

PARADIPLOMACIA E A CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS

PARADIPLOMACY AND THE CONSTITUTIONALITY OF SUBNATIONAL INTERNATIONAL ACTION

Tais Macedo de Brito Cunha¹

RESUMO

A atuação internacional de entes subnacionais constitui fenômeno consolidado no contexto da globalização e da crescente interdependência entre os Estados, desafiando concepções tradicionais sobre a centralização da política externa no ente nacional. O artigo analisa a paradiplomacia enquanto expressão da inserção internacional de estados e municípios, destacando suas origens, características e modalidades, bem como sua compatibilidade com o modelo federativo contemporâneo. A partir de revisão bibliográfica e análise normativa, examina-se a distinção entre política externa, associada às denominadas *high politics*, e relações internacionais vinculadas às *low politics*, evidenciando que nem toda atuação internacional implica o exercício de atributos inerentes à soberania. No caso brasileiro, investiga-se a disciplina constitucional relativa à representação internacional da República Federativa do Brasil, demonstrando que, embora a Constituição Federal atribua à União a condução da política externa, não há vedação expressa à atuação internacional dos entes subnacionais no âmbito de suas competências. O estudo sustenta que a paradiplomacia, especialmente em sua forma cooperativa e coordenada com a União, revela-se constitucionalmente viável, sendo corroborada tanto pela prática empírica quanto pela institucionalização promovida pelo próprio governo federal. Conclui-se que a atuação internacional subnacional, desde que não contrarie a política externa nacional nem envolva matérias de alta política, harmoniza-se com o federalismo brasileiro e contribui para o desenvolvimento local, regional e nacional.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Atuação Internacional. Entes Subnacionais.

ABSTRACT

The international engagement of subnational entities constitutes a consolidated phenomenon in the context of globalization and the growing interdependence among States, challenging traditional conceptions regarding the centralization of foreign policy at the national level. This article analyzes paradiplomacy as an expression of the international insertion of states and municipalities, highlighting its origins, characteristics, and modalities, as well as its compatibility with the contemporary federal model. Based on a literature review and normative analysis, the study examines the distinction between foreign policy, associated with so-called high politics, and international relations linked to low politics, demonstrating that not every form of international engagement entails the exercise of attributes inherent to sovereignty. In

¹ Doutora em Direito (PUC/RS). Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Rondônia. Especialista em Direito Público e Advocacia Pública. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2009). Procuradora do Estado de Rondônia. Juíza Membro do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia.

the Brazilian case, the article investigates the constitutional framework governing the international representation of the Federative Republic of Brazil, showing that although the Federal Constitution assigns the conduct of foreign policy to the Union, there is no express prohibition on the international action of subnational entities within the scope of their competencies. The study argues that paradiplomacy, especially in its cooperative and Union-coordinated form, is constitutionally viable, as evidenced both by empirical practice and by the institutionalization promoted by the federal government itself. It concludes that subnational international action, provided that it does not contradict national foreign policy or involve matters of high politics, is consistent with Brazilian federalism and contributes to local, regional, and national development.

Keywords: *Paradiplomacy. International Action. Subnational Entities.*

INTRODUÇÃO

A atuação internacional de entes subnacionais é uma realidade do mundo contemporâneo², impulsionada pela globalização e regionalização, que contribuíram para a redução da distinção entre os assuntos domésticos e os assuntos internacionais, fazendo emergir novos atores internacionais, dentre eles os entes subnacionais³.

Originalmente a atividade internacional dos Estados tinha por foco e objetivo proteger a soberania estatal, a independência e integridade territorial, questões consideradas pela doutrina como “high politics”, que podem ser sintetizadas como questões importantes para a sustentabilidade do próprio Estado, como segurança nacional, relações exteriores e questões militares⁴.

Entretanto, o fenômeno da globalização impulsionou um processo de sobreposição entre as questões de política interna e de política externa, incluindo na política internacional temas que eram considerados domésticos (low politics affairs), enfrentando os Estados no mundo moderno a internacionalização de suas políticas internas.

² Sobre o tema ver: KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy**: Subnational governments in international affairs. New York, NY: Routledge, 2015; SCHIAVON U., Jorge A. **The International Relations of Sub-State Governments in Mexico**: A Comparative Analysis with Ten Federal Systems. Dissertação submetida para obtenção do título de Doutor em Filosofia na University of California/San Diego, 2016. Pg. 11/12. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/2px375d1>>. Acesso em 09 fev. 2024; VIGEVANI, Tullo et al., orgs. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. ISBN 85-283-0297-0.

³ Neste sentido: PEREIRA, Chyara Sales; SARAYED-DIN, Luiza Farnese Lana. Paradiplomacia - em tempos de combate à pandemia da covid 19 - alternativa ou fragilidade do federalismo brasileiro. In **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Ano 10, n. 1. Buenos Aires, Argentina, julho 2021. ISSN: 1853-9939. Pg. 188/189. Disponível em: <https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port>. Acesso em 9 de fev. 2024.

⁴ KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy**: Subnational governments in international affairs. New York, NY: Routledge, 2015. Pg. 60.

Essa transformação na agenda da política internacional foi acompanhada pelo surgimento de novos atores internacionais, como corporações multinacionais, organizações não governamentais, os próprios indivíduos, sociedade civil organizada, academia, entes subnacionais e outros.

Diferente dos demais novos atores internacionais, os entes subnacionais são entidades com natureza estatal⁵, englobando este conceito todos os níveis de governo, como as províncias, estados, regiões, cantões, lander, condados, municípios, cidades e quaisquer outros entes políticos circunscritos aos crivo jurídico dos Estados⁶. Esta característica adiciona complexidades e implicações próprias, exigindo abordagem e estudo específicos deste fenômeno.

No Brasil, a Constituição Federal atribui à União a competência para representar a República Federativa no âmbito internacional, disciplina que pode conduzir ao questionamento da constitucionalidade da atuação internacional dos entes subnacionais.

Neste cenário, o presente estudo tem por objetivo analisar o fenômeno da atuação internacional dos entes subnacionais, com especial atenção à sua compatibilidade com o ordenamento constitucional brasileiro, investigando em que medida a atuação internacional dos entes subnacionais pode ser considerada juridicamente legítima à luz do federalismo, da autonomia federativa e da prática institucional contemporânea.

1. PARADIPLOMACIA: CONCEITO, ORIGEM E CARACTERÍSTICAS

No cenário de internacionalização de entes subnacionais surge o conceito de paradiplomacia, que pode ser definido nos seguintes termos⁷:

⁵ “Another central point consists of the fact that, in comparison with all other new players in international affairs that appeared recently, subnational entities are the only actors who have a state-like nature while all others actors like NGOs or MNCs are non-state ones”. KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York, NY: Routledge, 2015. Pg.03.

⁶ JUNQUEIRA, C. G. B. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul**. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/7196248/A_inser%C3%A7%C3%A3o_internacional_dos_atores_subnacionais_e_o_s_processos_de_integra%C3%A7%C3%A3o_regional_uma_an%C3%A1lise_da_Uni%C3%A3o_Europeia_e_d_o_Mercosul>. Acesso em 15 fev. 2024.

⁷ Essa é uma das conceitualizações mais utilizadas na academia, conforme reconhecido em: JUNQUEIRA, Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, 1º semestre de 2017 (publicada em fevereiro de 2018), pp. 51/52. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>>. Acesso em 13 fev. 2024; BORBA, Alice Helena Heil de. As relações internacionais do estado de Santa Catarina. In: **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Ano 10, n. 1. Buenos Aires, Argentina, julho 2021. Pg. 68. ISSN: 1853-9939. Pg.188/189. Disponível em: <https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port>. Acesso em 9 de fev. 2024.

(...) envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional⁸.

Ainda que sejam usadas outras nomenclaturas⁹, paradiplomacia é a expressão mais consolidada para designar a atividade internacional dos entes subnacionais¹⁰. Nas palavras de Kuznetsov, “todas as alternativas propostas não ganharam crédito suficiente para substituir ‘paradiplomacia’ como o termo principal no discurso acadêmico¹¹”.

Os estudiosos do tema apontam os cientistas políticos norte-americanos Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek como precursores da concepção de paradiplomacia como atuação internacional dos entes subnacionais¹². O prefixo “para” na palavra diplomacia designa atividades paralelas, complementares, coordenadas com a atuação diplomática dos Estados soberanos ou mesmo em conflito.

⁸ PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. Traduzido por Janice M. Louzada. In: VIGEVANI, Tullo et al., orgs. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. ISBN 85-283-0297-0. Pg. 251.

⁹ Sobre o tema, pertinente o esclarecimento feito por Kuznetsov: There is no final consensus in academia on which term is more convenient for defining subnational governments' external activities, and researchers usually prefer not to waste their time on terminological debates and prefer to use those concepts that look more convenient for them. Hence, besides the concept of “paradiplomacy”, we can find a number of different terms that label the region's performance in the international arena such as “constituent diplomacy”, “regional diplomacy”, “sub-state diplomacy”, “microdiplomacy”, “multilayered diplomacy”, “catalytic diplomacy”, “protodiplomacy”, “post-diplomacy” and so on. (KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York, NY: Routledge, 2015. Pg. 25).

¹⁰ Pesquisa de Junqueira também evidencia que paradiplomacia é o conceito mais utilizado quando se fala na inserção internacional dos atores subnacionais. JUNQUEIRA, Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, 1º semestre de 2017 (publicada em fevereiro de 2018).Pg. 58/61. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>>. Acesso em 13 fev. 2024.

¹¹ No original: “all proposed alternatives did not earn enough credit to substitute ‘paradiplomacy’ as the major term in academic discourse”. (KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York, NY: Routledge, 2015. Pg.26/28). Também neste sentido: FARIAS, Débora Barros Leal. **Federalismos e relações internacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2000.Pg.16.Disponível em: <https://www.academia.edu/29701449/Federalismo_e_Relacoes_Internacionais>. Acesso em 09 fev. 2024.

¹² Neste sentido: KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York, NY: Routledge, 2015. Pg.27/28; SCHIAVON U., Jorge A. **The International Relations of Sub-State Governments in Mexico: A Comparative Analysis with Ten Federal Systems**. Dissertação submetida para obtenção do título de Doutor em Filosofia na University of California/San Diego, 2016. Pg. 11/12. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/2px375d1>>. Acesso em 09 fev. 2024; JUNQUEIRA, Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, 1º semestre de 2017, (publicada em fevereiro de 2018), pg. 43 e 49. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>>. Acesso em 13 fev. 2024.

Tendo em vista o padrão de relação com o ente nacional, Panayotis Soldatos apresenta uma classificação da paradiplomacia em quatro grupos: 1) cooperativa coordenada (a atuação internacional dos entes subnacionais ocorre sob uma coordenação formal ou informal do ente nacional); 2) cooperativa em conjunto (a paradiplomacia é incluída, formal ou informalmente, na política externa do ente nacional); 3) paralela em harmonia (os entes nacionais atuam no âmbito internacional de forma independente do ente nacional de acordo com suas competências, mas de forma harmônica com a política externa nacional); 4) paralela em desarmonia (os entes subnacionais atuam no âmbito internacional em contrariedade a política externa do ente nacional, que não tem mecanismos de poder para controlar as atividades paradiplomáticas)¹³.

Neste sentido, considerando a classificação proposta por Panayotis Soldatos, a paradiplomacia contraria a organização federativa do Estado apenas quando ocorre de forma paralela e desarmoniosa com a política externa do ente nacional¹⁴, devendo ser analisada a Constituição Federal e a prática do Governo nacional de cada federação para que seja possível delimitar as capacidades e as limitações da atuação internacional das unidades federadas.

Com efeito, as transformações do cenário internacional exigiram a superação do entendimento tradicional de que o monopólio da atividade internacional pelo ente central é uma característica do federalismo, concepção coerente apenas quando as relações internacionais eram centralizadas no propósito de proteger a soberania, a independência nacional e a integridade territorial. Sobre o tema, pertinente as ponderações de Kuznetsov¹⁵:

A inclusão da paradiplomacia no âmbito da análise acadêmica influenciou fortemente a revisão da teoria federalista da distribuição de poderes entre níveis verticais de governo. Tornou-se claro que num mundo globalizado a fronteira entre a alta e a baixa

¹³ SOLDATOS, Panayotis. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". IN: **Federalism and International Relations: the role of subnational units** / Ed: Hans MICHELMANN e Panayotis SOLDATOS. Oxford University Press, 1990; pgs. 38/40. Apud KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York, NY: Routledge, 2015. Pg. 114. Também citado por FARIAS, Débora Barros Leal. **Federalismos e relações internacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2000. Pg. 16. Disponível em: <https://www.academia.edu/29701449/Federalismo_e_Relacoes_Internacionais>. Acesso em 09 fev. 2024. Pg. 25.

¹⁴ A expressão protodiplomacia tem sido utilizada para se referir a atuação internacional dos entes subnacionais conflituosa com a política externa do ente nacional e com objetivos separatistas. Neste sentido: JUNQUEIRA, Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, 1º semestre de 2017 (publicada em fevereiro de 2018), pp. 43-68. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>>. Acesso em 13 fev. 2024.

¹⁵ No original: "The inclusion of paradiplomacy in the scope of academic analysis has strongly influenced the revision of the federalist theory of the distribution of powers between vertical levels of government. It became clear that in a globalized world the boundary between high and low politics has been blurred, and therefore, as Ronald Atkey notes, subnational governments must be in a position to project externally their legitimate domestic activities in international affairs, in order to profit from the benefits of the increasingly interdependent world". (KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs**. New York, NY: Routledge, 2015. Pg. 61).

política tem sido confusa e, portanto, como observa Ronald Atkey, os governos subnacionais devem estar em posição de projetar externamente as suas atividades internas legítimas nos assuntos internacionais, a fim de lucrar com os benefícios de um mundo cada vez mais interdependente.

Desde que as denominadas high politics affairs sejam mantidas sob o controle do ente nacional - como os assuntos de diplomacia, defesa e segurança nacional - e não exista contrariedade à política externa do ente central e pretensões separatistas, a paradiplomacia não contraria a essência do federalismo. Isso porque neste cenário são respeitadas a integridade nacional e a unidade essenciais ao Estado Federal, bem assim a diversidade e a autonomia dos entes federados, que respaldam a descentralização do poder no federalismo, característica fundamental nesta forma de Estado.

De fato, nem toda atuação no âmbito internacional exige o exercício de atributos inerentes à soberania (high politics), impondo a globalização a compreensão de que a agenda internacional no mundo contemporâneo é heterogênea, abarcando temas de baixa, média e alta política¹⁶. Deste modo, a inserção internacional das unidades subnacionais de um Estado Federal exige a diferenciação entre relações internacionais (low politics) e política externa (high politics), continuando esta última sendo poder exclusivo do ente nacional no cenário internacional contemporâneo.

Em estudo que se debruça sobre a comparação entre as relações internacionais de governos subnacionais em dez Estados Federais (África do Sul, Índia, Rússia, Bélgica, Alemanha, Canadá, México, Estados Unidos, Brasil, Argentina e Austrália), Schiavon conclui que em todos esses países é feita a diferenciação entre política externa - que coincide com temas de alta política e são consideradas poder e responsabilidade exclusivos do Governo Federal - e relações internacionais, que são as questões de baixa política que podem estar incluídas nas competências constitucionais dos governos subnacionais¹⁷. A experiência empírica revela, portanto, que nos países nos quais a paradiplomacia é admitida ou institucionalizada faz-se uma diferenciação entre relações internacionais e política externa.

Com efeito, a paradiplomacia é um fenômeno das Relações Internacionais¹⁸, área do conhecimento que é mais abrangente e tem autonomia científica em relação ao Direito

¹⁶ KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy**: Subnational governments in international affairs. New York, NY: Routledge, 2015. Pg.62.

¹⁷ SCHIAVON U., Jorge A. **The International Relations of Sub-State Governments in Mexico**: A Comparative Analysis with Ten Federal Systems. Dissertação submetida para obtenção do título de Doutor em Filosofia na University of California/San Diego, 2016. Pg. 362/363. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/2px375d1>>. Acesso em 09 fev. 2024.

¹⁸ “(...)disciplina que abrange o conjunto de relações sociais que configuram a sociedade internacional, tanto as de caráter político como as de caráter econômico e cultural, compreendendo os Estados e outros atores da sociedade internacional (empresas multinacionais, organizações não-governamentais, indivíduos etc), isoladamente ou entre

Internacional Público (DIP), tendo definições conceituais próprias, como a figura do ator internacional¹⁹, que não se confunde com sujeito de direito internacional público. Enquanto a qualidade de sujeito de direito internacional exige previsão na ordem jurídica internacional de uma forma direta (sem intermediação de outra ordem jurídica)²⁰, “ator internacional é qualquer agente de natureza estatal ou não estatal que estabelece relações de nível internacional, sejam as mesmas de ordem política, econômica, sociocultural, entre muitas outras²¹”.

Muito embora os governos subnacionais sejam hoje plenamente admitidos como atores internacionais, o Direito Internacional Público não lhes confere personalidade jurídica internacional. Neste sentido, o Estado nacional continua sendo o protagonista no âmbito das relações internacionais enquanto único ente estatal com personalidade jurídica de direito internacional público, mas conta com coadjuvantes que possuem atuação paralela no cenário internacional.

2. DA CONSTITUCIONALIDADE DA ATIVIDADE INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS

No âmbito do Direito Internacional o ente nacional é o responsável pelos atos e omissões do Estado Federal, incluindo-se neste conceito os atos e omissões de suas unidades federadas. Contudo, a disciplina do Direito Internacional não obsta que os Estados soberanos

si”. Celestino del Arenal, “**Introducción a las Relaciones Internacionales**”, Madrid, Tecnos, 1990, pág.23. Apud FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528.Pg. 10. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

¹⁹ Valério Mazzuoli usa a expressão “sujeitos não formais do Direito Internacional”, definindo como “aqueles que, apesar de se situarem à margem do Direito Internacional formal, participam de modo não regulamentado da cena internacional, exercendo certa influência (positiva ou negativa) nas decisões da sociedade internacional relativamente à ação e tomada de posição em assuntos de interesse global”. (MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.Pg. 374).

²⁰ FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528.Pg. 58. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 12 fev. 2024. Também neste sentido: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pg. 351.

²¹ Gomes Filho, Francisco. **A Paradiplomacia Subnacional No Brasil: Uma Análise Da Política De Atuação Internacional Dos Governos Estaduais Fronteiriços Da Amazônia**. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.Pg. 39.

readequem a distribuição interna do poder, admitindo a atuação internacional das suas unidades federativas, afinal “compartilhar o poder é uma decisão soberana do próprio Estado²²”.

Nas palavras de Prazeres, “ cabe ao direito interno definir qual a latitude de atuação dos estados federados, e o Direito Internacional não rejeita preliminarmente a possibilidade destes assumirem direitos e obrigações no âmbito externo²³”. Sobre o tema, Fonseca destaca que a internacionalização dos entes subnacionais é um exercício da soberania estatal em prol do desenvolvimento local, regional e nacional²⁴. Também neste sentido a posição de Francisco Rezek:

(...) não há razão por que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal²⁵.

Impende destacar que, assim como o Direito está sempre a reboque dos fatos, o Direito Internacional está sempre em atraso no que se refere às Relações Internacionais, que são dinâmicas e exigem a adaptação do Direito Internacional. A título de exemplo, vale lembrar que tradicionalmente apenas os Estados soberanos eram sujeitos de Direito Internacional, qualidade que já foi negada aos indivíduos no passado, que hoje indubitavelmente são sujeitos de direitos diante das Cortes Regionais de Direitos Humanos e sujeitos de deveres no âmbito do Tribunal Penal Internacional²⁶.

Em que pese não serem dotados de personalidade jurídica perante o direito internacional, os entes subnacionais são atores internacionais com intensa atuação,

²² FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528. Pg. 10. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

²³ PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al., orgs. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. ISBN 85-283-0297-0. Pg. 302.

²⁴ FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528. Pg. 7. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

²⁵ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: Curso elementar**. 8. ed. revista e atualizada. São Paulo, Saraiva. Pg. 227.

²⁶ Conforme reconhece Valério Mazzuoli, apenas poucos autores ainda negam aos indivíduos o status de sujeito de Direito Internacional, como é o caso de José Francisco Rezek. (MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pg. 369).

impulsionando esta realidade contemporânea a modificação da interpretação da doutrina sobre o tema, da postura dos entes nacionais e mesmo dos ordenamentos constitucionais.

Nesta linha, há Estados federais na modernidade que admitem expressamente em sede constitucional a atuação externa de suas unidades subnacionais²⁷. A título de exemplo, após reforma constitucional em 1994 a Constituição da Argentina passou a contar com previsão no art. 124²⁸ que autoriza celebração de acordos internacionais pelas províncias, com o conhecimento do Congresso Nacional, desde que não sejam incompatíveis com a política externa da Nação e não afetem poderes delegados ao governo federal ou ao crédito público da Nação²⁹.

Veja-se que a Constituição argentina não exigiu autorização do Congresso Nacional, mas apenas conhecimento. Ainda que exista doutrina defendendo que o dispositivo exige consentimento do Congresso Nacional³⁰, o texto delimita este consentimento ao preenchimento dos demais requisitos - não ser incompatível com a política externa, não afetar poderes delegados ao governo federal ou ao crédito público da Nação - não devendo haver ingerência do ente nacional fora destes limites.

No Brasil a soberania é outorgada pela Constituição Federal de 1988 à República Federativa do Brasil, que é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do

²⁷ PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al., orgs. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. ISBN 85-283-0297-0. Pg. 294.

²⁸ “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. (Argentina (1994). **Constitución de la Nación Argentina**. Santa Fe, 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>>. Acesso em 14 fev. 2024).

²⁹ Para ver o tratamento dado pela Constituição de outros Estados Federais: SCHIAVON U., Jorge A. **The International Relations of Sub-State Governments in Mexico: A Comparative Analysis with Ten Federal Systems**. Dissertação submetida para obtenção do título de Doutor em Filosofia na University of California/San Diego, 2016. Pg. 11/12. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/2px375d1>>. Acesso em 09 fev. 2024; FARIAS, Deborah Barros Leal. **Federalismo e relações internacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.academia.edu/29701449/Federalismo_e_Relacoes_Internacionais>. Acesso em 09 fev. 2024.

³⁰ Juan José Carbajales e Claudia Gasol destacam a existência de dois grupos doutrinários acerca da interpretação do dispositivo: os defensores da doutrina do conhecimento e os defensores da doutrina do consentimento. (CARBAJALES, Juan José; GASOL, Claudia. *Lá gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones*. In: **Las provincias argentinas en el escenario internacional**. Desafíos y obstáculos de un sistema federal / Eduardo Iglesias; Valeria Iglesias; Graciela Zubelzú. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008. 268 p.; 23x16 cm. ISBN 978-987-22328-8-7. Pg. 55).

Distrito Federal³¹. A personalidade jurídica de direito internacional é atributo, portanto, da República Federativa do Brasil, que é representada no âmbito internacional exclusivamente pela União, conforme é possível extrair da disciplina constitucional.

No que diz respeito à política externa, a Constituição Federal confere poderes e responsabilidades à União, atribuindo ao ente nacional competência para manter relações com Estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar a guerra, celebrar a paz, assegurar a defesa nacional e permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente³². Ao Presidente da República é conferida competência privativa para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional³³. Já ao Senado Federal foi atribuída competência privativa para autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios³⁴.

Conforme é possível verificar da disciplina constitucional, além das questões de alta política estarem sob o domínio exclusivo da União, atos internacionais específicos também foram atribuídos pela Constituição Federal a órgãos federais. Indubitavelmente, portanto, a condução da política externa é competência da União no Brasil, cabendo ao referido ente nacional e ao Presidente da República “as competências internacionais referentes à condição estrita de ‘Estado’, enquanto sujeito originário de Direito Internacional, dotado de personalidade jurídica de direito internacional³⁵”.

De outro lado, a Constituição Federal não proíbe em seu texto a atuação internacional das unidades federativas e confere autonomia a estados e municípios no âmbito de suas competências³⁶. Especificamente em relação aos estados, a Constituição Federal prevê expressamente a competência residual, reservando aos estados as competências que não lhes sejam vedadas no texto constitucional, como é o caso da paradiplomacia que não contraria a política externa da União.

³¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania;”.

³² Art. 21, I, II, III e IV da CF.

³³ Art. 84, VIII, da CF

³⁴ Art. 52, V, da CF.

³⁵ FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528.Pg. 171. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

³⁶ Art. 18 da CF.

Além disso, a Constituição Federal exige autorização do Senado apenas nos casos de operações externas de natureza financeira, o que a contrario sensu dispensa a exigência de autorização da União nas demais atividades internacionais das unidades federativas, desde que no âmbito de sua autonomia federativa e sem contrariar os poderes delegados pela Constituição Federal à União.

A constitucionalidade da atuação internacional das unidades federativas foi sinalizada durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.475/2005³⁷, que acrescentava um parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros mediante prévia autorização da União.

De autoria do Deputado Federal André Costa, a denominada PEC da paradiplomacia foi arquivada após análise da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que concluiu pela inadmissibilidade da proposta por considerar não haver no texto constitucional impedimento aos Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional, concluindo que a exigência de prévia autorização da União promove a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República. Em razão da pertinência, segue trecho do relatório do Deputado Ney Lopes³⁸:

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

³⁷BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 475/2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em 20 fev. 2024.

³⁸BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 475/2005**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Voto do Relator Deputado Federal Ney Lopes. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005>. Acesso em 20 fev. 2024.

Diante deste contexto estudiosos do tema apontam o respaldo constitucional da atuação internacional das unidades federativas em áreas de sua competência constitucional³⁹, o que vem amplamente ocorrendo na realidade empírica dos entes subnacionais que integram a República Federativa do Brasil.

Muito embora o texto constitucional acerca da competência da União no âmbito internacional seja muito semelhante desde a Constituição de 1934⁴⁰, verifica-se que houve alteração da interpretação constitucional, impondo a realidade contemporânea a superação do entendimento de que a atuação internacional é atividade exclusiva da União, interpretação absolutamente alheia à realidade vivida por estados e municípios no Brasil.

Com efeito, há estados e municípios no Brasil que contam com secretarias ou departamentos responsáveis pelas relações internacionais⁴¹, escritórios permanentes no exterior⁴², ativa agenda internacional que engloba viagens ao exterior por autoridades estaduais

³⁹ Neste sentido: SCHIAVON U., Jorge A. **The International Relations of Sub-State Governments in Mexico: A Comparative Analysis with Ten Federal Systems**. Dissertação submetida para obtenção do título de Doutor em Filosofia na University of California/San Diego, 2016. Pg. 145. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/2px375d1>>. Acesso em 09 fev. 2024.; FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528. Pg. 165 e seguintes. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 12 fev. 2024.; COSSUL, Naiane Inez; COSTA, Kiara; FARIAS, Gyordanno Sortica Farias. A paradiplomacia não institucionalizada no Brasil. Uma comparação com a África do Sul. In **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Ano 10, n. 1. Buenos Aires, Argentina, julho 2021. ISSN: 1853-9939. Pg. 28/29. Disponível em: <https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port>. Acesso em 9 de fev. 2024.; PEREIRA, Chyara Sales; SARAYED-DIN, Luiza F. Iana. Paradiplomacia - Fragilidade Alternativa Del Federalismo Brasileño en tiempos de lucha contra la pandemia COVID-19. In **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Ano 10, n. 1. Buenos Aires, Argentina, julho 2021. ISSN: 1853-9939. Pg. 192; LEAL, Deborah Barros. **Federalismo e relações internacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.academia.edu/29701449/Federalismo_e_Relacoes_Internacionais>. Acesso em 09 fev. 2024. Pg. 106.

⁴⁰ FARIAS, Deborah Barros Leal. **Federalismo e relações internacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.academia.edu/29701449/Federalismo_e_Relacoes_Internacionais>. Acesso em 09 fev. 2024. Pg. 102.

⁴¹ Em seu trabalho Fonseca apresenta lista com os órgãos de relações internacionais dos estados e municípios. (FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528. Pg. 239/241. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 12 fev. 2024).

⁴² O estado de Minas Gerais, por exemplo, conta com um escritório em Portugal. Disponível em: <<https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-e-o-primeiro-estado-brasileiro-a-ter-representacao-no-exterior>>. Já o estado de São Paulo conta com ao menos quatro escritórios no exterior: China (Xangai), Emirados Árabes (Dubai) e Europa (Munique) e Estados Unidos (Nova York). Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sao-paulo-inaugura-escritorio-comercial-em-nova-york/>>. Acesso em 20 fev. 2024.

e municipais⁴³, participação em eventos internacionais como conferências⁴⁴, exposições e fóruns; participação em eventos internacionais dentro da delegação oficial do governo federal⁴⁵; participação em grupos de trabalho internacionais para atender problemas específicos como desenvolvimento sustentável, meio ambiente⁴⁶, energia, transporte, entre outros; missões comerciais⁴⁷, científicas ou culturais.

Desde 1983 o Estado do Rio de Janeiro conta com uma Secretaria especializada em Relações Internacionais, tendo sido a primeira unidade federativa a adotar a iniciativa⁴⁸, que hoje faz parte da estrutura orgânica de diversos estados e municípios.

A criação do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais - FONARI e do Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais (FórumRI27) corrobora a existência de uma agenda paradiplomática no Brasil⁴⁹.

A União não apenas tem conhecimento deste contexto de atuação internacional de estados e municípios, como institucionalizou a paradiplomacia quando criou em 1997 a Assessoria de Relações Federativas (ARF) no âmbito do Ministério das Relações Exteriores⁵⁰, buscando coordenar e orientar a atuação internacional dos entes subnacionais⁵¹. Desde então o

⁴³ A título de exemplo, Prazeres menciona que entre 2000 e 2001 o governo catarinense realizou viagens a: Chile, China, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, Itália, Reino Unido, Rússia. (PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al., orgs. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. ISBN 85-283-0297-0. Pg. 298).

⁴⁴ A exemplo da participação do Governador do Estado de Rondônia na 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas. Disponível em: <<https://www.sedam.ro.gov.br/post/dgovclima-rondonia-integra-debate-internacional-sobre-acoes-baseadas-na-natureza-durante-painel-na-cop-30>>. Acesso em 01 jun. 2026.

⁴⁵ A exemplo da participação do governo do Rio Grande do Sul na comitiva brasileira que partiu em missão internacional para a China. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/rio-grande-do-sul-e-o-unico-estado-na-delegacao-oficial-do-ministerio-da-agricultura-em-missao-na-china>>. Acesso em 20 fev. 2024.

⁴⁶ A exemplo do Fórum Global dos Governadores para Clima e Floresta - GCF. Disponível em: <<https://www.gcftf.org/>>. Acesso em 20 fev. 2024.

⁴⁷ Autoridades do Estado de Rondônia estiveram no Chile para assinatura de um Protocolo de Intenções, visando fortalecer o processo de integração econômica entre o Estado e a região de Arica e Parinacota, no Chile, com o objetivo de fortalecer o corredor comercial rumo a Ásia, continente com um grande potencial para receber as exportações de Rondônia. Disponível em: <<https://rondonia.ro.gov.br/no-chile-governo-de-rondonia-fortalece-corredor-comercial-para-ampliar-competitividade-rondoniense/>>. Acesso em 20 fev. 2024.

⁴⁸ COSSUL, Naiane Inez; COSTA, Kiara; FARIAS, Gyordanno Sortica Farias. A paradiplomacia não institucionalizada no Brasil. Uma comparação com a África do Sul. In **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Ano 10, n. 1. Buenos Aires, Argentina, julho 2021. Pg. 26. ISSN: 1853-9939. Disponível em: <https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port>. Acesso em 9 de fev. 2024.

⁴⁹ BORBA, Alice Helena Heil. As relações internacionais do Estado de Santa Catarina. In **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Ano 10, n. 1. Buenos Aires, Argentina, julho 2021. ISSN: 1853-9939. Pg. 71. Disponível em: <https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port>. Acesso em 9 de fev. 2024.

⁵⁰ O Decreto 2.246 de 1997 criou a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores (ARF).

⁵¹ MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. **Revista Carta Internacional**. Vol. 6, n.1, jan.-jun.2011. Pg.92. Disponível em: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Conta/articulo/view/26/13>>. Acesso em 20 fev. 2024.

governo federal dispõe de órgãos criados para auxiliar no processo de internacionalização dos entes federativos.

Atualmente o Ministério das Relações Exteriores conta com uma Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos, cuja competência está definida no Decreto n. 11.357, de 1º de janeiro de 2023⁵², no seguintes termos:

Art. 7º À Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos compete:
 (...) III - participar do processo de interlocução com os Governos estaduais, distrital e municipais, com as assembleias legislativas estaduais, com a Câmara Legislativa do Distrito Federal e com as câmaras municipais nos assuntos de competência do Ministério, **com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas e de providenciar o atendimento às consultas formuladas, observadas as competências dos órgãos que integram a Presidência da República;**
 (...) (Grifei)

Deste modo, verifica-se que a competência de órgão integrante do Itamaraty, como é conhecido o Ministério das Relações Exteriores, confirma a existência de iniciativas dos entes subnacionais no âmbito internacional, prevendo o assessoramento e o atendimento das consultas formuladas, o que sinaliza que a consulta não é obrigatória e deve ser formulada quando houver o interesse do ente da federação.

Neste sentido, a institucionalização da paradiplomacia pela própria União corrobora a possibilidade de atuação de estados e municípios no âmbito internacional. Ainda que possa haver divergência acerca da constitucionalidade de uma atuação externa direta de unidades federadas sem qualquer participação da União, a paradiplomacia cooperativa coordenada ou em conjunto com a União é constitucional sobretudo porque é a própria União que tem competência para representar a República Federativa do Brasil e responde no âmbito internacional pelos atos dos estados e municípios.

Muito embora a experiência empírica confirme a existência de atuação internacional das unidades federativas do Brasil sem participação da União, bem como exista interpretação constitucional viável que admite a paradiplomacia desde que não contrarie a política externa da União, o tema não é tranquilo ou pacífico⁵³.

⁵² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11357.htm#art4>. Acesso em 20 fev. 2024.

⁵³ A título de exemplo, Prazeres conclui que enquanto não houver reforma constitucional que viabilize a atuação externa direta das unidades federadas brasileiras, as demandas dos entes subnacionais podem ser atendidas mediante atuação indireta no âmbito internacional, mediatizada pelos escritórios do Itamaraty. PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al., orgs. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. ISBN 85-283-0297-0. Pg. 301/306.

O contexto de combate à pandemia da COVID 19 trouxe à evidência pública a atuação internacional dos entes subnacionais, inclusive com exemplos que em tese seriam contrários aos interesses do Governo Federal, como o caso de negociações do Governador do Estado de São Paulo com a China para viabilizar a produção da vacina CoronaVac no Brasil, mesmo diante das críticas realizadas pelo Presidente da República Jair Bolsonaro à vacina chinesa⁵⁴.

Contudo, ainda que algumas ações internacionais dos entes subnacionais possam se aproximar de uma área cinzenta, na qual a viabilidade constitucional não é muito clara, há atuações que não se aproximam dessa área limítrofe, tendo sua constitucionalidade muito sólida.

Um exemplo é a atuação cooperativa em conjunto com a União dos entes subnacionais nos processos em curso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que materializa a política externa de proteção de direitos humanos definida pela União quando ratificou a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CADH) e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Essa atuação não afeta a competência que a Constituição Federal atribuiu à União de conduzir a política externa do país, significando tão somente a atuação internacional pelos estados para o exercício de suas competências domésticas (*low politics*), com o objetivo de implementar a CADH e cumprir as decisões da Corte IDH, o que em verdade vai ao encontro da política externa de proteção de direitos humanos definida pela União.

Se há intensa participação dos entes subnacionais no âmbito internacional tendo em vista interesses econômicos, com amplo apoio e suporte da União, cenário no mínimo semelhante deve existir para a implementação da CADH e cumprimento das decisões da Corte IDH, já que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos.

Inclusive, impende registrar que a participação dos estados nos processos do SIDH já é uma realidade, inclusive com celebração de acordo de solução amistosa, valendo mencionar os acordos celebrados nos casos n. 12.673 — José Dutra da Costa⁵⁵ e 12.277 — João Evangelista

⁵⁴ PEREIRA, Chyara Sales; SARAYED-DIN, Luiza Farnese Lana. Paradiplomacia - em tempos de combate à pandemia da covid 19 - alternativa ou fragilidade do federalismo brasileiro. In **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Ano 10, n. 1. Buenos Aires, Argentina, julho 2021. ISSN: 1853-9939. Pg.194. Disponível em: <https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port>. Acesso em 9 de fev. 2024.

⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 114/23. Caso 12.673**. Relatório de Solução Amistosa. José Dutra da Costa Vs Brasil. 26 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2023/BRSA%2012.673PT_FINAL%20WEB.pdf>. Acesso em 22 fev. 2024.

Vilarins e outros (Fazenda Ubá)⁵⁶, nos quais constou expressamente que o Estado brasileiro estava representado pela União, por meio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e pelo Estado do Pará, tendo constado no acordo firmado perante o SIDH compromissos assumidos pelo estado.

Essa participação dos entes públicos estaduais nos processos internacionais do SIDH não encontra óbice constitucional na medida em que não exige revisitação da competência que a Constituição Federal atribui exclusivamente à União de representar a República Federativa do Brasil no âmbito internacional. Mantém-se neste exemplo a premissa de que os entes públicos estaduais não possuem personalidade jurídica de direito internacional. Contudo, esta premissa não é incompatível com a participação cooperativa em conjunto com a União nos processos em curso no SIDH enquanto atores internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do trabalho evidencia que a paradiplomacia não constitui fenômeno marginal ou excepcional, mas realidade inerente ao federalismo contemporâneo, impulsionada pela globalização e pela crescente internacionalização de políticas públicas tradicionalmente consideradas domésticas. A atuação internacional dos entes subnacionais, longe de representar afronta à soberania estatal ou à unidade federativa, revela-se compatível com o modelo federativo quando exercida nos limites das competências constitucionais e em consonância com a política externa definida pelo ente nacional.

No caso brasileiro, embora a Constituição Federal atribua à União a condução da política externa e a representação da República Federativa do Brasil no plano internacional, inexistente vedação expressa à atuação internacional de estados e municípios. Ao contrário, a autonomia federativa, aliada à competência residual dos estados, permite a inserção internacional subnacional em matérias de *low politics*, desde que não envolvam temas de alta política nem contrariem os interesses nacionais. A própria institucionalização da paradiplomacia pela União, por meio de órgãos de assessoramento e coordenação no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, reforça essa interpretação.

Conclui-se, portanto, que a paradiplomacia, especialmente em sua vertente cooperativa e coordenada, possui sólido respaldo constitucional no ordenamento brasileiro,

⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 136/21. Caso 12.277.** Relatório de Solução Amistosa. Fazenda Ubá Vs. Brasil. 26 de junho de 2021. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2021/BRSA12.277PORT.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2024.

configurando instrumento legítimo de promoção do desenvolvimento, da cooperação internacional e da efetividade de compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, notadamente na área de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Santa Fe, 22 ago. 1994. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BORBA, Alice Helena Heil. **As relações internacionais do Estado de Santa Catarina**. In: *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Buenos Aires, Ano 10, n. 1, jul. 2021. ISSN 1853-9939. Disponível em: https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port. Acesso em: 9 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 475/2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios celebrem acordos com entes subnacionais estrangeiros. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 475/2005**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Voto do Relator Deputado Federal Ney Lopes. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005. Acesso em: 20 fev. 2024.

CARBAJALES, Juan José; GASOL, Claudia. **La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones**. In: IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela (org.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional*. Buenos Aires: PNUD, 2008. ISBN 978-987-22328-8-7.

COSSUL, Naiane Inez; COSTA, Kiara; FARIAS, Gyordanno Sortica Farias. **A paradiplomacia não institucionalizada no Brasil: uma comparação com a África do Sul**. In: *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Buenos Aires, Ano 10, n. 1, jul. 2021. ISSN 1853-9939. Disponível em: https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port. Acesso em: 9 fev. 2024.

FARIAS, Débora Barros Leal. **Federalismo e relações internacionais**. 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2000. Disponível em: https://www.academia.edu/29701449/Federalismo_e_Relacoes_Internacionais. Acesso em: 9 fev. 2024.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. DOI: 10.11606/T.101.2014.tde-15042014-133528. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>.

Acesso em: 12 fev. 2024.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

JUNQUEIRA, Gabriel Borges. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/7196248>. Acesso em: 15 fev. 2024.

JUNQUEIRA, Gabriel Borges. **Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil**. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 83, 1º sem. 2017 (publicada em fev. 2018). Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>. Acesso em: 13 fev. 2024.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs**. New York: Routledge, 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MIKLOS, Manoela Salem. **Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes**. *Carta Internacional*, v. 6, n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/26/13>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 114/23**. Caso 12.673 – José Dutra da Costa vs. Brasil. Relatório de Solução Amistosa. 26 jul. 2023. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2023/BRSA%2012.673PT_FINAL%20WEB.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 136/21**. Caso 12.277 – Fazenda Ubá vs. Brasil. Relatório de Solução Amistosa. 26 jun. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2021/BRSA12.277PORT.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024.

PEREIRA, Chyara Sales; SARAYED-DIN, Luiza Farnese Lana. **Paradiplomacia em tempos de combate à pandemia da COVID-19: alternativa ou fragilidade do federalismo brasileiro**. In: *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Buenos Aires, Ano 10, n. 1, jul. 2021. ISSN 1853-9939. Disponível em: https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port. Acesso em: 9 fev. 2024.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras**. In: VIGEVANI, Tullo et al. (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; UNESP; EDUSC, 2004.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva.

SCHIAVON, Jorge A. **The international relations of sub-state governments in Mexico: a comparative analysis with ten federal systems**. 2016. Tese (PhD) – University of California, San Diego, 2016. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/2px375d1>. Acesso em: 9 fev. 2024.

SOLDATOS, Panayotis. **An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors**. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (ed.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

VIGEVANI, Tullo et al. (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. ISBN 85-283-0297