

Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação*

Juridical consequences of global governance subnational: paradiplomacy and international law: challenge or accommodation

Valéria Cristina Farias**

Fernando Rei***

RESUMO

A paradiplomacia é o envolvimento de estados, regiões, províncias, departamentos, comunidades e cidades, em atividades de relações internacionais, de forma individual ou por meio de redes, impulsionado pela vontade ou necessidade de buscar novas e melhores oportunidades sociais e econômicas, no âmbito daqueles interesses que podem ser perseguidos com base nas atribuições de competências outorgadas na estrutura federativa em que essas unidades se encontram vinculadas. Embora tenha se consolidado no cenário das relações internacionais, a ascensão desses novos atores passou a suscitar um questionamento acerca da necessidade de reconhecimento pelo Direito Internacional, que atribui personalidade jurídica e reconhece validade apenas às relações travadas entre Estados e Organizações Internacionais. Este artigo pretende analisar se o reconhecimento da paradiplomacia pelo Direito Internacional é indispensável para garantir segurança às atividades desenvolvidas, concluindo que, embora relevante, a atividade prescinde de validação jurídica, pois encontra legitimidade no fenômeno da governança global.

Palavras-Chaves: Paradiplomacia. Direito internacional. Segurança jurídica. Governança Global.

ABSTRACT

Paradiplomacy is the involvement of federal units - states, cities, regions - in external relations activities, either individually or in networks, driven by the desire or need to seek new and better social and economic opportunities within those interests that may be pursued based on the competencies assignments granted in the federal structure in which these units are linked. Although it has been established in international relations scenario, the rise of these new actors began to raise a questioning of the need for recognition by international law, which grants legal personality and recognizes valid only to relations between waged States and International Organizations. This article analyzes the recognition of paradiplomacy for international law is es-

* Recebido em xx/xx/2016
Aprovado em xx/xx/2016

** Procuradora do Estado de São Paulo; mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Metropolitana de Santos; doutoranda em Direito Internacional Ambiental pela Universidade Católica de Santos; professora titular da Universidade Paulista – campus Santos e professora da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação – campos Santos. Email: val_c_farias@ig.com.br

*** Professor Associado do Programa de Doutorado da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado-FAAP. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente- SB-DIMA. Email: fernandorei@ig.com.br

essential to ensure safety to the activities, concluding that, although relevant, dispenses activity of legal validation, as is the legitimacy of global governance phenomenon.

Keywords: Paradiplomacy. International Law. Legal Security. Global Governance.

1. INTRODUÇÃO

O estudo pretende discutir a problemática de inserção dos governos subnacionais nos processos de discussão e enfrentamento de problemas globais e a necessidade de reconhecimento dessa inserção pelo Direito Internacional (DI).

O caráter indivisível de boa parte dos problemas globais (meio ambiente, mudanças climáticas, biodiversidade, desenvolvimento sustentável) exige enfrentamento coletivo e multilateral, que não se conforma com a prevalência estatal, reconhecendo a pertinência e relevância de outras contribuições. A magnitude desses interesses globais não permite que a tutela fique limitada apenas à esfera estatal, exigindo ações de cooperação que, na maioria das vezes, só podem se desenvolver por meio de sistemas de governança que admitam e convivam com diversos níveis de atuação (não governamentais, estatais ou infraestatais)¹. O exercício da governança não só intensifica e enriquece o debate internacional como propicia a emergência de novos atores tão importantes quanto os Estados-nação.

Nesse sentido, muitos são os agentes que se mobilizam, contribuindo com informações técnicas, cobrando e exigindo medidas efetivas por meio de um processo de legitimação voluntária da sociedade, como é o caso das organizações não governamentais, o setor privado e os governos subnacionais².

Esse trabalho se limitará a analisar a participação dos entes subnacionais, que conquistam cada vez mais espaço nas relações internacionais por meio de ações cooperadas, desenvolvidas isoladamente ou por meio de redes transnacionais, demonstrando, de forma já não

tão incipiente, o potencial de influenciar na tomada de decisão nos fóruns internacionais³.

Inobstante a ascensão dos governos subnacionais, a agenda internacional dos problemas globais continua sendo conduzida internacionalmente entre Estados e organizações internacionais no âmbito da ONU, únicos sujeitos reconhecidos formalmente pelo DI, o que vem estimulando estudos acerca da necessidade de reconhecimento jurídico dessa atuação, porque, embora se possa afirmar que o debate internacional conversa de forma harmônica com os dados científicos e com as contribuições trazidas pelos interessados diversos, esses novos atores que surgiram e estão angariando espaço não possuem voto, mas se revelam protagonistas ativos no cenário global, “embaralhando” a exclusividade dos Estados nas relações internacionais⁴.

O presente artigo se propõe a analisar como a paradiplomacia contribui e influencia na solução ou gerenciamento desses problemas globais e como o DI vem incorporando, ou não, o novo modelo de cooperação e de enfrentamento de complexas questões globais.

Para tanto, o artigo foi estruturado em quatro seções. A primeira traça os contornos conceituais da paradiplomacia, ressaltando sua importância como marco teórico das relações internacionais. A segunda analisa o tratamento jurídico do fenômeno pelo DI. A terceira seção buscará explicar aspectos relativos à governança global e suas implicações no exercício da paradiplomacia. A quarta pretende discutir a validade internacional dos acordos firmados por governos subnacionais, seus impactos na política externa nacional e a legitimação dessa atuação sob o prisma da governança multinível, finalizando com as conclusões desse estudo.

2. PARADIPLOMACIA

Nos últimos anos, a atuação internacional dos governos subnacionais se desenvolve em proporções

1 REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla. A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 129-140, 2012.

2 DEDUERWAERDERE, Tom. *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgique: Université Catholique de Louvain Founds National de la Recherche Scientifique, 2005.

3 HOFMAN, Matthew J. *Climate Governance at the Crossroads*. New York: Oxford University Press, 2011 e HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 1, p. 127-149, 2010.

4 DIAS, Reinaldo. *Um tema emergente nas relações internacionais: a paradiplomacia das cidades e Municípios*. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

geométricas, com reflexos e repercussões políticas que trouxeram à tona o fenômeno da paradiplomacia como o exercício da diplomacia fora da estrutura do Estado-nação, introduzindo novos atores em um contexto internacional de prevalência estatal. A paradiplomacia compreende as relações internacionais realizadas por atores governamentais distintos do governo central (estados, regiões, províncias, departamentos, comunidades, cidades), que podem ou não acompanhar a agenda internacional do Estado-nação⁵. Pressupõe a existência de uma descentralização estatal, desenvolvendo-se com maior tranquilidade em Estados democráticos e federativos que atribuem competências próprias aos governos subnacionais, permitindo que desenvolvam políticas tendentes a alcançar padrões de desenvolvimento adequados para seus territórios⁶, sem, contudo, estar limitada aos Estados federados⁷, bastando que a estrutura interna permita que essas esferas de governo desenvolvam atuações externas, ou seja, relações internacionais de certa forma desvinculada ao governo central.

Acredita-se que a ascensão de novos atores no cenário global iniciou-se no contexto de discussões acerca do novo conceito de federalismo, aproximadamente no final da década de 70 e início de 80⁸. Em 1977, os primeiros estudos desenvolvidos identificaram a presença de outros atores⁹, diversos dos Estados, na complexidade das relações internacionais¹⁰, como decorrência da revolução tecnológica e de informação gerada pela globalização, a redução dos custos com informações e transportes e o estreitamento das relações que alterou

o cenário internacional¹¹. Essa alteração foi decorrente do aumento e facilidade dos fluxos de comunicações e transportes e a proliferação de canais de negociação na discussão de temas de interesses globais sem que se identificasse uma hierarquia na agenda internacional¹². A multiplicidade de atores, canais e temas induzia uma sensível diminuição da prevalência da força militar, facilitando a cooperação pela dependência mútua entre os diversos atores, definida como interdependência complexa¹³. Percebe-se que a inserção dos governos subnacionais no cenário internacional foi percebida, inicialmente, na discussão de assuntos de interesse econômico, impulsionada pela globalização¹⁴.

No final da década de 80 e início de 90, os estudos foram intensificados para tentar compreender a influência dessa atuação¹⁵ no desenvolvimento da política externa dos países, consolidando o termo paradiplomacia como definidor da participação dos governos subnacionais no sistema internacional¹⁶.

5 NUNES, Carmen Juçara da Silva. *A paradiplomacia no Brasil: O caso do Rio Grande do Sul*. 2005. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. p. 30-56.

6 DIAS, Reinaldo. *Um tema emergente nas relações internacionais: a paradiplomacia das cidades e Municípios*. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

7 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais Federativas no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

8 AGUIRRE ZABALA, Inaki. Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico. In: LUZARRAGA, Aldecoa F.; KEATING, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2001 e COHN, Theodore H.; SMITH, Patrick J. *Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest*. *BC Studies*, Vancouver, n. 110, p. 25-59, Summer, 1996.

9 Organizações internacionais, organizações não governamentais, bancos, corporações e, inclusive, governos subnacionais.

10 KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. World Politics in Transition. Nova York: Longman, 2001.

11 “Multiple channels connect societies, including: informal ties between governmental elites as well as formal foreign office arrangements; informal ties among nongovernmental elites (face-to-face an through telecommunications) and transnational organizations (such as multinational banks or corporations). These channels can be summarized as interstate, transgovernmental, and transnational relations.” KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. World Politics in Transition. Nova York: Longman, 2001.

12 Na visão de Keohane e Nye, a agenda internacional acaba por se confundir com as agendas políticas domésticas: “Yet as the complexity of actors and issues in world politics increases, the utility of force declines and the line between policy and foreign policy becomes blurred: as the conditions of complex interdependence are more closely approximated, the politics of agenda formation becomes more subtle and differentiated”.

13 “In common parlance, dependence means a state of being determine or significantly affected by external forces. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries.” KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. World Politics in Transition. Nova York: Longman, 2001.

14 SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53 e KEATING, Michael. Regiones y Assuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

15 Duchacek identificou a presença de outros protagonistas, tais como grupos de interesse, comunidades etnoterritoriais, oposição.

16 SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-56. No mesmo sentido: COHN, Theodore H.; SMITH, Patrick J. *Subnational Governments as International Actors: Constituent Di-*

Para Soldatos¹⁷, a paradiplomacia é o envolvimento direto ou autônomo das unidades federadas em atividades de relações internacionais cooperativas ou paralelas. A atuação cooperativa seria exercida de forma coordenada, complementar e de suporte às atividades internacionais do Estado, enquanto a paralela seria exercida em substituição ao governo central, reconhecendo a possibilidade de abordagem do tema sob o escopo da cooperação ou do conflito, de tal forma que, não havendo oposição do governo central que viabilize o ingresso das unidades subnacionais nas relações internacionais, essa atividade tenderia a ser coordenada, ocorrendo o conflito somente nas hipóteses de oposição desse ingresso.

As relações internacionais dos governos subnacionais somente poderão ser identificadas como paradiplomáticas se forem exercidas de forma autônoma, não se reconhecendo a ocorrência do fenômeno quando a atividade internacional for realizada por delegação ou dependência do governo central. A esse respeito, o fenômeno da ascensão desses novos atores pode ser classificado em paradiplomacia, quando a atividade internacional observa e respeita os limites de competência dos governos subnacionais, instituídos constitucionalmente, desenvolvendo-se, como o próprio conceito sugere, como uma atuação paralela e de complementação e a protodiplomacia, atividade internacional que tem fins e objetivos separatistas, realizados em oposição aos objetivos diplomáticos do governo central, o que, a princípio, poderia conduzir à ilegitimidade¹⁸.

Arrematando a diferenciação, a paradiplomacia deve ser entendida como um complemento que se presta a projetar internacionalmente a política externa do go-

verno central e não se presta a transformar o Estado. Havendo transformação do Estado é porque o próprio Estado já se encontrava em processo de desintegração, ou seja, a paradiplomacia não seria a causa da desintegração, mas uma consequência¹⁹.

Pode ser percebida por meio de relações transfronteiriças entre governos não centrais contíguos (paradiplomacia regional transfronteiriça); entre atores não contíguos (paradiplomacia transregional); envolvendo atores distantes e até mesmo entre Estados soberanos (paradiplomacia global)²⁰, ou pelo envolvimento de vários governos subnacionais em organizações e redes multilaterais (paradiplomacia multilateral)²¹.

Desenvolve-se como processo dinâmico impulsionado pela vontade ou necessidade de buscar novas e melhores oportunidades, na busca ou manutenção do desenvolvimento social e econômico²², podendo ser decorrente de interesses múltiplos como econômico, político ou até mesmo cultural²³. A princípio, o tema foi entendido como fenômeno percebido em países industrializados²⁴, mas se consolidou como fenômeno da globalização e não necessariamente do desenvolvimento da industrialização.

Com o final da Primeira Guerra Mundial, outros atores, diversos dos Estados, passaram a desenvolver a capacidade para realização de negociações, firmando

plomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *Vancouver BC Studies*, n. 110, p. 25-59, Summer, 1996; CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2008; ONUKI, Janaína; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. *Paradiplomacia e relações internacionais: a experiência da cidade de São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais*, 2013; GRANATO, Leonardo. *Paradiplomacia e relações internacionais: breve abordagem teórica*. 2014. Disponível em: <<http://www.dialogosinternacionais.com.br/2014/08/quarta-do-especialista-paradiplomacia-e.html>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

17 SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

18 ARAÚJO, Izabela Viana de. *A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades*. São Paulo: Scientific Electronic Library Online (SciELO), 2011.

19 TAVARES, Rodrigo. As relações internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (Org.) *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2014. p. 12-27.

20 SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

21 NEVES, Miguel Santos. Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, oct. 2010.

22 CORONEL, Álvaro. *Breve historia de la cooperación descentralizada*. Una mirada de cooperación descentralizada desde Sudamérica. Montevideo: Observatorio Unión Europea – América Latina, 2006. p. 20-43.

23 KEATING, Michael. Regiones y Assuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

24 SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

acordos de natureza internacional, processo intensificado com o final da Segunda Guerra, notadamente com a criação da ONU e outros organismos internacionais²⁵. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o multilateralismo das relações internacionais foi interrompido pela Guerra Fria e o antagonismo entre as então superpotências mundiais, representadas pelos Estados Unidos e a antiga União Soviética²⁶. A quebra do sistema internacional bipolar trazido pelo fim da Guerra Fria trouxe novos ares e oportunidades às relações internacionais, permitindo, também, a ascensão de novos atores no cenário global²⁷.

Durante a Guerra Fria, o sistema internacional foi fortemente influenciado pelo confronto entre o modelo capitalista americano, de predominância de capital financeiro e a potência econômica e tecnológica do bloco soviético, substituindo a prevalência dos países europeus enfraquecidos pela Segunda Guerra²⁸. Para garantir liderança no confronto soviético, os Estados Unidos investiram no financiamento da reconstrução do bloco capitalista, notadamente em relação a países da Europa, através da implementação do Plano Marshall²⁹. O

aporte financeiro consolidou o continente europeu no papel de vanguarda, com o desenvolvimento de redes de cidades, como o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, em 1951, criado para promover a integração entre as cidades e evitar o revanchismo e os possíveis novos conflitos pós-guerra. Essas novas relações transfronteiriças, que abrangiam não somente Estados mas também governos subnacionais, é apontada como propulsora de um processo de integração e formação da União Europeia. Utilizando-se de sua força política, os governos subnacionais garantiram participação importante na formação do Comitê das Regiões³⁰ criado pelo Tratado de Maastricht (1992), consolidando a instância das autoridades regionais e locais, numa experimentação paradiplomática na política da União Europeia³¹.

Percebe-se que a paradiplomacia surge “pela descompressão estratégica que se verificou com o fim da Guerra Fria e tem constituído uma alteração silenciosa, mas fundamental, no sistema internacional e na forma como os Estados atuam a nível internacional”³². No entanto, há quem atribua sua origem às atividades desenvolvidas pela cidade de Hong Kong, que, durante intenso conflito entre a colônia e a Grã-Bretanha quanto ao controle do comércio, conseguiu ter reconhecida a sua capacidade para negociar diretamente com Estados estrangeiros, em 1950³³.

A discussão acerca da origem histórica, no entanto, não diminui ou compromete a magnitude e força dessas

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

26 CORONEL, Álvaro. *Breve historia de la cooperación descentralizada*. Una mirada de cooperación descentralizada desde Sudamérica. Montevideo: Observatorio Unión Europea – América Latina, 2006. p. 20-43.

27 Alguns doutrinadores não identificam a paradiplomacia como um fenômeno novo, remontando o termo ao início do mercantilismo e como algo que foi fundamental à civilização, citando-se como exemplo as relações travadas entre cidades italianas e gregas. Salienta-se que, em sentido contrário, deve-se ressaltar que esses entes, embora denominados como cidades, apresentavam estrutura de Estados soberanos e não de entes subnacionais. Castelo Branco identifica os *lânders* alemães como exemplos de entes subnacionais com prerrogativas de representação externa, desde o estabelecimento da Federação Alemã, em 1871. CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2008. Soldatos menciona a cidade de Quebec, que em 1882 designara um representante geral, para atuar em Paris, com o fim de desenvolver relações econômicas com a Europa. SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

28 COHN, Theodore H.; SMITH, Patrick J. Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies*, Vancouver, n. 110, p. 25-59, Summer, 1996.

29 Plano econômico colocado em operação em 1947 e implementado pelo secretário de Estado dos Estados Unidos, George Marshall, que tinha como principal objetivo o fornecimento de auxílio financeiro, através de empréstimos, para a reconstrução dos países capitalistas destruídos pela Segunda Guerra Mundial. Foi idealizado para fortalecer o capitalismo, recuperando e reorganizando a econo-

mia dos países beneficiários, bem como aumentar as relações comerciais entre eles e os Estados Unidos, garantindo a hegemonia do capitalismo sobre o bloco soviético.

30 O Comitê das Regiões é um órgão consultivo composto por representantes eleitos de autoridades regionais e locais dos 28 países da UE. O CR proporciona um espaço de partilha de opiniões sobre a legislação da UE com impacto direto nas regiões e nas cidades. Através do CR as regiões e as cidades têm voz ativa no processo legislativo da UE, garantindo essa instância que os interesses e as necessidades das autoridades regionais e locais sejam devidamente considerados.

31 Nesse sentido, SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais Federativas no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

32 NEVES, Miguel Santos. Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 98-99, oct. 2010.

33 NEVES, Miguel Santos. Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 98-99, oct. 2010.

relações multilaterais no cenário global que conduzem a “uma tendência à fragmentação do poder” e acomodação desses novos atores nas relações internacionais e com o próprio governo central³⁴. A essas razões soma-se um pontual enfraquecimento do Estado com relação à territorialidade dentro de Estados multinacionais, tais como Canadá, Espanha, Bélgica e Reino Unido³⁵. Para André Lecours³⁶, a atividade internacional dos governos regionais, ou paradiplomacia, tem sido o enfoque de uma modesta, mas crescente literatura, que detalha vários casos e busca descobrir um significado para o fenômeno. Entretanto, e como bem assinala Zeraoui³⁷, apesar da sua prática cotidiana, a paradiplomacia ainda é um fenômeno ignorado pelos internacionalistas em termos da análise teórica. As obras mais recentes apenas descrevem o processo, não buscam explicá-lo, e menos ainda se dedicam a encontrar um fundamento conceitual ou de legitimação.

Na América do Sul e, principalmente no Brasil, a paradiplomacia surge como efeito da “devolução de competências” decorrente da substituição dos regimes autoritários por regimes mais democráticos, com modificação da estrutura estatal e adoção de modelos de gestão descentralizados, permitindo a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais, fenômeno inviável sob o manto do autoritarismo político³⁸.

Não obstante essa realidade de ascensão dos governos subnacionais como novos atores internacionais, os sistemas jurídicos ainda são reticentes em reconhecer a paradiplomacia e Estados federados (inclusive o Brasil) ainda não a enxergam como estímulo à cooperação capaz de complementar a ação nacional, insistindo em visualizá-la como um risco à autonomia na condução de sua agenda internacional. Apesar de não haver um

modelo institucionalizado de atuação internacional dos estados no ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que o processo de democratização do país, iniciado em 1982 com a eleição dos governadores, deu início aos primeiros casos do que poderia se chamar no futuro de “política externa federativa”³⁹.

Mesmo no estudo das relações internacionais, o tema é polêmico. Para o campo das relações internacionais, os atores são classificados em estatais, representados pelos Estados soberanos e não estatais, representados por aqueles que não fazem parte da estrutura dos Estados, sendo certo que os governos subnacionais não se encaixam em nenhuma dessas modalidades, o que levou Salomón e Nunes⁴⁰ a classificarem os governos subnacionais como atores mistos, “em parte livres de soberania, mas em parte condicionados pela soberania que partilham com os demais níveis de governo do Estado a que pertencem”. Em outras palavras, a atividade não se encaixa nos modelos explicativos que a área de conhecimento busca classificá-la.

Analisar se o DI reconhece ou não essa atuação é um ponto sensível de condução do debate, que se faz necessário para verificar eventual comprometimento da segurança jurídica das relações internacionais subnacionais.

O DI e os próprios Estados ainda não conseguiram perceber que a paradiplomacia não pode mais ser vista como fenômeno marginal, pois indispensável para consolidação do *soft power* dos Estados. Por se debruçar sobre assuntos em que a limitação Estatal dificulta o enfrentamento, faz surgir lacunas de poder que admitem preenchimento por outros atores⁴¹, contribuindo para a redução e nivelamento das vulnerabilidades e influenciando acomodações não pela coerção, mas pela persuasão conseguida através da cooperação em todos os níveis⁴².

34 ARAÚJO, Izabela Viana de. *A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades*. São Paulo: Scientific Electronic Library Online (SciELO), 2011.

35 KEATING, Michael. Regiones y Assuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2011. p. 13.

36 LECOURS, André. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, v. 7, p. 91-114, 2002.

37 ZERAOU, Zidane. Construyendo el concepto de paradiplomacia. In: ODDONE, Nahuel; VÁZQUEZ, Horacio Rodríguez. (Coord.). *Municipios y Cambio Climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada: UIM, 2014.

38 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais Federativas no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

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

40 SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmem. 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 misto. *Revista Contexto Internacional*, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.

41 KOTZIAS, Fernanda Vieira; SILVEIRA, Henrique Lago da. Contribuições da Paradiplomacia para a agenda ambiental da Governança Global: aspectos teóricos e práticos. In: GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando (Org.). *Governança e Paradiplomacia Global*. [Santos]: Universitária Leopoldiana, 2015. p. 11-50.

42 NEVES, Miguel Santos. Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 98-99, Oct. 2010.

3. PERSONALIDADE E CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A atribuição e reconhecimento de personalidade no campo do DI é um tema polêmico, dividindo-se a doutrina a respeito do assunto.

A concepção estatocêntrica ou interestadual, sustentada no realismo, atribui personalidade jurídica internacional apenas aos Estados porque condiciona o conceito à noção de capacidade para criar normas internacionais, defendendo que a soberania estatal não identifica nenhuma forma de poder além do seu próprio⁴³ e porque os Estados se comportam no cenário internacional de forma anárquica⁴⁴, definindo ajustes convenientes aos seus interesses internos, que acabam sendo impostos, inclusive, se necessário, por meio da força. A limitação desse poder supremo visualizaria um único limite, as relações com outros Estados também soberanos e iguais entre si⁴⁵. Nesse sentido, Keohane e Milner⁴⁶ consideram o Estado como um ator unitário, pelo que eventuais “instituições domésticas” são visualizadas unicamente em nível federal, não admitindo os governos subnacionais como entidades possíveis de reconhecimento no cenário internacional. Do mesmo entendimento compartilham Evans, Jacobson e Putnam⁴⁷, que também não fizeram menção aos governos subnacionais nos modelos analíticos que desenvolveram quando analisaram o plano doméstico das relações internacionais. E, mais recentemente, na mesma linha Dupuy e Viñuales⁴⁸, que os ignoram quando tratam dos atores relevantes do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Após a Segunda Guerra Mundial, a criação da ONU iniciou a releitura da concepção contemporânea da sociedade global, ao reconhecer personalidade jurídica aos organismos internacionais. Além disso, a intensificação

das discussões de problemas globais com uma participação alargada pelo exercício da governança provocou um questionamento do DI quanto à importância e existência de outros atores diversos dos Estados, principalmente as organizações não governamentais, empresas e indivíduos, surgindo uma visão moderna que reconhece outros atores, ainda que não dotados dos mesmos poderes e com a plenitude de direitos e deveres concedidos aos Estados⁴⁹. Sob esse prisma, personalidade e capacidade internacional são institutos distintos e a noção de personalidade internacional representa a possibilidade de sujeição à direitos e obrigações somente condicionados a um reconhecimento jurídico. A capacidade internacional, portanto, não estaria somente na possibilidade de formular tratados, ou seja, criar normas internacionais, mas também na possibilidade de efetivar direitos e deveres, por meio de *soft law* ou simplesmente como destinatários de tratados e normas internacionais.

Uma concepção moderna permite uma “conotação passiva”, a fim de analisar a quem o DI é destinado e outra “conotação ativa”, relativa à própria capacidade de atuar no cenário internacional, como, por exemplo, quando um Estado se relaciona com outros Estados ou quando um indivíduo vindica direitos violados perante uma corte internacional⁵⁰. A doutrina moderna desvincula a noção de sujeito de DI da capacidade de formulação de normas, contentando-se com a capacidade de vindicar, de reclamar o cumprimento dessas normas.

Para a Teoria Clássica, ao contrário, somente os Estados e, mais tarde, os organismos internacionais, possuem capacidade jurídica internacional para, atuando de forma ampla, celebrar tratados e elaborar normas internacionais. Da mesma forma, somente os Estados são suscetíveis de adquirir os direitos resultantes desses acordos e de exercê-los, exigindo sua observância, inclusive, pelos meios de solução das controvérsias disponíveis internacionalmente (pacíficos ou coercitivos). Como limita os sujeitos internacionais porque desvincula a noção de sujeito da ideia de tutela e destinação da norma internacional, não reconhece que o DI possa atribuir deveres a outros entes diversos dos Estados e organizações internacionais e tudo que ultrapassa a destinação primária da norma seria meramente derivativo do próprio Estado.

43 MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UnB, 2003. p. 1152.

44 STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. *International Organization*, v. 36, p. 299-324, 1982.

45 GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina Brasil, 2011. p. 141-158.

46 KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 3-24.

47 EVANS, Peter B; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. California: University of California Press, 1993.

48 DUPUY, Pierre-Marie; VIÑUALES, Jorge. *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

49 SOARES, Guido Fernando. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 141-161.

50 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 367.

Para Alain Pellet⁵¹, entretanto, a possibilidade da participação de estados subnacionais em atos internacionais deve ser analisada sob um duplo enfoque: o da capacidade desse agente celebrar o tratado, e o da imputação do tratado a tal sujeito.

O surgimento da globalização, estreitando fronteiras, deu origem a uma forma diferente de atuação internacional, que ultrapassa a necessidade de celebrar tratados para se permitir e conformar à mera contribuição ou influência na sua elaboração, ainda que de forma incipiente e indireta. Vem se tornando cada vez mais comum os tratados formalmente firmados que acabam envolvendo a participação e colaboração de outros atores, que não detêm todas as prerrogativas inerentes aos Estados e organismos internacionais, mas participam ativamente das discussões, exigem e influenciam posicionamentos⁵², contribuem com informações técnicas e, se violados em seus interesses, recorrem aos órgãos internacionais de proteção.

Assim, a personalidade jurídica internacional não está condicionada à capacidade jurídica e pode ser reconhecida, ainda, que o agente não disponha de capacidade jurídica plena como a reconhecida aos sujeitos formais, porque capacidade é atributo, mas não pressuposto. Todo aquele que possua direitos e deveres reconhecidos pela ordem jurídica internacional, isto é, sejam destinatários das normas jurídicas internacionais, pode ser concebido como sujeito internacional⁵³, porque o conceito é criação da ordem jurídica, pressupondo que essa mesma ordem jurídica existe e é anterior à própria concepção de sujeito internacional. Embora razoável, esse entendimento apresenta uma falha, pois, se a ordem jurídica cria o sujeito, como explicar a figura do Estado, que é anterior ao surgimento da própria ordem jurídica internacional?

Sob outro prisma, a Teoria da Responsabilidade exige a viabilidade do ente ser destinatário de uma sanção internacional para ser reconhecido como sujeito internacional e se essa responsabilização não for possível

também não seria cabível a atribuição do manto da personalidade. O reconhecimento de novos atores exigiria, portanto, que o sujeito fosse titular de um direito, que lhe fosse possível exigir a observância e cumprimento desse direito, incluindo a capacidade de exercício e demanda internacional e, finalmente, que fosse titular de um dever público, reconhecendo-se a possibilidade de praticar um delito internacional.

A discussão oscila, portanto, entre entender o conceito de sujeição internacional como ficção legal ou decorrente da realidade e capacidade de adquirir direitos e contrair obrigações.

Nada obstante os argumentos da Teoria Clássica, aliados à magnitude dos doutrinadores nacionais que a defendem⁵⁴, não há como ignorar que novos atores internacionais, entre eles os governos subnacionais, estão conquistando cada vez mais espaço no cenário internacional, incluindo a produção legislativa⁵⁵ que incorpora compromissos pautados por regimes internacionais.

A título de exemplo, em 1949, através de consulta sobre “Reparação dos danos sofridos em serviço das Nações Unidas”⁵⁶, envolvendo a morte de Falke Bernadotte, conde sueco que se encontrava em serviço das Nações Unidas, a ONU provocou a Corte Internacional de Justiça a reconhecer a sua própria personalidade. Na ocasião, a Corte reconheceu que a ONU, organização internacional diferente dos Estados que a compõem, também possuía personalidade jurídica internacional, ressaltando que “através de sua história, o desenvolvimento do direito internacional (DIP) foi influenciado pelas exigências da vida internacional” e que “os sujeitos de direito, de um sistema jurídico, não são necessariamente idênticos quanto à extensão de seus direitos, e a sua natureza depende das necessidades da comunidade”⁵⁷.

54 Entre eles, REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 181-192.

55 Nesse sentido o artigo 2º da Lei 13.798/2009, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo - PEMC, afirma que a mesma tem por objetivo geral estabelecer o compromisso do Estado frente ao desafio das mudanças climáticas globais, dispor sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados das mudanças climáticas, bem como contribuir para reduzir ou estabilizar a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera.

56 Conhecido como “Caso Bernadotte”.

57 SUMMARIES of Judgements, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice. Disponível em: <www.icj-cij.org/docket/files/4/1837.pdf>. Acesso em: 08 set. 2013.

51 PELET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 580.

52 REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza. Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza. *Direito ambiental internacional: avanços e retrocessos*. 40 anos de Conferências das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, 2015. p. 149-158.

53 MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 333-410.

Essa decisão, de conteúdo pitoresco, pois um órgão jurisdicional da ONU, até ali sem personalidade jurídica, foi consultado para se pronunciar acerca da existência da própria ONU, serve como estímulo à reflexão acerca da necessidade de acomodação do DI, a fim de enxergar a evolução.

Também nessa esteira, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969) reconhecia a existência de outros sujeitos diversos dos Estados, em um momento histórico em que o DI somente atribuía personalidade aos Estados (artigo 3º)⁵⁸.

Por sua vez, a possibilidade de Estados despidos de personalidade jurídica internacional também celebrarem tratados foi expressamente reconhecida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, ao prever, no artigo 305, inciso 1, alínea “d”, que a Convenção está aberta à assinatura de “todos os Estados autônomos associados que, de conformidade com os seus respectivos instrumentos de associação, tenham competência sobre as matérias regidas pela presente convenção, incluindo a de concluir tratados em relação a essas matérias.”

Em 1986, com o reconhecimento das organizações internacionais pelo DI, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados foi complementada⁵⁹ e outra vez, de forma inovadora, adotou concepção heterogênea dos sujeitos de direito internacional, reconhecendo explicitamente a existência de outros sujeitos diversos dos Estados e organizações internacionais⁶⁰. É certo que

poucos Estados ratificaram o Viena II, no entanto cabe salientar que a pouca adesão não se deu pela não aceitação do seu conteúdo, mas principalmente porque o reconhecimento das organizações internacionais já era um fato consolidado internacionalmente. Daí porque se concluir que a evolução e adaptação do DI não dependem apenas da vontade expressa dos Estados, substanciada em documentos internacionais, podendo consolidar-se por outros meios e principalmente através da doutrina e dos costumes.

Albuquerque Mello⁶¹ classifica os sujeitos internacionais em coletividade estatal (onde se encaixariam os Estados), coletividade interestatal (onde se encaixariam as organizações internacionais), indivíduos (abarcando as pessoas físicas destinatárias de direitos e deveres internacionais) e, por último, o que nos interessa, a coletividade não estatal que representaria uma visão ampla, admitindo qualquer outro agente não relacionado nas espécies anteriores, inclusive os governos subnacionais. Ainda segundo o autor, mesmo que não se atribua capacidade internacional plena à coletividade não estatal, nada impede que participe, ainda que, de forma indireta, dos processos de tomadas de decisões, permitindo-se, inclusive, a defesa contra violações internacionais perante os organismos internacionais de soluções de conflitos⁶².

Cançado Trindade⁶³ acredita na “democratização das relações internacionais” como resultado da conscientização dos múltiplos atores exercida internacionalmente

58 Artigo 3 - Acordos Internacionais Excluídos do Âmbito da Presente Convenção. O fato de a presente Convenção não se aplicar a acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos de Direito Internacional, ou entre estes outros sujeitos de Direito Internacional, ou a acordos internacionais que não sejam concluídos por escrito, não prejudicará: a) a eficácia jurídica desses acordos; b) a aplicação a esses acordos de quaisquer regras enunciadas na presente Convenção às quais estariam sujeitos em virtude do Direito Internacional, independentemente da Convenção; c) a aplicação da Convenção às relações entre Estados, reguladas em acordos internacionais em que sejam igualmente partes outros sujeitos de Direito Internacional (grifo nosso).

59 Complementada pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais.

60 Artigo 3º. Acordos internacionais não compreendidos no âmbito da presente Convenção. O fato de a presente Convenção não se aplicar: i) Nem aos acordos internacionais em que sejam partes um ou vários Estados, uma ou várias organizações internacionais e um ou vários sujeitos de direito internacional que não sejam Estados nem organizações; ii) Nem aos acordos internacionais em que sejam partes uma ou várias organizações internacionais e um ou vários sujeitos de direito internacional que não sejam Estados nem organi-

zações internacionais; [...]” (grifo nosso)

61 MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 338

62 Mazzuoli, embora defenda a classificação moderna de sujeitos de Direito Internacional, não chega a atribuir tal qualidade aos governos subnacionais, asseverando que as coletividades não estatais abarcariam os beligerantes, os insurgentes, os movimentos de libertação nacional e a Soberana Ordem Militar de Malta. Mas adiante, em sua obra, reconhece a existência de sujeitos não formais do Direito Internacional, como “aqueles que, apesar de se situarem à margem do Direito Internacional formal, participam de modo não regulamentado da cena internacional relativamente à ação e tomada de posição em assuntos de interesse global”. Com certeza poderia ter inovado ao reconhecer a magnitude dos governos subnacionais em tal modalidade classificatória, mas se limitou as empresas transnacionais e à mídia global MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 367- 389.

63 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. (Org.). *Desafios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: FUNAG, 2007. p. 207-321.

na defesa de valores universais. Embora seu discurso seja no sentido de reconhecer personalidade aos indivíduos, tais fundamentos são perfeitamente adequados para justificação do dilema da sujeição dos governos subnacionais. No mesmo sentido, Kiss e Beurier⁶⁴ também sustentam a visão heterogênea da sujeição internacional, incluindo os indivíduos nessa categoria⁶⁵. Din, Daillier e Pellet admitem que os indivíduos podem ser sujeitos de direito internacional, na modalidade de sujeitos derivados e menores. Derivados porque essa personalidade se fundamenta na vontade do Estado, como prolongamento de estatuto do direito interno e menores porque os direitos e obrigações que lhes atinentes estão expressa e limitadamente estabelecidos nos tratados e regras de costume⁶⁶. Juste Ruiz⁶⁷ por sua vez, reconhece que há oportunidade de se inovar, reconhecendo um fator de progresso numa perspectiva da ciência jurídica, porém adverte que existem elementos de particular dificuldade para a compreensão pelo jurista tradicional. Em nosso país, Mazzuoli⁶⁸ sustenta a personalidade internacional dos indivíduos, mesmo sem a capacidade para participar do processo de formação das normas jurídicas, através de uma atuação internacional que é limitada e dependente das normas criadas pelos Estados e organizações internacionais.

Percebe-se que a personalidade jurídica delimitada pelo DI pode ser distinta da noção de personalidade jurídica do Direito Interno, de tal forma que um determinado ente pode ser reconhecido como sujeito pelo Direito Interno de seu país e não ser reconhecido expressamente pelo DI. Ainda possível que a capacidade jurídica atribuída pelo Direito Interno a um ente determinado não coincida com a atribuída pelo DI⁶⁹.

64 KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. *Droit International de L'environnement*. Paris: Editions A. Pedone, 2004.

65 Para Rezek, os indivíduos não são sujeitos de Direito Internacional, porque não participam da produção do acervo normativo internacional e tampouco se relacionam de forma direta e imediata com esse corpo de normas. Tampouco lhe garantiria esse *status* o fato de certas normas internacionais criarem direitos e imporem deveres as pessoas REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 183.

66 DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Tradução de Vitor Marques Coleho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p. 579-648.

67 JUSTE RUIZ, José. El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada. In: CARNERO, Rosa Giles. (Coord.). *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional*: perspectivas de futuro. Gijón: Aranzadi, 2012.

68 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 380-385.

69 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional*

Nesse particular, na medida que a doutrina tradicional continua a enxergar os governos subnacionais de forma discreta e dependente do seu respectivo Estado, a governança multinível indica totalmente o contrário⁷⁰ e vários textos internacionais já absorveram o reconhecimento dos governos subnacionais, como é o caso da Agenda 21 (1992), Agenda Habitat (1996), cabendo destaque para o Painei da ONU sobre Sociedade Civil, que no informe final sugere a necessidade de inserção desses governos em sua estrutura. Importante ter em mente que o ordenamento jurídico internacional “não é algo fixo e imutável”, mas produto da evolução das relações sociais, exigindo a interação entre realidade social e norma⁷¹. Há que reconhecer o fenômeno, sem necessariamente exaltar ou diminuir a sua relevância, mas para identificar sua presença e importância em uma série de mudanças que se reclama no DI. Fundamentalmente, a atuação internacional de estados subnacionais encontra-se numa situação de fronteira de reconhecimento, em que as percepções e alteração de definições não impede a capacidade de agir desses governos, particularmente em temas complexos, que reclamam envolvimento múltiplo de atores.

Conformar-se com a visão empoeirada da Teoria Clássica é ignorar a realidade e continuar na contramão das transformações dos debates internacionais, que crescentemente vem admitindo novos atores na discussão das preocupações de escala global que transcendem a dependência da vontade dos Estados, porque são dependentes da incorporação de enfrentamento pelas diversas camadas da sociedade, somente atingível pela via da cooperação multinível.

Ao DI não mais se permite ignorar que “*sub-national diplomacy is emerging as a force to be reckoned with*”⁷², mas um questionamento pertinente e que não pode deixar de ser realizado é se esse reconhecimento é indispensável para atribuir legitimidade e segurança para a atuação paradiplomática.

público. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 380-385.

70 SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando et al. *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 161.

71 GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. Disponível em: <<http://cgca.com.br/userfiles/file/o%20conceito%20de%20governanca%20Alcindo%20Goncalves.PDF>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

72 MOORE, Scott. *California's Sub-national Diplomacy: the right approach*. Harvard: Power and Policy, 2013.

4. GOVERNANÇA GLOBAL E GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Embora a discussão acerca do alargamento da concepção de sujeição internacional seja relevante, não é indispensável porque os governos subnacionais estão angariando espaço e defendendo seus interesses sob o manto da governança multinível e à margem do amparo do DI.

A ideia de governança foi instituída pelo Banco Mundial, em 1980, que utilizou, pela primeira vez, o termo “boa governança”, como articulação tendente a ajudar países em desenvolvimento. Com o tempo, passou a designar o próprio desenvolvimento e não somente a ajuda, sendo finalmente atrelado à ideia de desenvolvimento sustentável, em 1992⁷³.

Concebida, a princípio, como um conjunto de relações intergovernamentais, a intensificação da participação de outros atores no cenário internacional alterou o sentido da prevalência estatal, levando Finkelstein⁷⁴ a afirmar que governança global “*appears to be virtually anything*”.

Pode ser definida como meio e processo para administrar problemas de forma ampliada porque permite a participação de Estados e setores privados⁷⁵, mas sem precisar recorrer à adoção da coerção, porque se assenta e desenvolve pela cooperação. Por se basear no consenso e não na imposição da força e poder, seus objetivos e as formas escolhidas para atingi-los tendem a ser mais duradouros. Representa “a soma das várias maneiras como os indivíduos e instituições, públicos e privados, gerenciam seus negócios comuns. É um processo contínuo através do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas”⁷⁶.

Governança não é o mesmo que governo, porque não se sustenta por uma autoridade formal e prescin-

de da força para ser aceita e vencer resistências. É a consecução de objetivos comuns, com atribuição de responsabilidades formalmente prescritas ou mecanismos informais estabelecidos através de outros canais de articulação, não necessariamente governamentais, que conduzem os participantes a condutas determinadas e esperadas pelo grupo⁷⁷.

Envolve uma estrutura que pode ser formal ou informal em “processos, interações e tradições que influenciam a forma como o poder é exercido, como as decisões são tomadas, como os cidadãos são engajados ou excluídos e quem ganha legitimidade e influência no processo decisório”⁷⁸. Seus objetivos não são perseguidos pela imposição de autoridade formal, mas por metas comuns estabelecidas e perseguidas através da cooperação porque admite a participação de todos os interessados no sistema em que ela se desenvolve. É um fenômeno mais amplo e diferente de governo, podendo abranger, mas não necessariamente abrangendo instituições governamentais, porque se conforma com mecanismos informais, não governamentais, para, por meio de uma atuação coordenada e de cooperação, convencer pessoas e organizações para atuarem de forma determinada, satisfazendo as necessidades e demandas próprias⁷⁹.

Surge como articulação internacional que responde aos anseios e procura dar respostas a problemas concretos em diversas áreas⁸⁰ e relativiza o poder dos Estados, que passa a ser exercido de forma difusa, por meio de mecanismos de gestão compartilhada, em um processo contínuo e capaz de acomodar interesses conflitantes por meio de ações cooperativas sustentadas no diálogo e consenso. É bom ressaltar que o papel do Estado não desaparece ou é reduzido, alterando-se em “escalas

73 BORGES, André. Governança e política educacional. A agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 125-217.

74 FINKELSTEIN, Lawrence S. What Is Global Governance? *Global Governance*, v. 1, n. 3, p. 367-373, 1995.

75 “Envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais” (Comissão sobre Governança Global, 1996)

76 COMISSÃO DE GOVERNANÇA GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nossa Comunidade Global: o relatório da comissão sobre governança global*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

77 ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

78 REED, Maureen G.; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010. Tradução própria.

79 ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

80 DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective in World Politics. *Global Governance*, v. 12, p. 185-203, 2006.

para baixo” para incorporar outros atores, entre eles os governos subnacionais. As competências estatais continuam sendo relevantes para o desenvolvimento dos processos políticos e são indispensáveis para a eficácia da governança descentralizada⁸¹.

No campo da governança é indiferente se esses outros atores gozam ou não de sujeição internacional, porque ela não é uma modalidade de direito positivo e não se desenvolve por meio de normas postas e sancionadas, alargando as fronteiras do DI além dos limites clássicos, numa arquitetura de relações internacionais e não propriamente de Direito⁸². Portanto, ainda que o DI só reconheça os Estados e organizações internacionais como sujeitos de direito, sob o prisma da governança essa noção parece confrontar com o *ius cogens*. Esse conflito, entretanto, é apenas aparente, ou seja, não existe, porque para participar do processo de discussão não se exige personalidade ou capacidade jurídica internacional. A participação dos vários agentes é no sentido de colaborar no processo da cooperação e não na elaboração das normas. É a governança, portanto, que introduz, justifica e legitima a figura do ator não estatal nas relações internacionais e não o Direito, propriamente dito⁸³.

Doutrinariamente, a governança pode ser classificada em governança corporativa⁸⁴, governança sem governo⁸⁵ e governança multinível⁸⁶. A que interessa para o presente trabalho é a última, que pode ser definida como um exercício de negociação internacional desenvolvido por governos subnacionais e atores transnacionais⁸⁷, sob a

dimensão da cooperação vertical e horizontal⁸⁸.

O termo surgiu para conceituar a forma como as decisões eram tomadas na União Europeia⁸⁹, envolvendo uma negociação continuada entre governos de diferentes esferas⁹⁰, em regimes federativos descentralizados, mas “passou a ser utilizado para descrever a cada vez mais densa rede de conexões entre atores que operam desde a esfera supranacional à esfera local de governança, por vezes conduzidas por Estados, mas muitas vezes transpassando-os”⁹¹.

Percebe-se que ela distribui a discussão e consecução do objetivo comum através de relações e trocas de experiências que envolvem diferentes atores, desenvolvem-se em diferentes níveis de governo, tanto na horizontal quanto verticalmente, quebrando o monopólio de solução dos problemas globais pelos Estados⁹², estabelecen-

nacionais de indústria e comércio e ONGs de abrangência nacional; atores subnacionais governamentais, seriam os governos estaduais e municipais; atores subnacionais não governamentais, as ONGs locais e confederações estaduais de indústria e comércio; atores subnacionais transnacionais, as organizações transnacionais compostas por prefeitos ou governadores, ou redes transnacionais de governos subnacionais e atores transnacionais não governamentais, as ONGs internacionais e as redes acadêmicas compostas por membros de dois ou mais Estados, também denominadas comunidades epistêmicas SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando et al. *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 152.

88 Yan Filho, citando BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *In Themes and issues in multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, acrescenta ser “um sistema de contínua negociação entre governos ligados em diversos níveis territoriais”, além de inseridos dentro de redes políticas que ultrapassam os limites da esfera pública”, de tal forma que “a palavra multinível se refere ao ‘aumento da interdependência de governos operando em diferentes níveis territoriais’, enquanto governança ‘assinala o crescimento da interdependência entre atores governamentais e não-governamentais em vários níveis territoriais’”. YAN FILHO, A. G. Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sul-americano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI: Governança global e novos atores, 3., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2011.

89 No mesmo sentido Piattoni, atribuindo a introdução do termo por Gary Marks, in *Structural Policy in the European Community*, in A. Sbragia, Euro-politics. Institutions and Policymaking in the “New” European Community, Washington, DC, The Brookings Institution PIATTONI, Simona. *Multi-Level Governance in the EU. Does it Work?* Princeton: Princeton University, 2009.

90 Nesse sentido, BULKEKEY, H. Reconfiguring Environmental Governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p. 875—902, 2005.

91 SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando et al. *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 152.

92 CORFEE-MORLOT, Jam et al. *Cities, Climate Change and Multi-*

81 REED, Maureen; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010.

82 HOFMAN, Matthew J. *Climate Governance at the Crossroads*. New York: Oxford University Press, 2011.

83 Nesse sentido: ARAÚJO, Izabela Viana de. *A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades*. São Paulo: Scientific Electronic Library Online (SciELO), 2011.

84 Conjunto de práticas e relacionamentos empresariais que se presta a garantir e otimizar o desempenho de uma empresa.

85 Baseia-se no fim do Estado-Nação e a existência de instituições supra e subestatais, com predominância de atores não estatais. GONÇALVES, Alcindo. Impasse nas negociações sobre mudanças climáticas. *Revista Política Externa*, v. 23, n. 03, 2015.

86 Nesse sentido BARROS-PLATIAU; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, 2004.

87 Setzer classifica os atores em governamentais e não governamentais, nacionais, subnacionais ou transnacionais. Atores nacionais governamentais seriam as instituições do poder executivo de uma nação; atores nacionais não governamentais seriam as federações

do coordenação policêntrica, ao distribuir os centros de direção e decisão em escalas capazes de incluir redes, governos subnacionais e atores diversos⁹³. Implica um conjunto diversificado de modalidades, desenvolvidas por meio de sistemas de coordenação e negociação entre atores formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes, que se estabelecem em níveis territoriais (supranacional, nacional e subnacional)⁹⁴.

É um sistema de negociação permanente entre diversos atores, num processo ampliado de criação institucional e decisório, determinando a realocação de funções para os governos subnacionais que antes estavam centralizadas no Estado⁹⁵. Atinge seus objetivos “através de ações implementadas de fora para dentro e em escalas espaciais novas”⁹⁶.

Sob a dimensão vertical, sugere a inexistência de um nível único e indiscutível de governo⁹⁷, reconhecendo que os Estados não conseguem implementar estratégias efetivas sem a colaboração dos governos subnacionais. Paradoxalmente, os governos subnacionais também não são eficientes quando operam isoladamente, porque as decisões regionais e locais são essenciais para conceber e implementar estratégias necessárias através de políticas nacionais e internacionais que no mais das vezes exigem mandato e ação coordenada. Em outras palavras, boa parte das políticas públicas que precisam ser implementadas pelo governo central para solução de problemas globais acabam causando impactos locais que não se conformam com mandatos liderados nacionalmente, porque a implementação é inevitavelmente de caráter local⁹⁸. Assim, uma dimensão vertical induz

que as estratégias globais sejam cumpridas por meio de uma implementação coordenada, com hierarquia e prevalência do governo central, mas com a participação e cooperação dos subnacionais.

Já a dimensão horizontal determina que as relações travadas entre cidades, regiões e governos nacionais, por meio das fronteiras organizacionais, possuem legitimidade para influenciar resultados, seja pelo compartilhamento de práticas eficazes, ou pelo estabelecimento de parcerias, troca de informações, induzindo cooperação horizontal, sem qualquer influência hierárquica ou organizacional⁹⁹. Igualmente, relevante destacar, na dimensão horizontal que esses governos são responsáveis por uma série de matérias, como meio ambiente, urbanismo, educação, política social etc., que se encontram cada vez mais internacionalmente condicionadas e que, portanto, geram consequências políticas e jurídicas externas e internas, até mesmo constitucionais ou convencionais.

No nível subnacional, tendo em vista a falta de reconhecimento internacional, essas relações horizontais são criadas e se desenvolvem, no mais das vezes, por meio de redes e coalizões a nível nacional e internacional. A participação por meio de redes transnacionais vem permitindo a introdução silenciosa, gradativa e cada vez mais importante dos governos subnacionais nos fóruns internacionais.

Consequência dessa dinâmica, o avanço dos regimes internacionais lastreados por tratados multilaterais se sustenta no desenvolvimento dessas dimensões, assim como pela ação concreta de outros atores que não são formalmente partes do sistema jurídico internacional¹⁰⁰.

É no campo da governança global, portanto, que se desenvolve a paradiplomacia, admitindo-se a participação de outros atores diversos dos tradicionalmente reconhecidos como sujeitos de DI, abrindo espaço para os governos subnacionais desenvolverem políticas públicas além dos seus limites territoriais, através de parcerias com outros Estados ou regiões, participando de eventos internacionais ou participando em redes

level Governance. Paris: OECD Environmental Working Papers n. 14, 2009.

93 REED, Maureen G.; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010.

94 PIATTONI, Simona. *Multi-Level Governance in the EU*. Does it Work? Princeton: Princeton University, 2009.

95 HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 1, p. 127-149, 2010.

96 REED, Maureen G.; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010. Tradução própria.

97 PIATTONI, Simona. *Multi-Level Governance in the EU*. Does it Work? Princeton: Princeton University, 2009. p. 5-6.

98 CORFEE-MORLOT, Jam et al. *Cities, Climate Change and Multi-level Governance*. Paris: OECD Environmental Working Papers n. 14, 2009.

99 CORFEE-MORLOT, Jam et al. *Cities, Climate Change and Multi-level Governance*. Paris: OECD Environmental Working Papers n. 14, 2009.

100 REI, Fernando; CUNHA, Kamyła; SETZER, Joana. La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernanza internacional. In: ODDONE, Nahuel; VÁZQUEZ, Horacio Rodríguez. (Coord.). *Municipios y Cambio Climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada: UIM, 2014.

transnacionais¹⁰¹. As várias articulações que assim se estabelecessem acabam forçando, de forma incipiente, a criação ou implementação de regras, contribuindo na acomodação das relações internacionais e do próprio DI¹⁰², mas prescindindo dessa acomodação.

Percebe-se que a paradiplomacia é indutora da modernização do DI, mas dele não depende para se desenvolver. A segurança jurídica dessas relações se assenta na magnitude e importância da cooperação multilateral para enfrentamento dos problemas globais e não necessariamente em um reconhecimento formal de algo que já se encontra consolidado no sistema internacional.

5. A VALIDADE INTERNACIONAL DOS ACORDOS FIRMADOS POR GOVERNOS SUBNACIONAIS

Nas últimas décadas, pelos mais diversos fatores, a dinâmica robusta da paradiplomacia em algumas agendas globais acarretou relevantes modificações nos campos políticos e jurídicos das relações internacionais. A participação dos estados subnacionais no processo de globalização se intensificou, principalmente por meio da participação em redes transnacionais, relativizando a soberania dos Estados e provocando a acomodação do Direito Internacional, em particular o Direito dos Tratados. O processo irreversível de participação dos governos regionais no cenário internacional e na formulação de acordos e atos internacionais, ainda que de forma incipiente, não contou com o necessário respaldo jurídico e salvo raras exceções, essa inserção internacional na política exterior vem sendo levada a cabo sob uma aparente “não legalidade”, diante da falta de previsão normativa explícita¹⁰³.

A existência de alguns modelos institucionalizados de paradiplomacia assentados na governança multinível reforçam a ideia que a inserção internacional consolidada dos entes subnacionais é uma realidade que não pode ser deixada à margem da legalidade, criando bre-

chas na arquitetura internacional existente, na busca de caminhos mais flexíveis e favoráveis ao incremento do multilateralismo.

Com base no *jus cogens*, os acordos e documentos firmados por governos subnacionais não são reconhecidos, porque não regidos pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969), que conceitua tratado como “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 a sua denominação específica”¹⁰⁴. Percebe-se uma lacuna no DI que impede o reconhecimento dessas tratativas classificadas genericamente como acordos ou convênios, numa modalidade de contrato *sui generis*¹⁰⁵, porque, se uma das partes não pode ser identificada como Estado, o documento não poderia ser formalmente considerado como Tratado, carecendo de legitimidade jurídica internacional.

Ocorre que, no ponto que interessa ao presente artigo, vários documentos internacionais começam a reconhecer a existência de atores diversos dos sujeitos internacionais tradicionais, como é o caso dos governos subnacionais.

O Acordo de Cancun, firmado no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, durante a COP 16, reconheceu o papel dos governos subnacionais no enfrentamento das mudanças climáticas, através da Decisão 1 / COP 16, em especial na parte chamada de visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo, onde foi “formalmente reconhecida” a necessidade de envolver uma ampla gama de partes interessadas sobre os temas globais, nos níveis regionais e locais, em acordos juridicamente vinculativos para a redução das emissões de gases de efeito estufa (UNFCCC, 2011).

A Convenção de Diversidade Biológica, na reunião ocorrida Nagoya (2010), ratificou o Plano de Ação de Governos Subnacionais, Cidades e Outras Autoridades Locais¹⁰⁶, reconhecendo a importância dessa atuação na tutela da biodiversidade.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20/2012) se destacou pelo

101 REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyła. A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 129-140, 2012.

102 NEVES, Miguel Santos. Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 98-99, oct. 2010.

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

104 Artigo 2º, inciso I, alínea “a”.

105 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais Federativas no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

106 Através da Decisão X-22 da CDB.

reconhecimento da contribuição dos governos locais e subnacionais na implementação do desenvolvimento sustentável e, por fim, a COP 21, realizada em Paris/2015, adotou um instrumento juridicamente vinculativo, o Acordo de Paris¹⁰⁷, assinado por 195 países membros da UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática), reconhecendo a importância da contribuição dos demais atores globais¹⁰⁸.

Esses reconhecimentos demonstram que o estatocentrismo do DI começa a ser rebatido em documentos oficiais. A prática da paradiplomacia é algo irreversível e indispensável tanto para o desenvolvimento regional e local¹⁰⁹, como para a discussão internacional. É certo que as atividades dos governos centrais precisam se amoldar a algumas alterações inevitáveis, mas já não é possível ignorar a relevância da paradiplomacia como mecanismo de articulação entre o global e o local¹¹⁰, impulsionando e direcionando a solução de problemas internacionais relevantes onde efetivamente eles são suportados.

Em 03/05/11, a Assembleia Geral da ONU alterou o *status* da União Europeia (*observer*), concedendo-lhe o direito de falar em debates, por meio de seus representantes externos, apresentar propostas e emendas, exercer direito de resposta, levantar questões de ordem e circular documentos que sejam de interesse do Conselho Europeu e seus membros (*observer speaking rights*)¹¹¹. O *status* de observador¹¹² é concedido por resolução da Assembleia Geral a algumas organizações (que exercem funções e defendem interesses baseados na maioria das atividades do órgão), ou para Estados não mem-

bro, permitindo acesso ilimitado a praticamente todos os fóruns, através da participação ativa em atividades, acesso às reuniões e documentos relevantes, não conferindo, entretanto, direito a voto ou proposição de resoluções¹¹³. A União Europeia é observadora desde 1974, mas até então seu *status* admitia tão somente a participação, sem direito de participar dos debates. Por certo, essa abertura pode ser um ponto de partida para que outras organizações regionais, redes transnacionais e coalizões postulem o mesmo direito e demonstra que os novos atores estão influenciando o multilateralismo.

Esses novos desafios despertam uma considerável relativização da soberania dos Estados que precisa ser compatibilizada com os novos espaços e dinâmicas de atuação subnacional. Os Estados não incorporaram essa realidade, porque enfrentam dificuldades para lidarem com as vulnerabilidades decorrentes da interdependência complexa¹¹⁴. Enquanto não se adaptam e enquanto o DI não evolui, “algo diferente do direito está tomando o seu lugar ou o direito está se transformando em algo que antes não era para dar conta das novas realidades”¹¹⁵. Essa lacuna jurídica está sendo preenchida gradativamente pela governança, que se estabelece como instância global capaz de outorgar legitimidade às atuações paraestatais, gerando um reconhecimento tácito ao *status* dos entes subnacionais. Por ser mais fluida e não exigir uma estrutura formal, consegue legitimar essas relações internacionais, marginais aos olhos do DI, mas apropriadas para intensificar e estimular a cooperação.

Os mecanismos informais estabelecidos pela governança por meio de canais de articulação que não são mais exclusividade governamental, não são modalidades de direito positivo e não se desenvolvem através de normas postas e sancionadas. Eles alargam as fronteiras do DI, completam suas lacunas, legitimam atuação porque estão construindo uma arquitetura de relações internacionais e não propriamente de Direito.

107 FCCC *Adoption Of The Paris Agreement*. Disponível: <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

108 Artigo 7º, item 2.

109 TAVARES, Rodrigo. As relações internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITICH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (Org.) *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2014. p. 12-27.

110 NEVES, Miguel Santos. Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 98-99, oct. 2010.

111 Resolução da Assembleia Geral da ONU no. 62/275.

112 A ONU ainda admite a concessão de status consultivo, que não dá direito de participação em reuniões e conferência dos principais órgãos, mas apenas em algumas das comissões, não podendo falar por iniciativa própria, mas apenas quando convidado a tal. O status de observador pode ser classificado em geral e especial, esse último para organizações com competência especial na área específica do respectivo órgão, permitindo a participação nesse órgão específico.

113 KOENIG, Christian. Observer status for the ICRC at The United Nations: a legal viewpoint. *International Review of the Red Cross*, n. 280, 1991.

114 DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

115 NASSER, Salem Hikmat. Direito global em pedaços: fragmentação, regimes e pluralismo. *Revista de Direito Internacional, Brasília*, v. 12, n. 12, p. 98-126, 2015.

Com isso, a igualdade entre os Estados continua a ser a máxima das relações internacionais, mas eles não são mais os únicos protagonistas das relações internacionais, estando sujeitos às influências positivas ou negativas dos demais atores, ora a impulsionar compromissos multilaterais ambiciosos, ora a servirem de barreira à cooperação, formando “novos centros de influência global”, que buscam a defesa de demandas e aspirações específicas e muitas vezes diversas dos interesses estatais. Desenvolvem uma participação assertiva por meio da governança multilateral que de certa forma é necessária para o enfrentamento global, mas que através dessa consciência passam a exigir voz e vez nos debates internacionais, influenciando substancialmente a construção do *jus cogens*¹¹⁶.

Ao preencher o vazio da regulação jurídica internacional, a governança justifica e consente a participação dos governos subnacionais nas discussões globais, mas não é capaz de impedir possíveis impactos dessa atuação na política externa do Estado, observados não pelo viés da congruência ou incongruência das ações, mas pela pontual incidência que possa ter além-fronteiras.

José Afonso da Silva defende que “no Estado moderno, se torna cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local”¹¹⁷ e, nesse sentido, alguns conteúdos da ação internacional subnacional podem gerar desavenças internas, legitimando o Estado a advogar uma maior diversificação territorial para compensar e enfrentar as assimetrias regionais, como de fato ocorre. Assim, as instâncias de governos – central e subnacional – podem ser “rivais” no processo de atração desses investimentos e, a partir do desacordo na busca do mesmo objetivo, perde-se a oportunidade de otimizar recursos envolvidos e potencializar oportunidade, chegando, inclusive, ao ponto de duplicar recursos e pessoal.

Tais incongruências precisam ser gerenciadas, para que a paradiplomacia seja efetivamente entendida como um complemento à política externa central e como fator que garanta, também, o desenvolvimento regional e local.

No caso do Brasil, o artigo 21, inciso I, da Constituição Federal estabelece que compete à União manter

relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Essa disposição constitucional é complementada pelo artigo 84, incisos VII e VIII, da Carta Magna, que assegura ser competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Por meio de uma análise superficial do texto legal, poder-se-ia concluir que a atuação dos governos subnacionais no cenário internacional estaria vedada pelo texto constitucional, mas uma interpretação mais acurada permite concluir que há um espaço para essa atuação paralela, ainda não expressamente regulamentada, mas que de longe é vedada ou excluída pelo sistema jurídico brasileiro. Embora os dispositivos constitucionais citados tenham reservado à União a competência exclusiva para definir e exercer a política externa do país, o artigo 18 tratou de atribuir aos entes federados autonomia de organização político-administrativa.

O cenário interno legislativo é seguro para concluir que os entes federados possuem competência ampla para atuar no cenário internacional, desde que limitados aos assuntos próprios de sua competência interna, previstos no artigo 23, da Constituição Federal (saúde, patrimônio histórico, cultural e paisagístico, cultura, educação, ciência, meio ambiente, habitação e combate à pobreza), autonomia subordinada ao conjunto de competências constitucionais e às restrições previstas na própria Constituição, como é o caso do disposto no artigo 52, incisos V e VII, que condiciona a autorização do Senado Federal para operações externas de natureza financeira e sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno. No sistema interno brasileiro, no regime de repartição de competências, cabe a predominância do interesse da União para as questões de interesse geral e aos governos subnacionais aquelas relativas aos assuntos de interesse regional ou local, permitindo que celebrem acordos, inclusive de financiamento, desde que tenham o consentimento do Senado Federal, que observará os limites e condições de crédito externo previstos em lei.

Dessa forma, no campo internacional, a paradiplomacia está consolidada, ainda que não reconhecida expressamente pelo DI. A inexistência de regramento internacional pode causar impactos entre os interesses centrais e subnacionais que deverão buscar conformidade no estatuto do direito interno. A falta de reconheci-

116 BOUCHARD, Caroline; PETERSON, John. Conceptualising Multilateralism: Can we All Just Get Along? *E-paper, Mercury*, n. 1, v. 10, p. 09, 2011.

117 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 476.

mento, no entanto, não compromete a atuação subnacional, porque a governança global preenche a lacuna jurídica e estabelece canais de negociações fluidos e informais que admitem várias camadas.

Portanto, o que cabe aos Estados, nessa intrincada teia internacional, é compreender a necessidade de adaptar o exercício isolado de sua soberania, central nas relações internacionais, mas insuficiente no enfrentamento de vários temas complexos que envolvem a sociedade moderna internacional, permitindo a criação de espaços institucionais capazes de compatibilizar interesses nacionais e subnacionais para que os resultados convirjam no sentido do seu equacionamento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como ignorar as relações internacionais levadas a efeito pelos governos subnacionais, que tendem a aumentar cada vez mais com o estreitamento dos mercados e distâncias trazidos pela globalização. Por estarem diretamente envolvidos na origem dos problemas globais ou em suas consequências, conseguem identificar com muito mais facilidade as necessidades sociais, desenvolvendo políticas públicas regionalizadas e, por vezes, bem mais efetivas que as estabelecidas a nível geral e nacional.

Essa percepção subnacional e o desenvolvimento da paradiplomacia se tornaram um marco a impulsionar adaptações, estabelecendo uma interdisciplinariedade entre o campo das relações internacionais e o DI. O questionamento atual não gravita entre aceitar ou não a contribuição dos governos subnacionais na qualidade de novos atores, já totalmente consolidada no cenário mundial, mas compreender qual a dimensão que ocupam nessa nova estrutura do sistema internacional.

Apesar de não serem reconhecidos como sujeitos pelo DI clássico, comprometido pela desatualizada visão estatocêntrica, essa atuação é legítima e assentada na governança global, indispensável para o enfrentamento de boa parte dos problemas mundiais. Ao exigirem voz e vez nos debates internacionais, os governos subnacionais estão influenciando substancialmente a construção do *jus cogens* e essa participação começa a ser reconhecida em vários instrumentos internacionais relevantes e na recente alteração do *status* da União Europeia perante a Assembleia Geral da ONU.

Isso ocorre porque personalidade jurídica não é atributo relevante para a governança global, eis que por não ser modalidade de direito positivo, não se desenvolve por meio de normas postas e sancionadas, alargando as fronteiras do DI e construindo uma arquitetura de relações internacionais e não propriamente de Direito. Assim, não existe conflito entre o *jus cogens* e a participação dos entes subnacionais nas discussões internacionais, porque os processos de discussão estabelecidos por meio da governança não exigem personalidade ou capacidade jurídica internacional, limitando-se à colaboração e cooperação na elaboração das normas.

A magnitude da atuação paradiplomática induz o DI à modernização, mas, paradoxalmente, não depende dessa modernização para se desenvolver, pois a segurança jurídica se assenta na necessidade de cooperação multilateral na solução dos problemas globais que extrapolam a capacidade de enfrentamento dos Estados.

O desafio, portanto, parece residir não pontualmente na legitimação formal do DI, mas na sua abertura ao fenômeno constatado e pujante, admitindo a oportunidade, a estratégia, a inteligência de um momento de transição, em que o Direito desenvolverá um novo olhar e fará parte da evolução, abraçando novos modelos de entidade política que ele mesmo, em seu histórico, acabou por gerar.

A paradiplomacia, em atividade típica de governança global, está plenamente reconhecida e justificada no sistema internacional pela capacidade de demanda e cooperação multinível, independentemente da dogmática adotada pelo DI. Com certeza, as próximas décadas mostrarão, com maior evidência, a inadequação de certas realidades estatais, pelo seu fracasso em desenvolver estruturas política-administrativas consistentes frente aos desafios dos diversos regimes jurídicos internacionais e serão seguramente muitos os governos subnacionais a desempenhar um papel significativo, em escala global, frente a esses desafios.

O ativismo regional pode e deverá contribuir de forma positiva ao enfrentamento dos problemas globais, concluindo-se que a adaptação ou modernização do DI é importante, mas não indispensável para o exercício da paradiplomacia, porque os novos atores não são somente uma realidade, mas uma necessidade à própria subsistência das relações multilaterais.

Da mesma forma, a paradiplomacia não pode e não deve ser enxergada internamente como um risco à au-

tonomia na condução da agenda política ou perigo ao exercício da soberania. Ao contrário, por incrementar o *soft power* estatal, deve ser incorporada como complementação à política nacional, impondo-se estruturas internas que permitam a relativização do poder estatal, compatibilizando-o com a atuação subnacional para defesa dos assuntos regionais e locais que podem, perfeitamente, agregar a política nacional e contribuir para o desenvolvimento.

Portanto, é desejável que o fenômeno paradiplomático não dependa exclusivamente do estímulo à criação de espaços institucionais pela governança global. É hora de o Direito Internacional dar a sua contribuição, compatibilizando na ação internacional interesses nacionais e subnacionais, reunidos na concretização de interesses comuns, ainda que diversificados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE ZABALA, Inaki. Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico. In: LUZARRAGA, Aldcoa F.; KEATING, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2001.
- ARAÚJO, Izabela Viana de. *A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades*. São Paulo: Scientific Electronic Library Online (SciELO), 2011.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, 2004.
- BORGES, André. Governança e política educacional. A agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 125-217,
- BULKEKEY, H. Reconfiguring Environmental Governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p. 875-902, 2005.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2008.
- COHN, Theodore H.; SMITH, Patrick J. Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies*, Vancouver, n. 110, p. 25-59, summer, 1996.
- COMISSÃO DE GOVERNANÇA GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nossa Comunidade Global: o relatório da comissão sobre governança global*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- CORFEE-MORLOT, Jam et al. *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*. Paris: OECD Environmental Working Papers n. 14, 2009.
- CORONEL, Álvaro. *Breve historia de la cooperación descentralizada*. Una mirada de cooperación descentralizada desde Sudamérica. Montevideo: Observatorio Unión Europea, América Latina, 2006.
- DEDUERWAERDERE, Tom. *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgique: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, 2005.
- DIAS, Reinaldo. *Um tema emergente nas relações internacionais: a paradiplomacia das cidades e Municípios*. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 08 dez. 2014.
- DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective in World Politics. *Global Governance*, v. 12, p. 185-203, 2006.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- DUPUY, Pierre-Marie; VIÑUALES, Jorge. *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- EVANS, Peter B; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. California: University of California Press, 1993.
- FINKELSTEIN, Lawrence S. What Is Global Governance? *Global Governance*, v. 1, n. 3, p. 367-373, 1995.
- GONÇALVES, Alcindo. Impasse nas negociações sobre mudanças climáticas. *Revista Política Externa*, v. 23, n. 03, 2015.
- GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. Disponível em: <<http://cgca.com.br/userfiles/file/o%20conceito%20de%20governanca%20Alcindo%20Gon>

calves.PDF>. Acesso em: 12 jan. 2015.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

GRANATO, Leonardo. *Paradiplomacia e relações internacionais*: breve abordagem teórica. 2014. Disponível em: <<http://www.dialogosinternacionais.com.br/2014/08/quarta-do-especialista-paradiplomacia-e.html>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

HAPPAERTS, Sander; VAN DEN BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 1, p. 127-149, 2010.

HOFMAN, Matthew J. *Climate Governance at the Crossroads*. New York: Oxford University Press, 2011.

JUSTE RUIZ, José. El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada. In: CARNERO, Rosa Giles. (Coord.). *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional*: perspectivas de futuro. Cizur Menor: Aranzadi, 2012.

KEATING, Michael. Regiones y Assuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacia*: Las Relaciones Internacionales de las Regiones. Madrid: Marcial Pons, 2011.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*: World Politics in Transition. Nova York: Longman, 2001.

KISS, Alexandre ; BEURIER, Jean-Pierre. *Droit International de L'environnement*. Paris: Editions A. Pedone, 2004.

KOTZIAS, Fernanda Vieira; SILVEIRA, Henrique Lago da. Contribuições da Paradiplomacia para a agenda ambiental da Governança Global: aspectos teóricos e práticos. In: GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando (Org.). *Governança e Paradiplomacia Global*. [Santos]: Universitária Leopoldiana, 2015. p. 11-50.

LECOURS, André. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, v. 7, p. 91-114, 2002.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MOORE, Scott. *California's Sub-national Diplomacy: the right approach*. Harvard: Power and Policy, 2013.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações*: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB, 2003.

NASSER, Salem Hikmat. Direito global em pedaços: fragmentação, regimes e pluralismo. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 12, p. 98-126, 2015.

NEVES, Miguel Santos. Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento. *JANUS. NET, e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, oct. 2010.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. *A paradiplomacia no Brasil*: O caso do Rio Grande do Sul. 2005. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ONUKI, Janaína; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. *Paradiplomacia e relações internacionais*: a experiência da cidade de São Paulo. Centro de Estudos das Negociações Internacionais, 2013.

PELET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkain, 2003.

PIATTONI, Simona. *Multi-Level Governance in the EU*. Does it Work? Princeton: Princeton University, 2009.

REED, Maureen G.; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla; SETZER, Joana. La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernanza internacional. In: ODDONE, Nahuel; VÁZQUEZ, Horacio Rodríguez. (Coord.). *Municipios y Cambio Climático*: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental. Granada: UIM, 2014.

REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza. Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza.

REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza. Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza.

- Direito ambiental internacional: avanços e retrocessos*. 40 anos de Conferências das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, 2015. p. 149-158.
- REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla. A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 129-140, 2012.
- REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais Federativas no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.
- SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmem. 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 misto. *Revista Contexto Internacional*, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.
- SETZER, Joana. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, Fernando et al. *Direito e desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 147-183.
- SOARES, Guido Fernando. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2004.
- SOLDATOS, Panayotis. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.
- STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. *International Organization*, v. 36, p. 299-324, 1982.
- TAVARES, Rodrigo. As relações internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. (Org.) *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2014. p. 12-27.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. (Org.). *Desafios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: FUNAG, 2007. p. 207-321.
- UNFCCC. *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session*. Cancun: UNFCCC, 2011.
- YAN FILHO, A. G. Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sul-americana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI: Governança global e novos atores, 3., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2011.
- ZERAOUI, Zidane. Construendo el concepto de paradiplomacia. In: ODDONE, Nahuel; VÁZQUEZ, Horacio Rodríguez. (Coord.). *Municipios y Cambio Climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada: UIM, 2014.