dos demais entes da federação no sentido de que ela concentra poderes e competências, restando pouca margem para a atuação política autônoma dos estados-membros e municípios. Essa inconsistência enfraquece o federalismo brasileiro, tornando-se necessária a sua reconfiguração através de uma redistribuição de competências que promova uma real descentralização.

O caráter centralizador do federalismo brasileiro é derivado, segundo Kugelmas e Branco (2005), de sua origem enquanto Estado unitário. Esse fator é somado ainda às turbulências políticas que o país sofreu ao longo do século XX, com duas rupturas democráticas (1930-1945 e 1964-1985) que fortaleceram as tendências centralizadoras.

A opção pelo federalismo no Brasil explica-se pelo fato de ser considerada a forma de Estado mais adequada e racional para a organização político-administrativa de um país com grande extensão territorial e heterogeneidade regional, combinando a preservação das identidades locais com a integridade nacional (BONAVIDES *et al.*, 2009).

2.6.2 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, vigente até os dias atuais, estabelece a forma federativa de Estado já em seu primeiro artigo: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...”, que é complementado pelo art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Nossa Lei Maior, ao acrescentar os municípios como uma nova espécie de entes federados autônomos aos já existentes entes federados típicos (União e estados-membros), apresenta uma grande inovação ao federalismo clássico dualista, que possui apenas dois níveis de poder político: o central e o regional. Dessa forma, o federalismo brasileiro passa a ser composto por três esferas de poder (União, estados-membros e municípios) ao invés de apenas duas como é o padrão das federações.

Diante de tal situação, a doutrina aponta que, com a promulgação da Carta Magna de 1988, o Brasil evoluiu de um federalismo de primeiro grau para um federalismo de segundo grau, que inclui os municípios como entes federativos autônomos.

Ao elevar os municípios à qualidade de ente federativo, a Constituição da República de 1988 introduz relevante inovação em nossa organização político-administrativa, sem similaridade com qualquer outro ordenamento jurídico. Não há registro no Direito Comparado de equivalente grau de autonomia conferido aos municípios brasileiros, pois diferentemente da nossa Constituição, outros ordenamentos reconhecem a autonomia administrativa dos municípios, sem lhes outorgar a descentralização política. O rompimento com o federalismo de dois níveis, até então adotado pelo nosso constitucionalismo sob inspiração do modelo clássico norte-americano, ocorreu mediante a instituição de uma federação tricotômica, estruturada a partir da elevação do município à qualidade de ente federativo. Não se pode negar que a opção do constituinte resultou em um modelo federativo peculiar; tipicamente brasileiro (BONAVIDES *et al.*, 2009, p. 530-531).

Acrescenta-se ainda que a criação de um novo nível de poder permite, além de uma maior descentralização política, maiores possibilidades de participação democrática, elevando o poder decisório dos cidadãos sobre os destinos da comunidade em que eles se inserem.

Além dos municípios, a Constituição de 1988 criou também o Distrito Federal⁴², um ente federado *sui generis* que possui competências tanto municipais quanto estaduais.

⁴² Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional;

Segundo o art. 32, § 1º: “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

O caráter autônomo de cada ente da federação significa que não há hierarquia entre eles, havendo apenas uma repartição de competências que são previstas ao longo do texto constitucional. No tocante a essa repartição de competências, Paulo e Alexandrino (2013) alegam que a federação brasileira adota um modelo chamado de federalismo cooperativo, no qual não há uma divisão rígida de competências entre o governo central (União) e os demais entes federados, havendo diversas competências que são comuns (artigo 23), podendo ser realizadas por qualquer unidade federada, ou concorrentes (art. 24), nas quais a União estabelece as normas gerais e os estados se limitam a suplementá-las.

Além desta, outras características comuns a todas as federações são previstas constitucionalmente, como a inexistência do direito de secessão; a auto-organização dos Estados-membros⁴³; a existência de um órgão representativo dos estados-membros (Senado Federal – SF)⁴⁴; e a indissolubilidade do vínculo federativo⁴⁵.

Assim como na Constituição Argentina de 1994, nossa Carta Magna vigente também estabelece o princípio da subsidiariedade em seu art. 25:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Apesar de a leitura desse artigo indicar, a princípio, um alto grau de descentralização por parte do federalismo brasileiro, as competências exclusivas (art. 21) e privativas (art. 22)⁴⁶ da União são tantas que o poder residual dos estados torna-se bastante limitado. Em estudo realizado por Costa (2005), o autor conclui que a União concentra um total de 54 competências privativas. A título de comparação, Patroni (2005) aponta que na Argentina esse número é de apenas 28. Sobre o assunto, Barrientos (2009, p. 56-57) tece a seguinte crítica:

⁴³ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

⁴⁴ Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

⁴⁵ Art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;

⁴⁶ Segundo a doutrina constitucionalista, as competências exclusivas do art. 21 são aquelas que não podem ser delegadas a nenhum outro ente da federação, cabendo somente à União executá-las, ao passo que as competências privativas do art. 22 podem ser delegadas aos estados e municípios (MORAES, 2007; LENZA, 2009; BONAVIDES *et al.*, 2009).

A União mantém amplas funções para si própria, porém, muitas delas são compartilhadas com as esferas estaduais e municipais. A esfera estadual é o nível que fica mais difusamente estabelecido. Aqui, como tem se comentado, permanece algum poder residual, permitindo-lhe legislar sobre qualquer assunto que não tenha sido expressamente delegado em nível federal ou municipal. Mas, acontece que a Constituição brasileira de 1988 é extremamente longa e detalhada, e isto faz com que as competências comuns e concorrentes entre os três níveis de autoridade governamental deixem um reduzido espaço autônomo e exclusivo para os Estados. Como assinala Aspásia Camargo, esta legislação detalhada e abusiva só trata de compensar, com o legalismo jurídico, a ausência de regras na prática social.

Da mesma forma, Bastos (1989), apesar de elogiar a inclusão dos municípios como unidades federadas, aponta que a Carta Magna de 1988 concentra tantas competências na União que torna a federação brasileira mais centralizada que muitos Estados unitários. Sendo assim, o autor conclui que o pacto federativo brasileiro é demasiado frágil e que a Assembleia Constituinte perdeu a oportunidade de revitalizá-lo, frustrando assim o clamor nacional.

No tocante às competências de caráter internacional, é preciso destacar que, enquanto os entes da federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) são autônomos entre si, a República Federativa do Brasil é soberana no plano internacional, sendo representada pela União em suas relações internacionais.

Isso faz com que a União possua uma espécie de “dupla personalidade”, atuando internamente como uma pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia financeira, administrativa e política; e externamente em nome de toda a federação, enquanto representante da República Federativa do Brasil (LENZA, 2009, p. 300).

A respeito da competência da União para representar o Estado Federal internacionalmente, Moraes (2007, p. 621) nos esclarece que:

A União é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. A União não se confunde com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios. **Todavia, a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda a Federação, quando, neste último caso, relaciona-se internacionalmente com os demais países.** (grifo nosso)

Ao contrário de países como a Argentina, a Alemanha, a Áustria e a Bélgica, onde as ações externas dos governos não centrais são constitucionalmente reconhecidas, a paradiplomacia no Brasil não possui previsão constitucional expressa, sendo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribui somente à União a

competência para relacionar-se com Estados estrangeiros⁴⁷. Dessa forma, compete ao Presidente da República acreditar seus representantes diplomáticos e celebrar os tratados, convenções e atos internacionais⁴⁸, que deverão ser referendados no plano interno pelo CN⁴⁹.

O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução de tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49,I) e a do Presidente da República, que além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe - enquanto Chefe de Estado que é - da competência para promulga-los mediante decreto (STF – Pleno – Adin nº 1.480/DF – Rel. Min. Celso de Mello. Informativo STF, nº 135).

A respeito desses dispositivos, Bonavides *et al.* (2009, p. 552) afirmam que: “As relações internacionais são apenas um dos aspectos em que se manifesta a característica unitária do federalismo brasileiro, em contrapartida às tênues características fracionárias”.

A leitura dos artigos constitucionais supracitados nos permite apontar que, embora a soberania nacional pertença à República Federativa do Brasil, formada pela União, Estados, Distrito Federal de Municípios⁵⁰, é a União o ente responsável por representá-la no plano externo.

A atribuição conferida ao Presidente da República para manter relações com Estados estrangeiros decorre, em grande parte, de uma necessidade por um agir internacional unitário. Essa atribuição, no entanto, não está concentrada única e exclusivamente no executivo, exigindo-se a participação do Congresso Nacional para a confirmação dos compromissos internacionais celebrados em virtude do caráter republicano e democrático do país (BONAVIDES *et al.*, 2009).

Tanto a orientação majoritária da doutrina constitucionalista quanto o Itamaraty, através de sua Consultoria Jurídica, defendem que não cabe às unidades federativas brasileiras celebrar acordos que acarretem compromissos no plano internacional, pois tal ato é de competência exclusiva da União, único ente que possui personalidade jurídica internacional

⁴⁷ Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

⁴⁸ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]; VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...].

⁴⁹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...].

⁵⁰ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(PRAZERES, 2004). Dentre os pareceres da Consultoria Jurídica do MRE nesse sentido, destaca-se o do notório jurista brasileiro Cachapuz de Medeiros, quem conclui que:

[...] a ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou o Distrito Federal (MRE, 1999)⁵¹.

2.6.3 O art. 52, inc. V e a normatização da paradiplomacia financeira

A única possibilidade de atuação internacional dada pela Constituição aos estados e municípios consiste na capacidade de firmar acordos financeiros externos, desde que com o aval do SF, conforme art. 52, inc. V⁵². Tal possibilidade se restringe basicamente a contratos de empréstimo junto a praças financeiras internacionais, sendo a autorização do Senado um elemento imprescindível para a legitimação e validade desses contratos.

Sobre esse assunto, Rodrigues (2008) nos informa que, desde os anos 1990, os estados-membros e municípios brasileiros vêm mantendo negociações diretas com organismos econômicos internacionais, a exemplo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Dessa forma, mesmo diante da ausência de uma norma abrangente capaz de legitimar a atuação internacional formal das unidades federadas brasileiras como um todo, é possível apontarmos que a paradiplomacia financeira encontra-se inserida dentro de um marco jurídico. Além de estar prevista constitucionalmente, essa modalidade de paradiplomacia ganha elevada importância a partir do aumento das responsabilidades das unidades federadas no atendimento às demandas socioeconômicas de suas populações.

Importante ressaltar aqui que a redefinição do pacto federativo brasileiro, apesar de representar um grande avanço com relação ao período da ditadura militar, não consolidou um federalismo plenamente descentralizado no Brasil. Desse modo, o aumento das responsabilidades dos estados e municípios no que diz respeito à implementação de políticas públicas não foi acompanhado de uma descentralização tributária adequada que garantisse os recursos financeiros necessários para tal. Diante de suas limitações orçamentárias, os estados e municípios passaram a buscar alternativas para cumprir com suas novas responsabilidades, recorrendo muitas vezes ao cenário internacional (BUENO, 2010; BARROS, 2009).

⁵¹ Pareceres dos consultores jurídicos do Ministério das Relações Exteriores n.13/1999.

⁵² Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...]; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; [...].

Nesse contexto, a paradiplomacia financeira desponta como importante iniciativa para corrigir o descompasso existente entre responsabilidades e recursos. Através da negociação e contratação direta de recursos externos oferecidos por organismos internacionais, as unidades federadas brasileiras passam a obter novas possibilidades para financiar projetos de investimento público; obter recursos a custos menores e com prazos maiores de amortização que no mercado interno; complementar seu orçamento restrito; ter acesso a melhores práticas para a formulação de políticas e a gestão de projetos a partir da cooperação técnica e financeira dos organismos internacionais; e projetar-se no cenário internacional como um parceiro credível e confiável, de modo a credenciar-se como atrativo para investimentos privados estrangeiros (MAIA, 2012).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada no ano 2000, ao promover a estabilidade macroeconômica; estimular investimentos externos no país; e aumentar a capacidade de endividamento dos entes federados, acabou impulsionando ainda mais a prática da paradiplomacia financeira (BARROS, 2009; BUENO, 2010).

Com relação ao procedimento de aprovação dessas operações pelo SF, Maia (2012) nos revela que ele é realizado com o apoio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) e da Comissão de Financiamentos Externos do Governo Federal.

No que diz respeito ao controle do endividamento estadual, o Senado conta com o apoio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, que atua como órgão assessor. O Senado define os limites (quantitativos e qualitativos). Se um governo subnacional (estadual ou municipal) pretende tomar um empréstimo interno ou externo, deve apresentar a proposta à COFIEX⁵³ que faz consulta à STN, a qual analisará o pleito com base em parâmetros técnicos e legais. Estando a solicitação dentro das conformidades normativas, é então remetida ao Senado para ratificação.

Se rejeitada pela STN, é devolvida ao governo subnacional sem possibilidade de recurso. Uma vez que a solicitação chega ao Senado, um dado senador é destacado como relator pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O relatório redigido pelo relator é apresentado no plenário da CAE e, depois, em sessão plenária do Senado, para aprovação final. O tempo relevante começa a ser contado a partir do momento em que o pedido chega ao Senado e é considerado como terminado no momento em que é aprovado na plenária do Senado (MAIA, 2012, p. 298-299).

A intervenção do governo federal através do controle do endividamento subnacional realizado pelo Senado deve-se ao fato de os estados e municípios não possuírem soberania nem personalidade jurídica internacional, necessitando da atuação da União enquanto garantidora contra eventual risco de inadimplência junto ao credor internacional. Ou seja, a

⁵³ Comissão de Financiamentos Externos, instância do Governo Federal, criada pelo Decreto n. 99.241 de 07 de maio de 1990, que exerce a coordenação do processo de captação de recursos externos para o financiamento de projetos de órgãos e entidades do setor público.

União exerce nesses casos o papel de fiadora, respondendo subsidiariamente pelo exato cumprimento das obrigações assumidas por sua unidade federada (REZEK, 2011).

O Decreto n. 3.502, de 12 de junho de 2000⁵⁴, ao dispor sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), prevê os requisitos mínimos para a recomendação a um financiamento externo em seu art. 4º:

Art. 4 O atendimento dos seguintes requisitos mínimos condicionará as recomendações da COFIEEX:

- I – compatibilidade do projeto com as prioridades do Governo Federal;
- II – compatibilidade do financiamento externo com as políticas do Governo Federal;
- III – compatibilidade do projeto com as metas fiscais do setor público;
- IV – avaliação dos aspectos técnicos do projeto; e
- V – avaliação do desempenho da carteira de projetos em execução do proponente mutuário e do executor.

No âmbito da paradiplomacia financeira, requisitos adicionais são aplicados aos estados e municípios no art. 6º do mesmo documento:

Art. 6 Nos casos de Estados, Municípios e suas entidades e de empresas públicas ou de sociedade de economia mista, inclusive as federais, as recomendações da COFIEEX estarão condicionadas, adicionalmente, ao atendimento dos seguintes requisitos específicos:

- I – existência de capacidade de pagamento e de aporte de contrapartida do proponente mutuário, apurada pelo Ministério da Fazenda;
- II – avaliação do cumprimento do contrato de renegociação da dívida entre o proponente mutuário e a União e do programa de ajuste fiscal a ele associado, quando existirem.

Mesmo com a ingerência do governo federal através da regulamentação; do controle; do monitoramento; e da aprovação destes empréstimos, Maia (2012) nos informa que existe uma fase prévia ao processo formal em que os estados e municípios candidatos a mutuário negociam diretamente com o agente financiador os termos do acordo a ser celebrado.

No entanto, à parte do processo formal de encaminhamento e autorização de aval para o pleito de empréstimo externo, costuma haver uma intensa negociação prévia entre o estado candidato a mutuário e o Agente Financiador. Na prática, esse relacionamento se dá sem envolvimento da parte federal, a qual somente entra no momento de viabilizar os trâmites para a contratação da operação. A formatação do projeto e a definição de seu escopo, prioridades, ações, custos recursos externos e contrapartida local são quase sempre realizadas exclusivamente com o envolvimento direto de equipes do Estado e do Agente Financiador. Em outras palavras, há uma articulação direta entre o ente subnacional e o organismo internacional, fato que formalmente só poderia ocorrer, por suposto, na fase após a aprovação do pleito pela COFIEEX (MAIA, 2012, p. 322).

⁵⁴ Documento disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3502.htm>. Acesso em 24 de junho de 2015.

Desse modo, é possível observar que, mesmo não sendo uma modalidade completamente autônoma de atuação externa por parte dos governos não centrais brasileiros, a paradiplomacia financeira representa uma importante plataforma de atuação internacional desses atores.

2.6.4 Ajustes complementares com base em acordos-quadro como alternativa à celebração de acordos autônomos

Para além dos acordos celebrados no âmbito da paradiplomacia financeira, o Ministério das Relações Exteriores propõe a celebração de ajustes complementares⁵⁵ entre as partes de um tratado internacional em vigor, que poderiam complementar a matéria de interesse de uma unidade federada e até mesmo indicá-la como entidade executora do referido ajuste (PRAZERES, 2004).

Nesse sentido, Rodrigues (2008) cita como exemplo a crescente quantidade de convênios de cooperação técnica entre municípios e estados brasileiros e contrapartes estatais estrangeiras com o objetivo de implementar políticas públicas de proteção ambiental com base em tratados ou documentos internacionais.

Curiosamente, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito. Exemplos concretos de atuação estadual e municipal ocorrem no âmbito das competências comuns, definidas no art. 23 da CF (que inclui os temas saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza). Por exemplo: é crescente a quantidade de convênios de cooperação técnica entre municípios e Estados federados brasileiros e contrapartes estatais estrangeiras para implementar políticas públicas de proteção ambiental tendo por base tratados ou documentos internacionais – como o Protocolo de Kyoto (1997), em relação ao aquecimento global, ou a Agenda 21, em relação ao desenvolvimento sustentável (RODRIGUES, 2008, p. 1020).

Segundo Soldatos (1990, p. 38), no entanto, a atuação internacional das unidades federadas brasileiras com base nesses acordos-quadro⁵⁶, também chamados de acordos

⁵⁵ “Ato que normatiza a execução de outro, anterior – em muitos casos, um Acordo-Quadro ou um Acordo Básico. Detalha áreas de entendimento específicas e formas de implementação. Este formato tem sido particularmente utilizado para dar forma às crescentes atividades de cooperação técnica no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Tendo em vista sua evolução para um caráter cada vez mais técnico-administrativo – no sentido de definir a produção de projetos de cooperação – e menos jurídico-formal, os Ajustes Complementares tendem cada vez mais a assumir a forma de Programas Executivos” (MRE, 2010, p. 7).

⁵⁶ “Também conhecidos como “guarda-chuva”, estabelecem marco geral de cooperação, devendo ser complementados por instrumentos posteriores, como os Ajustes Complementares ou os Programas Executivos,

“guarda-chuva” (*umbrella agreement*), não se enquadraria dentro da paradiplomacia em sentido estrito, estando mais vinculada à diplomacia federativa pelo fato de implicar em uma ação coordenada pelo Governo Federal.

No âmbito das relações bilaterais, podemos elencar três importantes instrumentos normativos que permitiram a atuação internacional das unidades federadas brasileiras. O primeiro deles foi o Protocolo Regional Fronteiriço n. 23 do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina de 1988 que estabeleceu os objetivos para uma maior integração física, econômica e cultural entre os estados brasileiros do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná e as províncias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé. Para cumprir com tais objetivos, foi criado um Grupo de Trabalho Permanente para identificar ações a serem empreendidas por ambos os países, além de Comitês de Fronteira nas cidades gêmeas de Foz de Iguaçu/Puerto Iguazú e Uruguaiana/Paso de Los Libres.

Com isso, iniciou-se a aproximação da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA-LITORAL) com o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), através da criação da Comissão de Execução do Programa, um grupo de trabalho permanente integrado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países e por seus respectivos estados e províncias. Além de fortalecer o desenvolvimento econômico da região, a iniciativa buscou ampliar a participação destes atores no processo de integração regional que estava sendo desenvolvido entre Brasil e Argentina.

Posteriormente, o Brasil celebrou outros dois importantes Protocolos Adicionais sobre Cooperação Descentralizada com base em Acordos-Quadro de Cooperação Bilateral com a Itália (2007)⁵⁷ e com a França (2008)⁵⁸, ressaltando a importância e as vantagens desta modalidade de cooperação. Nestes acordos, as partes reconhecem aos respectivos governos não centrais a possibilidade de estabelecer entre si acordos de cooperação restritos às matérias cuja competência lhes seja atribuída pela legislação interna em questões de interesse local e regional, resguardada as competências constitucionais do governo central. No Brasil, os compromissos financeiros estabelecidos deverão ser levados ao conhecimento do MRE e, caso estejam em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, serão inscritos no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelo Governo Federal.

que implementam seus amplos dispositivos no plano concreto. Esses tipos de acordos definem o arcabouço institucional que passará a orientar a execução da cooperação” (MRE, 2010, p. 7).

⁵⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7400.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

⁵⁸ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-293-22-setembro-2011-611497-publicacaooriginal-133683-pl.html>>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

Os referidos protocolos foram destacados em virtude do seu grau de abrangência, permitindo um rol bastante amplo de ações internacionais para os governos não centrais (vide art. 3º⁵⁹), o que não exclui a existência de outros instrumentos normativos relevantes, porém de caráter mais pontual e limitado.

Dessa forma, outro bom exemplo de ação estadual coordenada pelo governo federal ocorreu no âmbito das relações entre Brasil e Hungria em 1992, com a celebração do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da Hungria⁶⁰, no qual a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo foi designada como entidade executora e o seu representante firmou o documento final do referido ajuste (PRAZERES, 2004).

A articulação entre governo federal e estadual no âmbito dos ajustes complementares de acordos-quadro, no entanto, nem sempre ocorre de forma incontroversa. Em 13 de março de 2001, o Estado do Rio Grande do Sul assinou um Memorando de Entendimento (ME) com o instituto de pesquisa alemão Fraunhofer-Gesellschaft, com base no Acordo-Quadro sobre Cooperação e Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico Brasil-Alemanha, de 20 de março de 1996 (LESSA, 2007).

O art. 10 do referido Memorando previa que os partícipes se comprometiam a apresentar aquele documento junto às instâncias competentes dos respectivos países, como proposta para a celebração de um Ajuste Complementar ao referido Acordo. Na ocasião, mesmo com o projeto do ME sendo submetido ao MRE com bastante antecedência em relação à viagem do Secretário da Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul à Alemanha, o MRE declarou que, conforme o art. 21 da Carta Magna, caberia somente à União a competência para alterar ou complementar o Acordo-Quadro, recomendando que no lugar do ME fosse assinado um instrumento mais flexível e genérico, a exemplo de uma carta de intenções que serviria como uma prévia de um futuro ajuste complementar em que a Secretaria seria designada como órgão executor.

⁵⁹ Art. 3º - Meios para a Atuação das Ações e dos Projetos -1. As ações de cooperação descentralizada poderão prever em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países: a) envio por parte das unidades subnacionais, de peritos, consultores e pessoal técnico ou administrativo; b) recrutamento no local de atuação de peritos, consultores e pessoal de apoio; c) participação de entidades públicas ou privadas instaladas no território ou vinculadas às unidades subnacionais (universidades, câmaras de comércio, sindicatos, institutos, agências, empresas, organizações não-governamentais, entre outros); d) envio de bens e serviços necessários à realização das ações aprovadas; e) concessão de bolsas de estudo; f) participação financeira em programas e projetos de desenvolvimento de organismos internacionais.

⁶⁰ Promulgado pelo Decreto n. 443 de 6.2.1992, publicado no Diário Oficial da União em 7.2.1992.

Apesar do impasse, o ME permaneceu juridicamente vinculado ao Acordo-Quadro como documento de direito próprio destinado a regular a cooperação científica entre o Rio Grande do Sul e a instituição de pesquisa alemã, que viria a instalar uma filial no estado brasileiro.

Além de contemplar os interesses estaduais e municipais nos assuntos externos, essa forma de atuação é desenvolvida com a assistência do governo federal e dentro dos parâmetros constitucionais, o que garante a formalidade dos instrumentos normativos celebrados. Apesar de constituir uma importante solução para superar a informalidade da ampla maioria das iniciativas internacionais desenvolvidas pelos estados e municípios brasileiros, Lessa (2007) faz a ressalva de que a necessidade de um acordo prévio celebrado no âmbito interestatal implica em uma ingerência muitas vezes desnecessária por parte da União em temas vinculados a interesses e competências tipicamente estaduais e/ou municipais.

Barros (2009) também critica essa ingerência da União, uma vez que, nesses casos, ela é responsável por estabelecer todos os termos, sujeitos, diretrizes e limites dos acordos a serem celebrados pelas unidades federadas, restringindo substancialmente sua autonomia.

2.6.5 Em busca de um marco jurídico mais amplo para a atuação internacional das unidades federadas brasileiras

Apesar de não impedir na prática o exercício da paradiplomacia no Brasil, a ausência de uma norma geral expressa acaba limitando as possibilidades formais de atuação internacional das unidades federadas brasileiras, já que a ampla maioria dos acordos internacionais celebrados pelos governos estaduais e municipais não possuem força jurídica, ficando somente no âmbito da obrigação moral. Por esse motivo, Lessa (2007, p. 122) critica o modelo adotado pelo Brasil, alegando que:

Na ausência de uma lei federal que confira às unidades federadas brasileiras a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de serem acatados numa corte de justiça. Tais atos não poderiam ser percebidos por seus signatários como instrumentos jurídicos, capazes de gerar direitos e obrigações. Ainda que publicados eventualmente em Diário Oficial estadual, tais 'acordos' não teriam por fim agregar-se ao ordenamento jurídico estadual ou municipal. Constituiriam, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política de atuar em conjunto para determinados fins. O termo 'acordo', deslocado do contexto jurídico-normativo, encontra-se em sua acepção mais ampla de 'entendimento', 'compromisso moral' ou 'pacto de cavalheiros'. A necessidade de autorização federal mediante plenos poderes, ou de aprovação legislativa – ainda que fosse algum tipo de participação

das assembleias estaduais –, não chegaria a ser notada senão como a expressão de um ‘excesso de formalismo’, facilmente assimilável ao comportamento de uma tecnoburocracia estatal ‘centralizadora’.

Diplomata de carreira do MRE que exerceu cargo de chefia da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty entre 2000 e 2006, Lessa desenvolveu uma importante pesquisa envolvendo a análise de 65 atos bilaterais celebrados por governos estaduais e municipais brasileiros com contrapartes estrangeiras. Dentre as conclusões apresentadas pelo autor, destacamos quatro: a não extrapolação dos temas de competência estadual e municipal; a duplicidade de ação entre o Estado brasileiro e suas unidades federadas; a presunção de legalidade; e o caráter informal dos atos.

A não extrapolação dos temas de competência estadual e municipal significa que as unidades federadas brasileiras, ao celebrarem atos internacionais, não costumam invadir temas que a Constituição Federal estabelece como sendo de competência exclusiva (art. 21) ou privativa (art. 22) da União. Em geral, os atos celebrados versam sobre: cooperação e intercâmbio comercial, tecnológico e cultural; turismo; investimentos; meio ambiente; compartilhamento de informações; educação e capacitação profissional. Mesmo nos raros casos de extrapolação dessas competências, o autor nos revela que não foram registrados desdobramentos envolvendo a implementação do ato, nem conflitos de qualquer espécie com o governo federal, uma vez que tais atos não chegaram nem sequer a produzir efeitos legais.

A duplicidade de ação entre o Estado brasileiro e suas unidades federadas diz respeito à ampla convergência entre os temas de interesse nacional e estadual/municipal. Observou-se que muitos objetivos e áreas de interesse dos atos celebrados por uma unidade federada com algum ente de outro país eram bastante similares àqueles celebrados pelo governo central brasileiro com o governo central do mesmo país. Diante dessa situação, Lessa argumenta que grande parte desses atos poderia ter sido formalizada junto aos acordos feitos pela União sob a forma de um ato executivo que seria negociado pelas unidades federadas, mas firmado pelo governo federal, que as designaria como entidades executoras. Isso não ocorre devido ao fato de o governo central não dispor de meios para divulgar sistematicamente as informações a respeito dos acordos que ele possui com outros Estados e das formalidades necessárias para o estabelecimento de parcerias internacionais entre unidades federadas.

A presunção da legalidade implica na falsa percepção, por parte de agentes públicos que atuam na área da paradiplomacia, de que os atos internacionais celebrados por eles se resumem a um mero ato de vontade, não necessitando de uma moldura jurídica que os sustente. Partindo da equivocada ideia de que a simples assinatura é suficiente para gerar

efeitos legais, os atos celebrados costumam conferir poderes e faculdades às partes como se estivessem realizando um contrato no âmbito do Direito Privado. Alguns atos chegam ainda a conter dispositivos de “solução de controvérsias”, estabelecendo a legislação e o foro que serão utilizados em caso de descumprimento dos compromissos pactuados. Na prática, no entanto, as controvérsias advindas desses atos nem sequer chegariam a ser reconhecidas por um tribunal, seja ele nacional ou internacional.

Conforme mencionado anteriormente, a ausência de um marco jurídico amplo faz com que os acordos internacionais celebrados pelas unidades federadas brasileiras não produzam efeitos jurídicos capazes de gerar direitos e obrigações entre as partes. O caráter informal desses acordos provoca algumas consequências que são apontadas por Lessa (2007, p. 126) como “carências”. Dentre elas destacamos as seguintes:

- 1) Dispersão de objetivos: Ao invés de apresentar um objetivo concreto, muitos acordos buscam abranger o maior número de temas e ações possíveis, o que resulta na perda de foco e na dificuldade em executá-los de forma eficaz;
- 2) Personalismo: O caráter informal dos acordos faz com que sua execução dependa quase que exclusivamente do compromisso pessoal de um líder local;
- 3) Descontinuidade: Diretamente associada ao personalismo, a descontinuidade na execução dos acordos ocorre porque eles carecem de institucionalidade e, portanto, dependem da vontade política das partes para serem cumpridos. As constantes mudanças de governo fazem com que os novos políticos não tenham interesse em cumprir com os acordos firmados pela gestão anterior, dificultando o estabelecimento de parcerias duradouras.

Diante das limitações legais e institucionais existentes, é cada vez mais forte a demanda das unidades federadas brasileiras por uma atuação internacional mais formalizada, havendo um forte descompasso entre o plano normativo, estabelecido pela nossa Constituição Federal, e o plano empírico, no qual as unidades federadas desempenham uma série de iniciativas externas. Esse cenário faz com que alguns autores como Prazeres (2004), Kugelmas e Branco (2005), Lessa (2007), Rodrigues (2008), Branco (2008) e Barros (2009) defendam algum tipo de reforma constitucional que venha a normatizar o instituto da paradiplomacia no Brasil, viabilizando a atuação externa direta dos governos subestatais pátrios, a exemplo do que foi feito em países como a Alemanha, a Bélgica, a Áustria e a Argentina. Nos dizeres de Branco (2008, p. 64):

O certo é que, a partir das origens do debate da participação dos entes subnacionais no cenário internacional, vários países adaptaram suas legislações para abarcar tais hipóteses, como aconteceu recentemente na vizinha Argentina. O estudo dos modelos de paradiplomacia já existentes serve de importante parâmetro para o desenvolvimento de tal prática no ordenamento jurídico brasileiro. Pode servir, inclusive, de modelo de legitimidade enquanto o debate não se aprofunda nos foros adequados.

Buscando proporcionar mais autonomia à inserção internacional dos governos não centrais brasileiros, bem como formalizar suas ações no plano externo, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) (n. 475/05)⁶¹ foi apresentada ao CN pelo Deputado Federal André Costa (do Partido Democrático Trabalhista – PDT, representante do Estado do Rio de Janeiro), na qual se acrescentava um parágrafo ao art. 23 da Carta Magna, contendo o seguinte texto:

Art. 23. [...].

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

Diplomata de carreira, André Costa justifica a importância da PEC alegando que o Brasil é uma federação trina que contém, além do Distrito Federal, 26 Estados e mais de 5.000 Municípios autônomos que interagem globalmente através de diversas iniciativas, como viagens internacionais de prefeitos e governadores; celebração de acordos de cooperação; estabelecimento de parcerias em diversas áreas; entre outras. Apesar desse grande ativismo internacional, a ausência de permissão legal e competências bem definidas faz com que as ações desenvolvidas não tenham efeitos jurídicos, sendo incapazes de criar direitos e obrigações entre as partes.

Inspirado por outras federações como a Alemanha, a Argentina, a Bélgica e a Suíça, o autor da PEC defende que a criação de um amparo legal para essa questão tende a promover o desenvolvimento econômico e comercial das unidades federadas, bem como fortalecer o federalismo, diminuir as desigualdades regionais e constituir um avanço na própria consolidação da democracia brasileira⁶².

⁶¹ Documento disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em 7 de agosto de 2014.

⁶² COSTA, André. Fortalecendo as ações internacionais do Brasil (29/3/2006). Disponível em: <<http://www.pdt-rj.org.br/colunistas.asp?id=276>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

Ao analisar a proposta, Rodrigues (2008) critica o seu conteúdo, destacando o seu caráter restritivo em comparação com as Constituições que inspiraram a sua elaboração, principalmente com relação à necessidade de autorização prévia da União.

O texto da PEC é claramente inspirado nas constituições alemã e argentina; porém, adota severas restrições inexistentes nestas: 1) as contrapartes somente poderiam ser entes subnacionais estrangeiros (descartados os Estados nacionais estrangeiros); 2) necessidade de autorização prévia da União (limitação à autonomia federativa); 3) exigência de aprovação congressual (controle legislativo federal). Comparada com seus modelos inspiradores, a proposta brasileira é fortemente restritiva à paradiplomacia.

O maior problema do texto da PEC é a exigência de autorização prévia da União. Trata-se de um limitador que fere o princípio da autonomia federativa – considerando que o texto se insere nas competências comuns –, com sério risco de inviabilizar o exercício das ações internacionais de Estados e municípios brasileiros. (RODRIGUES, 2008, p. 1020-1021).

Mesmo com suas falhas, o autor reconhece que ela possuiu o inegável mérito de promover oficialmente uma reflexão a respeito da atuação internacional formal dos governos não centrais brasileiros.

O projeto (que ficou conhecida como “PEC da Paradiplomacia”) não foi aprovado, pois o Deputado Federal Ney Lopes (do Partido da Frente Liberal – PFL, representante do Estado do Rio Grande do Norte), seu relator na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), alegou que no ordenamento jurídico brasileiro não havia nada que impedisse os as unidades federadas de celebrarem atos internacionais⁶³. Seu parecer diz o seguinte:

A sugestão da emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos acima citados não podem, hoje, celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras – e não podem exatamente porque faltaria a devida menção no texto constitucional. Discordo. Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...).

[...].

É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional. Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado, etc...). Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada). Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais.

⁶³ Parecer do relator disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+475/2005>. Acesso em 7 de novembro de 2014.

Em nosso entendimento, essa justificativa se mostrou equivocada, pois contradiz a orientação majoritária da doutrina constitucionalista brasileira e a própria consultoria jurídica do Itamaraty (PRAZERES, 2004). Ademais, o relator pareceu ignorar o fato de o princípio da legalidade possuir aplicação mais rigorosa para a administração pública do que para os particulares. Sendo assim, para que determinado ato seja legal, não basta que a lei não proíba a sua realização, mas sim que expressamente autorize a administração pública a fazê-lo.

O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal aplica-se normalmente na administração pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidente de sua vontade subjetiva, pois na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, em que será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica (MORAES, 2007, p. 771).

Diante do parecer negativo feito pela CCJ, órgão responsável por exercer o controle de constitucionalidade no processo legislativo, a PEC foi arquivada em janeiro de 2007. A respeito da discussão gerada, Barros (2009) nos informa que alguns doutrinadores apontaram para a provável inconstitucionalidade de uma Emenda Constitucional (EC) que permitisse a inserção internacional de entes federados, pelo fato de esta violar o pacto federativo, considerado cláusula pétrea da nossa Constituição conforme o art. 60, § 4º, inc. I (“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado”).

A autora, por sua vez, se mostra contrária a essa posição, argumentando que tal permissão não promoveria violação ao federalismo, mas sim a sua descentralização diante da nova realidade internacional:

Sendo, portanto, a permissão de atuação internacional de Estados membros e Municípios, uma busca por maior descentralização e não pelo fim do federalismo, não há de se aventar a inconstitucionalidade de uma eventual emenda. É preciso esclarecer que a concessão de certa margem de atuação internacional para os governos não-centrais não significa vesti-los de soberania. Trata-se, simplesmente, de ampliar suas competências, de maneira a adequar os ordenamentos normativos às novas perspectivas de um mundo que se torna cada vez mais interligado. A permissão para prática da cooperação descentralizada não leva à fragmentação do Estado Federal, se realizada com limites bem definidos. O que se vislumbra com a constitucionalização da ação internacional de entes federados é simplesmente que o federalismo se adapte aos novos tempos, como vem ocorrendo com tantas teorias e práticas relacionadas ao Estado Nacional (BARROS, 2009, p. 130).

Dando continuidade a essa discussão no plano político, outra tentativa de normatizar a atuação internacional das unidades federadas brasileiras ocorreu em 2006, através de um Projeto de Lei Complementar (PLS) n. 98/2006⁶⁴ apresentado pelo Senador Antero Paes de Barros (do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, representante do Estado do Mato Grosso) com o objetivo de regulamentar a aplicação de normas internacionais no Brasil, bem como o procedimento envolvendo a celebração, a execução, a eficácia, a aplicabilidade, a interpretação e a vigência dos tratados internacionais no país.

Durante a sua tramitação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o relator do Arthur Virgílio (do PSDB, representante do Estado do Amazonas) se manifestou pela aprovação do projeto, sugerindo um ajuste no texto de modo a incluir a expressa possibilidade de as unidades federadas brasileiras celebrarem acordos internacionais, desde que mediante prévia autorização do MRE, através dos arts. 12⁶⁵ e 13⁶⁶ (FROIO, 2015; RODRIGUES, 2011; BRANCO, 2008; BARROS, 2009). Este projeto, no entanto, foi rejeitado por unanimidade pela CCJ em maio de 2010, sob a alegação de inconstitucionalidade da matéria, sendo encaminhado para arquivamento⁶⁷.

Assim como havia ocorrido com a PEC da Paradiplomacia, o PLS n. 98/2006 foi criticado pelo fato de estabelecer que os convênios internacionais celebrados pelas unidades federadas deveriam passar por uma apreciação prévia do MRE, não informando a respeito dos critérios nem de prazo para tal (RODRIGUES, 2011; BRANCO, 2008).

Apesar de considerar esse requisito como uma importante forma de assegurar a compatibilidade dos convênios com o ordenamento jurídico e com a política externa nacional, Branco (2008) alerta para a impossibilidade prática de o MRE apreciar a totalidade dos

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=45693&tp=1>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

⁶⁵ Artigo 12 - Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores. § 1º Os convênios internacionais mencionados no caput deste artigo não serão considerados tratados internacionais. § 2º As obrigações que possam decorrer de um convênio internacional serão reguladas pela lei do Estado, Município ou Distrito Federal que o tenha firmado.

⁶⁶ Artigo 13 - Convênio internacional negociado e celebrado por entes da Federação brasileira não pode contrariar acordo-quadro do qual o Brasil seja parte. § 1º Se houver acordo-quadro pertinente, o ato negociado como objeto de convênio internacional deve constituir ajuste complementar àquele. § 2º Se não houver acordo-quadro pertinente, mas o objeto de convênio internacional conflitar com competências federais, o ato negociado deve constituir tratado.

⁶⁷ Parecer do relator disponível em:

<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=77030&tp=1>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

convênios assinados pelos 27 Estados-Membros e 5.570 Municípios⁶⁸ do país, além do Distrito Federal. Como alternativa a esse problema, o autor aponta para a necessidade de restringir a inserção internacional dos municípios através da limitação dessa competência às capitais dos estados ou da criação de um mecanismo que concentre em um só órgão a manifestação da vontade dos municípios brasileiros.

Também realizando uma avaliação do conteúdo do artigo, Rodrigues (2011) considera positivo o fato de ele abarcar todos os entes federados. No entanto, critica o fato de exigir prévia autorização do MRE, considerado como restritivo e limitador das ações internacionais desses entes. Além disso, considera que o PLS foi omissivo em não contemplar o direito de consulta ou participação das unidades federadas no processo de celebração de tratados quando estes afetarem seus interesses particulares e competências exclusivas ou comuns.

Mesmo diante da ausência de êxito das propostas apresentadas, o debate sobre a normatização da atuação internacional das unidades federadas brasileiras encontra-se longe de seu esgotamento. Atualmente, o tema encontra-se em discussão nos encontros promovidos pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República (PR) – órgão destinado a promover a interlocução entre o Governo Federal e os Estados e Municípios⁶⁹.

Um primeiro grande marco dessa discussão ocorreu por meio da realização do evento intitulado “COLÓQUIO FEDERATIVO – Cooperação Internacional Federativa: Marco legal e mecanismos institucionais”⁷⁰, sediado em Brasília em outubro de 2011, que contou com a participação de assessores internacionais de Estados, Municípios e do Governo Federal, bem como de acadêmicos nacionais e internacionais e associações municipalistas. Neste evento, buscou-se debater propostas a respeito dos avanços jurídicos e institucionais para ação internacional dos governos subnacionais (BRASIL, 2011).

Na ocasião, as unidades federadas brasileiras ressaltaram a necessidade de que fossem promovidas as seguintes ações:

⁶⁸ Dados Disponíveis em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

⁶⁹ Mais informações em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/iii-seminario-e-a-vi-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-realizados-em-macapa-ap-nos-dias-18-e-19-de-agosto/marco-juridico-saf>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

⁷⁰ Mais informações em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/coloquio-federativo-cooperacao-internacional-federativa-marco-legal-e-mecanismos-institucionais-1>>. Acesso em 25 de outubro de 2015

- 1) Articular a assinatura de um decreto presidencial para formar o marco jurídico de cooperação descentralizada;
- 2) Criar um conselho de cooperação que viesse a interromper a situação de insegurança jurídica existente e que possa amparar as suas ações;
- 3) Ampliar o diálogo com outros atores domésticos e torná-los partícipes do processo de criação do marco jurídico;
- 4) Aprimorar os quadros técnicos das unidades federadas, com participação da SAF e da ABC;
- 5) Destinar um valor dos orçamentos das unidades federadas para apoiar a cooperação descentralizada;
- 6) Capacitação dos gestores locais e da prestação de assistência técnica de estados e municípios.

Buscando atender essas demandas, a SAF apresentou, na III Reunião da Cooperação Descentralizada ocorrida no dia 21 de agosto de 2013 em Brasília, uma proposta de minuta de decreto visando estabelecer procedimentos para as ações decorrentes de um ato federal, além da proposta de criar um Fórum de Gestores (FOCID). Para elaborar a minuta de Decreto foram utilizados como base o Decreto n. 5.151/2004 do Governo Federal⁷¹; o Decreto n. 44.075/2005 do Governo de Minas Gerais; a Portaria n. 717/2006 do MRE⁷² e os Protocolos da Cooperação Descentralizada com Itália (2007) e França (2008).

Após discutir em alguns encontros os termos da minuta de decreto com as unidades federadas e demais instituições interessadas ali presentes⁷³, chegou-se a um consenso em torno da proposta durante a V Reunião da Cooperação Descentralizada ocorrida no dia 25 de março de 2014 em Recife. Assim, houve encaminhamento formal do texto final da minuta às áreas jurídicas do MRE e da Casa Civil da Presidência da República para análise.

⁷¹ Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20042006/2004/decreto/d5151.htm>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

⁷² Aprova normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-91-29-2006-12-09-717>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

⁷³ Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entre outras.

Segundo informações de agentes da SAF, a minuta de decreto encontra-se disponível apenas para acesso interno e permanece estacionada no MRE, não havendo ainda um parecer sobre o seu conteúdo.

Durante as discussões do decreto, destacaram-se alguns posicionamentos adotados por parte dos agentes públicos representantes dos governos não centrais brasileiros. Rodrigo Tavares, assessor internacional do estado de São Paulo, alegou que seu governo estadual não precisa de um marco jurídico para exercer seu papel internacional, uma vez que suas ações se baseiam no art. 23 da Constituição Federal, que versa sobre as competências domésticas dos estados, e estas não poderiam ser exercidas sem atuação externa. Por outro lado, representantes do estado do Rio Grande do Sul; dos municípios de Porto Alegre, Fortaleza, Rio de Janeiro e Osasco; e da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) se mostraram favoráveis à criação de um marco jurídico para as suas atuações internacionais. Dentre as razões apresentadas, incluem-se a legitimação da cooperação descentralizada; o fim da clandestinidade da execução das atividades internacionais; a reafirmação do papel internacional das unidades federadas; o fim das cobranças de assembleias e tribunais de contas com relação às viagens internacionais; o fim da dependência de instituições do governo federal para promover a cooperação internacional e o fim da insegurança jurídica (BRASIL, 2014).

Gilberto Antônio Rodrigues, acadêmico que participou ativamente das discussões no âmbito da SAF e elaborou um estudo encomendado pela FNP intitulado *Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada* (2011), é um dos grandes defensores do decreto. O autor desenvolve o seu argumento com base nas experiências bem sucedidas dos protocolos bilaterais de Cooperação Internacional Descentralizada que o Brasil firmou com a SAF e das resoluções emitidas pelo FCCR no âmbito do MERCOSUL.

Além de propor uma regulamentação específica para os tratados internacionais que prevejam expressamente a Cooperação Internacional Descentralizada, Rodrigues (2011) sugere também que o governo federal edite um decreto executivo para criar um órgão de interlocução e consulta formado por representantes dos governos não centrais, destinado a aprofundar as discussões e a institucionalização do tema.

A partir do diálogo intergovernamental no âmbito desse órgão, em respeito ao princípio do federalismo cooperativo e participativo, um novo decreto poderia estabelecer critérios e recomendações básicas para a realização e efetivação da CID, por parte dos governos subnacionais, uma vez que esses instrumentos estão internalizados no ordenamento jurídico brasileiro (faltando apenas a promulgação do Protocolo Brasil- França pelo Poder Executivo) e necessitam de balizas imediatas

para o seu desenvolvimento. Posteriormente, um projeto de lei específico sobre a CID poderia ser proposto, visando conferir maior estabilidade para os atos realizados sob o amparo de tratados e protocolos bilaterais, bem como de resoluções de organizações intergovernamentais e de integração, que incluíssem as unidades subnacionais em suas políticas (RODRIGUES, 2011, p. 52-53).

Enquanto a questão não avança no plano jurídico, as unidades federadas brasileiras seguem desempenhando uma série de iniciativas internacionais sem que haja um conflito direto com a Constituição Federal. Dentre elas, podemos citar o estabelecimento de escritórios permanentes ou centros de comércio no exterior; a hospedagem de representações de unidades federadas de outros países; a realização de viagens ao exterior para participar de missões, feiras ou eventos internacionais; a criação de zonas de cooperação sub-regional⁷⁴; a participação de representantes municipais e estaduais em conferências, organizações internacionais, representações diplomáticas em capitais estrangeiras e até mesmo nas missões oficiais do governo brasileiro a países estrangeiros (PRAZERES, 2004).

Nesse sentido, Prazeres (2004) destaca o descompasso existente entre o plano jurídico-formal, que limita a atuação internacional das unidades federadas; e o plano empírico, no qual as unidades federadas se relacionam com o exterior através de diversas formas.

Sob a mesma perspectiva, Froio (2015) alega que, mesmo diante das restrições estabelecidas pela Carta Magna de 1988 e dos pareceres do Itamaraty contrários aos seus compromissos internacionais firmados, esses fatores não impediram a internacionalização das unidades federadas brasileiras.

[...] estados e municípios vêm atuando em suas áreas de competência e também utilizando suas garantias constitucionais para incrementarem suas atividades de âmbito internacional, provocando adaptações na estrutura administrativa do governo federal (FROIO, 2015, p. 24).

A respeito da cooperação internacional descentralizada, Rodrigues (2011) nos informa que, mesmo predominando no Brasil o entendimento jurisprudencial e doutrinário de que as relações exteriores são uma competência exclusiva da União, a própria União criou, ao longo dos últimos anos, espaços institucionais destinados ao desenvolvimento dessa modalidade de cooperação envolvendo os governos não centrais⁷⁵. A partir de então, o autor argumenta que a

⁷⁴ A exemplo do acordo envolvendo o Codesul e a Crecenea, do qual participam províncias argentinas (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) e estados brasileiros (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)

⁷⁵ Dentre eles podemos citar a Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF), a Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), estas duas últimas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

União passa a adotar uma mudança de postura, deixando de se opor às ações internacionais dos seus estados e municípios, o que aponta para o seu gradativo reconhecimento.

Da mesma forma, Nunes (2005) alega que a posição do governo federal diante da atuação internacional das unidades federadas se alterou bastante ao longo dos anos, passando de uma postura de desconforto, em face às experiências pioneiras do Rio de Janeiro (1983) e do Rio Grande do Sul (1987), até uma postura de aceitação e reconhecimento que predomina atualmente.

Esse reconhecimento, no entanto, ocorre apenas no plano político, através da legitimidade que as unidades federadas brasileiras passam a adquirir para atuarem internacionalmente nos assuntos referentes às suas competências constitucionais. No plano jurídico, por sua vez, os compromissos celebrados ainda carecem de legalidade e segurança jurídica, o que apontaria para a necessidade de criação de um marco normativo.

Retomando a discussão a respeito da imprescindibilidade do marco jurídico para o exercício da cooperação internacional descentralizada⁷⁶ no Brasil, Rodrigues (2011) nos fornece duas respostas distintas com base na realidade do federalismo brasileiro.

A primeira delas defende que o marco jurídico não é imprescindível, uma vez que os eventuais conflitos de competência entre a União e suas unidades federadas podem ser resolvidos na esfera política, através da diplomacia federativa promovida pela Presidência e pelo MRE. Segundo o autor, a experiência brasileira tem caminhado nesse sentido, com o fortalecimento de órgãos que fomentam a interlocução e a coordenação entre os diferentes níveis da federação, a exemplo da SAF e da AFEPA.

A segunda resposta, ao contrário, defende que um marco jurídico é imprescindível porque os agentes públicos que praticam a cooperação internacional descentralizada se pautam pelo princípio da legalidade, vinculando suas ações às normas que definem o que pode ser feito, como pode ser feito e quando pode ser feito. Neste sentido, a falta de um marco jurídico gera insegurança e impede que várias ações sejam desempenhadas.

Dando prosseguimento a essa discussão, Fonseca (2013) argumenta que as unidades federadas brasileiras já possuem capacidade para firmar compromissos internacionais em assuntos de sua competência constitucional. A autora parte do pressuposto de que esses atores podem ser considerados como sujeitos parciais do Direito Internacional, pois, apesar de não

⁷⁶ Muito embora a cooperação descentralizada seja apenas uma das áreas de atuação internacional das unidades federadas brasileiras, entende-se que a sua regulamentação é prioritária pelo destaque que ela possui na agenda política dos estados e municípios, e também porque a paradiplomacia financeira já se encontra prevista na Constituição Federal (artigo 52, V).

preencherem o requisito da soberania, eles representam entidades territoriais⁷⁷. A consequência jurídica dessa condição de sujeito parcial seria a de que as unidades federadas brasileiras possuiriam apenas direitos, mas não deveres na esfera internacional.

E, novamente a questão que recai sobre os questionamentos do Direito Internacional recai também sobre o direito interno brasileiro. Ou seja, os entes federativos brasileiros apresentam-se como sujeitos de direitos ao se relacionarem com os sujeitos de Direito Internacional, mas não apresentam a qualidade de sujeitos de deveres (FONSECA, 2013, p. 174).

Em termos práticos, a condição de sujeitos de direitos na esfera internacional lhes permitiria celebrar realizar atos internacionais desde que estes não violem as diretrizes da política externa do Itamaraty. Em contrapartida, a ausência da condição de sujeitos de deveres não lhes permitiria responder internacionalmente por suas obrigações, cabendo à União fazê-lo.

Ao contrário do posicionamento majoritário da doutrina constitucionalista, que limita sua fundamentação jurídica aos arts. 21 (inc. I)⁷⁸, 49 (inc. I)⁷⁹ e 84 (incs. VII e VIII)⁸⁰ da Constituição Federal para defender a impossibilidade de as unidades federadas brasileiras celebrarem atos internacionais, Fonseca realiza uma interpretação constitucional mais sistêmica, utilizando-se dos artigos que versam a respeito da competência dos tribunais superiores e dos juízes federais como base para defender uma posição contrária.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

II - julgar, em recurso ordinário:

c) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País;

⁷⁷ “São sujeitos do Direito Internacional todos aqueles cuja atividade ou a faculdade de agir esteja regada pela ordem jurídica internacional de uma forma direta, sem intermediação de outra ordem jurídica. Assim, pode-se categorizá-los como sujeitos organizados e não-organizados, dividindo-os em sujeitos soberanos e não-soberanos, sendo os soberanos os Estados, e os não-soberanos, os sujeitos territoriais, que mais se aproximam aos Estados. Os sujeitos não-territoriais são aqueles que não possuem nem a soberania, nem o território” (FONSECA, 2013, p. 58).

⁷⁸ Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

⁷⁹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

⁸⁰ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...].

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

A previsão constitucional de litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional com as unidades federadas, na visão da autora, significaria o consentimento do Estado brasileiro perante a prática da paradiplomacia.

Com tudo isso, não se pode mais alegar, seja na academia, seja nas cortes judiciais, seja no legislativo brasileiro, seja nos executivos, seja nos ministérios, que a paradiplomacia é inconstitucional. Tanto a paradiplomacia é constitucional, quanto se comprova que os entes federativos brasileiros são atores legítimos das Relações Internacionais. Os entes federativos brasileiros são sujeitos de direitos perante o direito interno e perante o Direito Internacional, ainda que de maneira parcial e incompleta (FONSECA, 2013, p. 177).

Muito embora seja plausível o seu argumento em favor da constitucionalidade da paradiplomacia, a ausência de uma regulamentação que estabeleça os parâmetros e os procedimentos sobre os quais essa prática deve ser desenvolvida ainda gera alguns problemas.

Conforme relatado por algumas pesquisas (FONSECA, 2013; ALMEIDA, 2012; MIKLOS, 2010; LESSA, 2007), existe uma forte preocupação por parte do Itamaraty de que as unidades federadas brasileiras somente realizem atos internacionais sobre assuntos de sua competência constitucional interna e com Estados ou governos não centrais de Estados com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas, preferencialmente com base em um acordo-quadro prévio. No entanto, Lessa (2007) nos informa que alguns estados e municípios brasileiros costumam prestar contas à União somente após os atos já terem sido celebrados.

Além dessa questão, alguns estados e municípios brasileiros enfrentam dificuldades para justificar suas ações internacionais perante o Ministério Público (MP), os Tribunais de Justiça (TJs) e os Tribunais de Contas (TCs), que ocasionalmente questionam sua legitimidade (FROIO, 2015; BARROS, 2009). Esse problema foi levantado pelo município de Porto Alegre na ocasião da II Reunião de Cooperação Internacional Federativa do Brasil promovida pela SAF, quando seu representante defendeu a importância da criação de um marco jurídico para que as unidades federadas saiam da situação de “clandestinidade” na execução de suas atividades internacionais diante da cobrança das Assembleias Legislativas e dos TCs⁸¹ (BRASIL, 2012). Sobre o assunto, Barros (2009) nos informa a respeito de duas

⁸¹ Relatório disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-local-brasilia-df-1/relatorio_da_ii_reuniao_da_cooperacao_internacional_descentralizada.pdf>. Acesso em 28 de outubro de 2015.

ações civis públicas impetradas em 2008 pelo MP em Novo Hamburgo, acusando vereadores de improbidade administrativa por acompanharem o Prefeito da cidade em missões comerciais no exterior.

Diante dessas questões, parte da academia e de agentes públicos vinculados a governos não centrais brasileiros defendem algum tipo de normatização da paradiplomacia como forma de institucionalizar esta prática, aumentando a sua autonomia para atuar na esfera internacional, evitando eventuais entraves com a União e conferindo segurança jurídica aos compromissos celebrados com contrapartes estrangeiras.

Por outro lado, é preciso ressaltar que a consecução desses objetivos depende muito da forma como a normatização será feita. Nesse sentido, existe receio de que tal medida possa restringir ainda mais a paradiplomacia, tornando sua execução mais burocrática ao estabelecer, por exemplo, que todo e qualquer acordo internacional deva ser submetido à aprovação do MRE ou do CN (BARROS, 2009).

2.7 Considerações finais do capítulo

A partir da análise comparativa traçada entre o ordenamento jurídico argentino e o brasileiro no que diz respeito às possibilidades de atuação internacional de suas unidades federadas, é possível apontarmos algumas conclusões parciais.

Primeiramente, apontamos que, no caso argentino, a existência de uma norma constitucional que autorize expressamente a celebração de convênios internacionais por parte das províncias resultou de fortes pressões descentralizadoras em prol de um federalismo cooperativo. Como vimos no item 2.5, a inclusão do art. 124 na Reforma Constitucional de 1994 foi fruto do histórico embate político entre as forças centralizadoras e descentralizadoras do país, prevalecendo as últimas no contexto da redemocratização. Assim, a possibilidade de atuação internacional formal e autônoma passou a representar uma importante demanda, sobretudo por das províncias do interior, durante os trabalhos preparatórios da reforma.

No Brasil, a literatura não informa a respeito de pressões similares durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, de modo que essa discussão só passou a ganhar destaque a partir dos anos 2000, com o surgimento da PEC da Paradiplomacia e de outras tentativas de normatizar a atuação internacional dos estados e municípios brasileiros.

Observa-se ainda que as relações internacionais representam apenas uma das esferas em que o federalismo brasileiro se apresenta como mais centralizado que o federalismo argentino. É possível afirmar que as diferenças entre os processos históricos envolvendo a

formação de cada federação resultaram em importantes consequências no grau de autonomia concedido as suas respectivas unidades federadas.

A Argentina, enquanto exemplo de federação centrípeta formada a partir da união de províncias que até então eram soberanas, buscou desde o início conservar ao máximo a autonomia dessas províncias, ainda que forças centralizadoras tenham prevalecido durante os regimes autoritários. Já o Brasil, enquanto exemplo de federação centrífuga formada através de um processo no qual o Estado unitário imperial foi descentralizado com a proclamação da República, apresentou uma tendência histórica de concentração de poderes e competências na União, um vício de origem que persistiu mesmo após os avanços promovidos pela Carta Magna de 1988, dentre os quais se destaca inclusão dos municípios como entes da federação.

Outra conclusão parcial a ser apresentada é de que, muito embora não exista no ordenamento jurídico brasileiro uma norma geral capaz de legitimar todas as modalidades de atuação internacional de suas unidades federadas, algumas iniciativas já possuem respaldo jurídico. Podemos mencionar aqui a paradiplomacia financeira, prevista no art. 52, inc. V da Carta Magna de 1988 e regulamentada por outros instrumentos normativos; e a cooperação descentralizada desenvolvida com base em acordos-quadro celebrados entre o Brasil e Estados estrangeiros.

Com relação à normatização promovida pela Argentina, o fato de o art. 124 da Constituição versar sobre “convênios internacionais” de forma genérica faz com que haja um respaldo legal mais amplo, não se limitando a uma ou outra modalidade de convênio. Muito embora o referido artigo represente um importante marco jurídico para a paradiplomacia argentina, fortalecendo a atuação internacional das províncias, sua redação provoca diversas divergências interpretativas, principalmente com relação aos requisitos necessários para a celebração dos convênios internacionais.

Enquanto essas divergências não são solucionadas através de uma regulamentação, não é possível afirmar que o modelo argentino garanta uma segurança jurídica plena aos compromissos firmados pelas províncias no plano internacional. Diante da incerteza a respeito do significado exato da expressão “dar conhecimento ao Congresso Nacional”, também não é possível afirmar de forma absoluta que as províncias argentinas exerçam uma atuação internacional mais autônoma que os estados-membros brasileiros, uma vez que existe uma corrente doutrinária que interpreta a referida expressão no sentido de haver uma necessidade de que esses convênios sejam aprovados pelo Congresso, o que representaria uma forte ingerência por parte da União.

3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS E DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS EM PERSPECTIVA COMPARADA

O presente capítulo busca desenvolver uma análise comparada a respeito do processo de inserção internacional das províncias argentinas e dos estados-membros brasileiros com os objetivos de identificar e avaliar:

- 1) A trajetória e as causas desse processo;
- 2) Os eixos de atuação internacional dessas unidades federadas;
- 3) O impacto da variável “normatização constitucional” presente na Argentina e ausente no Brasil.

Sendo a Argentina uma federação dual onde existem apenas dois entes federados (União e Províncias), a análise será feita apenas nos níveis provincial/estadual e federal. Apesar da não inclusão dos municípios nesta pesquisa, faz-se necessário destacar que eles possuem grande ativismo internacional, sendo objeto de estudo de diversos trabalhos sobre paradiplomacia.

No Brasil, esses trabalhos envolvem tanto análises sistêmicas sobre aspectos gerais da atuação internacional municipal (CEZÁRIO, 2011; MATSUMOTO, 2011; VIGEVANI *et al.*, 2007) quanto estudos de caso sobre municípios específicos. O foco municipal chega inclusive a predominar sobre o estadual na agenda de pesquisa brasileira sobre paradiplomacia, de modo que um levantamento realizado pro Froio (2015) aponta para a existência de 16 trabalhos (entre artigos, teses e dissertações) sobre governos estaduais contra 31 trabalhos sobre governos municipais, sendo que 10 deles são estudos de caso sobre a cidade de São Paulo. A razão para essa discrepância, segundo a autora, é o maior dinamismo e articulação internacional dos municípios devido a fatores como a existência de diversas instituições e redes organizadas de cidades⁸²; a intensificação dos problemas urbanos e a maior proximidade dos governos municipais frente à realidade local; a condição de autonomia adquirida a partir

⁸² Federação Mundial de Cidades Unidas (1957); Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações (1981); Rede Mercocidades (1995); Programa Urbal (1995); Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (2000); Cidades e Governos Locais Unidos (2004).

da Constituição Federal de 1988; e a existência de fortes entidades de representação nacional que têm auxiliado os municípios em assuntos internacionais⁸³.

Na Argentina, apesar de haver uma forte predominância de trabalhos sobre a atuação internacional das províncias, devido ao caráter dual de seu federalismo, também é possível apontar alguns estudos que abordam a questão municipal (CALVENTO, 2014; FERRERO, 2006; ROMERO, 2004; HERNÁNDEZ, 2000).

Embora os governos locais (municípios) e regionais (estados, províncias, *länders*, regiões autônomas) muitas vezes sejam tratados de forma homogênea sob o rótulo de governos não centrais ou governos subnacionais, existem algumas diferenças no que diz respeito à inserção internacional de cada um.

Dentre elas, destacaremos aqui o fato de a paradiplomacia praticada pelas regiões possuir um foco mais econômico/comercial, na qual os estados e províncias atuam internacionalmente através da abertura de escritórios de representação comercial no exterior e da participação em missões e feiras comerciais (FROIO, 2015; PAIKIN, 2010; BUENO, 2010; SALOMÓN; NUNES, 2007), ações que se tornam possíveis graças ao maior grau de recursos financeiros presentes nesses governos (MATSUMOTO, 2011). A paradiplomacia dos municípios, por sua vez, possui um foco mais social, voltado principalmente para a cooperação descentralizada e o intercâmbio de políticas públicas, em virtude de sua maior proximidade com a população (MATSUMOTO, 2011; SALOMON; NUNES, 2007; RODRIGUES, 2004).

Partindo da concepção de governos não centrais como atores mistos, Salomón (2011) explica que a combinação das características dos atores livres de soberania e dos atores condicionados pela soberania não ocorre nas mesmas proporções entre os governos locais e os governos regionais. Os municípios são mais livres de soberania do que condicionados por ela e, portanto, suas ações se aproximam mais daquelas realizadas por movimentos sociais e redes transnacionais da sociedade civil. Com os estados e províncias ocorre justamente o contrário, o que explica o fato de suas ações serem mais parecidas com aquelas desempenhadas pelo Estado central.

Outra importante consideração a ser feita aqui é que, apesar de ser pouco relatado pela literatura sobre paradiplomacia, autores como Bueno (2010) e Maia (2012) identificam a paradiplomacia da Primeira República do Brasil (1891-1926) como um caso raro de intensa inserção internacional de governos não centrais previamente ao período da globalização

⁸³ Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Associação Brasileira de Municípios (ABM).

contemporânea. Durante esse período, os autores destacam a captação direta de recursos financeiros, por parte dos governos estaduais brasileiros, nos mercados internacionais de capitais.

Com relação à Argentina, Maia (2012) aponta que suas províncias também captavam expressivos volumes de recursos de fontes privadas internacionais, em especial no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX.

Ainda que se reconheça a importância histórica desse período, o presente trabalho se concentra na paradiplomacia contemporânea, iniciada nos anos 1980 a partir do advento de fenômenos internacionais (interdependência, a globalização e a integração regional) e nacionais (redemocratização, retomada do federalismo e promulgação de novas constituições). Em virtude das interconexões cada vez mais frequentes entre o global, o nacional e o local, não seria possível separar de forma absoluta os fenômenos ocorridos em cada nível de análise. A divisão aqui estabelecida, no entanto, se justifica por questões meramente didáticas, facilitando assim a organização da linha argumentativa que será apresentada.

3.1 Causas externas

Ao versar sobre as causas externas da inserção internacional dos governos não centrais, autores como Soldatos (1990), Duchacek (1990) e Hocking (2004) destacam a globalização e a integração regional, ambas responsáveis por aprofundar a interdependência desses atores diante do sistema internacional, exigindo uma ação reativa por parte deles. Essas causas, apesar de distintas, não podem ser concebidas de forma isolada, uma vez que a integração regional representa uma tendência do processo de globalização (MEZA, 2001).

Muito embora essas causas já tenham sido discutidas exaustivamente no capítulo 1, faz-se necessário identificar como elas ocorrem nos contextos específicos do Brasil e da Argentina, principalmente no que diz respeito ao processo de integração regional que resultou na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991.

No caso brasileiro, a confluência entre globalização e integração regional, somada a fatores nacionais como a democratização e outros que serão analisados mais adiante, é apontada como determinante para a inserção internacional dos governos não centrais.

É necessário reconhecer que o cenário internacional pós-Guerra Fria fomentou as ações internacionais diretas de governos subnacionais. Democratização, integração e globalização são processos que, ao longo do período recente (desde os anos 1980),

propiciaram experiências culminantes de política externa federativa no Brasil (RODRIGUES, 2008, p. 1025-1026).

No caso argentino não foi diferente. Somado a esses fatores, Paikin (2010) acrescenta também a ruptura das lógicas de representação nascidas a partir da revolução industrial e a incorporação do discurso empresarial à ação política própria do neoliberalismo. Consideramos, no entanto, que não há necessidade de elencar esse fator de forma separada, uma vez que ele se encontra inserido dentro do processo de globalização.

3.1.1 Interdependência global

Assim como diversos outros países, tanto o Brasil quanto a Argentina sofreram os efeitos da reestruturação de suas condições locais diante de práticas transnacionais promovidas pela globalização, fenômeno conhecido como globalismo localizado (SANTOS, 1997). Desse modo, os dois países presenciaram a crise do Estado desenvolvimentista, sendo “forçados” a promoverem ajustes estruturais em suas economias, seguindo a tendência neoliberal de abertura econômica, o que tornou suas unidades federadas mais sensíveis e vulneráveis à economia global.

Ao mesmo tempo, a diminuição da atuação do governo federal nas esferas econômica, social e financeira resultou em uma lacuna a ser preenchida pelos governos não centrais, que passaram a compensar sua maior sensibilidade e vulnerabilidade utilizando-se do ambiente externo como um cenário de oportunidades para promover o seu desenvolvimento interno.

A partir de então, existe uma tendência cada vez maior de que esses governos desenvolvam iniciativas de caráter internacional, tais como a atração de investimentos e de empresas transnacionais para atuar em seu território; o estabelecimento de parcerias com o intuito de promover a cooperação técnica e o intercâmbio de experiências em políticas públicas; e a adoção de políticas de fomento às exportações através de viagens e missões internacionais, com o objetivo de divulgar os produtos locais (MAIA, 2012; BUENO, 2010; BARROS, 2009; GIAVARINI, 2008, TUSSIE, 2004).

Intrinsecamente relacionada com a globalização, o desenvolvimento do processo de integração regional no Cone Sul promoveu a criação de novas instâncias de atuação internacional para as unidades federadas brasileiras e argentinas.

3.1.2 Integração regional

A partir da segunda metade dos anos 1980, ao mesmo tempo em que a globalização se consolidava como um importante fenômeno do sistema internacional, Brasil e Argentina iniciaram um processo de aproximação que resultou na celebração de diversos acordos de cooperação econômica e política. Dentre eles, destacam-se a Declaração de Iguazu de 1985 e a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina de 1986⁸⁴, que estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica. A partir de então, inicia-se o processo de integração regional no Cone Sul que resultaria, posteriormente, na criação do MERCOSUL em 1991, com a celebração do Tratado de Assunção.

No ano de 1988, os dois países assinaram o Protocolo Regional Fronteiriço n. 23, um acordo marco que busca o desenvolvimento da região de fronteira entre Argentina e Brasil no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica. Este protocolo foi considerado o primeiro instrumento internacional negociado e aprovado pelo Brasil que reconhece a participação de governos não centrais na política externa nacional, institucionalizando a paradiplomacia fronteiriça entre Brasil e Argentina (PRADO, 2013; NUNES, 2005; RODRIGUES, 2004; SEITENFUS, 1994).

Com isso, inicia-se a aproximação da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA Litoral)⁸⁵ com o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL)⁸⁶, através da criação da Comissão de Execução do Programa, um grupo de trabalho permanente integrado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países e por seus respectivos governos estaduais e provinciais. A partir de então, foram realizadas reuniões esporádicas envolvendo os governadores dos dois grupos sub-regionais. Com a Declaração de Passo de Los Libres, em 1995, criou-se o Foro Permanente de Governadores do CODESUL-CRECENEA, conferindo formato institucional às reuniões, que passaram a ocorrer duas vezes por ano (JUNQUEIRA, 2014; MEDEIROS, 2003).

⁸⁴ Documento disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

⁸⁵ Órgão criado em 1984, que integra as províncias de Chaco, Corrientes, Formosa, Entre Ríos, Santa Fé e Misiones com o objetivo de propor e difundir políticas comuns para fomentar as exportações da região, a integração dos setores produtivos regionais, a integração fronteiriça com os países vizinhos e a participação ativa nas decisões nacionais em matéria de comércio internacional que afetassem suas capacidades locais.

⁸⁶ Órgão criado em 1961 pelos estados do Rio Grande Sul, Santa Catarina e Paraná, através de um convênio, com o intuito de solucionar históricos problemas de desequilíbrio regional no país. O Mato Grosso do Sul foi incorporado em 1992.

Tal iniciativa foi resultado de uma série de estudos de cooperação econômica e técnica, visando, além da intensificação do turismo local, a materialização de grandes obras de infraestrutura (BRANCO, 2008). Outros objetivos envolviam ainda a identificação de complementaridades econômicas e oportunidades comerciais entre as regiões, bem como a promoção da cooperação descentralizada e da integração fronteiriça nas áreas de: infraestrutura física, educação, turismo e cultura (PRADO, 2013).

A região associativa entre o CODESUL e o CRECENEA é destacada de forma bastante positiva pela literatura que aborda a questão dos governos não centrais no MERCOSUL, sendo considerada como a mais importante experiência de cooperação inter-regional na América Latina (KUGELMAS; BRANCO, 2005); a principal articulação de governos não centrais dentro do MERCOSUL (PRADO, 2013); e a primeira iniciativa paradiplomática multilateral na América Latina, servindo de inspiração para o estabelecimento de futuras parcerias extrarregionais (LESSA, 2007).

Além desses méritos, a parceria CODESUL-CRECENEA também é apontada como uma importante forma de inserir os governos não centrais no processo de integração regional do MERCOSUL, influenciando politicamente o *modus vivendi* do bloco e promovendo sua democratização, mesmo diante dos limites impostos por seu caráter intergovernamental. Assim, cria-se uma espécie de governança regional, na qual os estados brasileiros e províncias argentinas se envolvem de forma conjunta em assuntos como infraestrutura, saúde, cultura, educação, turismo, meio ambiente, ciência e tecnologia, cooperação técnica e segurança (MEDEIROS, 2003; 2008).

Apesar de ter se consolidado enquanto instituição formal apenas em 1995, o desenvolvimento da parceria inicia-se ainda em meados dos anos 1980, demonstrando que os estados do sul do Brasil e as províncias do nordeste da Argentina já estavam engajados no processo de integração regional antes mesmo da criação do MERCOSUL, em 1991.

Para além do aspecto multilateral, o processo de integração regional do Cone Sul também promoveu importantes mudanças dentro dos governos não centrais brasileiros e argentinos, sobretudo aqueles localizados em áreas fronteiriças, estimulando a prática da paradiplomacia transfronteiriça e transregional (DUCHACEK, 1990) através de contatos formais e informais entre eles.

No caso brasileiro, um importante marco inicial da paradiplomacia no contexto da integração regional ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, durante o governo de Pedro Simon (1987-1990), com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) em 1987. Considerada a primeira secretaria estadual destinada a lidar com assuntos

internacionais no país, sua criação resultou de um projeto desenvolvido pelo internacionalista Ricardo Seitenfus, único acadêmico brasileiro detentor do título de Doutor em Relações Internacionais na época, que assumiu a responsabilidade pelo órgão (NUNES, 2005; RODRIGUES, 2004; SEITENFUS, 1994).

Até hoje a iniciativa pioneira do Rio Grande do Sul serve como estudo de caso e modelo a ser seguido por outras administrações estaduais que buscam inserir-se internacionalmente, além de oferecer uma reflexão a respeito do papel das unidades federadas na política externa brasileira. Os detalhes desta experiência estão relatados pelo próprio Seitenfus (1994). No entanto, faremos questão de pontuar alguns aspectos pertinentes aos fins do desta pesquisa.

No tocante aos objetivos da SEAI definidos no projeto que previa a sua criação, destacam-se a associação do Rio Grande do Sul aos esforços da integração regional promovidos pelo governo federal; e o rompimento com a postura centralizadora e antidemocrática do Estado brasileiro, que tradicionalmente excluía a participação dos estados-membros na elaboração e execução da política externa. Para cumprir com tais objetivos, o governo estadual deveria, primeiramente, integrar-se com a sociedade civil e os agentes econômicos estaduais, para depois transmitir seus interesses e demandas para o governo central (SEITENFUS, 1994, p. 76-77).

Observa-se aqui uma espécie de transposição da lógica intergovernamental para o plano subnacional. Da mesma forma que o Brasil define a formação do seu interesse nacional com seus atores internos para depois negociar sua posição junto aos demais países do MERCOSUL, o Rio Grande do Sul desenvolveria um processo similar em sua esfera estadual, para depois negociar com o governo central brasileiro, os demais estados da federação e até mesmo com atores internacionais, como as províncias argentinas.

Apesar dos problemas envolvendo a ausência de recursos humanos e de orçamento; os conflitos de competência e as disputas por espaço com outras secretarias; as políticas de obstrução praticadas pelo Itamaraty e pelo Departamento de Relações Consulares (DRC) da Secretaria de Justiça; e a postura de indiferença e má vontade da União para com a SEAI, o órgão desenvolveu iniciativas importantes. A principal delas foi a forte aproximação dos estados brasileiros do CODESUL (liderados pelo Rio Grande do Sul) com as províncias argentinas do CRECENEA, através da realização de diversas reuniões envolvendo não apenas os governos estaduais, como também as prefeituras dos municípios fronteiriços (SEITENFUS, 1994).

Essa aproximação gerou importantes resultados. No plano jurídico, destaca-se a possibilidade de participação formal dos estados brasileiros e das províncias argentinas no processo integracionista que estava em marcha. De modo a legitimar e regulamentar essa participação, a associação CODESUL-CRECENEA havia elaborado um projeto que, após diversas pressões internas, foi encaminhado para análise de suas respectivas chancelarias. Em novembro de 1988, durante a reunião de cúpula de Montevideu, o projeto foi aprovado por meio da assinatura do já mencionado Protocolo Regional Fronteiriço n. 23, considerado um importante marco normativo para a paradiplomacia na região.

O que parecia impossível restava conquistado; pela primeira vez na história de nossa política externa, o governo central admitia, formalmente, que estados da União exercessem, ainda que sob certas condições, atividades autônomas de caráter internacional. A partir da assinatura do Protocolo 23, nove estados e províncias dos dois países poderiam promover seus interesses externos mútuos sem se remeterem às chancelarias (SEITENFUS, 1994, p. 86).

No plano econômico, destaca-se a assinatura do Protocolo n. 22, que seria ratificado mais adiante pelo Tratado de Assunção, dispondo sobre a diminuição das tarifas alfandegárias para a circulação de produtos agroindustriais de origem primária entre Brasil e Argentina. Apesar de inicialmente criticado por setores econômicos arcaicos; pelos políticos da direita gaúcha; pela opinião pública; e pelo próprio governador Pedro Simon, sob a alegação de que o Rio Grande do Sul se tornaria apenas um corredor de passagem entre Buenos Aires e São Paulo, o referido protocolo rendeu efeitos positivos no futuro.

Aponta-se que a aproximação comercial com a Argentina fez com que o Rio Grande do Sul alcançasse, em 1993, a segunda posição no *ranking* das exportações brasileiras, atrás apenas de São Paulo. No ano seguinte, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico divulgou que as exportações gaúchas para os países membros do MERCOSUL haviam crescido 68,52% em 1993. Com a divulgação desses dados e com o reconhecimento de que o MERCOSUL só trouxe benefícios à economia gaúcha, a atuação da SEAI passou a ser elogiada por aqueles que outrora a haviam criticado (SEITENFUS, 1994).

No plano político, além dos frequentes encontros com governadores provinciais argentinos, Pedro Simon chegou a ir à Buenos Aires para conversar diretamente com o recém-eleito presidente Carlos Menem, buscando ressaltar a importância do processo de integração entre Brasil e Argentina, pois havia um receio de que este pudesse ser prejudicado com a transição presidencial argentina (RODRIGUES, 2004).

Diante desses relatos, é possível alegar que, além do seu caráter pioneiro, a atuação internacional do Rio Grande do Sul através da SEAI possuiu o mérito de antecipar-se à criação do MERCOSUL, colocando o estado como protagonista das iniciativas integracionistas que estavam se desenvolvendo.

Assim como o contexto da integração regional influenciou na criação da SEAI, a província argentina de Misiones também aproveitou-se de sua experiência como parte ativa do acordo entre o CRECENEA e o CODESUL e da criação do MERCOSUL, quando a província passou a desenvolver atividades no âmbito da integração regional de forma sistemática, para criar um espaço institucional dedicado a trabalhar com o tema.

Dessa forma, é criada, em 1991, a *Subsecretaría* (com status de Secretaria) de *Comercio Exterior e Integración* (SUCEI), vinculada ao *Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual y Comercio Exterior e Integración*. Tal iniciativa de Misiones representou um marco para a paradiplomacia argentina, ao estabelecer, pela primeira vez no país, um espaço institucional destinado exclusivamente a lidar com assuntos internacionais. Dentro da SUCEI, é criada ainda a direção CRECENEA-MERCOSUL para lidar com os temas referentes ao bloco e aprofundar a vinculação com os governos não centrais dos países vizinhos, que passaram a fazer parte de um projeto comum (PAIKIN, 2010).

A atuação do órgão envolve quatro grandes áreas (IGLESIAS, 2005):

- 1) Promoção das exportações;
- 2) Inteligência comercial;
- 3) Assessoramento ao setor privado em matéria de legislação e comércio exterior, além de cursos de capacitação a empresários; e
- 4) Relações institucionais envolvendo a gestão perante organismos nacionais e internacionais, bem como a recepção de delegações estrangeiras.

Segundo Paikin (2010), apesar de a província de Misiones já possuir contatos anteriores com os países vizinhos pelo fato de fazer fronteira com o Brasil e com o Paraguai, a criação da SUCEI e da direção CRECENEA-MERCOSUL formalizou e aprofundou esses contatos, passando a desenvolver ações mais concretas como a celebração de acordos fronteiriços e aduaneiros com os governos locais vizinhos.

Em entrevista realizada por Paikin com o responsável pela SUCEI na época, Sergio Conde, este ressalta o pioneirismo e o protagonismo de Misiones no âmbito da paradiplomacia transregional e transfronteiriça:

En un principio se pensó que las relaciones históricas con los vecinos tendrían una suerte de reconocimiento, legalizando el intercambio que se realizaba de hecho, sea éste comercial, turístico o migratorio. Y aunque luego no fue así, desde el año 1991, la provincia buscó firmar acuerdos con los Estados vecinos en materia de infraestructura, energía, intercambio comercial y turismo (CONDE apud PAIKIN, 2010, p. 89).

Além do Rio Grande do Sul e de Misiones, outros estados e províncias passaram a desenvolver ações internacionais. Inicialmente, observou-se maior protagonismo daqueles localizados em áreas de fronteira, pelo fato de eles serem os mais afetados pelo aumento da interdependência regional. Esse fator é apontado por Soldatos (1990) como uma importante determinante externa da paradiplomacia, uma vez que a proximidade geográfica e demográfica, as afinidades culturais e as complementariedades econômicas ajudam a promovê-la.

Factors of regional interdependence are also important external determinants of paradiplomatic activity. These factors take two principal forms. First, geographic and demographic proximity, environmental interdependence, cultural affinities, and economic complementarity – micro-regional factors – lead to transregional or transborder international co-operation and paradiplomacy (SOLDATOS, 1990, p. 48-49)

Mesmo sem uma secretaria específica para lidar com assuntos internacionais, os demais membros do CODESUL-CRECENEA se aproveitaram dos Comitês de Fronteira criados a partir do Protocolo n. 23 para aprofundar as relações entre si. Um ponto em comum entre eles é a distância dos centros políticos (Brasília e Buenos Aires), o que gerou, historicamente, um sentimento de omissão por parte dos respectivos governos centrais diante dos problemas da região. A paradiplomacia transfronteiriça, portanto, passa a ser vista como uma alternativa a essa omissão (PRADO, 2013; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010; COLACRAI; ZUBELZU, 2004; SEITENFUS, 1994). Essa modalidade de paradiplomacia busca atuar em questões envolvendo assuntos típicos das áreas de fronteira, como o fluxo de pessoas e bens; a gestão de projetos comuns; a formação de arranjos produtivos locais binacionais; o compartilhamento de infraestrutura e serviços públicos; entre outros.

*Los Comités de Frontera han servido para revalorizar, dentro de los acotados alcances de su accionar, la cooperación en áreas fronterizas, alejando las visiones de tensión y desconfianza. En el caso de Argentina ha significado implementar un esquema jurídico-político que posibilita a provincias y municipios conectarse con el país vecino. En su esencia, fueron concebidos como organismos destinados a proporcionar soluciones ágiles a los problemas del tráfico fronterizo y a promover la cooperación en las áreas de frontera. Fueron establecidos con una **doble finalidad**: regular operativamente el tránsito fronterizo de vehículos, mercaderías y personas, y coadyuvar a la promoción del desarrollo del área con **iniciativas de integración fronteriza**, incorporando nuevos temas relacionados con situaciones*

específicas de comercialización, agricultura, salud y educación en respuesta a inquietudes planteadas por los pobladores locales; e incluso, en ocasiones, actuando como foro para el estudio de situaciones que excedían sus competencias y que luego se llevaban a los ámbitos competentes (COLACRAI; ZUBELZU, 2004, p. 159, grifo nosso).

3.1.3 A criação do Mercado Comum do Sul e as assimetrias regionais

Após a criação do MERCOSUL, através do Tratado de Assunção em 1991, o processo de integração regional seguiu avançando, sobretudo a partir de 1994, com a aprovação da Tarifa Externa Comum (TEC) a ser aplicada às importações extrazona e a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu as bases institucionais do bloco. Esses eventos contribuíram para o aumento da interdependência, não apenas entre governos não centrais fronteiriços, mas entre todos os demais.

Ao promover gradativamente a eliminação das barreiras alfandegárias, a integração dos mercados e o aumento dos fluxos comerciais entre os Estados Partes, o MERCOSUL afetou profundamente as estruturas produtivas dos estados-membros brasileiros e das províncias argentinas, ainda que de formas diferentes. Com relação a essas diferenças, é possível identificarmos a existência de alguns padrões que se repetem nos dois países.

Com relação ao estado de São Paulo, observou-se que, apesar de ser a principal unidade federativa do Brasil em termos de produção e população, e de ser um grande exportador de produtos manufaturados para o MERCOSUL, seu governo apresentou baixo grau de ativismo perante o bloco. Em pesquisa realizada por Karina Mariano (2002), a autora demonstra certa surpresa diante desse fato, pois esperava-se uma ação mais propositiva por parte do governo paulista devido ao grande intercâmbio comercial que ele possui com os países do MERCOSUL. Nesse sentido, a autora revela que:

Contrariamente ao que imaginávamos – em virtude das condições estruturais do Estado de São Paulo e do contexto internacional favorável à emergência das unidades subnacionais – a análise das atas das reuniões do Conselho Mercado Comum (CMC) e do Grupo Mercado Comum (GMC), juntamente com análise de notícias de jornais, não permite identificar o Estado de São Paulo enquanto ator subnacional ativo no contexto do MERCOSUL, ou do governo estadual enquanto um possível interlocutor dos interesses paulistas. Nossa perspectiva era identificar mudanças na formulação da agenda política ou de adaptação organizacional do Governo de São Paulo, verificamos que, pelo menos nos últimos dez anos, a administração estadual paulista não desenvolveu atividades significativas com relação ao MERCOSUL ou com relação à integração latino-americana. Para um importante membro do governo paulista, o MERCOSUL é visto como uma experiência comercial que tem seu ponto central na ação das empresas privadas e o governo intervém para resolver eventuais impasses (MARIANO, 2002, p. 385).

Na mesma publicação, a autora levanta a hipótese de que São Paulo não necessita participar diretamente das negociações do MERCOSUL porque sua intervenção ocorre no plano doméstico, através de seu elevado poder de influência perante o governo federal. Essa hipótese é corroborada posteriormente por Medeiros (2010), quem aponta para uma hegemonia do referido estado no âmbito da política externa brasileira. O baixo envolvimento da administração estadual paulista com assuntos vinculados à integração regional e à paradiplomacia, de forma geral, é explicado pelo fato de o governo paulista adotar uma estratégia que visa atuar perante o governo federal, fazendo uso da sua força política e econômica para ter suas demandas atendidas no plano externo.

Dentro del escenario de Brasil y del Mercosur, reforzar la actividad de la constituent diplomacy⁸⁷ parece haber sido la opción del estado de São Paulo. Si bien otros estados –entre ellos la propia ciudad de São Paulo– se han mostrado sensibles a una acción paradiplomática, el gobierno estatal, stricto sensu, no parece estar –en alto grado y de forma sistemática– interesado en movilizar sus instituciones con el fin de proyectar internacionalmente al Estado [...]. A pesar de la importancia del Mercosur, en cuanto destino de las exportaciones paulistas de productos con alto valor agregado (MEDEIROS, 2006: 62), el Ejecutivo paulista parece enfocar sus esfuerzos en una actuación junto a las autoridades de Brasilia (MEDEIROS, 2010, p. 171-172).

No contexto argentino, a postura adotada por Buenos Aires, principal província exportadora do país, se mostra bastante similar. Em pesquisa realizada por Paikin (2010, p. 160), observou-se uma “desídia” em termos de interesse e ativismo político de seus governadores com relação ao MERCOSUL, muito embora o bloco seja o principal destino comercial de suas exportações. Ao questionar esse fato perante agentes públicos e políticos provinciais, o autor ouviu respostas no sentido de que eles não têm grandes interesses em participar das reuniões do MERCOSUL, pois já se sentem representados pelos funcionários da *Cancillería*. A convergência de interesses entre Buenos Aires e o governo central argentino faz com que não haja interesse por parte do governo provincial em desenvolver algum tipo de protagonismo internacional ou construir uma agenda própria que impulse a paradiplomacia. Tampouco existem pressões sociais para isto, uma vez que os principais setores da sociedade civil bonaerense costumam reportar suas demandas e reivindicações diretamente à *Cancillería*, sem intermédio do governo provincial.

Habiendo recorrido la historia de la provincia de Buenos Aires en relación al

⁸⁷ Conceito desenvolvido por Kincaid (1990), conforme já discutido no item 1.3.1. No contexto brasileiro, pode ser interpretado como sinônimo de “diplomacia federativa”, termo cunhado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1995) e difundido por autores como Rodrigues (2004), Prazeres (2004) e Vigevani (2006).

MERCOSUR, la primera conclusión a la que se puede arribar es que su acción, o mejor dicho, su falta de acción, tiene que ver, antes que con un desarrollo propio, con la particular relación de la política y la sociedad bonaerense con respecto al gobierno nacional. Como ha quedado claro, existe una profunda dificultad, tanto por parte de los políticos y funcionarios como por parte de los sectores productivos, por construir su particularidad y sus referentes propios dentro del marco de la política nacional, y una permanente búsqueda de entender los intereses del conjunto del Estado como una réplica de los propios. En este marco, el desarrollo de la paradiplomacia en tierras bonaerenses no ha dado los frutos esperados según la idea, planteada por Schiavon (2006), de que a mayor nivel de producto interno, mayor participación internacional (PAIKIN, 2010, p. 166-167).

Apesar de neste item estarmos discorrendo a respeito das causas externas da paradiplomacia brasileira e argentina, as estratégias de inserção internacional de São Paulo e Buenos Aires nos permitem identificar também uma importante causa doméstica da paradiplomacia: a assimetria entre as unidades federadas.

Soldatos (1990) argumenta que esse fator, ao criar a ideia de que a política externa é um produto das elites dominantes situadas em uma ou mais unidades federadas que concentram as forças política, econômica e demográfica do país, constitui uma importante motivação para a paradiplomacia, que passa a representar uma alternativa para o atendimento dos interesses das unidades federadas menos poderosas no plano internacional.

A hipótese de Soldatos (1990) se mostra presente tanto no caso brasileiro (FROIO, 2015; MEDEIROS, 2010; RODRIGUES, 2004) quanto no caso argentino (PAIKIN, 2010; SAFAROV, 2009; ZUBELZU, 2008), conforme verificaremos adiante.

Ao analisar os impactos do MERCOSUL na política econômica de estados brasileiros de diferentes regiões (São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia), Medeiros (2006) observou que a divisão centro-periferia se faz presente dentro do Estado brasileiro. Na sua visão, as articulações entre atores políticos e econômicos não envolvem apenas os respectivos interesses de cada um, mas também as hierarquias de poder entre eles.

Feito essa constatação, o autor argumenta que a definição do interesse nacional é pautada principalmente pelo eixo Sudeste-Sul, em função de sua centralidade político-econômica. Os estados do Nordeste, portanto, encontram-se em uma posição marginalizada dentro da estrutura federativa brasileira, o que repercute negativamente em sua capacidade de influenciar o processo integracionista do MERCOSUL.

Todavia, constata-se, globalmente, um federalismo não cooperativo que se mostra danoso aos entes subnacionais. Ele é marcado por uma débil *constituent diplomacy* onde o ator central concentra o poder de concepção e implementação das políticas públicas de caráter internacional. Ela responde, essencialmente, aos interesses da matriz de desenvolvimento nacional, calcada em grande parte, nos interesses dos entes infra-estatais mais ricos – o centro – em detrimento dos menos favorecidos – a

periferia. Além disso, o que se verifica é a hegemonia de uma integração negativa, mormente ancorada na supressão de obstáculos, sobre uma integração positiva, baseada em ações pró-ativas de criação de novos mecanismos institucionais (MEDEIROS, 2006, p. 64).

Importante ressaltar, contudo, que a condição periférica de estados nordestinos não significa dizer que eles não possam extrair proveitos do processo de integração regional. Nesse sentido, Medeiros (2006) identifica que Pernambuco apresentou alguma semelhança com São Paulo no que diz respeito aos efeitos causados pelo MERCOSUL. Ambos estados aumentaram suas exportações para os países do bloco e foram favorecidos pelos termos de intercâmbio, tendo em vista a presença de bens de maior valor agregado. Apesar dos ganhos comerciais, no entanto, o autor faz a ressalva de que o MERCOSUL não trouxe melhorias estruturais para Pernambuco, uma vez que o estado continua apresentando uma estrutura produtiva com pouco dinamismo em comparação ao eixo Sudeste-Sul.

Também analisando os impactos do MERCOSUL nas diferentes regiões brasileiras, Maia e Farias (2006) nos relevam seu caráter desigual e assimétrico. As regiões Sul e Sudeste apresentaram resultados muito positivos, uma vez que passaram a exportar cada vez mais produtos manufaturados para os países do bloco. A região Nordeste, por sua vez, ampliou o seu déficit comercial, tornando-se um “importador líquido crescente de produtos provenientes do bloco” (MAIA e FARIAS, 2006, p. 45).

Segundo os autores, um importante fator que explica essa desigualdade é o caráter geopolítico e estratégico do MERCOSUL, cujo surgimento resultou de uma opção de *public policy*, que buscava substituir a postura de conflito e concorrência com relação à Argentina por uma nova postura de cooperação e integração. Sendo assim, a criação do bloco foi negociada e articulada dentro dos círculos fechados da diplomacia, não envolvendo um amplo debate nacional que incorporasse o empresariado e os governos estaduais nas discussões.

Essa análise também é feita por França (2011), quem argumenta que, apesar do aumento do interesse de outros atores pela política externa no contexto da integração regional, os processos envolvendo as negociações e a tomada de decisão foram estritamente conduzidos pelos governos centrais e suas respectivas burocracias.

Ao se analisar quais têm sido os procedimentos de tomada de decisão mais persistentes, o que se pode sustentar é que, apesar da politização da política externa gerada pela importância crescente das dinâmicas de integração regional sobre as realidades domésticas, o aumento do interesse por parte de atores estatais ou não-estatais tradicionalmente aliados do processo de tomada de decisões não significou a democratização política desse processo (FRANÇA, 2011, p. 336).

Excluídos desse processo, os governos não centrais tiveram que se adaptar à inserção brasileira no MERCOSUL. No caso daqueles que foram afetados de forma negativa, ações externas foram desempenhadas para compensar os prejuízos causados pela política externa nacional. A concepção de que o governo federal seria incapaz de atender os seus interesses locais fez com que muitos estados patrocinassem por conta própria sua interlocução com o meio internacional, buscando expandir suas exportações e atrair investimentos sem ter que depender do Estado central.

Nesse sentido, Maia e Farias (2006) apontam o Ceará como um exemplo bem-sucedido de estado periférico que foi afetado negativamente pelo MERCOSUL e por outras decisões da política nacional, mas que conseguiu exercer uma importante atuação externa autônoma para compensar tais prejuízos. Mesmo localizado em uma das áreas mais atrasadas e isoladas do país, o referido estado assumiu um papel de destaque em termos de paradiplomacia, buscando o exterior para superar o seu subdesenvolvimento e internacionalizar sua economia através da ampliação do acesso aos fluxos de comércio, turismo, investimento, financiamento, tecnologia e cooperação técnica.

Diante do fato de o MERCOSUL não contemplar os interesses mais relevantes para as regiões Norte e Nordeste, a paradiplomacia permite que os estados dessas regiões procurem e estabeleçam laços com outros mercados internacionais que lhes ofereçam maiores vantagens. O Ceará, por exemplo, converteu-se em uma “privilegiada porta de entrada e saída do comércio exterior brasileiro, sobretudo para mercados do entorno atlântico do Nordeste do Brasil (América do Norte, Península Ibérica, Caribe e África)” (MAIA e FARIAS, 2006, p. 110).

Assim como no caso do Rio Grande do Sul, o sucesso da paradiplomacia no Ceará foi conquistado, em grande parte, graças à criação de um espaço institucional dentro da burocracia estadual, gerenciado por profissionais competentes e habilitados para desenvolver ações internacionais. Desse modo, a criação da Assessoria Internacional para Assuntos Internacionais (com *status* de Secretaria) em 1995, núcleo estratégico e operacional da paradiplomacia cearense, sob responsabilidade de José Nelson Bessa Maia, exerceu importante papel em seu processo de internacionalização (MAIA, 2015). A importância da institucionalização e de um corpo técnico qualificado também é destacada por Vigevani (2002), quem aponta para a necessidade de desenvolvimento de instâncias e de quadros capacitados para o exercício da paradiplomacia, envolvendo atividades de planejamento; formulação estratégica; implementação; acompanhamento e avaliação das ações internacionais desenvolvidas pelos governos não centrais.

Na Argentina, a condição periférica da região Noroeste⁸⁸, que possui os menores índices de desenvolvimento do país, fez com que a paradiplomacia surgisse como alternativa a sua situação de marginalidade econômica e baixíssimo poder de influência perante o governo central (SAFAROV, 2009). Aponta-se também que a marginalidade econômica dessa região foi acentuada com a criação do MERCOSUL. Enquanto a situação geográfica favorável fazia com que as províncias do Nordeste argentino concebessem a integração regional de forma positiva, identificando nela um meio para a superação de sua posição periférica em relação à política e à economia nacional, as províncias do Noroeste argentino consideravam o MERCOSUL como sinônimo de pobreza, angústia e desemprego. Existia um medo generalizado de que a extinção das barreiras aduaneiras, que até então haviam protegido o mercado interno, faria com que essas províncias sofressem uma invasão de produtos brasileiros, uma vez que suas empresas não seriam capazes de competir em condições de igualdade com o Brasil, considerado um “gigante comercial” (PAIKIN, 2010, p. 75).

Dentre essas províncias, a postura temerária se mostrava bastante evidente em Tucumán, que se sentia ameaçada diante da provável desestruturação de sua economia baseada essencialmente na produção de cana de açúcar. Além de serem mais produtivas, as plantações brasileiras eram subsidiadas pelo governo federal através de um programa de incentivo à produção de etanol, o que acentuava ainda mais as assimetrias existentes. Diante dessa ameaça, os representantes de Tucumán no Congresso Nacional tentaram de todas as formas intervir nas negociações em curso e defender seus interesses perante o governo central, prática considerada por Paikin (2010) como uma modalidade indireta de paradiplomacia, através da busca de influência na formação da posição nacional⁸⁹.

O tema ganhou repercussão nacional, opondo o Congresso Nacional em dois blocos: protecionistas e liberais. Ao final, prevaleceu a posição protecionista, que conseguiu sustentar o regime de exceção para o setor açucareiro até 2005. Para Paikin (2010), o que mais influenciou nessa questão foi a rejeição total por parte de Tucumán em aceitar qualquer outro acordo, diante da grande hostilidade com que sua sociedade enxergava o MERCOSUL. O clamor popular regional ganhou visibilidade nacional através de matérias publicadas nos

⁸⁸ Composta pelas províncias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero e Tucumán.

⁸⁹ Essas ações indiretas se assemelham bastante com a diplomacia federativa abordada no item 1.3.2, na qual os governos não centrais atuam internacionalmente através do governo central, influenciando na formulação da política externa nacional. No entanto, o termo diplomacia federativa é mais apropriado para classificar as ações indiretas no âmbito do poder executivo, através de órgãos específicos criados para promover a articulação entre a União e suas unidades federadas.

jornais *Diario La Nacion*⁹⁰ e *Clarín*⁹¹ alertando para os efeitos devastadores da abertura comercial.

Importante frisar aqui que, apesar de Tucumán ter assumido o protagonismo em defesa da proteção do setor açucareiro, o tema afetava diretamente outras províncias produtoras, como Jujuy e Salta. Ademais, essa reivindicação ganhou também o apoio de províncias não produtoras de cana de açúcar, pois estas consideravam que a solução protecionista abriria um importante precedente para a futura inclusão de outros produtos sensíveis ao regime de exceção. Em contrapartida, províncias com indústrias mais competitivas como Buenos Aires e Mendoza consideravam que as negociações envolvendo listas de exceção representavam um grande entrave para a chegada de seus produtos ao mercado consumidor brasileiro.

Conforme nos relata Paikin (2003), a inclusão de produtos ao regime de exceção passou a ser utilizado como moeda de troca entre as províncias argentinas. Essa estratégia foi criticada por muitos políticos favoráveis à integração regional e à abertura comercial. A frase do deputado nacional Carlos Raimundi, da provincia de Buenos Aires, resume a crítica de que o protecionismo em determinados setores da economia era prejudicial à nação argentina como um todo.

[...] si para salvar una economía regional como el azúcar, ponemos trabas proteccionistas que después se pueden expandir a otros sectores del comercio bilateral como el trigo o lácteos, no es muy beneficioso para la nación. Y este problema ha sido tenido en cuenta por los legisladores (RAIMUNDI apud PAIKIN, 2003, p. 61).

A questão do açúcar serve para ilustrar o quão complexo é o processo de negociação e barganha entre os atores domésticos para a formação do interesse nacional, segundo os pressupostos da teoria intergovernamentalista (MORAVCSIK, 1993). A ausência de interesses nacionais fixos e pré-determinados pelo Estado permite que, em determinadas circunstâncias, os interesses de uma província com baixa expressão política e econômica (Tucumán) possa se sobrepor aos interesses da província mais desenvolvida e influente do país (Buenos Aires). A formação do interesse nacional em defesa do protecionismo, feita com base na análise dos custos e benefícios da integração, gerou impactos diretos no âmbito do MERCOSUL, uma vez que esse interesse passou a ser defendido pelo governo argentino nas negociações com os outros países do bloco.

⁹⁰ Matéria intitulada “El azúcar se debate dentro del Mercosur”. 13 de septiembre de 1997. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/200244-el-azucar-se-debate-dentro-del-mercosur>.

⁹¹ Matéria intitulada “Temores y advertencias por el azúcar”. 13 de julio de 2000. Disponível em: <http://edant.clarin.com/diario/2000/07/11/e-02007.htm>.

Segundo Paikin (2010), a situação começou a ganhar novos contornos quando Lula e Néstor Kirchner assumem as presidências de Brasil e Argentina em 2003, momento em que os dois países voltam suas atenções para o fortalecimento do MERCOSUL, em oposição à proposta dos Estados Unidos da América (EUA) de instituir a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Ao buscar promover o Brasil como um líder regional e construir uma sólida aliança com a Argentina, o Governo Lula chegou à conclusão de que o conflito açucareiro gerava mais inconvenientes que benefícios, ainda mais diante do fato de o mercado argentino ter sido bastante reduzido com a crise de 2001. Buscando resolver esse impasse, o Brasil propôs que os produtores tucumanos abandonassem o açúcar e passassem a produzir etanol em parceria com o setor sucroalcooleiro paulista. Inicialmente, a proposta gerou repercussão negativa dentro de Tucumán, pois foi considerada como um ato de exacerbada ingerência brasileira em assuntos internos da província.

Com o passar do tempo, no entanto, os produtores, acadêmicos e agentes públicos de Tucumán começaram a perceber a existência de uma alteração real da matriz energética mundial rumo à produção de etanol. Além disso, a sanção da lei nacional de biocombustíveis garantia à província a possibilidade de conseguir importante margem de lucro dentro do país. Desse modo, a produção de açúcar passou a ser gradativamente substituída pela produção de etanol. A progressiva redução da dependência do açúcar, fez com que o governo de Tucumán adotasse uma nova postura com relação ao MERCOSUL, substituindo a confrontação pela cooperação. Somado a esse fator, o alinhamento do governo provincial com o governo central, a partir de 2003, facilitou a execução de ações concretas da província dentro do bloco. Essa mudança de postura é identificada nos dizeres de José Vitar, Secretário de Relações Internacionais da Província de Tucumán:

La sensación de miedo se fue y de pronto este espacio geográfico, político, cultural denominado MERCOSUR, comenzó a verse como una oportunidad de colaboración y Tucumán empezó a pensar que tenía un lugar, su lugar, en el proceso de integración⁹²

Assim como a proximidade geográfica e econômica das províncias do Nordeste da Argentina (CRECENEA) haviam possibilitado o estabelecimento da parceria com os estados do Sul do Brasil (CODESUL), a condição periférica e o baixo desenvolvimento econômico impulsionou a aproximação das províncias do Noroeste argentino com os estados do Nordeste brasileiro. Cientes de que compartilhavam características e problemas similares, as duas

⁹² Entrevista realizada por Paikin (2010) em 3 de novembro de 2009.

regiões buscaram se associar para desenvolver estratégias conjuntas de promoção do desenvolvimento e superação das desigualdades regionais.

A província de Tucumán assumiu o protagonismo dessa iniciativa, promovendo o *Primer Encuentro de Gobernadores del Noroeste Argentino con sus pares del Nordeste Brasileiro*⁹³, ocorrido nos dias 18 e 19 de maio de 2007, na cidade de San Miguel de Tucumán. Acompanhados por representantes nacionais de ambos os países, os representantes estaduais e provinciais ali presentes⁹⁴ definiram três eixos de ação conjunta: cooperação universitária, desenvolvimento regional e turismo.

Posteriormente, Tucumán é eleita como sede da XXXV Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL, ocorrida em 1º de julho de 2008⁹⁵. No mesmo ano, também é indicada por consenso entre os governadores brasileiros e argentinos para coordenar o Comitê de Governadores do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do Mercosul (FCCR)⁹⁶.

Em um *ranking* elaborado por Paikin (2010; 2011), com base em indicadores objetivos⁹⁷, Tucumán foi considerada a província argentina com maior atuação junto ao processo de integração regional, conseguindo uma pontuação de 4,5 pontos em um total de 5,0 possíveis. Além dela, outras duas províncias do Noroeste argentino (Jujuy e Catamarca) apresentaram alto índice de vinculação com o MERCOSUL, atingindo uma pontuação de 4,0 pontos. O autor alega que o ativismo dessas províncias no âmbito regional é explicado por dois fatores: alta vulnerabilidade comercial perante o bloco e situação periférica no cenário político-econômico nacional. O primeiro faz com que haja uma maior necessidade em

⁹³ Ata do encontro disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercopol/presidencias-pro-tempore/pptp-2007/ii-reuniao-de-coordenadores-do-fccr-pptp-2007/anexo-xi/>>. Acesso em 30 de outubro de 2015.

⁹⁴ Do lado brasileiro, participaram do encontro o ministro de Relações Institucionais do Brasil, Walfrido dos Mares Guía, e os governadores brasileiros dos estados da Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Maranhão, Sergipe, Piauí, Alagoas e Paraíba. Do lado argentino, participaram os governadores de Tucumán, Jujuy, Santiago del Estero, Chaco, a vice-governadora de Catamarca e o vice-governador de Salta. Também estiveram presentes agentes públicos nacionais como Rafael Follonier (Sec. de Províncias), Raquel Kismer de Olmos (Sec. Asuntos Municipales), Miguel Peirano (Sec. de Industria, Comercio y PyME), Jorge Mayoral (Sec. de Minería), Juan Mariotto (Subsec. de Comunicación) e Carlos Álvarez (Pte. de la Com. de Representantes Permanentes del MERCOSUR).

⁹⁵ Declaração final disponível em: <<https://mrecic.gov.ar/node/33045>>. Acesso em 30 de outubro de 2015.

⁹⁶ MERCOSUL/FCCR /ATA N° 02/08 - IV REUNIÃO ORDINÁRIA DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS. Disponível em: http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/acta_iv_fccr.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2015.

⁹⁷ I) Existência de um espaço institucional no âmbito do executivo provincial destinado à integração regional ou assuntos internacionais de forma geral; II) Existência de uma comissão legislativa permanente vinculada aos temas do MERCOSUL; III) Participação no FCCR; IV) Participação no Parlamento do MERCOSUL; V) Cooperação horizontal em iniciativas de integração sub-regional no MERCOSUL.

participar das decisões e das discussões do MERCOSUL, enquanto o segundo atua no sentido de impulsionar iniciativas autônomas através da paradiplomacia.

Retomando a questão dos diferentes impactos causados pelo MERCOSUL no contexto das assimetrias regionais entre os estados-membros brasileiros e as províncias argentinas, o quadro abaixo sintetiza a existência de alguns padrões identificados.

Quadro 3 – Os impactos do Mercado Comum do Sul diante das assimetrias regionais.

Unidade Federada	Distância Geográfica dos Demais Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Impactos Iniciais Causados pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Poder de Influência Perante o Governo Federal	Estratégia de Inserção Internacional
Rio Grande do Sul (BRA)	Fronteiriça (ARG e URU)	Positivos	Médio	Paradiplomacia Regional
São Paulo (BRA)	Média	Positivos	Alto (centro econômico)	Via Governo Federal
Ceará (BRA)	Distante	Negativos	Baixo (periferia econômica e política)	Paradiplomacia Global
Misiones (ARG)	Fronteiriça (PAR e ARG)	Positivos	Médio	Paradiplomacia Regional
Buenos Aires (ARG)	Próxima	Positivos	Alto (centro político e econômico)	Via Governo Federal
Tucumán (ARG)	Média	Negativos	Baixo (periferia econômica e política)	Paradiplomacia Regional

Fonte: Dos autores.

3.1.4 O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercado Comum do Sul

O envolvimento cada vez maior dos governos não centrais brasileiros e argentinos em assuntos referentes à integração regional fez com que surgissem pressões para que eles fossem incorporados ao processo decisório do MERCOSUL.

Para Vigevani (2002), o caso do açúcar foi emblemático para ilustrar a dificuldade em compatibilizar os diversos interesses dos diferentes estados e províncias, de modo que a ausência de instâncias regionais capazes de incorporar esses atores fez com que Tucumán tivesse que se dirigir ao seu respectivo Estado central, o que trouxe prejuízos para o avanço da integração como um todo. Caso tais instâncias estivessem presentes naquele contexto, o autor

alega que a referida província, assim como outras vulneráveis à questão açucareira, poderiam ter exercido pressões no âmbito regional, reivindicando a formulação e a implementação de políticas compensatórias, a exemplo do que ocorre na União Europeia.

Com o intuito de avançar nessa questão, o MERCOSUL buscou incorporar os governos não centrais no processo de integração regional, criando espaços institucionais que passaram a representar uma importante via de atuação internacional para as unidades federadas brasileiras e argentinas.

O primeiro passo nesse sentido foi a criação, em março de 1995, da Rede Mercocidades, uma rede independente de cooperação descentralizada horizontal, formada por cidades⁹⁸ dos Estados Partes e de Estados associados do MERCOSUL. A rede atua na aproximação dos governos locais, promovendo o contato e o intercâmbio de informações entre eles, com o objetivo de proporcionar-lhes a oportunidade de serem ouvidos no processo decisório do bloco. Além disso, busca também difundir o tema da integração regional no âmbito subnacional, atuando como um espaço privilegiado de interlocução cidadã. Suas funções⁹⁹ de destaque são: facilitar a participação das cidades na estrutura mercosulina; difundir a cultura democrática em escala regional e nacional; e estabelecer uma relação mais estreita de cooperação para a definição de políticas sociais adequadas.

A atuação da Rede Mercocidades foi determinante para a criação, em 2000, da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL (REMI) por parte do Grupo Mercado Comum (GMC)¹⁰⁰ (FONSECA; VENTURA, 2012). A criação desse órgão, que passou a integrar a estrutura institucional do bloco de forma permanente, representou o cumprimento do seu primeiro objetivo, que defendia a ideia de que o processo de integração regional do MERCOSUL deveria ir além dos governos centrais, agregando também os municípios enquanto entidades políticas descentralizadas, pois são eles quem mantêm um contato mais direto com os cidadãos.

Em dezembro de 2004, a REMI foi substituída pelo FCCR¹⁰¹, criado através da Decisão n. 41/2004¹⁰² do Conselho Mercado Comum (CMC)¹⁰³, com a finalidade de fomentar

⁹⁸ As cidades fundadoras foram onze: Rosario (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Curitiba (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Brasília (Brasil), Córdoba (Argentina), Salvador (Brasil) e Montevideu (Uruguai). Atualmente, encontra-se formada por 272 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru. Fonte: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>. Acesso em 28 de setembro de 2015.

⁹⁹ O artigo 2º do seu Estatuto dispõe a respeito dos seus fins e objetivos. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2272>>. Acesso em 28 de setembro de 2015.

¹⁰⁰ O GMC é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores; terá faculdade de iniciativa (art. 13 do Tratado de Assunção).

¹⁰¹ Regimento Interno disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/portal_factory/Document/regimento-interno-do-fccr>. Acesso em 28 de setembro de 2015.

o diálogo e a cooperação entre as autoridades dos municípios, estados, províncias e departamentos que compõem os Estados Partes do bloco, além de permitir que esses governos pudessem participar dos debates e interferir no processo de tomada de decisões do bloco, ainda que de forma consultiva. Pelo fato de alterar a estrutura do MERCOSUL, a decisão que criou o FCCR teve que ser ratificada pelo Congresso dos seus Estados Partes. Dessa forma, sua instalação oficial se deu apenas em 2007, durante a Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL no Rio de Janeiro.

Inspirado no Comitê das Regiões (CR) da União Europeia, o FCCR herdou algumas de suas características, como o agrupamento dos mais diferentes níveis de governos não centrais no mesmo foro; o caráter consultivo e recomendatório de suas decisões; a subdivisão em comitês de acordo com o nível de governo; e a forte ligação com redes de cidades preexistentes. No entanto, apesar de possuírem a mesma formatação institucional e os mesmos fins, o modelo sul-americano atribui maior papel aos governos centrais, uma vez que as propostas elaboradas pelo Foro estão sujeitas à apreciação pelo Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul (ALMEIDA, 2012).

Compondo a estrutura orgânica formal do bloco e estando vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC), o FCCR subdivide-se em um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos (artigo 3º do seu regimento interno). Os comitês organizam seminários, reuniões temáticas, rodadas de negociações e reuniões plenárias, levando os seus resultados para o GMC, através do coordenador nacional da Presidência Pro-tempore do Mercosul, ou para as cúpulas semestrais dos chefes de Estado do Mercosul, através de um prefeito ou governador.

As reuniões do Conselho Mercado Comum (CMC) são consideradas as mais importantes, devido ao seu caráter político mais expressivo, representando a oportunidade para o FCCR emanar uma recomendação formal ao bloco. No entanto, Fonseca e Ventura (2012, p. 68) nos informam que, até 2012, as manifestações ocorreram apenas na forma de declarações, o que significa que o Foro não fez uso do seu máximo potencial para influenciar o sistema decisório do MERCOSUL. Esse fato faz com que as autoras critiquem o sistema atual de aprovação de propostas, que depende da presença e do consenso de todos os Estados

¹⁰² Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercopol/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.>. Acesso em 26 de setembro de 2015.

¹⁰³ O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum (art. 10 do Tratado de Assunção).

Partes e constitui um entrave quase insuperável diante das divergências existentes entre as delegações e inclusive dentro de cada delegação.

De toda forma, tanto as declarações quanto às recomendações do FCCR possuem caráter não vinculante, ou seja, os órgãos decisórios do bloco não são obrigados a acatarem as propostas dos governos não centrais, o que torna reduzida a sua capacidade de influência (YAHN FILHO, 2009).

Apesar de representar uma importante iniciativa para inserir os governos não centrais no processo de integração regional; de aproximar o MERCOSUL da realidade dos cidadãos; de torná-lo mais democrático e de fomentar o desenvolvimento da agenda social no bloco, o FCCR não conseguiu desvincular suas ações dos governos centrais, permanecendo diretamente subordinado ao GMC. Acrescenta-se ainda o fato de as autoridades locais que compõem o órgão serem designadas por representantes dos Estados.

Como resultado da análise bibliográfica, infere-se que o grau institucional do FCCR no MERCOSUL é baixo porque ele possui caráter exclusivamente consultivo, é isento de poderes decisórios, depende da estrutura intergovernamental do bloco, é atrelado sobremaneira às diretrizes do GMC, sua composição organizacional é apontada por governos centrais e ainda não conseguiu harmonizar a divisão de tarefas entre o Comitê de Municípios e o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos. Igualmente, além de baixo, fora mencionado que sua institucionalidade também é ruim no sentido de não alcançar resultados práticos e esses impossibilitarem seu impacto no processo integracionista (JUNQUEIRA, 2014, p. 174).

Diante dessas limitações, o grau de institucionalidade do FCCR é considerado como baixo e ruim, não conseguindo atingir resultados práticos.

3.2 Causas domésticas a nível nacional

Além dos fatores externos, foi possível identificar também a existência de fatores internos que impulsionaram a inserção internacional dos estados-membros brasileiros e das províncias argentinas: redemocratização, retomada do federalismo, e promulgação de novas Constituições. Tais fatores se mostraram presentes nos dois países e, além de estarem interconectados entre si, também se relacionam em alguma medida com os fatores externos.

No contexto brasileiro, Bueno traça uma interessante associação entre as determinantes internas e externas da paradiplomacia contemporânea:

[...] o atual estágio de engajamento internacional dos estados brasileiros resultou

principalmente de duas grandes transformações pelas quais o Brasil passou durante as duas últimas décadas do século XX: a descentralização política e fiscal e o aumento do grau de exposição e da sensibilidade dos atores subnacionais brasileiros à economia mundial. Enquanto a primeira dessas transformações está diretamente relacionada ao processo de abertura política dos anos de 1980 e ao federalismo brasileiro contemporâneo, a segunda deu-se em função do processo de abertura e estabilidade econômica iniciado nos anos de 1990 (BUENO, 2010, p. 162).

No contexto argentino, a confluência entre os fatores endógenos e exógenos é descrita de forma precisa por Giavarani (2008, p. 7):

Desde el regreso a la democracia en 1983, las provincias han venido trabajando de manera sostenida para fortalecer nuestro sistema federal. La profundización de la globalización, sumada a las iniciativas de integración regional en América Latina despertó el interés de las provincias por avanzar sus perfiles de gestión internacional en el marco de un federalismo de concertación. La reforma constitucional de 1994 encuadró jurídicamente esta actividad, dejando abierta la posibilidad de que las provincias puedan firmar convenios internacionales que no afecten los intereses nacionales en política exterior ni el crédito público de la Nación. A partir de esto cambios internacionales y domésticos, lo cierto es que las provincias argentinas, algunas con más intensidad que otras, han descubierto un horizonte de posibilidades en materia de comercio exterior, atracción de inversiones, cooperación internacional, turismo y recursos humanos.

Conforme já discutido no item 2.2, existe uma relação intrínseca entre federalismo e democracia, de modo que a descentralização do poder, característica essencial da forma federativa de Estado, só é possível de ser garantida de forma plena na presença de governos democráticos. As experiências de ruptura da ordem democrática vivenciadas por Brasil e Argentina representam um importante exemplo disso.

Tanto no caso brasileiro (1964-1984) quanto no caso argentino (1966-1973; 1976-1983), períodos autoritários promoveram uma centralização do poder político, fazendo com que o federalismo fosse fortemente suprimido, mesmo que ele continuasse previsto constitucionalmente (BARRIENTOS, 2009). A redemocratização nos dois países, portanto, representou também a retomada do federalismo e, conseqüentemente, o aumento da autonomia dos governadores estaduais e provinciais.

Importante destacar aqui que, mesmo analisando os contextos europeu e norte-americano, autores pioneiros da paradiplomacia, como Soldatos (1990), Duchacek (1990) e Kincaid (1990), já indicavam o federalismo e a democracia como fatores determinantes para a inserção internacional de governos não centrais. Tais fatores passaram a ser levados em consideração pela ampla maioria dos autores brasileiros e argentinos que pesquisam sobre o tema.

Apesar de o fenômeno da paradiplomacia não estar limitado aos países que adotam o federalismo como forma de Estado, a descentralização política e a divisão de competências entre os diferentes níveis de governo fazem com que as unidades federadas apresentem uma maior tendência na busca pelo rompimento do monopólio do governo central nas relações internacionais.

3.2.1 A redemocratização e a retomada do federalismo

No Brasil, o processo de redemocratização foi acompanhado desde seu início pela descentralização política. Dessa forma, o ano de 1982 aparece como um marco importante, pois, além de ocorrerem eleições para governador, foram devolvidos aos estados-membros parte de sua autonomia administrativa e fiscal que lhes havia sido tomada anteriormente pelo governo militar. Segundo Abrucio e Costa (1998), este foi o único caso de transição democrática no mundo em que as eleições estaduais precederam as nacionais.

Com a retomada de seu poder político, os governadores (em conjunto com o legislativo estadual) passaram a pressionar por uma transição mais ampla que restabelecesse o federalismo e a democracia plena no país, com eleições para Presidente e para o Congresso. Tal postura passou a ser chamada de “nova política dos governadores” e foi de grande importância para o restabelecimento da democracia e a promulgação da Carta Magna de 1988 (BUENO, 2010).

Dentro desse contexto de redemocratização, destaca-se a ação do estado do Rio de Janeiro durante o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986), ocasião em que foi criada a primeira Assessoria Internacional de um estado brasileiro, sob responsabilidade do Prof. Clóvis Brigagão.

Segundo Rodrigues (2004), a iniciativa representou a mais importante experiência de paradiplomacia (chamada pelo autor de política externa federativa) no Brasil, pois, além de seu caráter pioneiro, desempenhou um papel decisivo na abertura política e na transição democrática que se sucedeu na década de 1980. Seu pioneirismo e relevância política são ressaltados pelo próprio Brigagão (2005, p. 20):

[...] foi o marco a partir do qual pela primeira vez um estado brasileiro passou a ter uma política externa própria, com uma agenda internacional de relações eminentemente políticas, especialmente com a Internacional Socialista e com movimentos trabalhistas na América Latina, Europa, Estados Unidos e África.

O surgimento da paradiplomacia no estado do Rio de Janeiro nos remonta ao exílio de Brizola, que graças ao apoio da comunidade brasileira exilada (políticos e acadêmicos, principalmente) e a sua articulação com partidos internacionais representantes da social-democracia, conseguiu ingressar via Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) na Internacional Socialista. A partir dessa inserção internacional partidária em torno da figura emblemática de Brizola e do contexto de redemocratização na América Latina, desenvolveu-se um projeto de seu retorno ao Brasil, cujo objetivo máximo era chegar à presidência.

Assim, quando Brizola assume o governo do Rio de Janeiro, em 1983, o seu partido já possuía toda uma rede de contatos e articulações internacionais que permitiu que o Prof. Brigagão, então assessor internacional do partido, criasse e coordenasse a assessoria internacional do estado. A opção por uma assessoria em detrimento de uma secretaria é atribuída ao fato de o governador considerar, na época, que a criação de uma secretaria de assuntos internacionais representaria um incômodo para o Itamaraty diante de sua postura centralizadora no que diz respeito à condução das relações internacionais no Brasil (RODRIGUES, 2004).

Na Argentina, o ponto de partida para a redemocratização foi o fracasso do país na Guerra das Malvinas. Diante da falta de legitimidade e da insatisfação social, os militares convocaram eleições nacionais em 1983. O presidente eleito, Raúl Alfonsín, promoveu o restabelecimento das instituições federalistas, republicanas e democráticas, assim como dos direitos e garantias fundamentais, que haviam sido usurpados durante o regime militar (BARRIENTOS, 2009).

Diferentemente do que ocorreu no Brasil, a literatura argentina não relata nenhuma iniciativa de inserção internacional relevante por parte de alguma província diretamente vinculada ao processo de redemocratização atravessado pelo país, a exemplo daquela desenvolvida pelo governo estadual do Rio de Janeiro. No entanto, a abertura política se apresentou como um fator determinante para o desenvolvimento da paradiplomacia contemporânea argentina.

En Argentina, desde el regreso de la democracia en 1983, es notorio el mayor activismo de las provincias argentinas en materia de relaciones internacionales. Detrás de este fenómeno pueden advertirse causas de orden doméstico y externas de tipo sistémico. Entre las primeras cabe destacar justamente, por un lado, el regreso de la democracia en la década de los años ochenta y, por otro lado, el proceso de apertura de la economía en los años noventa (TUSSIE, 2004, p. 69).

A redemocratização promovida pelos dois países possibilitou também a escolha de representantes para elaborarem a reformulação de suas Cartas Magnas, o que viria a fortalecer o pacto federativo, restabelecer a divisão de competências entre os entes da federação e conceder maior autonomia para os estados e províncias. Tais mudanças na organização política dos Estados representariam outro importante marco para a paradiplomacia brasileira e argentina.

No entanto, antes mesmo de tal fato ocorrer, já era possível identificar algumas iniciativas nesse sentido. No Brasil, as já mencionadas experiências do Rio de Janeiro (1983) e do Rio Grande do Sul (1987) precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, desempenhando um importante papel para a relativização do monopólio da União em assuntos internacionais.

Independentemente de seus resultados e trajetórias, os casos do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul marcam um momento de inflexão na Federação brasileira, pois a agenda internacional deixava de ser um assunto restrito ao executivo federal e à chancelaria. Gradualmente, a União foi aceitando como legítimo que os entes federados defendessem seus interesses no exterior, sem abdicar do princípio de formulação centralizada da política externa (NUNES, 2005, p. 43).

No contexto argentino, previamente à Reforma Constitucional de 1994, as províncias de Mendoza¹⁰⁴ e de Córdoba já apresentavam ativismo internacional em matéria de comércio exterior desde o final dos anos 1980, buscando os mercados internacionais através da realização de missões comerciais no exterior, muito embora só viessem a criar espaços institucionais destinados a essa temática em 1996 e em 2000, respectivamente (IGLESIAS, 2005; COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004).

Além destas, a já mencionada província de Misiones apresentou um alto grau de ativismo internacional no âmbito da integração regional, chegando a criar uma secretaria própria para concentrar essas ações em 1991. Para além da integração regional, essa província também desenvolveu importantes iniciativas no âmbito do comércio exterior, promovendo acordos para garantir o acesso aos seus produtos no mercado internacional, dentre os quais se destaca um convênio com a Rússia em 1992 para a exportação de chá (COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004).

¹⁰⁴ “La provincia de Mendoza fue una de las primeras del país en iniciar su apertura internacional y es una de las provincias más activas en materia de comercio exterior con exportaciones que suman unos 93 millones de dólares. El mantenimiento de una política coherente a lo largo del tiempo, la institucionalización de la gestión y la activa participación del sector privado parecen ser los factores claves que propiciaron este resultado. Durante fines de los 80 y principios de los 90 se realizaron las primeras misiones comerciales, entre las cuales se tuvo como prioridad el eje Pacífico. También se encaró la reconversión del sector vitivinícola, considerado estratégico desde el punto de vista productivo y de exportación” (IGLESIAS, 2005, p. 12)

De forma geral, essas províncias passaram a celebrar diversos acordos comerciais e de cooperação com contrapartes estrangeiras, vários deles com base em acordos-quadro firmados pela Argentina com outros Estados, o que garantia a possibilidade de atuação provincial através de ajustes complementares. No entanto, nem sempre era possível contar com a presença de tais acordos prévios para garantir sustentação legal aos compromissos internacionais celebrados, o que gerou demandas por um marco jurídico mais amplo que viria a ser estabelecido com a Reforma Constitucional de 1994.

3.2.2 A promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil e a Reforma Constitucional de 1994 na Argentina

Como os aspectos jurídicos de cada Constituição já foram discutidos exaustivamente no capítulo 2, nos limitaremos aqui a abordar os seus impactos políticos para a atuação internacional dos estados-membros brasileiros e das províncias argentinas.

É possível afirmar que as duas Cartas Magnas, ao concederem autonomia política, administrativa e financeira aos seus entes federados, acabaram incentivando a paradiplomacia, ainda que de formas distintas. Na Argentina o novo texto constitucional reconheceu expressamente a possibilidade de as províncias atuarem formalmente no plano internacional através da celebração de convênios. No Brasil, a ausência de uma previsão expressa nesse sentido, apesar de não ter impedido esse tipo de atuação, gerou algumas incertezas com relação a sua legitimidade e validade jurídica.

No rol de causas domésticas a nível nacional da paradiplomacia, Soldatos (1990) elenca as incertezas constitucionais como uma delas, alegando que, mesmo nos países em que esta prática não se encontra contemplada constitucionalmente, a ausência de uma proibição expressa a seu respeito também acaba por estimular os governos não centrais a buscarem algum tipo de atuação externa. Nesses contextos, as unidades federadas buscam preencher a lacuna jurídica exercendo uma atuação internacional de fato, com o objetivo de que ela seja legitimada posteriormente pelo governo central, passando a ter validade jurídica.

Ambos os casos parecem corroborar a hipótese do autor, com a diferença de que, na Argentina, as iniciativas desenvolvidas pelas províncias no plano empírico passaram a ser reconhecidas juridicamente a partir da Reforma Constitucional de 1994. Tal reconhecimento jurídico ainda não ocorreu de forma plena no Brasil.

3.2.2.1 O modelo brasileiro de paradiplomacia e as consequências da ausência de normatização

Apesar da ausência de uma permissão jurídica prevista constitucionalmente, alguns autores, como Vigevani (2002), argumentam que existe uma permissão política por parte do governo central brasileiro para a atuação internacional dos seus entes federados.

Em alguns casos, como o brasileiro, ainda que a Constituição nacional apresente rígidos obstáculos à atuação internacional de seus entes federados, essa atividade é tolerada – e mesmo monitorada – pelo governo central. Em outros casos, não obstante a Constituição possa apresentar maior abertura para a descentralização da política externa, a ação subnacional depende muito mais da correlação entre forças políticas, que costumam tolher ou incentivar iniciativas no plano internacional. Isto significa que muitas vezes o limite à atuação internacional, no nível subnacional, não é imposto somente pela dimensão constitucional, mas também pela esfera política. O Estado argentino, após a reforma constitucional federal de 1994, ilustra um tipo de situação na qual a dimensão constitucional e a dimensão política permitem iniciativas internacionais por parte de suas províncias, podendo ocorrer casos de acordos de integração sub-regional entre províncias (VIGEVAANI, 2002, p. 36).

Essa permissão política também é destacada por autores como Nunes (2005) e Rodrigues (2011), sobretudo a partir do surgimento de instâncias criadas pelo governo federal para promover a diplomacia federativa, a exemplo da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF).

No entanto, a permissão acompanhada por um monitoramento pode ser considerada como uma espécie de restrição à autonomia das unidades federadas. Conforme relatado por algumas pesquisas (FONSECA, 2013; ALMEIDA, 2012; MIKLOS, 2010; LESSA, 2007), existe uma forte preocupação por parte do Itamaraty de controlar os atos internacionais dos estados e municípios brasileiros, recomendando que estes somente sejam celebrados com base em um acordo-quadro prévio.

Ademais, a existência de uma permissão apenas no âmbito político nos parece bastante frágil, uma vez que se encontra sujeita a casuísmos e pode ser influenciada por questões como afinidade partidária entre o governo federal e o governo estadual ou municipal. Apesar de não ser possível afirmar que existe uma correlação direta entre partido político e paradiplomacia, uma vez que existem outras variáveis a serem levadas em consideração, a exemplo dos fatores geográfico e econômico (FROIO, 2015), é curioso destacar o resultado de uma pesquisa realizada por Matsumoto (2011). Ao utilizar o método estatístico para avaliar a probabilidade de haver uma área específica para lidar com temas internacionais nos municípios, foi

identificado que aqueles governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) possuíam uma probabilidade 290% maior que os demais.

Independentemente dessa questão, a promulgação da CF de 1988, ao consolidar o processo de restabelecimento da democracia e do federalismo iniciado com as eleições para governador em 1982, representou um importante marco para a atuação internacional das unidades federadas brasileiras. Ao encontrar-se prevista constitucionalmente (art. 52, inc. V), a paradiplomacia financeira apresenta um maior destaque nesse contexto, representando uma importante via de atuação internacional para os estados brasileiros. A partir de então, os estados passam a negociar diretamente com organismos financeiros internacionais, ainda que o governo federal regulamente, autorize e atue como garante nesse processo.

Assim, no caso específico do Brasil, com a democracia, um sistema federativo descentralizado e o estabelecimento de um padrão adequado de gestão pública, os governos estaduais, ao terem acesso a financiamento externo, passam a assumir um papel importante no plano subnacional, podendo reforçar e dar maior abrangência e profundidade às ações no campo fiscal e nas relações financeiras internacionais do país (MAIA, 2012, p. 301).

Mesmo não havendo previsão expressa para a atuação externa em outras área, como a cooperação descentralizada, Fonseca (2013) e Froio (2015) argumentam que essas ações independem de norma jurídica e possuem legitimidade, desde que estejam limitadas aos assuntos sobre os quais os estados possuem competência constitucional (arts. 23, 24 e 25). Para essas autoras, a Lei Maior de 1988 promoveu um incentivo indireto à paradiplomacia ao conferir a competência para que os estados e municípios administrassem suas receitas e gastos públicos, impulsionando a busca por recursos externos.

É importante ressaltar aqui que, atualmente, não existe nenhum obstáculo por parte do governo federal às ações internacionais informais desempenhadas pelos estados brasileiros. Tais ações envolveriam a realização de viagens ao exterior para participar de missões, feiras ou eventos internacionais; a recepção de delegações estrangeiras; o estabelecimento de escritórios ou centros de comércio no exterior; a participação de representantes estaduais em conferências internacionais; entre outras iniciativas que não envolvem o estabelecimento de compromissos jurídicos no plano internacional. A questão se torna mais complexa quando analisamos as ações formais, ou seja, quando os atos internacionais envolvem a assinatura de um instrumento jurídico onde são pactuados direitos e obrigações entre as partes.

Apesar de não se opor à atuação de unidades federadas no plano exterior de modo geral, o Itamaraty faz questão de pontuar restrições como a impossibilidade jurídica desses

atores celebrarem atos internacionais. Por outro lado, ações internacionais de caráter informal, como viagens ao exterior e o estabelecimento de parcerias, são permitidas e até mesmo valorizadas, desde que em consonância com os objetivos das políticas oficiais de integração, conforme apontado por diplomata brasileiro:

É preciso não perder de vista que a lei fundamental brasileira não proíbe a atuação de entidades federadas no plano exterior; **as restrições que existem afetam apenas alguns atos praticados no intercuro das relações internacionais, como, por exemplo, a prerrogativa de celebrar tratados, mas não a totalidade dos atos decorrentes da prática das entidades infraestatais**, sobretudo porque a participação desses atores na cena internacional pode ir ao encontro dos objetivos das políticas oficiais de integração. Assim, nada haveria, em princípio, que pudesse impedir a viagem ao exterior de um governador ou prefeito que desejasse estreitar relações com atores estrangeiros, fossem eles Estados nacionais ou entidades infraestatais, com o objetivo de acordar sobre determinado problema que com eles compartilhasse o seu estado ou município (MINIUCI, 2004 *apud* NUNES, 2005, p. 39-40, grifo nosso).

Mesmo com essas restrições, a pesquisa realizada por Bueno (2010) aponta que a grande maioria das parcerias internacionais mantidas pelos estados brasileiros é formalizada através da assinatura de documentos. Os dados levantados pelo autor revelam que 76,4% indicaram possuir parcerias formais; 17,6% parcerias informais e 5,8% não mantêm parcerias.

Tais parcerias apresentam objetivos variados e versam sobre diversos assuntos, tais como: a ampliação dos laços comerciais; a cooperação e assistência técnica; a promoção de intercâmbio cultural e educacional; a cooperação em gestão pública; a cooperação técnica para o gerenciamento de recursos naturais; e a cooperação na área de segurança pública e combate ao crime organizado.

A despeito dessa tendência dos estados em celebrar parcerias através de atos formais, o Manual de Procedimentos da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) de 2010 é categórico ao afirmar que eles não possuem competência para fazê-lo.

Tendo em mente que compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, inc. I), a norma constitucional não concede às Unidades da Federação competência para celebrar atos internacionais. Apesar disso, verifica-se, na prática, uma crescente “paradiplomacia” de Estados e Municípios (MRE, 2010, p. 6).

Conforme já discutimos no capítulo 2, a ausência dessa competência faz com que esses atos não produzam efeitos jurídicos entre as partes, limitando-se a um mero “acordo de cavalheiros”.

Com relação à denominação utilizada para classificar tais atos, as mais comuns são: Atas, Declarações, Acordos, Memorandos de Entendimento¹⁰⁵, Convênios¹⁰⁶, Ajustes Complementares¹⁰⁷ e Cartas ou Protocolos¹⁰⁸ de Intenções (FROIO, 2015; FONSECA, 2013; BUENO, 2010; LESSA, 2007).

Segundo Lessa (2007), as diferentes terminologias refletem o grau de relevância, abrangência e formalidade de cada ato. As Atas e Declarações, por exemplo, representam atos mais solenes e são tipicamente utilizadas no âmbito das relações entre o CODESUL e o CRECENEA, onde existe um marco legal que permite a produção de seus efeitos jurídicos: o Protocolo Regional Fronteiriço n. 23.

Os Memorandos de Entendimento (MEs) e os Protocolos ou Cartas de Intenções se mostram como os instrumentos mais informais da cooperação. De acordo com Fonseca (2013, p. 196): “Eles não apresentam qualquer tipo de força obrigacional em seu teor ou conteúdo financeiro”. Apesar de não gerarem efeitos na esfera jurídica internacional, a autora aponta que eles possuem relevância política, uma vez que representam o avanço de uma negociação em andamento. Ademais, afirma-se que esses atos constituem uma importante fase prévia aos Acordos de Cooperação e aos Convênios Internacionais, servindo para definir os interesses mútuos entre as partes e verificar a viabilidade de projetos comuns.

O fato de os MEs e os Protocolos ou Cartas de Intenções não produzirem efeitos jurídicos, faz com que sua celebração por parte dos estados brasileiros ocorra sem que haja qualquer tipo de objeção por parte da União. Quando as negociações entre as partes evoluem e os referidos atos se convertem em Convênios ou Acordos de Cooperação, a situação se torna mais complexa. Ao preverem obrigações às partes, o entendimento do MRE (2010), de sua Consultoria Jurídica (1999), e de autores como Lessa (2007) e Branco (2008) é de que esses atos não teriam validade jurídica, uma vez que as unidades federadas brasileiras não possuem competência constitucional para celebrá-los.

¹⁰⁵ “Ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional. Tendo em vista seu formato simplificado, tem sido amplamente utilizado para definir linhas de ação e compromissos de cooperação.” (MRE, 2010, p. 8).

¹⁰⁶ “Os convênios interinstitucionais celebrados entre Ministérios, agências governamentais e outras entidades públicas não são atos internacionais.” (MRE, 2010, p. 8).

¹⁰⁷ “Ato que normatiza a execução de outro, anterior – em muitos casos, um Acordo-Quadro ou um Acordo Básico. Detalha áreas de entendimento específicas e formas de implementação. Este formato tem sido particularmente utilizado para dar forma às crescentes atividades de cooperação técnica no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).” (MRE, 2010, p. 7).

¹⁰⁸ “O termo tem sido usado nas mais diversas acepções, tanto no âmbito bilateral como multilateral. Designa acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares de um tratado ou convenção, ou ainda acordos interpretativos de ato anterior.” (MRE, 2010, p. 8).

Fonseca (2013, p. 198), no entanto, adota um posicionamento divergente, afirmando que esses instrumentos “cogentes sob o prisma do direito interno” podem ser celebrados pelas unidades federativas brasileiras com diversos atores internacionais, como governos estrangeiros; organismos internacionais; empresas públicas estatais; empresas privadas transnacionais; Organizações Não Governamentais (ONGs) transnacionais; e órgãos multilaterais de entidades municipais e estaduais.

Com relação aos acordos e convênios sem conteúdo financeiro envolvendo a cooperação técnica¹⁰⁹, a autora argumenta que, além de possuírem validade jurídica, estes não dependem de qualquer tipo de autorização por parte do Governo Federal.

Esta forma de cooperação internacional descentralizada horizontal não necessita de qualquer autorização do governo federal para ser realizada, não necessita de “aval” da União, dos Ministérios e especificamente do MRE para ter efeitos válidos no país, por se tratar de fruto de sua autonomia, conforme preceituam os Artigos 1º e 18 da Carta Magna e de objeto de sua competência, conforme os artigos 23, 24, 25, 30 e 32 do mesmo texto legal (FONSECA, 2013, p. 209).

Apesar de também defender que a cooperação técnica, ao contrário da cooperação financeira, não necessita de uma aprovação em sentido estrito, Froio (2015) faz a ressalva de que os projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelas unidades federadas brasileiras necessitam da ação subsidiária do governo federal via Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Nesse caso, se estados e municípios quiserem estabelecer parcerias de cooperação técnica com países e organismos internacionais, eles devem submeter o projeto à ABC que, primeiramente, verifica a existência de Acordo Básico em vigor entre o Brasil e a entidade internacional. Confirmada a vigência do Acordo, os projetos poderão ser desenvolvidos. “Esses atos podem ser celebrados sem aprovação congressional tópica, desde que nada acrescentem às obrigações previstas no Acordo Básico e sejam seu complemento, não acarretando encargos ao patrimônio nacional” (MRE/ABC, 2014: 14). Esses projetos são então concretizados por meio de Ajustes Complementares ou Programas Executivos, cuja negociação e encaminhamentos necessários para a sua celebração é feito pelo Ministério das Relações Exteriores (FROIO, 2015, p. 167).

Segundo o procedimento informado pela autora, apesar da ausência de autorização expressa por parte do Congresso Nacional, é possível observar uma forte ingerência por parte

¹⁰⁹ “A cooperação técnica compreende a celebração de acordos de cooperação técnica ou de irmanamento entre entes subnacionais estrangeiros e regiões estrangeiras, com organismos internacionais, com Organizações Internacionais e com Estados [...]. Os irmanamentos não acarretam implicações jurídicas entre duas cidades. Eles também podem ocorrer entre regiões. Os irmanamentos, contudo, podem estabelecer atividades programáticas e algumas obrigações que só serão realizadas de comum acordo entre as partes, sem efeitos jurídicos [...]. Já os acordos de cooperação técnica caracterizam-se pela ausência de conteúdo financeiro, mas podem ou não ter cláusulas obrigacionais” (FONSECA, 2013, p. 207-208).

da União através do MRE. Ademais, a necessidade de existência de um acordo-quadro prévio nos parece ser um fator limitador para as possibilidades de cooperação descentralizada a serem desenvolvidas por parte das unidades federadas brasileiras.

Mesmo defendendo a competência e a autonomia dos estados-membros para celebrar atos formais, Fonseca (2013) reconhece que a ausência de uma norma expressa pode representar um obstáculo para a atuação internacional de um ente da federação quando este não possui uma tradição em termos de paradiplomacia. Tal obstáculo reforça a necessidade de criação de um marco jurídico que venha a regulamentar o assunto de forma clara e abrangente.

Assim, o referido déficit normativo, apesar de não interferir na atuação dos entes federativos mais ativos do país, aponta para a necessidade de regulamentação nos três níveis da federação brasileira, com ênfase na regulamentação em nível federal, que poderia ocorrer por meio de um acordo “guarda-chuva” com os entes federativos, ou mesmo da edição de uma lei sobre Cooperação Internacional Descentralizada, por exemplo [...]. Regulamentar a celebração de convênios internacionais e outros atos externos pelos entes federativos brasileiros sanaria o déficit legislativo federal e serviria de base para o aperfeiçoamento das Constituições e Decretos estaduais e Leis Orgânicas municipais, fortalecendo o federalismo. Além disso, levaria a um maior nível de profissionalização da paradiplomacia e estimularia, de modo a incentivar os entes federativos brasileiros a se internacionalizar (FONSECA, 2013, p. 220-221).

Enquanto esse marco jurídico não é aprovado, observa-se que os governos estaduais brasileiros seguem celebrando uma diversidade de atos internacionais. Alguns deles ocorrem com respaldo legal, a exemplo dos ajustes complementares com base em acordos-quadro e da captação de recursos com o aval do Senado no âmbito da paradiplomacia financeira. Outros se encontram em uma espécie de limbo jurídico, havendo divergências doutrinárias a respeito da sua validade e produção de efeitos.

O MRE, apesar de ter se posicionado de forma contrária a essa possibilidade, não possui condições de monitorar e fiscalizar todos esses atos, uma vez que apenas uma minoria é encaminhada para a apreciação do órgão. Lessa (2007), mesmo trabalhando na Chefia da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty durante seis anos (2000 – 2006), encontrou dificuldades em coletar uma amostra significativa (65 acordos) para sua pesquisa. O autor aponta que: “Mesmo no plano dos governos estaduais, foi possível entrever uma considerável dispersão de agentes e a inexistência de órgãos, nesses governos, que centralizem as informações” (LESSA, 2007, p. 108).

Um importante aspecto a ser ressaltado é que, mesmo gerando impasses com o Itamaraty, não foi identificado nesses atos qualquer espécie de extrapolção aos temas de

competência estadual e municipal previstos na Constituição Federal. Pesquisas que analisaram o seu conteúdo (LESSA, 2007; FONSECA, 2013; FROIO, 2015) identificaram a presença dos seguintes temas: cooperação (técnica, financeira, fronteiriça, comercial, econômica), cultura, desenvolvimento, educação, esporte, inclusão social, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, políticas públicas, saúde, segurança pública, tecnologia e turismo.

No tocante ao aspecto formal, essas pesquisas apontaram que, embora os estados brasileiros tenham celebrado atos internacionais considerados como formais, estes não realizaram atos típicos da União no desenvolvimento da política externa nacional, como a celebração de Tratados¹¹⁰ ou Convenções¹¹¹ Internacionais, instrumentos dotados de maior relevância e solenidade.

Tais elementos reforçam o caráter socioeconômico, pragmático e complementar da paradiplomacia estadual brasileira, não havendo a pretensão de se envolver em assuntos típicos da *high politics*, nem de substituir, contestar ou competir com a diplomacia tradicional desenvolvida pelo governo central.

Até o presente momento, não foi identificado nenhum questionamento desses atos na Corte Internacional de Justiça ou em algum tribunal arbitral internacional. No âmbito jurisdicional brasileiro, existe um julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) que chegou a abordar a questão.

O referido julgado envolveu a Análise da Questão de Ordem em Mandado de Segurança n. 25.846-2, de 08 de março de 2006¹¹². Na condição de ente da federação, o Distrito Federal impetrou Mandado de Segurança contra o Ministro de Estado da Fazenda, o Secretário do Tesouro Nacional e o Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários (COREF), alegando que estas autoridades obstaculizaram a concessão de garantias por parte da União a um empréstimo contratado junto ao Banco Mundial (BM), que já havia sido autorizado pelo Senado Federal.

¹¹⁰ “São atos bilaterais e multilaterais aos quais a prática brasileira deseja atribuir especial relevância e solenidade. Nessa categoria destacam-se, por exemplo, os Tratados de Paz e Amizade, Tratados de Amizade e Cooperação e Tratados de Exatidão, bem como tratados de singular importância regional, como o Tratado de Assunção (Mercosul) o Tratado de Cooperação Amazônica, o Tratado de Itaipu e o Tratado de Brasília, Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).” (MRE, 2010, p. 6).

¹¹¹ “Tem a forma e as características técnicas de um tratado, mas difere no conteúdo. Designa, na prática moderna do Direito Internacional, os atos de caráter multilateral oriundos de conferências internacionais, versando sobre assuntos de interesse geral. São exemplos as Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas, Relações Consulares, Direito dos Tratados e Sucessão de Estados; em matéria Direito do Mar; ou ainda as Convenções sobre Diversidade Biológica ou sobre Diversidade Cultural.” (MRE, 2010, p. 6-7).

¹¹² Mandado de segurança contra ato de Ministro do Supremo Tribunal: singularidade do caso concreto, que leva à afirmação de competência, por prevenção, do Relator dos MS 25.846 e 25.853. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/202_2.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2015.

1. O Distrito Federal informa haver obtido, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), contrato de empréstimo com o Banco Mundial, a ser formalizado em 23 do corrente mês, estando programada a viagem do chefe do Poder Executivo para o dia de hoje. Tal empréstimo, visando ao implemento de obras públicas voltadas ao bem-estar da população e alcançando saneamento básico e urbanização – portanto, serviços na área de saúde –, fora autorizado pelo Senado Federal mediante a Resolução 4/06. Entrementes, notícia de pendências com a União teria obstaculizado a concessão de garantia por parte desta última (STF, 2007, p. 640).

Na decisão final, o STF negou o Mandado de Segurança, indeferindo o pedido do Distrito Federal, que não conseguiu contratar o empréstimo de US\$ 57 milhões com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Em meio às várias questões formais e materiais analisada no julgado, destaca-se uma que envolve a necessidade de aval da União nestas operações financeiras celebradas por unidades federadas.

Em seu voto, o ministro Marco Aurélio (relator) destacou a exigência de garantia por parte da União, uma vez que ela é o único ente da federação que goza de soberania.

Agora, quanto à problemática do risco irreparável, não me consta que seja o Distrito Federal caloteiro e, muito menos, se possa presumir que, mesmo a legislação prevendo a contragarantia, ele não venha a satisfazer o empréstimo. Por que se exige a garantia da União? Porque só a União goza de soberania (STF, 2007, p. 645).

Fonseca (2013) critica a decisão, argumentando que ela questiona a autonomia das unidades federadas para atuar internacionalmente em matéria de empréstimos em geral, sendo extensível a todos os outros casos análogos.

A questão gera imensa insegurança jurídica para os próprios Estados [...]. Impedir ou tentar reter a expansão dos atos externos realizados pelos entes federativos no país não é uma solução juridicamente aceitável, por ferir a própria Constituição da República (FONSECA, 2013, p 217).

Ainda sobre esse assunto, tivemos a oportunidade de entrevistar duas figuras que desenvolveram importantes iniciativas no âmbito da paradiplomacia estadual: Ricardo Seitenfus (Rio Grande do Sul) e José Nelson Bessa Maia (Ceará). A seguinte pergunta foi feita a ambos:

Qual a sua opinião a respeito de propostas que visam normatizar a paradiplomacia, a exemplo da PEC 475/05, apresentada ao Congresso Nacional pelo Deputado Federal André Costa (PDT – RJ)? O senhor chegou a acompanhar este debate na época? A Constituição Argentina, ao permitir que as províncias celebrem convênios internacionais, poderia servir de modelo para uma reforma em nossa constituição?

Seitenfus (2015) respondeu que a falta de normatização não prejudicou a atuação internacional do Rio Grande do Sul durante o período em que esteve à frente da SEAI, uma vez que o seu foco era as relações bilaterais com as províncias argentinas e estas se encontravam sob o marco legal do Protocolo Regional Fronteiriço n. 23.

Apesar de não ter encontrado obstáculos no plano jurídico, ele nos revela que o mesmo não ocorreu no plano político. O caráter pioneiro da SEAI no exercício da paradiplomacia estadual, somado a uma postura centralizadora e antidemocrática do Estado brasileiro, herdada do regime militar, gerou uma reação de “mal-estar, incompreensão e indiferença” por parte do governo federal. Nesse sentido, até mesmo iniciativas informais, como viagens internacionais por parte do governador e sua equipe, eram vistas de forma negativa. Ademais, Seitenfus nos informa que a SEAI era vista como uma assessoria pessoal do governador e ignorada pelo governo federal, que se reportava a outras secretarias estaduais para tratar sobre assuntos internacionais. As visitas oficiais de delegações estrangeiras, por exemplo, eram comunicadas à Secretaria de Justiça, enquanto assuntos relativos ao comércio exterior e à integração regional eram discutidos com a Secretária de Indústria e Comércio.

Com relação às propostas de normatização, Seitenfus responde que é preciso tomar cuidado, pois elas não representariam necessariamente uma carta branca para que os estados e municípios pudessem realizar qualquer tipo de ação internacional. Segundo ele, a existência de uma norma jurídica poderia limitar ainda mais essas ações, estabelecendo uma série de requisitos formais para o seu desenvolvimento. Portanto, considera que o aperfeiçoamento da cooperação intergovernamental entre a União e as unidades federadas seria mais vantajoso do que concedê-las um “*treaty-making power*”.

Maia (2015), por sua vez, respondeu que ele e diversos outros agentes públicos que trabalhavam com o tema ficaram entusiasmados com a PEC da Paradiplomacia, que passou a ser considerada uma importante alternativa para superar o entrave legal existente. Com o *lobby* contrário do Itamaraty e a consequente não aprovação da proposta, houve um sentimento de desapontamento.

No tocante a sua atividade específica como Assessor Especial para Assuntos Internacionais do governo do Ceará, entre 1995 e 2006, ele aponta que a ausência de normatização não representou um obstáculo, pois a estratégia de internacionalização do estado era bastante pragmática, com base em resultados econômicos e comerciais. Mesmo quando eram celebrados acordos internacionais, ambas as partes sabiam que eles não produziram efeitos jurídicos, possuindo uma finalidade mais cerimonial e simbólica, no

sentido de mostrar para a sociedade e para a imprensa local que o estado estava envolvido em parcerias internacionais, sobretudo no âmbito das relações com a China.

Maia destaca que os textos dos acordos possuíam conteúdo muito genérico, não visando o estabelecimento de compromissos jurídicos, mas sim de intenções políticas. Relata que, em alguns casos, chegava a enfatizar à contraparte que o documento assinado não produzia efeitos legais, apenas políticos, o que nunca chegou a gerar algum tipo de problema, uma vez que as parcerias com congêneres estrangeiros eram baseadas na confiança entre os interlocutores. Muitas vezes, a celebração de atos internacionais com governos não centrais possuía uma finalidade meramente midiática e propagandística. Em outros casos, o objetivo era abrir canais de interlocução que seriam aprofundados ao longo do tempo. Com relação a compromissos jurídicos, foi relatado que nunca houve a intenção de formalizá-los a ponto de que pudessem ser levados a juízo em caso de descumprimento. Em sua experiência na paradiplomacia, estabelecendo contatos e parcerias com governos não centrais do mundo todo, Maia observou que esses atores não estão interessados em firmar compromissos jurídicos, mas sim políticos.

Não se engane, o governador, a autoridade que banca a paradiplomacia, ele quer se projetar com o relacionamento internacional, no bom sentido. Ele quer mostrar que seu estado é aberto ao relacionamento internacional com a China, com a África, com a Europa. Isso, para o governador é importante, pois mostra para o seu eleitorado que ele é um sujeito dinâmico, que está promovendo o desenvolvimento, que está trazendo empresas de fora que vão gerar emprego em seu território (MAIA, 2015).

Para ele, o fator fundamental para o sucesso da paradiplomacia é o pragmatismo da atuação internacional, destacando a importância de que os agentes públicos que trabalham com o tema saibam elaborar um convênio de forma adequada, evitando estabelecer compromissos que possam causar complicações futuras.

Citando o exemplo das relações do Ceará com regiões da China, Maia nos informa que foram celebrados três termos de cooperação. Em todos eles, os chineses enviavam com antecedência um modelo pronto em inglês para ser avaliado. A partir de então, a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do governo do Ceará traduzia o documento para o português e encaminhava à Procuradoria Geral do Estado para analisá-lo juridicamente. Esse órgão, por sua vez, emitia um parecer a respeito da viabilidade jurídica do termo de cooperação, dando um aval para sua assinatura. Em alguns pontos, eram sugeridas algumas pequenas alterações para evitar um eventual comprometimento jurídico que pudesse causar problemas para o estado no futuro. A cautela do Ceará nesse aspecto fez com que o estado

nunca se envolvesse em algum tipo de conflito com o governo central ou em problemas de ordem legal.

Apesar de não considerá-la como uma medida fundamental para aumentar a eficácia e os resultados da paradiplomacia, Maia ressalta que a normatização seria importante para oferecer maior segurança jurídica aos agentes públicos que lidam com o tema, assim como estabelecer regras claras para dirimir dúvidas na atuação internacional das unidades federadas brasileiras.

A perspectiva de Maia é compartilhada por outros “paradiplomatas” e pesquisadores. Pedro Spadale (2014), Assessor Internacional do Estado do Rio de Janeiro, aponta que muitas vezes a assinatura de atos internacionais possui finalidade meramente simbólica:

Importante salientar que aproximações institucionais levadas a cabo única e exclusivamente por motivações políticas nem sempre geram parcerias frutíferas, o que deve ser evitado. Assinaturas de memorandos de entendimentos, protocolos de intenções, acordos de cooperação, convênios, entre outros, podem simplesmente representar uma boa “photo opportunity”, mas não gerar resultados concretos (SPADALE, 2014, p. 34).

Apesar de não se mostrar muito entusiasmado com iniciativas desse tipo, que não geram resultados concretos, ele destaca que é possível desenvolver ações relevantes mesmo diante da ausência de um marco jurídico. Nesse sentido, cita o exemplo da cooperação bilateral desenvolvida entre o Rio de Janeiro e governos não centrais colombianos em diversas áreas.

Por outro lado, uma boa cooperação bilateral não precisa estar necessariamente respaldada por algum tipo de ato jurídico, sobretudo quando não há responsabilidades financeiras envolvidas. Um bom exemplo de cooperação frutífera foi desenvolvida desde 2007 com os colombianos, especialmente com o Departamento de Antioquia e a Prefeitura de Medellín, iniciada com a visita do governador Sérgio Cabral a Bogotá e Medellín, em março de 2007. Nesta ocasião, foi possível conhecer a experiência dessas localidades em combater o crime organizado e esse aprendizado inspirou, posteriormente, com suas devidas adaptações, a política da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Tal iniciativa de cooperação efetiva, que incluiu a realização de missões técnicas à Colômbia das secretarias estaduais de segurança, obras, transportes, cultura, educação, assistência social e direitos humanos, no período 2007-2009, foi desenvolvida independentemente de sua formalização por meio de um ato jurídico, sendo que um acordo de cooperação com Medellín foi assinado apenas em 2010 (SPADALE, 2014, p. 34).

Ainda que trate especificamente da paradiplomacia municipal, é interessante destacar aqui um relato presente em um documento elaborado pela Confederação Nacional de Municípios (2009, p. 29). Ao analisar os acordos de cooperação intermunicipais, argumenta-

se que “apesar de não terem valor de lei, representam os interesses das autoridades locais em desenvolver ações conjuntas no âmbito internacional”. Ou seja, é possível extrair aqui que, apesar de não possuírem validade jurídica, o valor político desses documentos é de grande relevância para a paradiplomacia brasileira.

3.2.2.2 O modelo argentino de paradiplomacia e as consequências da normatização

No caso argentino, a ausência de um marco legal mais amplo que concedesse legitimidade jurídica para a atuação internacional das províncias argentinas, ainda que também não impedisse as práticas que vinham sendo desenvolvidas, gerava-lhes um caráter de informalidade e algumas vezes até mesmo de conflito de competências entre as províncias e o governo central. Diante dessa situação, iniciaram-se pressões para que o tema fosse inserido dentro das propostas de reforma constitucional que vinham sendo debatidas no cenário político argentino pós-redemocratização.

Confusas, anárquicas y fuera del marco normativo vigente, estas prácticas comenzaron a generar presión para una necesaria adaptación legislativa que las incluyera y regulara con el fin de evitar posibles conflictos futuros que pudieran resultar sumamente lesivos para la federación (PAIKIN, 2010, p. 39).

Dessa forma, a inclusão do artigo 124 na Reforma Constitucional de 1994, ao permitir que as províncias celebrem convênios internacionais com contrapartes estrangeiras, representa um importante marco normativo para a sua internacionalização no que diz respeito às ações formais diretas. Muito embora diversas iniciativas desse tipo já estivessem ocorrendo no plano empírico, estas possuíam caráter meramente informal, salvo quando resguardadas pelos acordos-marco celebrados pelo governo central. A referida norma, portanto, além de reconhecer a legitimidade e a segurança jurídica das experiências que vinham sendo desenvolvidas na prática, serviu também como um fator que alavancou a paradiplomacia na Argentina, fazendo com que cada vez mais províncias buscassem algum tipo de ação internacional. Outros importantes impactos políticos, jurídicos e institucionais causados pela normatização da atuação externa formal das províncias argentinas foram:

- 1) A pacificação das discussões doutrinárias a respeito da legalidade dos atos internacionais celebrados pelas províncias (SALVIOLO, 2005);

- 2) O estabelecimento de requisitos para a atuação internacional provincial, de modo a resguardar a competência do governo federal para a execução da política externa do país (VARELA, 2010; CARBAJALES e GASOL, 2008);
- 3) A reorganização institucional das províncias para criar, dentro de suas estruturas administrativas, organismos capazes de gerenciar as suas ações internacionais (CEUNICK, 2013);
- 4) A abertura de escritórios de representação comercial no exterior (ZUBELZÚ, 2008);
- 5) O exercício da paradiplomacia financeira através de operações de crédito diretas, nas quais as províncias passam a negociar diretamente com os bancos internacionais a respeito do conteúdo e das condições da operação, cabendo ao governo federal apenas o papel de avalista (IGLESIAS, 2008);
- 6) O aprofundamento do debate político sobre a paradiplomacia, de modo a impulsionar publicações, grupos de trabalho, grupos de pesquisa e eventos destinados a promover a troca de informações e experiências sobre o tema (ZUBELZÚ, 2004; CARBAJALES e GASOL, 2008);
- 7) A alteração substancial na estratégia de internacionalização das províncias argentinas, que deixou de ocorrer na forma indireta através de pressões perante o governo federal e passou a ocorrer de forma direta e autônoma (PAIKIN, 2010).

Com relação aos itens 1 e 2, estes já foram discutidos com maior profundidade no capítulo 2 deste trabalho. Portanto, ressaltaremos aqui apenas o fato de que, muito embora seja inegável que o artigo 124 tenha proporcionado os avanços jurídicos mencionados, é preciso relativizá-los diante do caráter confuso de seu texto, que gera interpretações divergentes, especialmente com relação aos requisitos necessários para a celebração dos convênios internacionais. Enquanto essas divergências não são solucionadas através de uma regulamentação, não é possível afirmar que o modelo argentino garanta uma segurança jurídica plena aos compromissos firmados pelas províncias no plano internacional.

A reorganização institucional das províncias para criar, dentro de suas estruturas administrativas, órgãos capazes de gerenciar as suas ações internacionais representa, a princípio, um importante indício de que houve uma intensificação dessas ações. Caso contrário, a criação de tais órgãos não se justificaria. Sobre essa questão, Ceuninck (2013) alega que:

Como puede observarse, del artículo [124] se desprende una cuestión de cabal

importancia para las provincias argentinas y es que por primera vez la Constitución Nacional, les reconoce la facultad de celebrar convenios internacionales, ampliando de manera significativa sus facultades y atribuciones (...) Sin embargo, esta posibilidad que tienen las provincias de actuar en la esfera internacional, exige de su parte una reorganización institucional, es decir, la creación dentro de sus estructuras de organismos capaces de llevar adelante las gestiones externas y la agenda internacional provincial (CEUNINCK, 2013, p. 52-53).

Esse processo de institucionalização não ocorreu de maneira uniforme entre as províncias, pois cada uma o promoveu conforme seus interesses e necessidades, dependendo da importância estratégica que cada governo atribuiu a sua internacionalização e ao tipo de ações desenvolvidas por ele. De forma geral, os principais modelos adotados foram os seguintes (ZUBELZÚ, 2008, p. 87):

- 1) Províncias que criaram áreas ou repartições (como Subsecretarias ou Direções) voltadas para a atividade externa e vinculadas ao Ministério da Produção: Nesses casos, observa-se um foco voltado para a atuação econômica produtiva ou comercial;
- 2) Províncias que criaram uma área própria e específica de relações internacionais como uma Secretaria ou uma Direção: Nesses casos, como nenhuma destas áreas alcançou hierarquia ministerial, alega-se que elas encontram-se dependentes de outros Ministérios ou Repartições do organograma do governo provincial. A não vinculação com o Ministério da Produção permite uma atuação mais ampla, abrangendo assuntos não comerciais como a cooperação e a integração fronteiriça;
- 3) Províncias que possuem agências específicas, com algum grau de autonomia perante o governo provincial, destinadas a promover a exportação: Agencia Pro Córdoba, Pro Mendoza, Pro Río Negro e BAexporta (Buenos Aires);
- 4) Províncias que não contam com nenhum espaço institucional destinado a sua atuação internacional: A ausência de um órgão específico não significa que não exista atuação internacional. Algumas províncias, como San Luis, Santa Cruz e Formosa, por exemplo, desenvolvem iniciativas internacionais por meio de diferentes órgãos, não havendo um único que as concentre.

Com relação a esses modelos, Paikin nos mostra que houve uma preferência pelo primeiro, no qual as ações são voltadas para a esfera econômica:

Esta clara predilección en el área de la infraestructura y la producción quedó reflejada en el esquema institucional que se dieron las provincias para realizar su

tarea internacional. En este sentido 7 de las 15 provincias¹¹³ que cuentan con dependencias en el terreno internacional, decidieron ubicarlas en el ámbito económico, mientras el resto repartió su elección entre crearlas en dependència directa del gobernador o bajo la tutela del área de relaciones institucionales. Sólo Misiones, como novedad, vinculó el área de integración regional con Acción cooperativa y el mutualismo, otorgándole un sentido más social a la temática, además de ubicar la tarea a nivel ministerial (PAIKIN, 2010, p. 46).

Segundo levantamento feito por Paikin (2010, p. 68) envolvendo as 23 províncias argentinas e a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, identificou-se que 15 delas possuían algum espaço institucional no âmbito do executivo provincial cujo nome fazia referência às relações internacionais de forma geral (11)¹¹⁴ ou à integração regional (4)¹¹⁵. Antes da Reforma Constitucional de 1994, apenas a província de Misiones possuía alguma estrutura destinada ao gerenciamento e à execução de atividades de caráter internacional (a SUCEI, criada em 1991).

Importante ressaltar que, mesmo diante da ausência de uma norma constitucional expressa que autorize os estados-membros a celebrarem atos internacionais formais, esse processo de institucionalização também ocorreu no Brasil, através da criação de Secretarias ou Assessorias de Relações Internacionais. No mesmo ano em que foi publicada a pesquisa de Paikin sobre a inserção internacional das províncias argentinas, Bueno (2010, p. 225) identificou a existência de 12 órgãos específicos para assuntos internacionais nas estruturas administrativas dos estados-membros brasileiros, sendo quatro destes com *status* de Secretaria¹¹⁶ e oito com *status* inferior ao de Secretaria¹¹⁷, geralmente sob a forma de uma Assessoria vinculada ao gabinete do Governador.

Apenas a título ilustrativo, sem a pretensão de inferir que a paradiplomacia é mais desenvolvida na Argentina do que no Brasil, uma vez que isto não seria possível com base apenas nestes dados, temos o seguinte quadro comparativo:

¹¹³ Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Entre Ríos, Chaco e Catamarca.

¹¹⁴ Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Salta, Chaco, Mendoza, Tierra del Fuego.

¹¹⁵ Catamarca, Jujuy, Misiones e Santa Fé.

¹¹⁶ Amazonas, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

¹¹⁷ Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Tabela 1 – A Institucionalização da Paradiplomacia no Brasil e na Argentina

País	Unidades Federadas com Órgãos Específicos de RI	Total de Unidades Federadas	Porcentagem
Brasil	12	27 ¹¹⁸	44,44%
Argentina	15	24 ¹¹⁹	62,5%

Fonte: Paikin (2010) e Bueno (2010).

Apesar de a inexistência de uma área internacional institucionalizada não impedir que os estados-membros brasileiros e as províncias argentinas realizem atividades internacionais, é grande a sua importância na implementação e na coordenação dessas atividades, principalmente no que se refere à aprovação de projetos de cooperação técnica e à articulação para obter financiamento externo com agências internacionais.

Ainda que a normatização da paradiplomacia seja apontada como um fator determinante para o processo de institucionalização das ações internacionais provinciais, através da criação de órgãos específicos para lidar com o tema, a experiência brasileira nos mostra que ela não é imprescindível.

Com base em trabalhos que abordam essa questão, tanto no caso brasileiro (BRIGAGÃO, 2005; NUNES, 2005; BUENO, 2010; FROIO, 2015) quanto no caso argentino (ZUBELZÚ, 2008; PAIKIN, 2010; CEUNINCK, 2013) é possível afirmar que esse processo de institucionalização se encontra muito mais influenciado por causas domésticas a nível estadual ou provincial que por causas domésticas a nível nacional. Um elemento que fundamenta essa hipótese é o fenômeno da descontinuidade das ações desenvolvidas por tais órgãos. Diante de eventos como trocas de mandato, oscilações político-partidárias e até mesmo questões pessoais dos governadores, é comum que eles sejam reestruturados e até mesmo extintos.

No Brasil, exemplos desse fenômeno são: Rio de Janeiro (1983 – 1990), Ceará (1995 – 2006) e Amapá (1995 – 2002).

A eventual existência de órgãos da administração pública estadual voltados especificamente para as diferentes dimensões da atividade paradiplomática e que tenham atingido elevado nível de profissionalismo e eficiência não significa que tais órgãos serão necessariamente mantidos após uma mudança de governo. Em termos concretos, esse tem sido o caso da trajetória da paradiplomacia em não poucos estados da federação. Um dos casos mais marcantes de descontinuidade alude ao estado do Ceará. O emergente estado nordestino passou de uma

¹¹⁸ Estados-membros e Distrito Federal.

¹¹⁹ Províncias e Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

internacionalmente reconhecida situação de profissionalismo e inovação paradiplomática (entre 1995-2006) para uma de total desmanche das estruturas de gestão paradiplomática (após 2006) (BUENO, 2010, p. 261).

Na Argentina, a normatização do tema não impediu que ocorresse o mesmo, sobretudo diante da crise de 2001, quando muitas administrações provinciais extinguiram os órgãos voltados para assuntos internacionais. Ao versar sobre a fragilidade desses órgãos, que geralmente são os primeiros a serem descartados em momentos de crise, Paikin faz o seguinte comentário:

Este derrotero, que no es igual para todos los casos, sirve, sin embargo, como muestra de la fragilidad del entramado institucional provincial en relación a la temática, muchas veces vinculada a la incorporación de una figura de peso al gabinete o fruto del juego de alianzas previo. Así, a diferencia de otras áreas como Educación o Producción, por ejemplo, que más allá de los cambios de enfoque se mantienen como prioridad permanente de cualquier gobierno, las relaciones internacionales aún deben dar muestras de su utilidad, so pena de desaparecer del organigrama (PAIKIN, 2010, p. 47-48).

Além da criação de estruturas institucionais no âmbito da administração pública, a internacionalização das províncias argentinas a partir da Reforma Constitucional de 1994 também ocorreu por meio da abertura de escritórios de representação comercial no exterior. Essa estratégia também se mostrou bastante afetada pelo fenômeno da descontinuidade, de modo que o mapeamento dos escritórios se mostra bastante divergente conforme o período analisado. Com base na bibliografia sobre o tema (HERNÁNDEZ, 2000; ZUBELZÚ, 2008; PAIKIN, 2010) conseguimos identificar as seguintes províncias que se utilizaram desse recurso em algum momento:

- Mendoza: chegou a abrir escritórios em São Paulo e Bruxelas, sendo este último considerado estratégico para a promoção de suas exportações para a União Europeia (ZUBELZÚ, 2008);
- Córdoba: chegou a abrir escritórios em São Paulo e na cidade russa de São Petersburgo na Rússia, sendo este último chamado de Córdoba Trade Center (HERNÁNDEZ, 2000);
- Buenos Aires: chegou a abrir escritório em São Paulo no ano de 1996, servindo não apenas para promover o comércio, mas também para captar investimentos (PAIKIN, 2010);

- Entre Ríos: abriu uma agência de promoção econômica em 2005 no município de Porto Alegre (IGLESIAS, 2008).

No site oficial das respectivas províncias, não é possível encontrar maiores informações, salvo com relação à Mendoza. Segundo notícias mais recentes, identificamos que essa província chegou a possuir escritórios de representação comercial em São Paulo, Miami, Caracas, Bruxelas e Shanghai. No entanto, diante dos altos custos para mantê-los, os quatro primeiros foram fechados¹²⁰, restando apenas a representação na China¹²¹.

No Brasil, apesar de não ser uma prática tão comum de inserção internacional por parte dos estados-membros, é possível citar alguns exemplos. Segundo levantamento feito por Bueno (2010), apenas o estado do Mato Grosso do Sul possuía um escritório de representação comercial no exterior, localizado na cidade italiana de Milão¹²². Em artigo publicado por Vigevani (2006), o autor menciona a existência de um escritório comercial de Pernambuco em Lisboa. No entanto, não foi encontrada nenhuma outra fonte que confirme essa informação, o que nos leva a crer que ele possa ter sido extinto. Em uma pesquisa mais recente, Tavares (2014) nos informa que a Bahia possui um escritório instalado no Centro de Negócios da APEX em Pequim, enquanto o Pará tem escritórios em Pequim, Xangai e Shenzhen, os três em parceria com a Câmara de Comércio da China.

Com relação à paradiplomacia financeira, essa prática se mostra como uma das modalidades mais antigas e importantes de atuação internacional provincial. Um fator determinante para o seu desenvolvimento foi o problema histórico das distorções fiscais do federalismo argentino, o qual apresenta um alto grau de descentralização no âmbito dos gastos públicos¹²³, ao mesmo tempo em que sua estrutura tributária é altamente centralizada, com a grande maioria dos tributos sendo estabelecidos por legislação nacional e arrecadados pelo governo central (NICOLIN, 2002; DALLA VIA, 2004; SÁNCHEZ, 2004; IGLESIAS, 2008; MAIA, 2012).

A título de exemplo desse desequilíbrio, dados da CEPAL (1998, p. 118) informam que, no ano de 1991, a distribuição dos gastos públicos ocorreu da seguinte forma: 48% pertenceram ao governo federal, 39,5% aos governos provinciais e 11,5% aos governos municipais. Em contrapartida, a arrecadação foi de 82%, 14% e 4%, respectivamente.

¹²⁰ <http://losandes.com.ar/article/mendoza-se-queda-sin-oficinas-para-promover-exportaciones>

¹²¹ http://promendoza.com/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=43&lang=es

¹²² http://www.brazilplanet.info/Foco/Mato_Grosso_do_Sul/Mato_Grosso_Do_Sul_Do_Coracao_Do_Brasil_Par_a_Milao_E_Europa.kl

¹²³ Ao longo dos anos 1980 é possível observar um processo de transferência das funções sociais do Estado argentino em direção às províncias (CEPAL, 1998).

Segundo Dalla Via, apesar de ter avançado em diversos aspectos, a Reforma Constitucional de 1994 não solucionou essa questão fiscal, que permaneceu sendo um grande problema do federalismo argentino.

La Nación y las provincias tienen facultades concurrentes en materia de impuestos indirectos; sin embargo, en la práctica, el Estado federal legisla y recolecta los tributos de mayor potencial recaudatorio, acentuándose un desequilibrio en la asignación de ingresos. En tal sentido, fue una cuenta pendiente de la reforma constitucional no revisar el sistema básico de atribuciones antes de avocarse a incorporar la coparticipación que, por el contrario, puede convertirse en un factor de centralización fiscal, como lo ha demostrado nuestra práctica y como amenaza el inc. 3 del Art. 75 CN (DALLA VIA, 2004, p. 15).

A grande quantidade de competências transferidas às províncias argentinas não foi acompanhada da devida contrapartida orçamentária, de modo que a escassez de recursos para a execução de políticas públicas fez com que o ambiente externo passasse a ser visto como uma importante alternativa. A partir dos anos 1990, a contratação de empréstimos externos, principalmente em organismos internacionais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), se consolida como um importante eixo de atuação da paradiplomacia argentina¹²⁴.

Essa prática foi impulsionada inicialmente pela abertura econômica promovida pelo presidente Carlos Menem (sucessor de Raúl Alfonsín), que realizou uma série de reformas para inserir a economia argentina na economia mundial (COLACRAI e ZUBELZÚ, 2004). Além desse fator de caráter interno, também se destaca um importante fator externo, referente a uma nova estratégia de desenvolvimento adotada pelos referidos organismos internacionais. Impulsionados pelo princípio da subsidiariedade, eles passaram a descentralizar suas operações de crédito através de empréstimos concedidos aos governos não centrais com o intuito de promover o seu desenvolvimento e fortalecimento institucional (IGLESIAS, 2008; DALLA VIA, 2004).

Inicialmente, entre 1991 e 1994, os empréstimos dos bancos internacionais às províncias argentinas eram feitos sob a forma de créditos indiretos por meio de operações chamadas de “*convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la Nación*” ou de “*préstamo con convenio subsidiario*” (IGLESIAS, 2008, p. 161). Nesse procedimento, havia uma forte ingerência do governo federal na condição de ente responsável por contratar os recursos

¹²⁴ “Desde una perspectiva histórica, las relaciones financieras de la Argentina con el BID y el BM se remontan a la década del 60. Sin embargo, los préstamos de estos Bancos a las provincias son mucho más recientes, implementándose a mediados de los '90 como parte de una estrategia de desarrollo que los Bancos propusieron a los países prestatarios” (IGLESIAS, 2008, p. 160).

financeiros e repassá-los às províncias, que possuíam um escasso poder de decisão, sendo responsáveis apenas pela parte executória dos empréstimos.

A partir de 1995, surgem as primeiras operações de crédito diretas, nas quais as províncias passam a negociar diretamente com os bancos internacionais a respeito do conteúdo e das condições da operação, cabendo ao governo federal apenas o papel de avalista (IGLESIAS, 2008; MAIA, 2012).

Entre 1991 y 1994, los Bancos otorgaron los primeros préstamos a las provincias bajo la modalidad de convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la Nación, en los cuales las provincias tenían un escaso poder de decisión. Los mismos apuntaban al ordenamiento fiscal de las provincias, así como a la descentralización de los sectores de salud y educación. A partir de 1995, los Bancos empezaron a hacer viables los primeros créditos directos a las provincias e incluyeron como nuevo elemento los programas de inversión (IGLESIAS, 2008, p.161).

Muito embora essa descentralização também esteja relacionada com as novas estratégias de financiamento adotadas pelos organismos multilaterais de crédito, o artigo 124 da Constituição reformada avança juridicamente no sentido de reconhecer a possibilidade de contratação de empréstimos diretos por parte das províncias argentinas, que se enquadrariam no termo genérico “*convenios internacionales*”.

As condições previstas no mesmo dispositivo (não incompatibilidade com a política exterior da Nação; não afetação das faculdades delegadas ao governo federal ou ao crédito público da Nação; e o conhecimento do Congresso Nacional), portanto, também se aplicariam a essas operações financeiras.

Na prática, o governo federal acaba exercendo o papel de avalista nos casos de financiamentos ou empréstimos contratados pelas províncias. No entanto, isso não ocorre de forma automática, uma vez que existe a necessidade de aprovação prévia dessas operações. Ademais, a condição de avalista do governo federal faz com que ele tenha interesse em regulamentar esse procedimento através de leis federais e de agências nacionais reguladoras, impondo requisitos adicionais e limites ao endividamento provincial que variam diante das circunstâncias políticas e econômicas de cada contexto (IGLESIAS, 2008, p. 163).

A partir da crise econômica de 2001, a necessidade por maior disciplina fiscal fez com que as exigências para a contratação destes empréstimos se tornassem mais rigorosas, havendo um processo de recentralização deste procedimento.

En el ámbito jurídico, la crisis demandó una disciplina fiscal “obligada” que se materializó en nuevas leyes que disminuyeron la autonomía y el margen de maniobra de las provincias para contraer créditos internacionales. El proceso de

re-centralización resultante lo que de alguna manera buscó fue un “ordenamiento” fiscal y financiero. Una de sus principales características es el claro delineamiento de facultades entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Como vimos, la Nación fija una serie de regulaciones para controlar ex ante qué provincias se endeudan, con cuáles objetivos y bajo qué condiciones. Además, se guarda para sí la prerrogativa de monitoreo y control. Todo esto con el objetivo de preservar el equilibrio y la sustentabilidad del presupuesto nacional (IGLESIAS, 2008, p. 180).

Com a promulgação da *Ley de Responsabilidad Fiscal* (LRF), em 2004, o processo de autorização para a contratação de empréstimos externos pelas províncias argentinas passa a envolver dois órgãos do Ministério da Economia. O primeiro é a Subsecretaria de Relações com as Províncias (SRP), responsável por analisar a viabilidade dos projetos candidatos a financiamento externo e a capacidade de endividamento de cada província. O segundo é a Direção Nacional de Projetos com Organismos Internacionais de Crédito (DNPOI), competente para supervisionar, monitorar e avaliar a execução do projeto e os seus resultados (MAIA, 2012).

Diante dessa exposição, é possível observar que não existem diferenças substanciais entre a paradiplomacia financeira praticada pelas províncias argentinas e pelos estados-membros brasileiros (vide item 2.6.3). Apesar das peculiaridades procedimentais de cada ordenamento jurídico, em ambos é possível identificar os seguintes elementos: a negociação direta entre a província ou estado candidato a mutuário e o agente financiador; a necessidade de aprovação do empréstimo por órgãos vinculados ao poder executivo federal; e o papel de avalista da União, que responde subsidiariamente pelo exato cumprimento das obrigações assumidas por suas respectivas unidades federadas.

Além destas, de caráter mais formal, uma análise comparativa feita por Maia (2012, p. 234) identifica outras duas semelhanças entre a paradiplomacia financeira brasileira e argentina: a captação de recursos externos é feita sob a modalidade de empréstimos a projetos e a principal fonte desses recursos são os organismos multilaterais e bilaterais. Essas características se diferenciam bastante da paradiplomacia financeira praticada por países desenvolvidos, que fazem uso da emissão de bônus nos mercados de capitais e possuem investidores privados como principal fonte de recursos externos.

Até o presente momento, analisamos os cinco primeiros itens apontados como importantes mudanças causadas pela normatização da atuação externa formal das províncias argentinas. Ao identificarmos como esses itens se apresentam em seu processo de inserção internacional, traçando um paralelo com os estados brasileiros, foi possível observar que as diferenças normativas não tiveram grande impacto sobre o plano empírico. Essa inferência é feita com base no fato de que, apesar da ausência de uma norma constitucional que os autorize

a praticar atos internacionais formais, os estados-membros brasileiros desenvolveram as mesmas ações das províncias argentinas e de forma bastante similar.

A questão, no entanto, passa a ganhar novos contornos a partir da análise do sexto item: o aprofundamento do debate político sobre a paradiplomacia. Apesar de ter sido subestimado inicialmente, devido à dificuldade em avaliá-lo de forma objetiva, foi possível identificar elementos que o comprovam.

Desde 1978, existe na Argentina uma importante instituição chamada *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales* (CARI), cujo objetivo é debater questões internacionais a partir de um enfoque nacional. Para realizar tal objetivo, o órgão desenvolve uma série de comitês de pesquisa, seminários, cursos e publicações, muitas vezes em parceria com diplomatas, políticos e outros importantes agentes públicos.

Em 2001, o CARI criou o *Comité sobre las Provincias en el Plano Internacional*, um espaço para discutir questões e elaborar propostas sobre a atuação internacional das províncias e sua articulação com o governo central. Esse comitê é dirigido pelo Embaixador Eduardo Iglesias e já promoveu diversas iniciativas importantes sobre o tema, o que demonstra uma forte articulação entre a *Cancillería* argentina e as províncias no que diz respeito a assuntos internacionais.

Dentre estas iniciativas, destacamos um projeto de sistematização e publicação *online* dos convênios internacionais celebrados pelas províncias argentinas, iniciado em 2005. Este projeto busca unificar e facilitar o registro destes documentos pelas províncias; garantir sua publicidade, conhecimento e divulgação ao público interessado; bem como promover o intercâmbio das informações ali presentes. No Brasil, não existe nenhuma iniciativa similar, de modo que o acesso aos atos internacionais celebrados pelos estados e municípios brasileiros torna-se uma tarefa difícil até mesmo para diplomatas, conforme relatado pela pesquisa de Lessa (2007).

Além de sistematizar e publicar os convênios internacionais provinciais através de documentos digitalizados, o referido projeto realiza também algumas análises de cunho acadêmico sobre o tema. Destacamos aqui uma importante reflexão feita a respeito dos canais de atuação internacional dos governos não centrais e da importância da incorporação do artigo 124, na Reforma Constitucional, para o desenvolvimento desse tema no contexto argentino:

Estos actores pueden, en principio, insertarse o interactuar en el sistema internacional mediante dos canales específicos, que se entrecruzan constantemente: en primer lugar, a través de gestiones o acciones independientes llevadas a cabo por sus propios medios, con el fin de alcanzar determinados objetivos; y, en segundo lugar, influyendo en la política de las agencias administrativas de los

Estados de los que forman parte con el fin de ver reflejados sus intereses en la diagramación de aquellas políticas de alcance internacional que dichos Estados lleven adelante. (...) Estos cambios han motivado el interés por profundizar los conocimientos acerca de cómo las provincias de nuestro país, en el marco del sistema federal de organización de nuestro Estado nacional, han desarrollado su actividad de carácter internacional en los últimos tiempos, en especial, con posterioridad a la reforma constitucional del año 1994 que, a partir de la incorporación de su artículo N° 124 CN, ha cristalizado un nuevo marco jurídico a la actuación internacional de nuestras provincias (CARI, 2010).

Nessa citação, fica claro que as províncias argentinas possuem duas possibilidades de atuar internacionalmente. A primeira delas, que se refere às iniciativas diretas e autônomas desenvolvidas com seus próprios recursos, é conhecida academicamente como paradiplomacia. A segunda, envolvendo ações indiretas através das tentativas em influenciar a política externa nacional, é conhecida no Brasil e na Argentina como diplomacia federativa.

Ao analisarmos os documentos publicados pelo CARI, foi possível observar outros elementos que reforçam a importância do artigo 124. Primeiramente, o marco temporal utilizado para mapear os convênios em todas as províncias, com exceção de Mendoza (1993), foi a partir de 1994, ano em que foi promovida a reforma constitucional. Ainda que existam outros tipos de acordos internacionais firmados pelas províncias antes dessa data, conforme apontado por alguns autores (PAIKIN, 2010; COLACRAI e ZUBELZU, 2004), o seu caráter informal não justificaria o trabalho em identificá-los e publicá-los.

Além disso, em todos os convênios analisados, observou-se que o artigo 124 é mencionado como fundamento jurídico do ato em questão. Apesar de parecer, a princípio, uma mera formalidade sem qualquer tipo de relevância prática, é preciso destacar que os agentes públicos que celebram os convênios são regidos pelo princípio da legalidade da Administração Pública, devendo pautar suas ações sempre com base em alguma previsão legal. Conforme apontado por Rodrigues (2011) e por alguns agentes públicos brasileiros em reuniões da SAF, a falta de um marco jurídico desse tipo no Brasil acaba gerando uma insegurança que impede a realização de determinadas ações no plano internacional.

Diante das impossibilidades práticas em analisar a totalidade de convênios existentes, escolhemos um recorte de cinco províncias, cada uma representante de uma região diferente: Buenos Aires (Centro); Misiones (Nordeste); Mendoza (Oeste); Tucumán (Noroeste) e Chubut (Patagonia).

Observou-se que essas províncias celebram convênios com uma vasta gama de atores internacionais, não apenas Estados e governos não centrais. Além destes, foram identificados os seguintes: agências e institutos de governos estrangeiros; empresas; universidades;

embaixadas; e organismos internacionais.

Com relação aos temas pactuados, os mais frequentes foram: cooperação produtiva e tecnológica; integração comercial; desenvolvimento; intercâmbio universitário; capacitação de recursos humanos; ciência e tecnologia; meio ambiente e segurança pública. Os instrumentos internacionais firmados, além dos Convênios, foram: Memorandos de Entendimento, Protocolos, Cartas de Intenção e Acordos de Cooperação.

Uma importante informação a ser destacada é o fato de a Constituição Provincial de Tucumán estabelecer o procedimento para a celebração de atos internacionais, similar ao modelo adotado pelo Estado argentino, no qual o poder executivo firma o convênio e o poder legislativo o aprovava ou rejeita.

Art. 67.- Corresponde al Poder Legislativo:

Aprobar o desechar los tratados y convenios que el Poder Ejecutivo celebre con la Nación, con otras provincias y con organismos e instituciones internacionales, de acuerdo con la atribución que esta Constitución y la Constitución Nacional confiere a los gobiernos provinciales.

Art. 101.- El Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial, y tiene las siguientes atribuciones y deberes:

14º) Celebrar convenios con otras provincias, con la Nación y organizaciones e instituciones internacionales, con el objeto de fijar políticas comunes, de integración y desarrollo regional y de Administración de Justicia, con aprobación de la Legislatura y del Congreso de la Nación, según corresponda

Assim como ocorre no Brasil, é bastante comum a celebração de atos de caráter informal, como Memorandos de Entendimento e Cartas de Intenções. Em outros casos, mesmo sendo chamados de Convênios, Acordos ou Protocolos, alguns atos possuem conteúdo bastante vago, não sendo possível identificar algum compromisso de caráter pragmático que esteja sendo pactuado.

O objetivo principal neste estudo foi averiguar se a questão da segurança jurídica, tão destacada por aqueles que defendem que o Brasil promova uma reforma constitucional nos moldes argentinos, se mostrava presente de alguma forma mais concreta. Apesar de não serem tão comuns, é possível apontar alguns convênios que apresentam essa característica, contendo não apenas termos específicos e bem definidos, mas também a sua forma de execução, os prazos e até mesmo o órgão jurisdicional a quem as partes devem recorrer em caso de controvérsia.

Alguns atos internacionais sobre cooperação técnica, como o “*Convenio Marco entre*

el Instituto Nacional del Menor de la República Oriental del Uruguay y el Consejo Provincial del Menor de la Provincia de Buenos Aires¹²⁵” e o “*Convenio Marco entre el Servicio Andaluz De Salud y el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires*¹²⁶”, estabelecem uma espécie de Comissão Mista formada por integrantes das duas partes para fiscalizar a execução e garantir o cumprimento do acordo firmado.

Em Convênio de Cooperação Acadêmica celebrado entre a província de Buenos Aires e a Universidade para a Paz da ONU¹²⁷, envolvendo o intercâmbio científico e o desenvolvimento de projetos comuns, consta um artigo que prevê a cidade de La Plata como foro para resolver qualquer problema jurídico advindo da execução do convênio. No documento firmado, a Universidade para a Paz da ONU se compromete a ceder acadêmicos de seu programa de Mestrado em Segurança Humana da Universidade de Columbia Britânica (Canadá) e especialistas do PNUD, enquanto a Subsecretaria de Cooperação Internacional de Buenos Aires se compromete a providenciar um espaço físico para a realização dos encontros e seminários, coordenar toda a estrutura administrativa e logística destes eventos, bem como oferecer acomodação para os pesquisadores estrangeiros.

O “*Convenio Marco de Asistencia Mutua entre la Provincia de Mendoza y la Universidad de León*¹²⁸” possui normas expressas e detalhadas sobre possibilidades de conflito e o órgão jurisdicional que será utilizado para resolvê-lo.

12° - SITUACIONES DE CONFLICTO: Las partes adoptarán todos los recaudos necesarios para evitar interferencia de cualquier índole que alteren el normal desarrollo de los **compromisos asumidos mediante el presente Convenio**. Asimismo, se comprometen a resolver directamente entre ellas y por las instancias jerárquicas que correspondan, las diferencias o faltas de entendimiento que pudieran originarse en el planeamiento y ejecución de los trabajos conjuntos.

13° - JURISDICCIÓN: Toda controversia respecto a la interpretación o aplicación del presente Convenio que las partes no puedan resolver por sí mismas, será sometida a los **Tribunales Federales con asiento en la Ciudad de Mendoza**, constituyendo como domicilios legal y especial a tal fin los consignados en el acápite (grifos nossos).

Por fim, também existem exemplos em que as partes estabelecem um árbitro para

¹²⁵ Disponível em:

<http://www.cari.org.ar/pdf/buenosaires/uruguay/CONVENIO%20REPUBLICA%20ORIENTAL%20URUGUAY%20INST%20MENOR.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2015.

¹²⁶ Disponível em:

<http://www.cari.org.ar/pdf/buenosaires/espana/Convenio%20Marco%20Conseria%20de%20Salud%20Andalucia.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2015.

¹²⁷ Disponível em:

<<http://www.cari.org.ar/pdf/buenosaires/uruguay/UNIVERSIDAD%20PARA%20LA%20PAZ%20URUGUAY.pdf>> . Acesso em 30 de outubro de 2015.

¹²⁸ Disponível em:

<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-mendoza.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2015.

julgar qualquer questão jurídica que possa surgir, bem como o regulamento¹²⁹ que pautará um possível julgamento, a exemplo do convênio entre a província de Tucumán e a *Compañía Portuaria Mejillones S.A* do Chile sobre a utilização de um porto localizado na região de Antofagasta¹³⁰.

O estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias, incluindo aqui a possibilidade de o descumprimento desses convênios serem levados a juízo, nos parece um importante elemento que reforça a segurança jurídica dos atos internacionais firmados, principalmente quando o comparamos com a realidade brasileira.

Conforme nos revela Lessa (2007), mesmo que alguns atos internacionais celebrados pelas unidades federadas brasileiras contenham algum dispositivo semelhante, estes derivam do desconhecimento jurídico e da presunção de legalidade por parte dos operadores da paradiplomacia no Brasil, que não se atentam ao fato de que, para gerar efeitos legais, todo e qualquer ato da Administração Pública deve possuir fundamento normativo. Na ausência desse requisito formal, os atos celebrados representariam tão somente uma “obrigação moral” ou um “pacto de cavalheiros”, de modo que as controvérsias advindas do não cumprimento de algum compromisso pactuado dessa forma não chegariam a ser reconhecidos por um tribunal, seja ele nacional ou internacional.

O diplomata André Costa (2005) reforça essa posição, que inclusive serviu como justificativa para que ele propusesse a PEC da Paradiplomacia em 2005, de modo a garantir respaldo jurídico aos acordos internacionais celebrados pelas unidades federadas brasileiras.

Ao contrário de federações como Argentina, Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, Rússia e Suíça, que criaram bases institucionais em suas respectivas constituições para que seus entes federados atuem no campo internacional, em minha experiência profissional na Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República e evidentemente como diplomata de carreira, pude testemunhar que os acordos e convênios firmados entre as unidades federadas brasileiras e homólogos estrangeiros são assinados no “fio do bigode” e carecem de respaldo jurídico. Não existem competências definidas e nem reconhecimento legal para as ações externas de Estados Federados e Municípios no atual ordenamento jurídico brasileiro (COSTA, 2005, p. 13).

Ainda na mesma linha argumentativa, Barros (2009) alega que, apesar de serem raras as demandas desse tipo, a aceitação da lide seria bastante improvável diante de nossa legislação pátria, não havendo tribunal competente para sentenciar causas envolvendo atos internacionais celebrados por unidades federadas.

¹²⁹ Reglamento del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago A.G de 1992.

¹³⁰ Disponível em: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-tucuman.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2015.

Mesmo não havendo jurisprudência sobre o tema no Brasil, o Canadá nos mostra um interessante exemplo. Em 1956, no caso *A.G. Ont. versus Scott*, o juiz da Corte Suprema canadense indeferiu pedido da província de Ontário com base em acordo internacional firmado com governo estrangeiro, alegando que ela não possuía competência para firmá-lo.

The arrangement is said to be, in effect, a treaty to which the Province has no authority to become a party. A treaty is an agreement between states, political in nature, even though it may contain provisions of a legislative character which may, by themselves or their subsequent enactment, pass into law. But the essential element is that it produces binding effects between the parties to it. There is nothing binding in the scheme before us. The enactments of the two Legislatures are complementary but voluntary; the application of each is dependent of the other; each is the condition of the other; but that condition possesses nothing binding to its continuance. The essentials of a treaty are absent (...). (LASKIN, 1969 apud LESSA, 2007, p. 121-122).

Com relação à Corte Internacional de Justiça ou qualquer outro tribunal internacional, tampouco parece provável essa possibilidade. Primeiramente, porque o Direito Internacional Público só reconhece a validade desses atos quando o ordenamento jurídico do Estado ao qual pertence a unidade federada prevê expressamente a sua competência para celebrá-lo. Este não é o caso do Brasil, onde a permissão se dá apenas no plano político.

Além dessa questão jurídica, é preciso levar em consideração também que os tribunais internacionais, mesmo aqueles voltados a questões de *low politics* como o Tribunal Permanente de Arbitragem (TPA) e o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR), dificilmente disponibilizariam sua estrutura e árbitros para julgar casos de pouca relevância e que, nas poucas vezes em que envolvem valores pecuniários, estes são irrisórios.

Retomando a questão do debate político sobre a paradiplomacia na Argentina, a atuação do CARI, órgão dirigido pelo embaixador Eduardo Iglesias, nos revela uma importante interação harmônica entre o meio acadêmico, a *Cancillería* argentina e os agentes provinciais que lidam com a paradiplomacia, uma vez que o projeto de sistematização, publicação e divulgação dos convênios foi realizado de forma conjunta por esses atores¹³¹.

A realidade brasileira, no entanto, se apresenta de forma distinta. Muito embora o

¹³¹ Hernán Cornejo (Representante del Poder Ejecutivo Provincial de Salta para la ZICOSUR y Organismos Internacionales); Adriana Martínez (Secretaria de Relaciones Internacionales e Integración de la Provincia de Santa Fe); Elena Isabel Peletier (Secretaria de Relaciones Institucionales de la Provincia de San Juan) Ana Carolina Lavori Henninger (Subsecretaria de Relaciones Internacionales, Ministerio de Gobierno, Coordinación General y Justicia); Carlos Peralta (Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires); María Julia Reyna (Subsecretaria de Relaciones Internacionales e Integración de la Provincia de Santa Fe); Gustavo Ogando (Asesor de la Secretaría de Estado de Coordinación Regional e Integración de la Provincia de Catamarca); Alberto Dalla Vía (Profesor titular de Derecho Constitucional – UBA y Presidente de la Cámara Nacional Electoral); Horacio Piombo (Profesor titular de Derecho Internacional Público y Privado - UNLP, UNMDP y UBA y Juez del Tribunal de Casación Penal).

debate político sobre a paradiplomacia também exista no Brasil, observa-se que ele não ocorre de forma tão harmônica, havendo constantes conflitos de interesses entre o governo federal e as unidades federadas.

Conforme nos revelam os pareceres da Consultoria Jurídica do MRE (1999) e o Manual de Procedimentos da Divisão de Atos Internacionais (2015) publicado pelo próprio órgão, é claro o posicionamento institucional de que os estados e municípios não possuem competência para celebrar atos internacionais formais de maneira autônoma.

De modo a promover uma descentralização vertical da política externa e promover uma articulação entre os três níveis da federação, o MRE (1995) desenvolveu o conceito de diplomacia federativa durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Esse termo passou a ganhar força a partir do discurso do então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, na Câmara dos Deputados:

É também diretriz do Presidente Fernando Henrique que a essa vertente da diplomacia pública, da diplomacia de interação, se some outra vertente igualmente fundamental em função do nosso sistema político, que é a **diplomacia federativa**. Os Estados e mesmo os municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995, p. 115-116, grifo nosso).

Essa proposta do Itamaraty de criar canais diretos de contato entre o governo federal e os governos subnacionais para tratar de temas internacionais, promovendo a troca de informações, mecanismos de consulta e uma maior coordenação e harmonia entre os diferentes níveis da federação, tentou ser implementada por meio da criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF) em 1997. Criado dentro da estrutura burocrática do MRE, esse órgão buscou adequar-se ao novo contexto e lidar com as crescentes demandas internacionais dos governos subnacionais brasileiros, buscando captar os seus interesses e ações para inseri-los na formulação da política externa brasileira.

A partir do Governo Lula, a ARF é transformada em Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), seguindo com os mesmos objetivos de interlocução entre o MRE e os governos subnacionais a respeito de temas internacionais, porém acrescentando a participação do Congresso Nacional e trazendo também questões parlamentares para o debate.

Apesar de o discurso oficial do governo federal tratar essas iniciativas como uma espécie de “democratização” da política externa, existem muitas críticas no sentido de que a diplomacia federativa surgiu com o intuito de controlar e até mesmo conter a paradiplomacia,

de modo a garantir que as iniciativas dos governos estaduais fossem desenvolvidas de acordo com as diretrizes da política externa brasileira.

O estabelecimento de uma diplomacia federativa teria o objetivo de suprir a demanda das unidades federadas em matéria de atuação externa, ao encampar os interesses das referidas unidades e fazê-los sentir na atuação externa do Estado federal – não se admitindo, assim, a atuação externa direta das unidades federadas (PRAZERES, 2004, p. 301).

Além de Prazeres, essa perspectiva também é adotada por autores como Nunes (2005), Saraiva (2006), Vigevani (2006), Miklos (2010), Gomes Filho (2011), Almeida (2012) e Ventura e Fonseca (2012), os quais destacam o insulamento burocrático do Itamaraty como uma de suas características centrais, servindo como obstáculo à paradiplomacia.

Destacamos aqui a pesquisa desenvolvida por Miklos (2010), na qual a autora analisou diversos discursos e relatórios de diplomatas para chegar a conclusão de que havia um grande descompasso entre o discurso de abertura do MRE e suas práticas conservadoras, que buscavam limitar e constranger a ação internacional dos entes federativos.

Fica, portanto, evidente o uso da diplomacia federativa como ferramenta política concebida e utilizada pelo Estado nacional, em especial do Ministério das Relações Exteriores, para coordenar a ação de unidades constituintes da federação no plano internacional, bem como controlar a pauta de interesses que norteia tal ação (MIKLOS, 2010, p. 48).

A respeito do *modus operandi* do MRE no gerenciamento da diplomacia federativa, Almeida destaca o seu caráter conservador na interlocução com os governos estaduais e municipais, que acabavam limitando suas possibilidades de atuação internacional.

Os governos estaduais e locais que procuravam o ministério em busca de auxílio na formulação e consecução de iniciativas internacionais, recebiam como resposta orientações consideravelmente conservadoras e limitantes das possibilidades às quais poderia ter acesso. Sendo assim, a burocracia do referido ministério utilizava-se do seu prestígio e conhecimento para no cumprimento de uma política determinada pela Presidência atender às suas perspectivas acerca das relações exteriores brasileiras. Isso se deu por meio da recomendação a governos locais e estaduais que a procuravam a buscar uma atuação prioritariamente subsidiária à desenvolvida pelas burocracias da esfera federal nas relações exteriores brasileiras (ALMEIDA, 2012, p. 111).

Observa-se, portanto, que apesar de a paradiplomacia brasileira ser desenvolvida por meio de ações consideradas como *low politics* e estar voltada para assuntos pontuais de relevância local, sem qualquer tipo de pretensão em competir com o governo federal ou atuar nos grandes temas da política externa brasileira, uma grande parte do corpo diplomático

considera essa atividade como uma ameaça.

As limitações impostas evidenciam a importância de uma permissão jurídica para a paradiplomacia, uma vez que a permissão política se encontra vinculada aos interesses do próprio Itamaraty, que costuma pautar a agenda internacional das unidades federadas, bem como instrumentalizá-las a seu favor. Essa tendência se faz presente, por exemplo, através da orientação de que os estados e municípios só podem desenvolver projetos de cooperação com governos não centrais de países com quem o Brasil possui algum acordo-quadro (LESSA, 2007; MIKLOS, 2010; ALMEIDA, 2012).

Feitas essas considerações a respeito do insulamento burocrático do MRE, que ainda se mostra presente e acaba limitando o exercício da paradiplomacia, passaremos a analisar o último item apontado como consequência da normatização dessa atividade na Argentina: a alteração substancial na estratégia de internacionalização das províncias argentinas.

Até o marco da Reforma Constitucional de 1994, a grande maioria das províncias buscava atuar internacionalmente de forma indireta, através de pressões no âmbito do Congresso Nacional ou da *Cancillería*. A partir dela, as províncias passaram a dedicar seus esforços em busca de um modelo autônomo de inserção internacional, celebrando acordos com atores internacionais sem a necessidade de autorização ou qualquer tipo de acordo-quadro prévio.

[...] el pasaje de las acciones formales indirectas, vinculado con la búsqueda de influencia en el ámbito del Congreso Nacional o la Cancillería, a las directas, propiciado por la reforma constitucional del '94, ha sido de vital importancia. Así, las provincias, solas o en el marco de las regiones subnacionales, han comenzado a realizar acuerdos con sus pares generando en muchos casos, marcos de acción comunes hasta ese momento inexplorados por los gobiernos centrales (PAIKIN, 2010, p. 61).

Invocando os conceitos trabalhados pela literatura a respeito do tema, é possível afirmar que a reforma constitucional promoveu um fortalecimento da paradiplomacia, ao mesmo tempo em que a diplomacia federativa perdeu parte de sua importância diante das novas possibilidades que se abriram às províncias argentinas.

Ao contrário do que previam os teóricos centralistas, Paikin (2010) argumenta que essa mudança de paradigma não resultou na desintegração do Estado argentino, mas sim no seu fortalecimento, pois a descentralização das ações internacionais, além de torná-las mais eficazes, promoveu também um aprofundamento democrático através do envolvimento de novos atores na política internacional.

Sobre esse tema, Zubezu (2008, p. 40) destaca o caráter excepcional dos conflitos de competência entre as províncias e o governo central a respeito de assuntos internacionais, prevalecendo a harmonia e a complementariedade como regra.

Por último, y como se observará en el desarrollo de la segunda parte de esta obra, la acción externa de las provincias argentinas se ha circunscrito a impulsar acciones en pos de intereses puntuales que no han comprometido la política exterior del país. Más aún son excepcionales los cuestionamientos públicos realizados a nivel subnacional a una decisión de política externa o la toma de una decisión que anticipe medidas del gobierno nacional en la materia.

A possibilidade de desenvolver uma estratégia de inserção internacional que fosse ao mesmo tempo autônoma (pois pode ser feita sem a ingerência do governo federal) e formal (através da celebração de convênios internacionais previstos constitucionalmente) representou um avanço político-jurídico cujos benefícios foram melhores percebidos pelas províncias que apresentam menor relevância política e econômica e, portanto, menores condições de influência perante o governo nacional. Para essas províncias, as tentativas de inserção internacional indireta eram, na maioria das vezes, fadadas ao fracasso.

Frente a esto, la reforma constitucional del '94 y la posibilidad de llevar adelante acciones directas de tipo internacional ha abierto un nuevo escenario que, en principio, iguala las oportunidades. Evidentemente, la provincia de Buenos Aires aparece como mucho más atractiva para realizar convenios que Chubut, pero sin embargo, para determinadas áreas como la petrolera o la pesquera, por caso, esta relación se invierte, permitiendo que cada uno de los distritos pueda encontrar su propio registro en el escenario internacional (PAIKIN, 2010, p. 87).

Além de igualar as oportunidades e mitigar as assimetrias regionais entre as províncias, as ações formais diretas se mostram mais eficazes que as indiretas por dois motivos. Primeiramente, porque são as próprias províncias os agentes melhores capacitados para atender seus interesses locais específicos. Em segundo lugar, porque a ausência dos entraves burocráticos que estão presentes nas ações indiretas permite o desenvolvimento de iniciativas mais céleres e dinâmicas capazes de melhor solucionar problemas pontuais.

De forma geral, o fato de a ação externa das províncias argentinas ser motivada basicamente pela consecução de interesses pontuais e específicos, que não buscam questionar ou comprometer a política externa nacional, faz com que sejam raros os atritos com o governo central. Ao contrário, a própria previsão constitucional a respeito da possibilidade de celebração de convênios internacionais por parte das províncias representa um importante

indicador de que o governo nacional apoia e reconhece a legitimidade dessas iniciativas, desde que sejam cumpridas as condições do artigo 124.

Diante da harmonia que prevalece entre as competências provinciais e nacionais de caráter internacional, que ocasionalmente se entrecruzam sem que haja necessariamente um conflito, alguns autores argentinos preferem a utilização do termo “gestão externa” ou “gestão internacional”, em detrimento do termo “paradiplomacia”, para designar o ativismo internacional das províncias argentinas (COLACRAI, 2015; ZUBELZU, 2008; COLACRAI e ZUBELZU, 2004). A preferência pela utilização do referido termo é justificada por seu caráter *low politics*, uma vez que a atuação externa das províncias argentinas não possui elementos políticos e ideológicos presentes no exercício da diplomacia tradicional e da política externa.

No tocante a distinção entre a gestão internacional das províncias e a diplomacia praticada pelo governo federal, é importante ressaltar também a diferença entre os atos internacionais celebrados por cada ator. Conforme vimos no capítulo 2 deste trabalho, a maioria dos constitucionalistas argentinos considera que existe uma diferença clara entre os convênios firmados pelas províncias e os tratados internacionais firmados pelo Estado Federal. Enquanto os primeiros possuem alcance jurídico limitado aos assuntos de competência interna (*low politics*), os segundos são atos dotados de maior relevância política (*high politics*), regidos pela Convenção de Viena e que representam a expressão da soberania estatal (SÁNCHEZ, 2004).

O requisito de não incompatibilidade com a “*política exterior de la Nación*”, previsto no artigo 124 da Constituição, contribui para que as províncias não extrapolem suas competências internacionais. Esse requisito foi incorporado, de forma expressa ou tácita, pelas Constituições provinciais que foram atualizadas de acordo com a Reforma Constitucional nacional de 1994 (COLACRAI e ZUBELZU, 2004).

De tal modo, observa-se que os governadores provinciais possuem consciência de que a possibilidade de celebrar convênios internacionais para satisfazer seus interesses locais não devem invadir as competências típicas do governo central, como a condução da política externa e da política comercial nacional (competências do Executivo Federal), e o poder de legislar sobre matéria aduaneira (art. 75, inc. I da CN/1994) e regulamentar o comércio com as nações estrangeiras (art. 75, inc. 13 da CN/1994) ¹³².

¹³² Artículo 75o.- Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importacion y exportacion, los cuales, asi como las evaluaciones sobre las que recaigan, seran uniformes em toda la Nacion.

De forma geral, os acordos firmados pelas províncias versam sobre assuntos comerciais e de cooperação, conforme nos informa Iglesias:

En general, éstos [convenios] no tienen como temática exclusiva lo comercial, sino que también incluyen áreas como cooperación tecnológica, educación, fortalecimiento institucional, etc. Algunos toman la forma de acuerdo de hermanamiento. Con respecto a lo estrictamente comercial, algunos de ellos contemplan el intercambio de bienes, como el acuerdo firmado entre San Juan Rusia que considera el intercambio de vinos por maquinaria para vialidad provincial. Otros comprometen a las partes a analizar y procurar medidas tendientes a incrementar el intercambio comercial e industrial; intensificar el flujo de información relevante para el comercio; facilitar operaciones comerciales; promover la integración y asociatividad entre empresarios; y organizar seminarios y coloquios de forma conjunta (IGLESIAS, 2008, p. 114-115).

Segundo pesquisa realizada pela autora, a promoção econômica das províncias argentinas no exterior não se mostra conflitante com a política comercial nacional. Pelo contrário, as iniciativas desenvolvidas nessa área contribuem para o preenchimento de uma lacuna no que diz respeito às especificidades locais das províncias, que muitas vezes não são contempladas pelas políticas comerciais nacionais em virtude das limitações orçamentárias e institucionais do Estado nacional argentino.

Com base no desencadeamento das variáveis e indicadores apresentados neste capítulo, é possível traçar o seguinte quadro comparativo a respeito da inserção internacional dos estados-membros brasileiros e das províncias argentinas:

Quadro 4 – A inserção internacional dos estados brasileiros e das províncias argentinas em perspectiva comparada

	BRASIL	ARGENTINA
Eixo de atuação	<i>Low Politics</i>	<i>Low Politics</i>
Institucionalização	Sim	Sim
Descontinuidade das ações	Sim	Sim
Permissão para atuar internacionalmente	Política	Política e Jurídica
Paradiplomacia Financeira	- Negociação autônoma - Necessidade de aprovação da União (avalista)	- Negociação autônoma - Necessidade de aprovação da União (avalista)
Outras possibilidades de atuação internacional formal	Ajustes Complementares de Acordos-Quadro	Podem celebrar qualquer tipo de convênio internacional desde que respeitados os requisitos do art. 124 da CF
Efeitos dos atos internacionais firmados com contrapartes estrangeiras	Com exceção à paradiplomacia financeira e aos ajustes complementares, os efeitos são apenas morais	Efeitos jurídicos passíveis de serem discutidos em juízo
Existência de conflitos de competências com o governo federal	Ocasionalmente	Raramente
Reação do Governo Federal	Reconhecimento através da coordenação (discurso) e do controle (prática)	Reconhecimento através do incentivo e da concessão de autonomia

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos pontos analisados ao longo deste trabalho, é possível argumentar que o modelo adotado pela Argentina, ao reconhecer a competência das províncias para celebrar convênios internacionais, possui o inegável mérito de ter concedido legitimidade jurídica a essas iniciativas, assim como ter garantido que elas produzissem efeitos legais. Para além do aspecto normativo, a inclusão do artigo 124 na Reforma Constitucional de 1994 promoveu um interessante debate político sobre o tema no país, envolvendo a *Cancillería*, os governos provinciais e a academia. Esse debate gerou repercussões inclusive no Brasil, através de discussões e da elaboração de propostas a respeito de uma reforma constitucional baseada na experiência argentina. No entanto, observamos que a redação confusa do art. 124 e a ausência de sua regulamentação implicam em alguns problemas, fazendo com que ela seja um interessante ponto de partida para uma reflexão, mas não um modelo ideal a ser “copiado”.

Na visão desta pesquisa, a normatização da atuação internacional das unidades federadas brasileiras se mostra, *a priori*, como uma proposta positiva; porém, tudo depende da forma como ela será feita. A elaboração de uma norma poderia conferir legitimidade jurídica e maior autonomia à atuação internacional das unidades federadas brasileiras; estabelecer seus parâmetros e requisitos; reduzir os entraves burocráticos derivados da necessidade de intermediação por parte do governo federal; garantir a produção de efeitos jurídicos aos atos celebrados com contrapartes estrangeiras; promover o mapeamento e a sistematização desses atos, de modo a tornar públicas estas informações; evitar ou ao menos minimizar problemas frequentes como a dispersão de objetivos, o personalismo e a descontinuidade das ações; entre outros benefícios.

Contudo, é preciso tomar cuidado para que os requisitos estabelecidos não representem um excesso de formalismo que atue como um fator restritivo à autonomia federativa. Nesse sentido, consideramos como negativas as propostas que exigem que todo e qualquer ato internacional celebrado pelos estados e municípios sejam submetidos à autorização prévia da União. Com relação à paradiplomacia financeira, o papel da União como avalista justifica a sua necessidade de regulamentar e autorizar estas operações. No entanto, em iniciativas envolvendo a cooperação descentralizada e outras questões desprovidas de conteúdo financeiro, a autorização prévia da União, além de representar um excesso de burocratização e centralização, se mostra desnecessária diante do caráter *low politics*, pragmático e funcional da paradiplomacia brasileira. Conforme demonstrado ao

longo do presente trabalho, esta não busca contestar ou competir com a diplomacia tradicional desenvolvida pelo Estado central, mas apenas complementá-la através de iniciativas pontuais e específicas para que os interesses locais sejam melhor atendidos.

Uma proposta interessante a ser apresentada seria incluir a celebração de atos internacionais ao rol de competências concorrentes da Constituição Federal (art. 24), nas quais a União estabelece normas gerais enquanto os estados atuam de forma complementar, com base nos princípios da subsidiariedade e do federalismo de cooperação. Assim como ocorre no direito tributário, por exemplo, a União poderia versar sobre os princípios que orientariam a atuação internacional das suas unidades federadas, os temas passíveis de ser objeto de acordo internacional, bem como os requisitos para a sua celebração. Os estados, por sua vez, atuariam de forma autônoma, porém dentro dos limites legais estabelecidos pelo governo federal.

De fato, a adoção de um modelo mais autônomo para a inserção internacional das unidades federadas brasileiras não representaria uma violação à soberania estatal ou ao pacto federativo. A experiência de outros países, principalmente da Argentina, nos revela que um avanço nesse sentido não resultou em tais consequências, muito menos em um conflito de competências entre o governo federal e as províncias. Pelo contrário, a normatização da paradiplomacia promoveu o fortalecimento do federalismo argentino e o estabelecimento de uma relação de harmonia e complementariedade entre os níveis de governo, uma vez que a atuação internacional de cada um apresenta características bastante distintas. Enquanto o governo federal desenvolve sua política externa e sua diplomacia no âmbito das *high politics*, pautando-se pela busca do interesse nacional e celebrando instrumentos jurídicos com alto grau de solenidade, relevância e abrangência, como os tratados e convenções internacionais; a gestão internacional ou paradiplomacia promovida pelas províncias se limita ao âmbito das *low politics*, à busca do interesse local e à celebração de convênios que, embora também sejam atos internacionais formais, possuem alcance jurídico muito mais limitado.

Apesar de ser considerada como uma medida importante, a normatização não é imprescindível para o exercício da paradiplomacia. Por tratar-se de um fenômeno essencialmente político, foi possível identificar que os estados brasileiros, mesmo diante de um limbo jurídico, desenvolveram iniciativas internacionais bastante similares às províncias argentinas em termos funcionais. Acrescenta-se ainda o fato de que províncias como Misiones, Mendoza e Córdoba já apresentavam um considerável grau de ativismo internacional antes mesmo da Reforma Constitucional de 1994. Ou seja, o artigo 124 não representou uma variável independente que permitiu por si só o advento da paradiplomacia no

país. Apesar de ter servido de impulso essa atividade, seu principal mérito foi o de reconhecer juridicamente as experiências que já vinham sendo realizadas no plano empírico, atuando mais como uma variável interveniente no processo causal. Desse modo, ela se situaria entre as variáveis independentes domésticas (redemocratização e retomada do federalismo) e a variável dependente (inserção internacional das províncias) na cadeia causal.

Por fim, é preciso ressaltar que, a despeito de sua importância na formalização das parcerias e compromissos internacionais, a celebração de acordos internacionais representa apenas uma pequena parte do universo da inserção internacional dos governos não centrais, que abrange diversas outras formas de atuação. Dentre elas, podemos citar a diplomacia federativa; a realização de missões comerciais; o estabelecimento de escritórios permanentes ou centros de comércio no exterior; a participação em feiras ou eventos internacionais; a hospedagem de delegações estrangeiras; a criação de zonas de cooperação sub-regional; a integração fronteiriça; a participação em instâncias regionais que incorporam os governos não centrais, a exemplo do FCCR no Mercosul; entre outras iniciativas.

O caráter dinâmico das relações internacionais faz com que surjam, constantemente, novos espaços institucionais e vias de atuação para os governos não centrais, que se consolidam cada vez mais como importantes atores do sistema internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Pesquisas, n. 2, 1998.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 11ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 1986.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.). **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Routledge: New York, 2013.

ALMEIDA, Felipe Cordeiro. **Os Governos Locais Brasileiros e o Mercosul: A Influência da Paradiplomacia na Agenda de Integração Regional**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília (UnB): Brasília, 2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 37 ed. São Paulo: Globo, 1997.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. 2ª edição. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo Comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2009

BARROS, Mariana Andrade. **Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG): Belo Horizonte, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª edição. Imprensa: São Paulo, 1989.

BENNETT, Andrew. The mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory. **European Journal of International Relations**, v.. 19, n.3 p. 459-481, 2013.

BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander L. **Process Tracing in Case Study Research**. MacArthur Foundation Workshop in Case Study Methods, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política vol. I**. 11ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 17, n. 65, jan-mar, 1980.

BONAVIDES, Paulo (coord.) *et al.* **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

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

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA** (Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Econômica: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA**. Brasília: Editora Verdana, 2012.

CALVENTO, Mariana. La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 2, p. 301-313, Dec. 2014

CAMPOS, Germán J. Bidart. **Manual de la Constitución Reformada**. Buenos Aires: Ediar, 1997.

CARBAJAL, Juan José; GASOL, Claudia. La gestión internacional de las provincias argentinas en el marco del sistema federal argentino a la luz de sus propias constituciones. In: **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Rev. bras. polít. int.* Vol.46, no.2 Brasília Jul/Dec, p. 5-25, 2003.

CEUNINCK, Augustina González. La irrupción de las provincias argentinas en el escenario internacional a partir de la Reforma Constitucional de 1994. **Reflexiones sobre política exterior**: Documentos de Trabajo N° 6 – Octubre 2013, p. 5-60. ISSN 2344-956X. Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2013.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal**: dimensões e institucionalização. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2011.

COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, Tullo et al (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, p. 313-344, 2004.

COLACRAI, Miryam. La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física. **Integración & Comercio**. Buenos Aires, n. 7, a. 8, n. 21, p. 13, jul/dic, 2004.

COLACRAI, Miryam. Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior: Conflicto por las plantas de celulosa en Fray Bentos (Uruguay). In: **Boletín de Relaciones Internacionales**, n.; 11 - dezembro 2005- Março 2006, Buenos Aires. Disponible em: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000052>. Acesso em 30 de setembro de 2015.

COLLIER, David. The Comparative Method. In: FINIFTER, Ida W. (Ed). **Political Science: The State of the Discipline II**. Washington, D. C.: American Political Science Association, 1993.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the Political Arena**: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dybamis in Latin America. New Jersey, Princeton University Press, 1991.

COSTA, André. Prefácio. In: BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil**: Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

COSTA, Valeriano. Brazil. In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

CRAWFORD, James. **The International Law Commission's Articles on State Responsibility - Introduction, Text and Commentaries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

CUADROS, Manuel Rodríguez. **Diplomacia y cooperación descentralizada**: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. Instituto Latinoamericano de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (ILADIR), 2011. Disponible em: <<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf>> Acceso em: 07 ago. 2014.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. **Integración & Comercio**. Buenos Aires, a. 8, n. 21, p. 13, jul/dic, 2004.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo. **Derecho constitucional económico**. Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoría geral do Estado**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DE LA GUARDIA, Ernesto. **Derecho de los Tratados Internacionales**. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 1997

DROMI, Roberto; MENEM, Eduardo. **La Constitución reformada**. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires: 1994.

DUBOIS, Alfonso. Cooperación Descentralizada. 2000. In: **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**. Icaria Editorial. Disponible em: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>>. Acceso em: 27 jun.2015.

DUCHACEK, Ivo. **Comparative federalism**: the territorial dimensions of politics. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

_____. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotes; MICHELMANN, Hans (Eds.). **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

DUNNE, Tim; HANSEN, Lene; WIGHT, Colin. The end of International Relations theory? **European Journal of International Relations**, v.19, n. 3 p.405-425, 2013. Disponible em: <http://ejt.sagepub.com/content/19/3/405>. Acceso em 28 jun. 2015.

EKMEKDJIAN, Miguel. **Tratado de derecho constitucional (Tomo V)**. Ediciones Depalma: Buenos Aires, 1999.

FERRERO, Mariano. La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia em Argentina y el cono sur latino-americano. **Revista Eletrônica de Estudos Internacionais**. Buenos Aires, n. 7, p. 8, 2006.

FONSECA, Marcela Garcia; VENTURA, Deisy. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n.º 99, (septiembre 2012), p. 55-73, 2012.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional**. 345f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – IRI/USP, São Paulo, 2013.

FRANÇA, Luiz Daniel Jatobá. **Democracia, política externa e integração regional: um estudo comparativo das trajetórias de Argentina e Brasil**. 2011. 356 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011

FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. **Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI**. São Paulo: 2011.

FROIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco: Recife, 2015.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. **Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004**. Dissertação de Mestrado. UNICAMP: Campinas, 2005.

GIAVARINI, Adalberto Rodríguez. Prólogo. In: IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela. **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal**. 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

GIDDENS, Anthony. The consequences of modernity. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. Cambridge: Polity press, 2003, p. 60-66.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**, trad. de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991, p. 69-70.

GOMES FILHO, Francisco. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil**: Uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia (Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

HELD, David *et al.* **Global Transformations**: Politics, Economics and Culture. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HERNÁNDEZ, A. **Integración y Globalización**: rol de las regiones, provincias y municipios, Buenos Aires, Ed. Depalma, 2000.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. p. 77-108.

HOCKING, Brian, **Localizing Foreign Policy**: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy, Londres & New York, Macmillan y St. Martin's Press, 1993.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actress' of Non-Central Governments. In: Francisco; KEATING, Michael (eds). **Paradiplomacy in Action**: The Foreign Relations of Subnational Governments. Routledge: New York, 2013.

IANNI, Octavio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 8, n. 21, Ago. 1994 .

IGLESIAS, Eduardo (director) *et al.* **Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

IGLESIAS, Valeria. La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino. In: IGLESIAS, Eduardo (director) *et al.* **Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

IGLESIAS, Valeria. Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. diagnóstico y análisis del caso argentino. In: IGLESIAS, Eduardo (director) *et al.* **Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela. **Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales**: segundo informe de relevamiento y diagnóstico. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Argentina y Comité de Provincias en el Plano

Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI): Buenos Aires, 2005.

JAKOBSEN, Kjeld A. Municípios e Relações Internacionais. **Revista Política Externa**, v. 13, n. 2, set/out/nov 2004.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Rumo à teorização além do estado: o duplo procedimento de desnaturalização e temporalização. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. v.17, n.32, pp. 51-69, 2009.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A Inserção Internacional dos Atores Subnacionais e os Processos de Integração Regional: Uma Análise da União Europeia e do Mercosul** (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília (UnB): Brasília, 2014.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Routledge: New York, 2013.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In VIGEVANI, Tullo et al (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 49-75.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4th ed. Boston: Longman, 2012.

KINCAID, John. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, p. 54-74, 1990.

KING, Gary, Robert Keohane and Sidney Verba. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. New Jersey. Princeton University Press: 1994

KLEIMAN, A. A Cooperação Internacional Federativa como Política de Estado. In: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, M. e ROMAO, W. de M. (orgs.). **Cidades em Relações Internacionais**. Sao Paulo: Desatino, 2009.

KOTZIAS, Fernanda Vieira. O Federalismo e a Esfera Internacional. **Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional**, v.2 n.1, jul-dez 2009.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs).

Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, p. 161-188, 2005.

LAKE, David A. Why “isms” Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress. **International Studies Quarterly**, v. 55, n. 2 p. 465–480, 2011.

_____. Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance. **International Studies Quarterly**, v. 54, n. 3 p. 587–613, 2010.

LAVIÉ, Humberto Quiroga; BENEDETTI, Miguel Ángel; CENICACELAYA, María de las Nieves. **Derecho Constitucional Argentino**. 2ª edición actualizada por Humberto Quiroga Lavié. Santa Fé: Rubinzal – Culzoni Editores, 2009.

LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo:** o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p.682-693, 1971.

MAGALHÃES, José Calvet. **A Diplomacia Pura**. Editorial Bizâncio: Lisboa, 2005.

MAHONEY, James. **Path-dependent explanations of regime change:** Central America in comparative perspective. In: Studies in Comparative International Development, vol. 36, n. 1, 2001, pp. 111-141.

MAIA, José Nelson Bessa. **Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros:** evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas. Tese Doutorado. Universidade de Brasília: Brasília, 2012.

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. **A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930**. Revista Brasileira de Política Internacional. 55 (1): 106-134, 2012.

MAIA, José Nelson Bessa; FARIAS, Deborah Barros Leal. **Do Nacional-Desenvolvimentismo à Internacionalização no Brasil subnacional:** O Caso do Ceará. Fortaleza: Edições Livro Técnico, 2006.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: **A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014. 128p

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A Participação dos Governos Locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) e seus Desdobramentos Internacionais e Nacionais**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Globalização, Integração e o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 71, p. 123-168, 2007.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. O Estado de São Paulo como um Ator Internacional. In: VIGEVANI, Tullo (coord.). **Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais Frente aos Processos de Inserção Internacional E Integração Latino-Americana**. Relatório Final. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP, 2002, p. 379-430.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos CEDEC**, n. 50, 1995.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP, 2005.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda. **The State of the European Community**. Boulder: Lynne Rienner, 1993, pp. 391- 410.

MATIAS, Eduardo Felipe. **A humanidade e suas fronteiras: Do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As Determinantes Locais da Paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais: Brasília, 2011.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito internacional público**: parte geral. 4ª ed., revisada, atualizada e ampliada – São Paulo: Editora Revistas do Tribunais, 2008.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados internacionais**. 2 ed. São Paulo: : J. Oliveira, 2004.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. Prefácio. In: LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo**: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; SARAIVA, Miriam Gomes. Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das papeleras. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, 2009.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Necesita São Paulo una politica exterior? Hegemonia, diplomacia y paradiplomacia en Brasil. **America Latina Hoy**, v. 56, 2010.

-MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul. **RBCS**, v. 23, n. 67, junho 2008, pp. 51-69.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 49, n. 1, 2006.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova**, n. 58, p. 141-168, 2003.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MEZA, Raúl Bernal. **Sistema Mundial Y Mercosur: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2001.

MICHELMANN, Hans J. Conclusion. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

MIKLOS, Manoela Salem. **A Inserção de Unidades Subnacionais Percebida pelo Estado Nacional**: a experiência brasileira. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas: São Paulo, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, Harvard University, December 1993.

NICOLIN, Juan Pablo et al. **Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem**: The Case of Argentina. Inter-American Development Bank (IADB), August 2002.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A paradiplomacia no Brasil**: o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2005.

NYE, Joseph. **O paradoxo do poder americano: Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. Tradução Luiz Antônio de Oliveira Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE, Joseph. **The Future of Power**. Washington, DC: Public Affairs, 2010.

NYE, Joseph; WELCH, David. **Understanding Global Conflict & Cooperation**: Intro to Theory & History. Ninth Edition. Edinburgh: Pearson, 2014.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. Nações Unidas, Novos Atores e Governança Global: Mensagens e Propostas do Painel sobre Sociedade Civil. **Política Externa**, v.14, n. 2, p. 55-64, 2005.

PAIKIN, Damián. El rol del Congreso Argentino en la construcción del Mercosur: perspectivas y funciones de una institución relegada. **Documentos de Jóvenes Investigadores**, n. 5. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, 2003.

PAIKIN, Damián. **Integración Regional y Nuevos pactos Federales**: El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR (Tese de Doutorado). Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/IntegraciOnRegional.pdf>>. Acesso em 30 de junho de 2014.

PAIKIN, Damián. Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR. **Revista Estudios en Relaciones Internacionales** - Nº 41, p. 131-148. Buenos Aires, 2011.

PATRONI, Viviana. Argentina. In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 10ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Método, 2013

PELLET, Alain *et al.*. **Direito Internacional Público**. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do Mercosul. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

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

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

REIS, Elton Gomes dos. Federalismo e Paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do Fórum de Governadores CODESUL-CRECENEA/Litoral. VI Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul, Aracaju, **Anais**, 2007.

REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 13ª edição revisada e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas, **Confins** [Online], n. 20, 2014. Disponível em: <:http://confins.revues.org/8939>. Acesso em 04 de outubro de 2014.

RISSEN-KAPPEN, Thomas (Ed.). **Bringing Transnational Relations Back: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada**. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política Externa Federativa: Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros**. Tese de Doutorado. CEBRI, 2004. Disponível em: www.cebri.org.br/pdf/315_PDF.pdf. Acesso em 12 de março de 2015.

ROMERO, M. Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Orgs). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.

ROSENAU, James. Governance in a new global order. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 223-234.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SAFAROV, Alejandro. La paradiplomacia Del Noroeste Argentino: buscando una salida para el desarrollo. In: ZERAOU, Zidane (org), **Regionalización y Paradiplomacia: la política internacional de las regiones**. Mexico: Montiel & Soriano Editores, p. 183-199, 2009.

SALOMÓN, Mónica. La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores. **Anais do 1º Encontro Internacional da ABRI**. Brasília: 2007.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Revista Mural Internacional**. Ano III - nº 2, p. 9 – 15, dez. 2012.

SALOMON, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, jun. 2007.

SALVIOLO, Marcelo A. **Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación**, con prólogo del Embajador Eduardo Iglesias, ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2005, p. 115 - 117.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración. In: VIGEVANI, Tullo et al (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 345-372.

SANTOS, Aloysio Vilarino. **O Federalismo do Século XXI: Paradigmas e Desafios**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. **Revista Lua Nova**, ano 07, n. 39, p. 105-124, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.) **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 25-102.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int**, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H. e LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas**. São Paulo, Saraiva, v. 2, p. 429-455, 2006.

SARTORI, Giovanni. Compare Why and How: comparing, miscomparing, and the comparative method. In: DOGAN, Mattei; KAZANCIGIL, Ali. (Eds.). **Comparing Nations: concepts, strategies, and substance**. Oxford, UK, and Cambridge, Mass., Blackwell, 1994.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP, 2005

SCHUELTER, Cibele Cristiane. **Tratados internacionais e a lei interna brasileira: o problema da hierarquia das normas**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2003.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 4ª edição revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SOLA, Juan Vicente, **El manejo de las relaciones exteriores: La Constitución y la política exterior**. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

SPADALE, Pedro. Relações Inter(sub)nacionais: o caso do Estado do Rio de Janeiro. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014.

TUSSIE, Diana. La política commercial en un context de federalism: notas para el estudio del caso argentino. **Integración & Comercio**. Buenos Aires, n. 7, a. 8, n. 21, p. 69, jul/dez, 2004.

VARELA, Claudia Gabriela Gasol. **Gobiernos Locales y gestión internacional. Aspectos constitucionales e ius internacionalistas aplicados al caso argentino**. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2010. Disponível em: http://www.cari.org.ar/pdf/presentacion_claudia_varela.pdf. Acesso em: 25 de abril de 2014.

VENTURA, Deysi; FONSECA, Marcela Garcia. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n. 99, p. 55-73, 2012.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração Regional e Mercosul**. São Paulo: Ed.Unesp; EDUC; Fapesp,

2005.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.

VIGEVANI, Tullo (coord.). **Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades. 2º Relatório Científico**. Processo FAPESP nº 03/12953-0. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP, 2007.

VIGEVANI, Tullo (coord.). **Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais Frente aos Processos de Inserção Internacional E Integração Latino-Americana: Relatório Final**. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP, 2002.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, v. 80, p. 12-29, 2006.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127 – 139, outubro/2006.

VIGEVANI, Tullo. Ciclos Longos e Cenários Contemporâneos da Sociedade Internacional. **Revista Lua Nova**, n. 46, 1999.

YAHN FILHO, Armando Gallo. A paradiplomacia como relações internacionais complementares à política externa: um estudo de Campinas e Uberlândia. **Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI**. Belo Horizonte: 2015.

YAHN FILHO, Armando Gallo. **Relações Internacionais e atores subnacionais**. Editora Alínea: Campinas, 2013.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. **RECRIE**, v. 1, 2009, pp. 01-24.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. 1ª ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

ZUBELZÚ, Graciela. Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. In: **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008a.

ZUBELZÚ, Graciela. El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. In: **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008b.

ZUBELZÚ, Graziela (coord.). Programa Provincias y Relaciones Internacionales: Primer Informe. **Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)**; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Buenos Aires: 2004.

DOCUMENTOS:

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Edição impressa. Atualização: Janeiro de 2011. Documento disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em 27 de março de 2015.

ARGENTINA. **Constitución de la nación Argentina: 1994**. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em 10 de maio de 2015.

ARGENTINA. **Ley n° 24.309 de 1993**. Documento disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/693/norma.htm>>. Acesso em 25 de outubro de 2014.

AUSTRIA. **Constitution of the Federal Republic of Austria (1930, amended 2014)**. Documento disponível em: <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>>. Acesso em 27 de março de 2015.

BELGIUM. **Constitution of the Kingdom of Belgium (2007)**. Documento disponível em: <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>>. Acesso em 27 de março de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 de julho de 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 15 de julho de 2014.

BRASIL. **Decreto n. 3.502, de 12 de junho de 2000**. Dispõe sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX). Documento disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3502.htm>. Acesso em 24 de junho de 2015.

BRASIL. **Decreto n. 98.177, de 22 de setembro de 1989**. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a

República Argentina Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98177-22-setembro-1989-439353-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 18 de junho de 2015.

BRASIL. **Decreto n. 350, de 21 de novembro de 1991**. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em 18 de junho de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 475 de 11 de novembro de 2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em 7 de agosto de 2014.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República: Subchefia de Assuntos Federativos. **Marco Jurídico da CID**. Macapá: 2014a. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/iii-seminario-e-a-vi-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-realizados-em-macapa-ap-nos-dias-18-e-19-de-agosto/marco-juridico-saf>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República: Subchefia de Assuntos Federativos. **Ação Internacional de Estados e Municípios**. Macapá: 2014b. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/iii-seminario-e-a-vi-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-realizados-em-macapa-ap-nos-dias-18-e-19-de-agosto/apresentacao-vi-reuniao-cid-saf>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República: Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório da III Reunião da Cooperação Descentralizada**. Brasília: agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.dialogosfederativos.gov.br/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-da-III-Reuni%C3%A3o-da-Coopera%C3%A7%C3%A3o-Internacional-Descentralizada2.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República: Subchefia de Assuntos Federativos. **Relatório da II Reunião da Cooperação Descentralizada**. Brasília: setembro de 2012. Disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-2013-local-brasilia-df-1/relatorio_da_ii_reuniao_da_cooperacao_internacional_descentralizada.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República: Subchefia de Assuntos Federativos. **COLÓQUIO FEDERATIVO – Cooperação Internacional Federativa: Marco legal e mecanismos institucionais**. Brasília: outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/coloquio-federativo-cooperacao->

internacional-federativa-marco-legal-e-mecanismos-institucionais-1>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado, nº 98 de 20 de abril de 2006**. Dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=45693&tp=1>>. Acesso em 25 de outubro de 2015

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Descentralización Fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo**. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: 2009.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI). **Convenios Internacionales de la Provincia de Chubut**. Período 1994 – 2008: Rawson, Octubre de 2008. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-chubut.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2015

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI). **Convenios Internacionales de la Provincia de Mendoza**. Período 1993-2010: Buenos Aires, Diciembre de 2010. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-mendoza.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI). **Convenios Internacionales de la Provincia de Tucuman**. Período 1994 – 2010: Buenos Aires, Diciembre de 2010. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-tucuman.pdf>> Acesso em 10 de outubro de 2015.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI). **Convenios Internacionales de la Provincia de Misiones**. Período 1994 – 2010: Posadas, Marzo de 2011. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-misiones.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI). **Convenios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires**. Período 1994–2010: Buenos Aires, Diciembre de 2011. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-buenosaires.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS ENTRE ESTADOS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS OU ENTRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE 1986. Conclusão e assinatura: Viena – Áustria, 21 de março de 1986. Documento disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/693/norma.htm>>. Acesso em 25 de outubro de 2014 >.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS ENTRE ESTADOS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS OU ENTRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE 1969. Conclusão e assinatura: Viena – Áustria, 23 de maio de 1969.

Documento disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/rar67-2003.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2014 >.

CONVENÇÃO DE HAVANA SOBRE TRATADOS DE 1929. Sancionada no Brasil pelo decreto n. 5.647, de 8 de Janeiro de 1929. Documento disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18956-22-outubro-1929-549004-publicacaooriginal-64267-pe.html>>. Acesso em 26 de março de 2015.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. La Grand Case (Germany v. United States of America). **Summary of the Summary of the Order of 5 March 1999**. Disponível em: <<http://www.icjci.org/docket/index.php?sum=524&code=gus&p1=3&p2=3&case=104&k=04&p3=5>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Brasília: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriço, 2010. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 25 de novembro de 2014

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia**, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em Brasília, em 5 de abril de 1995. In: **Resenha De Política Exterior Do Brasil**, número 76, 1º semestre de 1995, ano 21, p. 113-132.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Atos internacionais - Prática diplomática brasileira - Manual de Procedimentos**. Brasília: Divisão de Atos Internacionais, 2010. Disponível em: <<http://daimre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>>. Acesso em: 25 de outubro de 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Pareceres dos consultores jurídicos do Ministério das Relações Exteriores** n.13/1999. Brasília: MRE/CJ, 1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Revista Trimestral de Jurisprudência**. Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, volume 202 – n. 2, outubro a dezembro de 2007, páginas 453 a 922. Brasília: Imprensa Nacional, 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/202_2.pdf>. Acesso em: 03 outubro de 2015.

UNITED NATIONS. Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries. In: **Yearbook of the International Law Commission**, v. II, p. 191, 1966.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/RES/56/83**. 85th plenary meeting. December, 2001. Disponível em: <<https://www.ilsa.org/jessup/jessup11/basicmats/StateResponsibility.pdf>>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. **Constitution of the United States of America (1992)**. Documento disponível em: <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>>. Acesso em 27 de março de 2015.

ENTREVISTAS:

COLACRAI, Miryam. Professora titular da Universidad Nacional de Rosario e pesquisadora independente do CONICET. Entrevista concedida ao autor via e-mail: 10 de junho de 2015.

MAIA, José Nelson Bessa. Assessor Especial para Assuntos Internacionais do governo do estado do Ceará entre 1995 e 2006. Entrevista concedida ao autor: Brasília, 15 de outubro de 2015.

PEIXOTO, Alexandre. Ex-assessor internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e atual Coordenador-Geral de Programas Macrorregionais da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Entrevista concedida ao autor: Dourados, 11 de junho de 2015.

SADECK, Bruno. Assessor internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República desde agosto de 2011. Entrevista concedida ao autor: Belo Horizonte, 31 de julho de 2015.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Responsável por coordenar a primeira secretaria estadual brasileira para lidar com assuntos internacionais, em 1987, no Rio Grande do Sul. Entrevista concedida ao autor via Skype. 17 de setembro de 2015.

SÍTIOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS:

Blog da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) com informações de interesse dos entes federados. Disponível em: <dialogosfederativos.gov.br>

Sítio do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) hospedado na página do Governo Federal do Brasil. Disponível em: <planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul>

Sítio oficial da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades). Disponível em: <mercocidades.org>

Sítio oficial do Governo Federal do Brasil com informações de interesse dos entes federados. Disponível em: <portalfederativo.gov.br>

Sítio oficial do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Disponível em: <fccrmercosul.org>

Sítio oficial do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Disponível em: <mercosul.int>