

---

## PARADIPLOMACIA NA AMÉRICA LATINA E A PROBLEMÁTICA DE SUA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL: UMA COMPARAÇÃO BRASIL E ARGENTINA<sup>1</sup>

SIMINI, Danilo Garnica<sup>2</sup>  
TEORO, Mayara Souza<sup>3</sup>

---

Recebido em: 2017.01.03

Aprovado em: 2017.09.29

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.2176

---

**RESUMO:** A presença dos entes subnacionais na arena internacional constitui uma realidade que não pode ser mais ignorada, contexto também observado na América Latina. Todavia, esta inserção apresenta como um de seus problemas a questão da validade jurídica, já que a atuação internacional sempre esteve a cargo do Estado. Sendo assim, o presente trabalho objetiva discutir a problemática da legitimidade constitucional da paradiplomacia na América Latina. A metodologia consiste inicialmente em um estudo de legislação comparada, notadamente a Constituição brasileira e argentina, apresentando-se as normas permissivas e as (em tese) proibitivas a fim de explorar a acuidade dos aspectos jurídicos para o desenvolvimento da paradiplomacia.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia. Constituição. Brasil. Argentina.

**SUMMARY:** The presence of subnational entities in the international arena is a reality that can not be ignored, a context also observed in Latin America. However, this insertion presents as one of its problems the question of legal validity, since the international action has always been in charge of the State. Therefore, the present work aims to discuss the problematic of the constitutional legitimacy of paradiplomacy in Latin America. The methodology initially consists of a study of comparative legislation, notably the Brazilian and Argentinean Constitution, presenting the permissive norms (in thesis) prohibitive in order to explore the accuracy of legal aspects for the development of paradiplomacy.

**Keywords:** Paradiplomacy. Constitution. Brazil. Argentina.

---

### INTRODUÇÃO

Com o fim da guerra fria e a intensificação da globalização, o sistema internacional passou por uma série de transformações. Os meios de comunicação se transformaram devido à velocidade das informações, os meios de transporte evoluíram reduzindo distâncias, todos esses fatores colaborando para a formação de uma conjuntura interdependente nos aspectos políticos, econômico, tecnológico, social e cultural.

Nestas condições houve uma dinamização da hierarquia no sistema mundial, o Estado passa a agir concomitantemente as multinacionais, organizações não governamentais, blocos econômicos e entes subnacionais (cidades, municípios, províncias, etc.). Em específico trataremos dos entes subnacionais. Tais atores ampliaram a relação do internacional com os assuntos locais passando a exercer ações de cooperação descentralizadas, realização de acordos e trocas de experiências técnicas.

Tal atividade, nos anos de 1990 foi sistematizada pelo termo paradiplomacia, desenvolvido por Panayotis Soldatos em sua obra denominada *Federalism and international relation: the role of*

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi apresentado durante a XII Semana de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP, realizada na cidade de Franca no ano de 2014.

<sup>2</sup> Universidade Federal do ABC (UFABC)

<sup>3</sup> Bacharel em Relações Internacionais (UNESP)

*subnational units*. Ao longo dos anos, os estudos na área foram desenvolvendo-se assim como os próprios atores.

Mesmo com o crescimento do seu papel no cenário internacional, os entes subnacionais ainda não são considerados atores do sistema internacional. Logo suas atividades ainda não recebem respaldo jurídico como as realizadas pelo Estado. A título de exemplo, pode-se citar que, segundo o direito internacional, os únicos capazes de realizar tratados, como afirma José Francisco Rezek (2002, p. 145) são atores considerados pelo direito internacional, ou seja, os Estados e a Organizações Internacionais, estabelecidos na Convenção de Viena de 1969.

Ainda que jurisdição internacional não abranja os entes subnacionais, alguns Estados compreendendo a importância de suas atuações e o espaço que ocupam nas relações internacionais realizaram reformas constitucionais que favoreceram os entes subnacionais. Um exemplo seria a Argentina, que em 1994, com a reforma em sua Constituição, promulgou uma Emenda Constitucional alterando os artigos 124, 125 e 126 que faculta as províncias atuarem internacionalmente.

Outros Estados, como é o caso do Brasil, não possuem um marco jurídico que permita a atuação dos atores subnacionais. Entretanto, a falta de respaldo jurídico é um problema para a difusão da paradiplomacia no Brasil tendo em vista a insegurança causada pela ausência de previsão jurídica.

Desta forma, o presente artigo objetiva tratar a problemática da legitimidade constitucional referente à atuação internacional dos entes subnacionais na América Latina, comparando-se as Constituições brasileira e argentina, apresentando as normas permissivas e as (em tese) proibitivas, a fim de explorar a acuidade dos aspectos jurídicos para o desenvolvimento da paradiplomacia. Portanto, o presente trabalho, no que diz respeito aos aspectos metodológicos, foi desenvolvido por meio de um estudo de legislação comparada.

Para isso dividiremos o trabalho em quatro partes. Primeiramente faremos uma breve análise teórica a respeito da paradiplomacia, partindo da contextualização do termo até a formação da atividade atualmente. A segunda parte tratar-se-á sobre a validade jurídica da atuação internacional dos entes subnacionais. Logo, a partir destes estudos, na terceira parte, será realizado um estudo de direito comparado, analisando-se os textos constitucionais de Brasil e Argentina. E por fim, apresentaremos as conclusões encontradas em tal estudo de caso.

## **PARADIPLOMACIA: NOVOS ATORES NA ARENA INTERNACIONAL**

Robert Keohane e Joseph Nye (1989) defendem em seu livro *Power and Interdependence: World Politics in Transition* que os processos transnacionais estariam mudando as características do sistema internacional e criando uma *interdependência complexa* entre os países, através do avanço das comunicações, da intensificação das transações financeiras e do volume do comércio, da atuação das empresas multinacionais etc. Devido a isso, o Estado não perderia seu lugar como ator internacional, mas seria imprescindível analisar também esses novos atores que haviam se incorporado ao cenário internacional. Por outro lado, isso não significa que o Poder, objeto tradicional das análises de Relações Internacionais, tenha perdido sua importância.

Nesse contexto, os estados federados e os municípios se lançaram internacionalmente, buscando políticas que pudessem ajudar a solucionar seus problemas. Essa ação internacional não implica necessariamente em desintegração das políticas estatais ou separatismo, mas sim, na maior parte das vezes, em um processo de descentralização da Política Externa, de forma mais coordenada e monitorada.

Essa participação dos entes subnacionais no âmbito internacional foi denominada de paradiplomacia<sup>4</sup>. Tal termo foi sistematizado na literatura por Panayotis Soldatos (1990) em sua obra *Federalism and international relation: the role of subnational units*. Mais recentemente, Noé Cornago Prieto apresentou uma das definições mais utilizadas e aceitas para o termo paradiplomacia:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (2004, p.251).

É necessário considerar que esse é um fenômeno recente dentro dos estudos das relações internacionais e em plena implementação, podendo ser observado conjuntamente com a crescente participação dos entes subnacionais da América Latina no cenário internacional. Por ser tão nova, a paradiplomacia ainda não é uma atividade institucionalizada na maioria dos países, categoria em que o Brasil pode ser incluído, não havendo um único modelo a ser seguido. O que existe são poucos exemplos bem estruturados como a Argentina e entes subnacionais separados que atuam de acordo com os interesses e enfoques dado pela região ou pelo grupo político atuante.

## **A VALIDADE CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS**

A atuação internacional dos entes subnacionais é hoje uma realidade que não pode ser mais ignorada, inclusive nos países da América Latina, destacando-se Brasil, Argentina, Chile e México. Todavia, não obstante exitosas experiências, há ainda uma série de obstáculos relacionados à atividade paradiplomática, notadamente questões jurídicas ligadas à validade constitucional da atuação internacional destes entes subnacionais. Em outras palavras, deve-se analisar e questionar em que medida as Constituições vigentes legitimam esta atuação, conferindo-lhe validade.

O estudo da problemática da validade constitucional da paradiplomacia se mostra relevante, já que alguns autores lecionam que “trata-se de um campo onde há formas difusas de atuação e os limites legais não são precisos” (VIGEVANI, 2006, p. 131), tendo outros afirmado que “a ação internacional dos entes subnacionais ainda não encontra respaldo, em menor ou maior grau, na maioria dos ordenamentos jurídicos dos países contemporâneos” (CASTELO BRANCO, 2011, p. 63).

Desta forma, a análise constitucional deve ser feita a fim de que se possa compreender a validade e até mesmo os limites da atuação internacional dos entes subnacionais, sob pena desta atuação tornar-se inválida juridicamente. Em outras palavras, a insegurança jurídica existente quando se discute a paradiplomacia na América Latina revela a importância da temática.

---

<sup>4</sup> Há uma grande discussão a respeito do termo utilizado para essa atuação internacional de entes subnacionais. Além do termo paradiplomacia, cunhado por Soldatos e Michelmann, pode-se encontrar os termos diplomacia federativa, micro-diplomacia, diplomacia local, diplomacia paralela, dentre outras. É importante destacar que essa conceituação gera discussão na medida em que a escolha do tema pode significar visões diferentes a respeito da atuação internacional, mais ou menos favoráveis. Outro conceito é “atuação global municipal” e foi cunhado por Gustavo Cezário (2011), sob a justificativa de que o termo paradiplomacia seria uma apropriação de um conceito pertencente ao universo estatocêntrico (diplomacia) usada para designar as ações dos governos locais, que possuem origens, intencionalidades e meios diferentes.

A questão da insegurança jurídica gerada dispensa maiores comentários. É de se supor que as tratativas que ocorrem no cotidiano dos entes subnacionais contenham um fator de risco jurídico intrínseco, tanto para os entes subnacionais quanto para os estrangeiros congêneres que, cientes da ocorrência de certas transações, a rigor, ao arropio da lei, sustentam-se no ideário racionalista *pacta sunt servanda* e apostam na não necessidade de apelo a tribunais caso o acordado não se conforme com os fatos (ABREU, 2013, p. 73).

Finalmente, além da insegurança jurídica acima citada, também no que se refere à importância do tema, deve-se lembrar de que a paradiplomacia, por ser considerada um fenômeno “desejável, uma vez que traz, em tese, benefícios à comunidade locais e regionais” (ABREU, 2013, p. 70), guarda estreita relação com a implementação de políticas públicas por meio de acordos e compromissos firmados em prol da população. Portanto, o debate constitucional proposto se mostra essencial também em termos de ganhos sociais, culturais e econômicos.

Feitas tais considerações, cumpre destacar que na América Latina há modelos institucionalizados e não institucionalizados. Na primeira categoria encontram-se países onde existe previsão normativa para a prática da paradiplomacia, enquanto no segundo grupo tal previsão é inexistente, especialmente no texto constitucional. No caso da América Latina, a Argentina encontra-se no primeiro modelo e Brasil, Chile e México estão enquadrados na segunda categoria.

Para fins de realização deste trabalho serão analisadas as Constituições brasileira e argentina por duas razões: ambos os países adotam o federalismo, além de ocuparem papel de destaque no que diz respeito à atividade paradiplomática realizada na América Latina. Sendo assim, será feito um estudo de direito comparado, analisando-se as Constituições destes países, como forma de incrementar o debate, fornecendo elementos comparativos que certamente serão úteis para países onde a atuação internacional dos entes subnacionais não está institucionalizada, tal como ocorre no Brasil.

O estudo dos modelos de paradiplomacia já existentes servem de importante parâmetro para o desenvolvimento de tal prática no ordenamento jurídico brasileiro. Podem servir, inclusive, de modelo de legitimidade enquanto o debate não se aprofunda nos foros adequados, podendo respaldar, ou até mesmo, desautorizar, as práticas às vezes simuladas, e outras explícitas de tais condutas no Brasil (CASTELO BRANCO, 2011, p. 64).

Portanto, feita a escolha destes países pelos motivos apresentados, nas linhas abaixo será feita uma sistematização das normas constitucionais brasileiras e argentinas, apresentando-se as regras permissivas e as supostamente proibitivas da atuação internacional dos entes subnacionais, iniciando-se a sistematização constitucional através da Constituição brasileira promulgada em 1988.

## **BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO DE DIREITO COMPARADO**

A realidade constitucional brasileira demonstra que as Cartas Magnas já promulgadas sempre atribuíram ao governo central o monopólio da atuação internacional, sendo que esta atribuição se verifica em razão da existência no Brasil de “uma tradição federalista centralizadora, historicamente explicável, que remonta ao caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889.” (VIGEVANI, 2006, p. 133).

Mesmo com o advento da República, não houve alteração neste cenário. Pode-se citar a Constituição Republicana de 1891 que conferia ao Presidente poderes para manter relações com Estados estrangeiros e firmar negociações internacionais, além de celebrar ajustes, tratados e convenções, desde que referendado pelo Congresso Nacional. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, manteve esta tradição ao enumerar como uma das competências privativas da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (artigo 21, inciso I). Outros dispositivos constitucionais que supostamente proíbem a atividade paradiplomática no Brasil são o artigo 49, inciso I e artigo 84, inciso VIII, ambos também da Constituição de 1988.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao analisar o texto constitucional assim se manifesta:

No plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu caráter unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza de personalidade jurídica, em termos de direito internacional. Por isso, é ele e tão somente ele que mantém relações com outros Estados, com organizações internacionais, enfim, com outras pessoas jurídicas, reconhecidas como tais pelo direito internacional público. Só ele mantém, pois, relações internacionais. (1989, p. 151)

No mesmo sentido, estão as manifestações da Consultoria Jurídica do Itamaraty. O órgão em alguns pareceres, emitidos desde a década de 1920, tem reiterado a impossibilidade dos entes subnacionais de firmarem compromissos no âmbito internacional. O parecer mais recente data de 1999, tendo sido elaborado por Cachapuz de Medeiros. No aludido documento analisa-se a viabilidade jurídica do município do Rio de Janeiro celebrar contrato/convênio com pessoa jurídica de Direito Internacional Público, tendo o parecerista se manifestado pela impossibilidade de tais atos (PRAZERES, 2004, p. 297).

O único dispositivo constitucional que, ao menos em uma interpretação literal, autorizaria a atuação internacional dos entes subnacionais seria o artigo 52, inciso V, cuja redação enuncia ser de competência do Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Aliás, autorizaria a paradiplomacia desde que permitida pelo Senado Federal, ou seja, este dispositivo acaba por confirmar a tendência constitucional brasileira de atribuir ao governo central a atuação internacional.

Ademais, cumpre lembrar que tramitou perante o Congresso Nacional Projeto de Emenda à Constituição (PEC 475/2005), também chamada “PEC da Paradiplomacia”, de autoria do Deputado Federal André Costa. A citada PEC tinha por objetivo alterar o artigo 23 da Constituição Federal, adicionando-lhe um parágrafo a fim de que estados, Distrito Federal e municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros mediante prévia autorização da União. Houve encaminhamento da PEC à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, tendo o relator Deputado Ney Lopes se manifestado pela sua inadmissibilidade. O parecer foi acatado e a PEC foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Portanto, como se vê, a Constituição Federal de 1988 não autoriza de forma explícita a atuação internacional dos entes subnacionais, sendo que os dispositivos acima citados demonstram a tradição existente em nosso ordenamento de atribuir ao governo central a atuação internacional. Assim, em razão da ausência de previsão constitucional explícita, a paradiplomacia brasileira encontra-se no interior da categoria de modelos não institucionalizados, ao contrário de nossa vizinha Argentina, considerada na América Latina um país de paradiplomacia institucionalizada.

A Argentina passou a ser considerado um modelo institucionalizado de paradiplomacia com a promulgação de uma Emenda Constitucional no ano de 1994 que alterou os artigos 124, 125 e 126 do

texto constitucional. As mudanças no texto constitucional argentino levaram a autores a considerar a paradiplomacia deste país um “modelo arrojado, moderno e que, em momento algum ofereceu qualquer risco ao pacto federativo daquele Estado” (CASTELO BRANCO, 2011, p. 69).

As mudanças no texto constitucional argentino conferiram maior autonomia às províncias daquele país, autorizando que estas celebrem convênios internacionais, desde que não sejam incompatíveis com a política externa adotada pelo Estado nacional. Assim, esta é a regra geral estabelecida pelo texto constitucional argentino: a paradiplomacia, especialmente por meio da atuação das províncias é permitida, desde que não contrarie a política externa exercida em âmbito internacional.

A expressa impossibilidade de as províncias argentinas 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 a sua desconstituição em caso de desrespeito das normas aplicadas (CASTELO BRANCO, 2011, p. 69).

O texto constitucional argentino possibilita desta forma que as províncias exerçam a atividade paradiplomática, dando efetividade a autonomia destas, desde que a atuação internacional provinciana não entre em colisão com as ações e projetos desenvolvidos pelo Estado argentino em sua política exterior. Trata-se de um modelo elogiado que poderia servir de inspiração, resguardadas as peculiaridades daquele país, a paradiplomacia no Brasil, pois os entes subnacionais e o Estado podem desenvolver suas atividades, cada qual em atenção as suas necessidades, mantendo-se uma certa harmonia em termos de política exterior.

## CONCLUSÃO

As linhas acima escritas demonstraram que entre as mudanças ocorridas devido a globalização, pode-se destacar a cada vez mais crescente atuação dos entes subnacionais na esfera internacional. A arena internacional não é mais de “propriedade” exclusiva do Estado nacional. Na América Latina pode-se dizer que estados, municípios e províncias ganharam papel de destaque em assuntos de política externa, já que estes viram nas relações internacionais uma forma de atender as necessidades de suas populações.

Contudo, esta nova forma de atuação ainda encontra certos obstáculos, entre eles os relacionados a sua validade jurídica. A paradiplomacia ainda não é objeto de regulamentação por parte de vários Estados, sendo que muitas Constituições sequer fazem menção à atuação internacional dos entes subnacionais em seus dispositivos. Assim, pode-se dizer que há modelo de paradiplomacia institucionalizados e outros não institucionalizados. Na América Latina tem-se como exemplo de modelo não institucionalizado o Brasil e como modelo institucionalizado a Argentina.

A realidade constitucional brasileira demonstra que historicamente a condução da política exterior sempre esteve delegada constitucionalmente ao poder central, tradição esta que se manteve até os dias atuais, já que há na Carta Magna de 1988 uma série de dispositivos neste sentido, ou seja, atribuindo ao Poder Executivo federal a condução dos assuntos internacionais.

Por outro lado, a Argentina se destaca por ser um modelo institucionalizado de paradiplomacia. O texto constitucional argentino foi reformado em 1994, possibilitando às províncias atuarem internacional em diversos assuntos previstos pela própria Constituição daquele país. A regra argentina é

pela validade da paradiplomacia, desde que as ações das províncias em matéria internacional não entrem em colisão com a política internacional exercida pelo governo central.

De qualquer forma, deve-se ressaltar que a ausência de regulamentação constitucional da paradiplomacia brasileira certamente ocasiona relevante insegurança jurídica, demonstrando a importância de uma normatização, pelo próprio texto constitucional brasileiro, da atuação internacional dos entes subnacionais como forma de conferir maior segurança a esta atuação.

Ademais, dada as semelhanças entre Brasil e Argentina, constata-se que o modelo institucionalizado de paradiplomacia na Argentina poderia ser utilizado como parâmetro no Brasil, já que a regra constitucional Argentina valoriza a paradiplomacia e ao mesmo tempo garante que a atuação internacional dos entes subnacionais não entre em colisão com as ações adotadas pelo governo central.

## REFERÊNCIAS

ABREU, G.de S.. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.3, n.2, 2013, p. 65-78.

CASTELO BRANCO, Á.C.. **Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Editora Juará, 2008.

FERREIRA FILHO, M.G.. **Curso de direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1977.

PRAZERES, T. L.. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: T. V. et al. (Orgs) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ, Editora UNESP e Edusc, 2004.

PRIETO, N.C.. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico**. In:

REZEK, J.F.. **Direito internacional público**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, G.M.A.. A inserção internacional das cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: T. V. et al. (Orgs) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ, Editora UNESP e Edusc, 2004.

SOLDATOS, P.. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, pp. 34-53. In. MICHELMANN, H.J; SOLDATOS, P.. **Federalism and International Relations**. The role of subnational units. Oxford University Press, 1990.

VIGEVANI, T. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004

VIGEVANI, T.. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, 2006.

