

---

**COOPERAÇÃO REGIONAL, PARADIPLOMACIA E O BRASIL*****REGIONAL COOPERATION, PARADIPLOMACY AND THE BRAZIL*****LUIS ALEXANDRE CARTA WINTER**

Doutor pela USP. Professor de Direito Internacional da Graduação e Strictu Sensu na PUC/PR. Coordenador do NEADI- PUC/PR.

**JULIANA FERREIRA MONTENEGRO**

Doutora pela PUC/PR. Professora de Direito Internacional na PUC/PR e UNICURITIBA. Membro do NEADI - PUC/PR.

**RESUMO**

**Objetivo:** O presente estudo aborda a atuação das unidades subnacionais no cenário internacional. Para tanto, o trabalho percorre a construção realizada pela modificação do paradigma do Estado clássico como único sujeito até formação das novas concepções de atores que desempenham atividade internacional. O objetivo é expor o panorama do sistema internacional clássico e os atuais contornos do sistema moderno, ressaltando a atuação das unidades subnacionais como atores emergentes nesse sistema. O debate entre o Estado na sua concepção tradicional, os diálogos com as transformações sofridas ao longo dos tempos e as modificações frente às inovações da sociedade moderna, representam a marca desse artigo. A pergunta é se a paradiplomacia cria mecanismos suficientes para considerarmos as cidades como entes das relações internacionais, mas, e como sujeitos?

**Metodologia:** A metodologia de abordagem usada foi a hipotético-dedutiva e como metodologia de procedimento estudo histórico comparativo além de um estudo sistemático da bibliografia.

**Resultado:** Como resultado há uma nova realidade pós-moderna, onde as unidades subnacionais passam a atuar internacionalmente e a encontrar espaço em atividades que antes era de competência do Estado soberano.



---

**Contribuição:** Como contribuição, a evolução do conceito clássico da atuação moderna dos Estados e o surgimento de novos atores no que tange o relacionamento político e a inserção internacional.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia; Cooperação Internacional; Atuação internacional; unidades subnacionais

## ABSTRACT

**Objective:** *This study addresses the performance of subnational units in the international scenario. To this end, the work goes through the construction carried out by the modification of the paradigm of the classical State as the only subject until the formation of the new conceptions of actors who perform international activity. The objective is to expose the panorama of the classical international system and the current contours of the modern system, emphasizing the performance of subnational units as emerging actors in this system. The debate between the State in its traditional conception, the dialogues with the transformations suffered over time and the changes in the face of the innovations of modern society, represent the mark of this article. The question is whether paradiplomacy creates enough mechanisms for us to consider cities as entities of international relations, but, what about subjects?*

**Methodology:** *The approach methodology used was hypothetical-deductive and as a methodology of procedure comparative historical study in addition to a systematic study of the bibliography.*

**Result:** *As a result, there is a new postmodern reality, where subnational units start to operate internationally and find space in activities that were once the responsibility of the sovereign State.*

**Contribution:** *As a contribution, the evolution of the classical concept of the modern performance of states and the emergence of new actors with regard to political relationship and international insertion.*

**Keywords:** *Paradiplomacy; International Cooperation; International action; subnational units.*

## 1 INTRODUÇÃO

O ponto de partida desse artigo é a possibilidade de atuação internacional das unidades subnacionais. Para tanto, o trabalho percorre a construção realizada pela modificação do paradigma do Estado como único sujeito até as novas concepções, em que passa a existir o diálogo com outros atores. Assim, analisa-se a importância



---

da atuação das unidades subnacionais enquanto atores no contexto global. E ainda, conceitua-se o que vem a ser paradiplomacia e, aborda-se as principais características dessa atividade.

Desta forma, a presente pesquisa busca discorrer sobre o panorama do direito internacional clássico e os atuais contornos da teoria moderna, ressaltando a atuação das unidades subnacionais como atores emergentes nesse sistema. Confronta-se a realidade clássica marcada pelo paradigma westfaliano, que perdurou por séculos na política internacional, com a perspectiva contemporânea redimensionada pela globalização. O debate entre o Estado na sua concepção tradicional, os diálogos com as transformações sofridas ao longo dos tempos e as modificações frente às inovações da sociedade moderna, representam a marca desse artigo.

Debate-se os processos de mundialização que impulsionaram o surgimento de novos atores e de novas realidades no contexto mundial. Nesse sentido, demonstra-se que atores não-estatais vêm adquirindo relevância crescente nos diversos assuntos internacionais, por força da facilidade vislumbrada pela sua área de atuação e proximidade com a população.

A pergunta é se a paradiplomacia cria mecanismos suficientes para considerarmos as cidades como entes das relações internacionais, mas, e como sujeitos? No direito internacional público clássico, óbvio que não, contudo, considerando que a massa significativa de pessoas vivem em cidades, e é nas cidades que boa parte dos problemas acontecem, esse raciocínio se sustenta?

Para responder a pergunta formulada, utilizando-se do método hipotético-dedutivo e análise sistemática da doutrina, trabalhou-se com a ideia do Estado e os novos atores à luz do direito internacional moderno, a contextualização da paradiplomacia e seus aspectos, a paradiplomacia nos Estados Federais, a ótica nacional brasileira, para ao final, em sede de conclusão, responder a questão.



---

## 2 ESTADO E OS NOVOS ATORES À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

O Estado é tradicionalmente reconhecido como o sujeito de direito internacional. Esse ente soberano, tal qual se apresenta nas sociedades modernas ainda desempenha um papel importante na sociedade atual.

A instituição “Estado” é quem regula e coordena as atividades de relações internacionais que, para concretização, faz-se necessário a existência de alguns elementos pré-estabelecidos, tal qual uma população permanente, território delimitado, governo para lhe conferir organização interna e capacidade para entrar em relação com outros Estados. Como forma de consolidar a necessidade de tais elementos como referencial de entidade soberana, passou-se a exigir os requisitos ora mencionados, cuja regulamentação foi chancelada por meio da Convenção sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo Político, assinado em Montevideu em 26 de dezembro de 1933<sup>1</sup>. Esse tratado internacional estabeleceu expressamente, no artigo 1º que o Estado é pessoa de direito internacional quando reunir os elementos acima destacados.

Assim, a partir da confirmação positivada da personalidade do Estado como ente soberanos e titular de direitos na esfera internacional, a tradição do reconhecimento se consolidou ao longo dos séculos.

Porém as relações internacionais vêm sofrendo grandes modificações ao longo dos séculos. Especialmente no curso do século IX, observou-se profundas e importantes modificações no contexto político internacional. O modelo norteador da organização dos Estados foi consolidado em Westfália<sup>2</sup> (MAZZUOLI, 2016, p. 75).

A partir do referencial de Westfália, consolidou-se o sistema clássico internacional, marcado pelo alicerçamento da unidade política mais importante das relações internacionais: o Estado (DIAS, 2010, p. 48). Esse importante sujeito detinha autoridade no âmbito nacional e realizava alianças para a manutenção da estabilidade política nas relações com outros Estados. No período de guerra (Guerra dos Trinta

---

<sup>1</sup> Tratado incorporado ao sistema brasileiro por meio do Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937.

<sup>2</sup> Tratados de Westfália ou Vestfália (elaborados por *Hugo Grotius* enquanto Embaixador do Rei da Suécia) que foram concluídos em 1648, colocando fim à guerra dos Trinta Anos.



---

Anos) e nos séculos posteriores a esse período, a preocupação dos Estados soberanos era essencialmente voltada para as questões de segurança internacional.

Nesse mesmo sentido, o doutrinador e jurista alemão Carl Schmitt, aponta que a personalidade do Estado soberano se firmou a partir da Paz de Westfália de 1648. Esses tratados, consagraram o sistema internacional vigente, ao respeitar de forma unânime, noções e princípios universalmente conhecidos, como o de soberania estatal e o do Estado nação (MELLO, 2007, p. 363).

Essa característica do sistema clássico, de concentração de poder em poucos sujeitos efetivos na política internacional, tinha como principal objetivo a formação de alianças e manutenção da estabilidade no cenário internacional.

Nesse sentido afirma Celso Lafer que o Tratado de Westfália representou a consolidação de uma ordem mundial concebida pelos governos de estados soberanos, e estes seriam os titulares das relações externas. Porém com a evolução da sociedade face a necessidade de cooperação intergovernamental, sobrevêm as relações que não passavam por canais diplomáticos dos Estados. Com isso, vislumbra-se a corrosão do paradigma sistematizado pela lógica de Westfália, transparecendo a importância da ação individual das unidades subnacionais que gradativamente foram abrindo espaço para uma atividade paralela (LAFER, 1982).

Como o direito é dinâmico e o direito internacional acompanha pari-passu as modificações ante as necessidades da sociedade, essa concepção “dogmática” do Estado soberano como único titular de direitos, foi sendo aos poucos mitigada.

Com a intensificação das relações internacionais e o aumento constante da complexidade das relações entre Estados, ocorreu gradativamente, um enfraquecimento das relações estadocêntricas cedendo lugar a um emaranhado de relações mais complexas, possibilitando assim o surgimento de outros sujeitos atuantes em âmbito internacional.

Assim, ante o avanço da globalização, o Estado deixou de ser o único sujeito internacional e passou a compartilhar o cenário das relações internacionais sendo obrigado a aceitar a coexistência de “novos atores”, como as organizações internacionais intergovernamentais e os outros atores (MAZZUOLI, 2016, p. 454).



---

Esses novos atores passaram a auxiliar o Estado em algumas demandas que não estavam diretamente ligadas com a jurisdição de um único Estado.

Face essa amplitude de novos atores, despontou a teoria da interdependência complexa, preconizada por Keohane e Nye (1971), que buscava dar respostas a eclosão de novos atores no mundo globalizado. Essa teoria buscou explicar o contexto político e econômico no mundo contemporâneo de forte interdependência em que se potencializou os processos de cooperação internacional e a dependência das nações em termos econômicos.

Inicialmente de forma tímida, percebeu-se que a participação das unidades subnacionais se tornou recorrente. Surgiram diversos trabalhos de autores que buscavam o entendimento da extroversão da personalidade das entidades federadas (DAL RI JUNIOR, 2010, p. 30).

A atuação internacional dos governos subnacionais, conforme destacado nas pesquisas com maior relevância e efetivo impacto no âmbito acadêmico, ocorreu porque esses atores não se sentiam representados. A pouca participação se deve ao fato de que as cidades e as municipalidades não possuem voz ativa para a formulação da política externa, muito embora são esses atores que sofrem alterações diretas em suas práticas cotidianas devido a decisões das esferas superiores.

Ademais, estados, cidades e municípios são vistos como agentes de desenvolvimento econômico, por isso, devem buscar a coordenação de políticas das diversas esferas, em especial com a instância nacional (VIGEVANI, 2006). Essas são algumas das razões que impulsionaram esses atores a buscarem cada vez mais a intensificação de sua participação internacional. A autonomia mitigada do governo central é resultado da busca em atender as demandas locais.

Com a crescente intensificação das relações internacionais, ante o novo cenário de integração e interdependência do mundo moderno, os novos atores, em especial os governos subnacionais, passaram a ser importantes players no cenário internacional (COHN, SMITH, 1996, p. 53).

Dessa forma, as unidades subnacionais vão buscando a construção de uma nova sociedade internacional onde a participação ativa de novos atores se mostra cada vez mais presente. Como ilustração dessa atividade incontestável é possível



---

identificar a participação em organizações que vem estabelecendo uma agenda local, com programas e metas para abordar questões globais em nível local, a fim de responder de forma mais rápida e mais direta. Nessa proposta se destacam: *Local Governments for Sustainability*: ICLEI; *United Cities and Local Governments*: UCLG; Grupo C40 de Grandes Cidades para a Liderança Climática: C40; em âmbito interno: Frente Nacional de Prefeitos: FNP; Programa Município Sustentável – Fórum permanente de prefeitas e prefeitos do programa municípios sustentáveis, dentre outros. Esses fóruns buscam, por meio da reunião das unidades não centrais, trabalhar com agendas que visam a construção de um futuro urbano sustentável.

Por meio da participação dos governos não centrais em organizações ou fóruns sistemáticos, a atividade vem se consolidando, fortalecendo e atraindo novos adeptos que, em busca da diversificação de oportunidades, recorrem a essas organizações a fim de impulsionar as suas agendas locais.

E assim, fruto da necessidade de redefinição profunda dos papéis e da atuação internacional, face ao aprofundamento da internacionalização de bens, capitais e serviços, a temática da atuação internacional dos governos subnacionais desponta como uma atividade em ascensão. Com isso as cidades vêm ganhando cada vez mais visibilidade e destaque no panorama internacional, conforme estudos de Ribeiro e Oliveira (2014), Mariano e Barreto (2004), Vigevani (2006) dentre outros estudiosos do tema, que destacam esse movimento crescente chamado de paradiplomacia.

### 3 UMA VISÃO GERAL SOBRE O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA

A globalização, a perda de influência do Estado-nação e o aparecimento de diferentes questões na agenda internacional impeliram as relações internacionais à modernização, permitindo que novos atores participassem do complexo cenário internacional. Essas inovações colocaram o sujeito clássico e os diferentes atores interagindo em prol do atendimento das demandas e da melhoria da sociedade internacional. Dessa forma, com a ampliação das interconexões entre Estados e



---

demais atores, é perceptível os inúmeros ganhos para o comércio e para as relações interestatais/internacionais.

A realidade de crescimento de participação nas relações internacionais de novos atores foi uma demanda do aprofundamento da globalização, reflexo da interdependência recíproca e da necessidade de cooperação entre os atores que juntos formam uma grande teia de relações internacionais que inclui o Estado, mas muitas vezes ocorrem apesar do Estado. Para a consecução dessas mais diversas atividades, há a necessidade da cooperação entre todos os sujeitos e atores (DIAS, 2010, p. 60).

Nesse contexto de modificações crescentes em que despontam os atores subnacionais, a reivindicação de espaço nos processos de cooperação internacional é cada vez maior. Essa necessidade fica evidenciada, quando os olhares recaem sobre as cidades. Cidades e municípios que são aglomerações humanas por excelência, que passaram ao final do Século XX e início do Século XXI a serem vistos como importantes players na sociedade internacional. Com isso, o compartilhamento de experiências, boas práticas e projetos de sucesso, tornou-se cada vez mais corriqueiro. Somado a isso a busca direta por investimentos que possam melhorar as condições de vida de seus habitantes, também se mostrou efetiva.

Face a essa constatação, a literatura acadêmica vem evidenciando a experiência concreta como forma de validamento do tema da participação internacional das cidades e municípios. As diversas pesquisas demonstram que essa atuação não é de fato um processo inovador, pois já se debatia o tema de forma ampliada, desde a década de 1980, quando se descrevia as atividades diferenciadas dos Estados canadenses (ZABALA, 2000).

A participação internacional foi identificada pela doutrina sob diversificada terminologia. Ante a grande variedade terminológica inicial, Rodrigues afirma que as ações entre as cidades, ocorridas de forma bilateral ou em rede, davam o sentido para a prática que se descortinava ante a nova realidade: embora as cidades não sejam globais, atuam nas relações internacionais com interesses próprios focados na necessidade do bem-estar da população local (RODRIGUES, 2012, p. 4).



---

Assim, ainda que o uso de nomenclaturas diferentes, se constata a consolidação da atuação internacional de unidades não-centrais, por meio da prática de ações entre as cidades e redes de cidades, validando através dos relatos da doutrina e impulsionando as relações internacionais, conforme os interesses e necessidades locais.

O fenômeno de “uma atividade de política externa de uma unidade federativa” reforçado por Panayotis Soldatos (1990) que foi repetido e replicado por diversos estudos (Tullo Vigevani, 2005; Álvaro Chagas Castelo Branco, 2009; Michael Keating, 2000; Noé Cornago Prieto, 2004) que culminaram com a prevalência do termo paradiplomacia.

Noé Cornago Prieto define o conceito de paradiplomacia descrevendo a atividade como sendo uma prática que envolve os governos não centrais nas atividades internacionais por meio de contatos permanente com o propósito de promoção da cooperação econômica, social e cultural ou outra dimensão que seja do interesse da unidade subnacional<sup>3</sup>. Muito embora ainda exista dissenso sobre a definição de paradiplomacia, é claro o entendimento que a atividade dos governos subnacionais não inviabiliza outras atuações na política externa dos governos centrais (PRIETO, 2004, p. 66).

Na definição apresentada acima, o autor enfatiza o papel dos governos “não-centrais” que trabalham de forma a buscar promoção local, desde que essa prática não esteja em conflito com o governo central.

A paradiplomacia, refere-se à atividade no âmbito das relações internacionais, de forma direta e complementar à nacional, ou seja, aquela atividade do governo subnacional/não central que segue os mesmos ditames dos interesses globais do país, para promoção dos interesses locais, tal qual preconizado por Duchacek (2009, p. 20).

Ainda no tocante a definição, Paquin (2004) ressalta que a atividade paradiplomática de um governo não central dever ser continuada e não um fenômeno

---

<sup>3</sup> Sobre unidade subnacional, entende-se tratar do nível de governo municipal e governo estadual, como forma de recorte teórico adotado nessa pesquisa.



---

episódico e excepcional. Para que a atividade seja configurada como independente do governo central, deve ser constante visando a ampliação da participação local no âmbito internacional.

Na visão de Deborah Farias (2000), a prática paradiplomática representa uma atividade com participação de cunho econômico que pode contribuir para a diminuição dos desequilíbrios regionais. Dessa forma, a busca local por ajuda internacional pode auxiliar a unidade subnacional nas demandas econômicas, desde que resguarde as orientações de política externa do país.

Considerando os elementos apresentados acima, compreende-se que a paradiplomacia representa um sistema de ações internacionais de atores subnacionais ou atores não centrais, com destaque para as cidades/municípios, com viés econômico - comercial, cultural e social. Nesse panorama de oportunidades e necessidades, as unidades subnacionais encontraram uma abertura para busca de soluções para as demandas pontuais/locais em prol de uma agenda de desenvolvimento.

A constatação descrita traz importantes elementos no que tange a atuação paradiplomática. Realça a busca de investimentos externos e a cooperação internacional, como forma de ferramenta paradiplomática na vertente do comércio; a formação de redes de cidades e os processos de irmanamento como forma de paradiplomacia identitária e por fim o estreitamento das relações na busca de difusão e troca de experiências para resolução de problemas, destacando assim a vertente de integração regional onde se busca a integração no plano regional. Essas vertentes serão tratadas na sequência, como forma de complementar as características das ações paradiplomáticas das unidades subnacionais.

Visto como um fenômeno abrangente que procurou a inserção de governos não centrais na política mundial contemporânea, analisar-se-á os diferentes tipos de atividades paradiplomáticas.



---

### 3.1 PARADIPLOMACIA COMERCIAL

A ação internacional dos atores subnacionais vem se desenvolvendo de forma contínua e crescente nos mais diversos países. Os motivos que acarretam essa prática se diferem conforme a necessidade e o estágio de desenvolvimento econômico em que cada ente subnacional se encontra.

Dessa forma, faz-se importante destacar que, com a intensificação da globalização e do aprofundamento da interdependência econômica global, os estados são levados a conceder mais espaço para as ações autônomas provenientes de atores não centrais (LECOURS, 2002, p. 02).

Especificamente no campo econômico, o fenômeno de paradiplomacia comercial ou financeiro internacional engloba três formas específicas de atuação em que as unidades subnacionais buscam investimentos; mercados compradores para os produtos locais e tecnologias para modernização local.

A primeira possibilidade diz respeito a forma de captação de recursos financeiros diretos no mercado internacional para investimento interno. Tal atividade se materializa por meio da cooperação internacional que busca de capital estrangeiro para investir nas indústrias locais e assim gerar emprego e crescimento para a região, alavancando a economia local. Porém, como o capital é volátil, é necessário o equilíbrio com políticas públicas para desenvolvimento local. Sem esse contraponto no setor econômico, o risco de dependência do capital estrangeiro fica evidenciado. Essas políticas públicas atendem pequenas e médias empresas, bem como a promoção das exportações de produtos locais, que busca auxiliar as pequenas empresas, suprindo a carência de ligações como mercados internacionais ou compensando a pequena quantidade de recursos para estabelecer essa conexão internacional (KEATING, 1999, p. 3).

Sob essa mesma lógica, Maia (2012) entende que as motivações econômicas que levam à captação de recursos externos representam “uma iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional no sentido de negociar e contratar diretamente promovendo a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais” (Maia, 2012, p. 147).



---

Ainda se soma a esse coro de entendimentos Lecours, que entende que os governos subnacionais buscam firmar a presença internacional com o propósito de atrair investimentos e empresas internacionais, mirando diferentes mercados para as exportações dos produtos locais. É um exemplo claro de competição econômica global (LECOURS, 2008, p. 2).

Destaca-se assim, a motivação puramente econômica dessa forma paradiplomacia, cujo objetivo final pode ser o fomento das exportações ou a promoção do turismo externo (paradiplomacia comercial) ou a atração de recursos financeiros estrangeiro (paradiplomacia financeira). Modalidades que coadunam da mesma forma de trabalho, qual seja, a atuação internacional das unidades subnacionais com viés econômico.

Essa atividade de buscar recursos externos, já faz parte da realidade nacional brasileira, na medida que as cidades e municípios se interessam e buscam o fomento local. Nesse sentido, os organismos multilaterais são os principais entes de promoção internacional, com destaque para Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BIRD), Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), o KfW (Banco de Desenvolvimento da Alemanha), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Global Environment Facility (GEF), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC), Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), dentre outros. (FRÓIO, 2015, p. 167).

O outro contorno de paradiplomacia comercial se revela com a atividade voltada para a promoção das atividades de trade (importação e exportação). As atividades paradiplomáticas, nesse caso, incluem as missões internacionais enviadas ou recebidas pelos governos subnacionais. Essas representações internacionais, tanto recebidas quanto realizadas, são utilizadas principalmente para a atração de investimentos, assim como, para a promoção do comércio exterior dos produtos e indústrias locais. Ainda fazem parte do rol de atividades paradiplomáticas das unidades subnacionais a participação em feiras internacionais, negociações diretas com empresas multinacionais com o desígnio de estabelecer uma linha de cooperação entre unidades subnacionais (Bessa Maia, 2012, p. 146).



---

Os ganhos nessa relação perpassam diversos temas. No tocante a temática financeira, é possível ilustrar com o destaque de “financiamento de obras e projetos com organismos financiadores, bem como a captação de recursos técnicos que qualificam as políticas públicas municipais, conforme as melhores práticas internacionais”, como relatado na participação internacional da cidade de Guarulhos, em São Paulo.

### 3.2 PARADIPLOMACIA IDENTITÁRIA

Essa forma de paradiplomacia é mais frequente em casos em que a unidade subnacional busca o fortalecimento das suas características locais frente a unidade nacional. Nesse caso são características culturais e linguísticas que a unidade subnacional demanda o reconhecimento.

Como ilustração, merece destaque o caso de Flandres, Quebec, Catalunha, País Basco como exemplo de casos importantes nas relações internacionais (muito embora, juntamente com a atividade internacional não governamental, ainda tem relevantes aspectos históricos que devem ser analisados).

Em comum os casos acima mencionados procuram o reconhecimento e a legitimidade das suas atuações no plano internacional por meio da atividade subnacional identitária, ou seja, buscam a atividade paradiplomática como forma de reforçar a cultura e/ou a língua como elemento diferenciador de identidade (RIBEIRO, 2008, p. 167).

Essa modalidade de paradiplomacia representa uma variedade crescente em razão da mobilidade do mundo moderno, em que se exalta o turismo através dos acordos internacionais.

## 4 PARADIPLOMACIA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A atividade paradiplomática auxilia a integração regional na medida em que relaciona os processos de integração regional com a atividade internacional das



---

unidades subnacionais. Essa prática vem se consubstanciando no aprofundamento da formação de blocos econômicos em que os Estados membros assumem responsabilidades comuns, por força da transferência de parte da soberania para o bloco regional e são impulsionados por acordos menores realizados em nível municipal.

A função de destaque desta modalidade de atividade paradiplomática se deve ao fato de que tal modalidade procura viabilizar interesses regionais específicos, que por algum motivo foram negligenciados no plano da diplomacia nacional.

Assim, nessa forma de paradiplomacia, os governos subnacionais são identificados como importantes atores na edificação de projetos de integração regional, confirmado pelos espaços estabelecidos com a possibilidade de participação e diálogo no processo de integração regional mercosulino tal qual o Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul – REMI; Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR, ou o Comitê das Regiões, no caso da realidade da União Europeia.

De forma semelhante ao ocorrido na formação europeia, no Mercosul os atores subnacionais foram importantes na medida em que buscaram reduzir as disparidades socioeconômicas por meio da promoção do desenvolvimento das localidades, impulsionando assim o estabelecimento de um espaço comum e integrado no Mercosul.

Malamud (2011) destaca que a formação europeia e o Mercosul se diferenciam quando este, buscou construir formas de aproximação entre os Estados e aquele, buscou uma harmonização e aproximação entre os povos.

Os atores não centrais, desenvolvem importante papel na elaboração e no desenvolvimento de agendas locais priorizando as demandas próprias das localidades, tal qual a atração de investimentos, fomento turístico, ajuda humanitária, questões climáticas, promoção da democracia, difusão de novas práticas, dentre outras (Barreto e Mariano, 2004).

Com base na importância da atuação dos governos subnacionais brasileiros, no alargamento da agenda e na inserção de novos atores na integração regional do bloco, verifica-se a atuação em rede, por meio da formação da Rede de Mercocidades.



---

A Rede Mercocidades é uma organização de cooperação descentralizada, formada pelos governos locais da região sul-americana, sendo, atualmente, composta por cidades da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru, ativa desde 1995. O objetivo central dessa formação é harmonizar a inserção das cidades sócias no processo de integração regional do Mercosul por meio das áreas temáticas e desenvolvimento de ações de interesse local. Dessa forma possibilita o intercâmbio de experiências em prol do desenvolvimento e melhoria das condições de vida nas cidades (MERCOCIUDADES, 2014). Portanto, trata-se de uma forma clara de ilustração do fenômeno da paradiplomacia no âmbito da integração regional sul-americana.

Para o debate sobre a atuação dos governos locais no Mercosul, a contribuição dessa forma de paradiplomacia, conforme ressalta (RIBEIRO, 2009, P. 121) é relevante na medida em que se identifica o cruzamento entre os novos atores e novas agendas.

## 5 PARADIPLOMACIA EM ESTADOS FEDERAIS

A paradiplomacia é frequentemente praticada em Estados organizados na forma de federação ou confederação face a possibilidade de repartição de competências entre a União, Estados e Municípios.

No caso de uma confederação, muito embora guarde algumas semelhanças com a federação, existem alianças que substituem a constituição enquanto vínculo que une os Estados. Esses laços são mais frouxos e na federação as ligações são mais rígidas (ALMEIDA E SILVA, 2007, p. 04).

Dessa forma, o sistema federativo prevê, na sua estrutura, um alcance lógico-normativo que regula as relações entre as unidades federadas e a União, que é a detentora da soberania nacional, poder estabelecido conforme a Carta Magna do Estado.

Com o aprofundamento da globalização e a demanda por novos espaços de atuação, as entidades subnacionais passam a buscar espaço que não ocorre de forma



---

uniforme e nem com a mesma pujança em todos os casos de estados federados. A variação ocorre de acordo a dinâmica local e o interesse político de cada caso.

Como os problemas econômicos internacionais vem afetando cada vez mais o ambiente doméstico, as unidades subnacionais buscam, através da atividade paradiplomática, encontrar soluções individualizadas para reagir as necessidades locais.

Visto isto, aos Estados federados, enquanto atores subnacionais, foram oportunizados a desenvolver de fato a sua autonomia por meio da atividade paradiplomática. Passaram a ocupar um crescente papel na política internacional graças a segmentação federal na conduta das relações internacionais nas mais diversas temáticas, não ligadas à segurança (tema de responsabilidade do governo central).

Fazendo um contraponto, para complementar o debate, apresenta-se a situação da atuação internacional das unidades subnacionais em estados unitários, como Paraguai e Uruguai. Nesses casos, a participação é um pouco diferente. A autonomia dos governos não – centrais, em estados unitários, é moderada frente a relação com governo central, diferentemente do que ocorre com os estados federados, como o Brasil, que possuem especificações constitucionais que delimitam a atuação de cada ente da federação. Nos casos de estados unitários e/ou federados, a convergência ocorre na política de cooperação com o Governo Central. Assim, em ambos os casos, existe uma política colaborativa entre todos os interessados, quando o assunto é a atuação no cenário internacional (PRADO, 2011). Dado significativo e que deve ser levado em conta, principalmente no MERCOSUL, onde convivem, lado a lado, federações e estados unitários.

## **6 PARADIPLOMACIA SOB A ÓTICA NACIONAL BRASILEIRA**

A realidade brasileira não contempla tecnicamente a possibilidade de atividade paradiplomática. Porém a lacuna legal permite que a atividade seja



---

realizada, vez que não há competências pré-definidas para tal atividade na legislação brasileira.

Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira não apresenta nenhum dispositivo legal visando regulamentar a atividade externa das unidades subnacionais de forma expressa. Assim como não proíbe iniciativas isoladas de Estados, Cidades e Municípios. Em não havendo vedação, as unidades subnacionais podem assinar diretamente acordos e convênios internacionais, desde que esses convênios não se choquem com a competência do Ministério das Relações Exteriores - Itamaraty (MRE).

Conforme estabelecido na Constituição Federal, as unidades subnacionais, possuem capacidades para determinados atos, estabelecidos pela forma concorrential (artigo 24, CF/88) com os demais entes.

Em alguns casos, como é na cidade que de fato ocorre a efetivação do comércio, das relações interpessoais, do cumprimento/efetivação dos tratados internacionais que a atividade subnacional se mostra mais efetiva. Essa proximidade da cidade com os seus habitantes, gera maior identificação dos cidadãos e seus interesses (KEOHANE; NYE, 1971, p. 330). Fato esse que reafirma a importância da atividade paradiplomática das unidades não centrais.

Tendo essa prática interna, a atuação das cidades não passou despercebida. Assim, a preocupação em regulamentar a prática paradiplomática refletiu na agenda brasileira, fazendo parte da pauta de trabalho do Ministério das Relações Exteriores. Esse importante órgão dialoga com as cidades e municípios nacionais diante da elaboração de políticas públicas que visam favorecer unidades da federação, sem trazer comprometimentos e gravames para o Estado federal, conforme aborda Keating (2001, p.12).

Hely Lopes Meirelles já ressaltava que a concorrência legislativa existente entre os entes federados reforça os princípios que asseguram a autonomia municipal, ressaltando o poder autônomo de organização das unidades nacionais, ou seja, a possibilidade de elaboração de lei orgânica própria. Outro ponto importante no que a concorrência legislativa, diz respeito ao poder de autogoverno, possibilidade essa que se concretiza por meio da eleição de cargos “gerenciais” como o de prefeito, de vice



---

assim como de vereadores. Soma-se o poder normativo ou a auto legislação, que consiste na produção das leis municipais em harmonia com os propósitos traçados pela Constituição Federal da República. E por fim, a capacidade de autoadministração, que contempla a administração local para prestar os serviços que sejam de interesse local, acrescido da perspectiva de legislar sobre os tributos e suas rendas locais. (MEIRELLES, 2008, p. 94).

Dessa forma, a realidade brasileira, assim como a de muitas federações, trabalham com o equilíbrio de forças políticas entre o poder central e os demais atores. Os preceitos legais, entabulados pela Carta Magna deixam claro que a formulação e a execução da política externa são de competência exclusiva do Estado soberano, portanto, atribuições do governo federal, que no Estado soberano não se confunde com este último, mas existe sim um regime de representação.

Essa realidade nacional inspirou o surgimento de diversas propostas para estabelecer o reconhecimento legal para atividades internacionais de governo subnacionais. Dessa forma as propostas de mudanças constitucionais aspirando a construção de um espaço legalizado de atuação paradiplomática para entes subnacionais foi se concretizando. A exemplo da Proposta de Emenda à Constituição que buscava acrescentar um parágrafo segundo<sup>4</sup> ao art. 23 da Constituição Federal, que versa sobre a competência comum entre os entes, para possibilitar as unidades subnacionais pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Essa proposta ficou conhecida como a PEC da paradiplomacia – PEC 475 de 2005. Face a não aprovação da PEC na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a proposição foi arquivada em data de 31 de janeiro de 2007.

Ante a ausência de regulamentação, as atividades vêm sendo desenvolvidas conforme as necessidades locais. Como evidências dessa realidade, é possível apresentar as experiências desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros

---

<sup>4</sup> Conforme a redação proposta: “ §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”. (CASTELO BRANCO, 2009)



---

por meio da criação de secretarias especializadas em relações internacionais como o caso de Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba.

No primeiro caso, importante destacar a atuação da cidade no estabelecimento de parceiras internacionais para o combate a vulnerabilidade e as mudanças climáticas. Assim a cidade de Belo Horizonte trabalha em conjunto com outras cidades que elaboram projetos desenvolvidos localmente, e que podem trazer benefícios mundiais. É possível que outras cidades parceiras possam aproveitar a “boa prática” apresentada no projeto “Análise de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas do Município de Belo Horizonte, que considera como cenário o ano de 2016 com as projeções para o ano de 2030”. Por meio desse projeto, elaborou-se um Plano de adaptação da cidade com o objetivo de aumentar a resiliência de áreas mais vulneráveis. Essa difusão de boas práticas é uma das atividades fomentada por meio das parcerias entre unidades subnacionais.

Outro projeto de destaque, foi o projeto de destaque de Curitiba. O projeto de difusão de boas práticas entre as cidades, diz respeito à mobilidade e qualidade do ar, importante tema para as cidades e especialmente para grandes capitais. Essa parceria ocorreu entre representações diplomáticas da Suécia e da Holanda com a cidade de Curitiba, consolidando assim projetos de cooperação com a participação do poder público, da academia, iniciativa privada e da sociedade civil, fortalecendo importantes laços na gestão ambiental de Curitiba.

Com os exemplos acima, objetivou-se ilustrar o atual cenário da paradiplomacia na realidade brasileira. Por falta de um marco normativo efetivo as unidades subnacionais buscam atender as necessidades e demandas locais por meio da abertura constitucional que possibilita que tal atividade seja exercida, desde que não se choque com os objetivos e políticas do governo central e que os empréstimos e financiamentos não onerem o país. Assim no Brasil, verifica-se que a atividade paradiplomática se efetiva nas mais diversas formas, com tendência para a paradiplomacia econômica, onde as unidades não centrais buscam parcerias para suprir as demandas internas e fomentar a economia local.



---

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se apresentar as diversas possibilidades de atuação de atores internacionais, desde o clássico até os atores subnacionais como parte integrante dessa nova realidade para o direito internacional e para as relações internacionais que se redesenham no mundo contemporâneo.

Face ao atual contexto de globalização e interdependência assimétrica entre os Estados, os novos sujeitos se veem instigados a se reinventarem. Assim passam a assumir novas funções e papéis que eram reconhecidamente de responsabilidade do Estado soberano.

Para viabilizar essa atuação inovadora, as unidades subnacionais desenvolvem estratégias de inserção internacional que envolvem a participação em redes de cidades, bem como a cooperação nas organizações regionais e mundiais de cidades, na promoção do comércio exterior dos produtos fabricados em âmbito local e, ainda, a cooperação e acomodação dos projetos locais às necessidades que se concebem no plano internacional.

Desta forma, uma agenda diferenciada passou a figurar como realidade corrente para os governos subnacionais locais com projeção internacional. Se por um lado, verificou-se uma reestruturação e reinvenção das cidades, adequando-as a realidade mundial; de outro, a inserção na economia mundial impôs que os governos locais desenvolvessem novas relações bilaterais e assinassem convênios multilaterais, admitindo assim, a nova realidade de atores políticos no sistema global.

É indispensável destacar que esse fenômeno progride mesmo sem um marco jurídico, institucional e político, de amplitude nacional e internacional. Foi construído baseado no padrão estatocêntrico, onde o Estado soberano detinha a exclusividade no desenvolvimento das relações internacionais e na condução das políticas externas. Com o aprofundamento da globalização, e a quarta onda globalizante, aumenta-se as assimetrias na sociedade.

Como resposta a nova realidade pós-moderna, as unidades subnacionais passaram a atuar internacionalmente e a encontrar espaço em atividades que antes era de competência do Estado soberano. Neste sentido, fica patente a necessidade



---

de se desenvolver estratégias de atuação para esses novos atores, especialmente para as cidades, somando-se à demanda pela edificação de novos conceitos mais adequados à realidade da sociedade contemporânea.

Importante ainda esclarecer que a progressão das relações internacionais não impele a atuação do Estado, mas gerou um desconforto que resultou na reestruturação das competências atribuídas a cada ente, possibilitando assim a maior participação das unidades subnacionais e das cidades na seara internacional.

Em face do exposto, as experiências e avanços acumulados ao longo das décadas exigem a ampliação do diálogo e da reflexão da atuação dos governos subnacionais com outros interlocutores especializados. Essa modificação de se dar tanto no contexto teórico quanto na perspectiva prática. A resposta à questão formulada, em certa feita é respondida como positiva, ressaltando a necessidade da pesquisa sobre a temática da atuação paradiplomática das unidades subnacionais, na medida em que apresentou a evolução do conceito clássico até a atuação moderna dos Estados e novos atores no que tange o relacionamento político e a inserção internacional.

## REFERÊNCIAS

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

COHN, Theodore H.; SMITH, Partrick J. ***Subnational Governments as International Actores***: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. BC Studies, no. 110, Summer 1996. Disponível em: <http://ojs.library.ubc.ca/index.php/bcstudies/article/download/1339/1384> Acesso em: 27/05/2018.

DAL RI, A. **Às sombras da soberania**: a condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010.

DIAS, Reinaldo. **Relações Internacionais**: Introdução ao Estudo da sociedade internacional global. São Paulo: Atlas, 2010.

DUCHACECK, Ivo D. **Toward a Typology of new Subnational Governmental Actors In International Relations**. Califórnia: UC Berkeley, 1987. Disponível em



---

<https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt62s9g8km/qt62s9g8km.pdf>

Acesso em: 05/06/2018.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e Relações Internacionais**. Brasília, 2000. 135 p. Tese. UnB.

FRÓIO, Lílíana Ramalho. **Paradiplomacia e o Impacto da Alternância de Governos na Atuação Internacional dos Estados Brasileiros**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/14021/1/Tese%20final%20-%20Doutorado%20Liliana%20Froio.pdf> Acesso em: 31/05/2018.

KEATING, M. (1999). Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies (pp. 1-16) In: F. Aldecoa, & M. Keating. **Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments** (pp. 1-16). London: Frank Cass.

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

KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph S. **Transnational Relations and World Politics: An Introduction. International Organization**, Vol. 25, No. 3, Transnational Relations and World Politics. University of Wisconsin Press: 1971. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706043>. Acesso em 12/08/2017.

LAFER, Celso. **Paradoxos e possibilidades**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LECOURS, A (2008). **Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World**. Discussion Papers in Diplomacy. Antwerp: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. (pp.1-15).

MAIA, J. N. Bessa (2012). **A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. (Tese de doutoramento em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília).

MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. **Rev. bras. polít. int., Brasília**, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2004. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292011000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso em 04/01/2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



---

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation**. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia no processo de integração regional - o caso do Mercosul. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011**, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000200023&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000200023&lng=en&nrm=abn) Acesso em 15/02/2018.

PRIETO, Noé Corgano. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004.

RIBEIRO, Maria Clotilde. M. **A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia**. Cena Internacional (Irel/UnB) vol. 10, nº 2. Brasília, 2008.

RIBEIRO, Pedro; e OLIVEIRA, Thiago: "Cooperação descentralizada. Atuação dos governos subnacionais no sistema internacional". **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**. 2014. Disponível em: <http://caribeña.eumed.net/cooperacao-descentralizada/>, acesso em 04/02/2018.

RODRIGUES, Gilberto Marco Antônio. **Relações Internacionais de Cidades: Paradiplomacia Sui Generis?** 36º ANPOCS, GT28 – Política internacional. 2012. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt28-2/8168-relacoes-internacionais-de-cidades-paradiplomacia-sui-generis/file> Acesso em 15.fev.2018.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. Bauru: UNESP, 2004.

VIGEVANI, Tullo, Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2006, vol. 21. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10706210> ISSN 0102-6909, acesso em 23/02/2018.



---

VIGEVANI, Tullo, Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2006, vol. 21. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10706210> ISSN 0102-6909, acesso em 23/02/2018.

VIGEVANI, Tullo, Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2006, vol. 21. Disponível em: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=10706210](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10706210) ISSN 0102-6909, acesso em 23/02/2018.

ZABALA, Naki Aguirre. “Que Sentido Tiene Hablar de Paradiplomacia?” in Francisco Aldecoa e Michael Keating (org.). **Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones**. Madri, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2052282>, acesso em 30/05/2018.

ZERAOUI, Zidane. **Para Entender la Paradiplomacia**. Desafíos, Bogotá (Colombia) (28-I): 15-34, 2016.

