

APLICABILIDADE DA PARADIPLOMACIA AMBIENTAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

APPLICABILITY OF ENVIRONMENTAL PARADIPLOMACY IN THE MUNICIPAL AREA

*Mônica Tereza Costa Souza*¹

UFMA

*Sabid Sekeff Simão Alencar*²

UFMA

Resumo

O objetivo principal deste artigo é avaliar a aplicabilidade da paradiplomacia ambiental municipal no ordenamento jurídico nacional, bem como compreender como esse fenômeno tem ocorrido no globo, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, impulsionado por uma fragmentação da soberania dos Estados no plano internacional, conjuntamente com uma pluralidade de atores não-estatais, dentre os quais os municípios. A vertente ambiental será assimilada com base em interseções do Direito Internacional do Meio Ambiente com a ciência das Relações Internacionais. No plano nacional, buscar-se-á os fundamentos constitucionais que alicerçam o fenômeno, bem como ponderar-se eventuais antinomias legais. Para tanto foi utilizada revisão bibliográfica e análise documental.

Palavras-chave

Paradiplomacia. Meio ambiente. Atores não-estatais.

Abstract

The main objective of this article is to evaluate the applicability of municipal environmental paradiplomacy in the national legal system, as well as to understand how this phenomenon has occurred in the world, especially since the second half of the nineteenth century, driven by a fragmentation of the sovereignty of the States at the international level, together with a plurality of non-state actors, among which the municipalities. The environmental aspect will be understood based on intersections of the International Law of the Environment with

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2007). Professora Associada na Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora visitante na Universidade de Valencia (bolsista CAPES PPVE). Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da UFMA.

² Advogado. Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDir/UFMA).

the science of International Relations. At the national level, it will seek the constitutional foundations that underpin the phenomenon, as well as consider possible legal antinomies. For this purpose, bibliographical review and documentary analysis were used.

Keywords

Paradiplomacy. Environment. Non-state actors.

Introdução

Na conjectura global, a partir dos anos 1970, houve uma intensa proliferação de conferências internacionais com foco na temática ambiental. Esse cenário decorreu da confluência de diversos estudos científicos sobre o aumento do aquecimento global e conseqüentes mudanças climáticas, questionando-se a própria sobrevivência da espécie humana a longo prazo. Nesse sentido, o Direito Ambiental “[...] surge como um resultado do incremento da consciência ambiental, e como motor da reconciliação entre a sede do progresso e a contenção necessária perante um planeta de recursos limitados.” (GOMES, 1999, p.65). Diante da relevância da matéria, visto que não poderia ser acondicionada a determinados limites territoriais ou fronteiras, houve uma rápida propagação de organizações não governamentais, convenções e códigos de conduta ambientais, englobando não apenas Estados, mas também atores não estatais.

Emergem os rudimentos do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), no qual apesar da sua feição fragmentária, compreendia, nos dizeres de Philippe Sands, “[...] as normas materiais, processuais e institucionais do direito internacional que têm como objetivo primário a proteção do meio ambiente.”³ (SANDS, 2003, p. 15).

Precipuamente, ainda no início do século XX, contudo anteriormente a Segunda Grande Mundial, eram evidentes tratados

³ No original: “International environmental law comprises those substantive, procedural and institutional rules of international law which have as their primary objective the protection of the environment.”

internacionais sobre o meio ambiente sob uma perspectiva utilitarista e subordinados aos ditames do comércio mundial. O meio ambiente era compreendido sob um viés antropocêntrico e lastreado no âmbito econômico. Gradativamente, com o decorrer dos anos, o meio ambiente passou a ser analisado sob vertentes críticas de política social e suas desigualdades, desenvolvimento sustentável, além de incluir elementos imateriais, como proteção do patrimônio histórico e cultural, e o próprio espaço urbano das cidades.

Diante de dissensos doutrinários sobre o objeto de proteção no âmbito ambiental, ou sobre quais os meios de efetivá-la, há um raro consenso sobre uma das primeiras manifestações formais do DIMA. Trata-se da sentença arbitral prolatada no “Caso da Fundação *Trail*” (*Trail Smelter*), concluindo-se que “[...] nenhum Estado tem o direito de usar ou de permitir o uso de seu território de tal modo, que cause dano em razão do lançamento de emanações no, ou até o território de outro.”⁴ Em consonância com as lições desse litígio, desenvolveu-se o princípio 21 da Declaração de Estocolmo (UN, 1972), e que posteriormente, dado sua significância, foi incorporado novamente na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Nesse cenário de fragmentação da soberania dos Estados e florescimento de atores não-estatais, manifesta-se a paradiplomacia, fenômeno que será melhor compreendido a seguir, bem como quais os seus fatores impulsionares, sua fonte de legitimação e se apresenta aplicabilidade constitucional no ordenamento jurídico nacional. Paulatinamente, filtrar-se-á a paradiplomacia na modalidade ambiental e seu uso no âmbito municipal, sempre que possível estabelecendo-se correlações com as Relações Internacionais.

⁴ “Caso da Fundação *Trail*”: Desentendimento entre os Estados Unidos e o Canadá solucionado em 1941 por um tribunal arbitral, em que este estava realizando uma demasiada poluição transfronteiriça em detrimento daquele. (SOARES, 2001, p. 44).

1. Paradiplomacia e desencadeamentos internacionais

A compreensão da paradiplomacia somente é possível ao recorrer-se às contribuições teóricas de Wolfgang Friedmann, segundo o qual as relações internacionais são alteradas basicamente por três crenças: “sociedade internacional”, “sociedade transnacional” e “sociedade supranacional”. (FRIEDMANN, 1971, p. 9-13).

Na “sociedade internacional”, haveria um explícito protagonismo dos Estados, delineado pelo respeito à máxima da soberania estatal e seus naturais desdobramentos, como imunidades diplomáticas e, se necessário, uso da guerra.

Na “sociedade supranacional” verificar-se-ia o surgimento e o desenvolvimento de instituições autônomas com caráter permanente e, como resultado, uma especialização das atividades desempenhadas, devidamente legitimadas por mandatos determinados.

Por último, a “sociedade transnacional” seria marcada por uma pluralidade subjetiva, não restrita aos Estados na seara internacional, mas incluindo seres humanos, por meio de organizações não governamentais e agrupamentos privados, todos interagindo e desencadeando, portanto, expectativas e acordos entre si. Friedmann elucida que essa cooperação seria composta por normas positivas, justamente para confluírem em interesses comuns. (FRIEDMANN, 1971, pp. 52-53).

A paradiplomacia se articula justamente sob a perspectiva de uma “sociedade transnacional”, orientada pela máxima de cooperação. A intensificação do processo de globalização, naturalmente, promoveu a flexibilização da concepção clássica estadocêntrica e realista das relações internacionais. Por conseguinte, a antiga tese da impossibilidade da atuação internacional dos governos subnacionais, em virtude de uma aparente ausência de legitimidade e ingerência indevida na política externa nacional, tornou-se insustentável. Como ignorar a difusão de redes de cidades (Cidades irmãs; Rede de Mercocidades; Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governo; *Eurocities*; *World Cities*) e seu impacto no mundo atual?

1.1. Compreensão da paradiplomacia de entes subnacionais e seus elementos impulsionadores

Nas relações internacionais, a paradiplomacia promove a potencialização da atuação de atores não-estatais nessa esfera, manifestando-se por meio do “[...] estabelecimento de contatos formais, informais, permanentes e provisórios com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua competência constitucional.” (VIGEVANI, 2004, p. 251). Uma alternativa e não uma obrigatoriedade, tanto o é que não impossibilitará:

[...] a existência de outras formas de participação do subnacional no processo de política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governo central, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multimarcas para a governança regional ou mundial. (VIGEVANI, 2004, p. 252).

O fenômeno busca solucionar problemas urbanos contemporâneos, uma vez que são de longo prazo, multissetoriais e globais. Ante uma diversidade tamanha de cidades, incluindo diferentes tipos de governos, níveis culturais e tecnológicos, possivelmente essas que desenvolverão políticas e/ou práticas inovadoras para sanar aqueles problemas, promovendo uma melhor governança urbana, e não tratados internacionais, advindos de longas tratativas entre Estados e direcionados a um perfil abstrato. (GEYER, 2009, p. 20).

Alexander S. Kuznetsov identificou 11 (onze) variáveis que justificam o alargamento de atuação de entes subnacionais no campo internacional, a partir da segunda metade do século XIX (2015, p. 50-108). Segundo o autor, todas as causas podem ser divididas basicamente em 2 (dois) grupos.

O primeiro grupo abarca as causas “externas” ou “universais”, as quais impulsionam a adoção da diplomacia constituinte em determinadas regiões como parte de uma tendência mundial, típica do estágio contemporâneo do desenvolvimento

global. Nesse grupo, o autor enquadra 4 (quatro) vertentes: “globalização”; “regionalismo”; “democratização”; e “domesticação da política externa e internalização da política interna”.

A “globalização” é a vertente mais facilmente compreendida, em razão de influenciar todos os processos, independentemente de serem econômicos, sociais ou culturais, no plano internacional e com profundos reflexos sobre a ordem interna dos Estados. Como corolário lógico, existe uma “domesticação da política externa e internalização da política interna”, dado que se obscurece uma nítida divisão entre assuntos domésticos e as relações internacionais. Se antes as autoridades regionais/locais tinham uma competência restrita à *low politics*, essa premissa não mais subsiste, ocorrendo intersecções com a *high politics*, realçando-se temáticas educacionais e de meio ambiente. Sob essa perspectiva,

A indefinição das fronteiras entre a política interna e a política externa levou os governos subnacionais a irem para o exterior e a promover suas questões de ‘low politics’, principalmente no nível da paradiplomacia transfronteiriça. Certamente, esse fator aparece mais vividamente nessas situações específicas em que uma questão de ‘low politics’ ganha significância internacional e, vice-versa, quando um problema de ‘high politics’ nos assuntos globais tem sua superposição direta com a competência do governo subnacional. (tradução nossa). (KUZNETSOV, 2015, p. 104).⁵

O autor frisa ainda o “regionalismo”, um processo complexo, em que autoridades centrais redistribuem, formal ou informalmente, competências de poder às autoridades regionais/locais, especialmente em áreas onde aquelas não tenham um desempenho eficaz (por exemplo, reconhecimento dos

⁵ No original, “The blurring of frontiers between domestic and foreign politics pushed subnational governments to go abroad and to promote their “low politics” matters mainly on the level of transborder paradiplomacy. Certainly, this factor more vividly comes out in those particular situations when a ‘low politics’ issue gets international significance, and, vice versa, when a problem of ‘high politics’ in global affairs has its direct overlap with the competence of the subnational government.”

municípios como entes da federação a partir da Constituição Federal de 1988).

Na mesma esteira, a paradiplomacia exige um grau mínimo de pluralidade no processo de tomada de decisões, não sendo compatível com regimes não democráticos. Para ilustrar a vertente da “democratização”, Kuznetsov pontua que, com a queda do regime comunista em 1991, o início da transição democrática foi acompanhado por um crescimento significativo do papel das unidades federadas russas nos assuntos internos e internacionais, contudo tal processo suspendeu-se, a partir de 2000, quando Vladimir Putin chegou ao poder.

Por sua vez, o segundo grupo conglomerava causas “internas” ou “domésticas” (“federalização e descentralização”; “problemas na construção de uma nação”; “ineficiência do governo central nas relações externas”; “assimetria entre unidades constituintes”; “estímulos externos”; “papel do líder regional ou do partido político”; “relações fronteiriças”), determinadas por problemas políticos, históricos, culturais ou econômicos específicos de uma região, levando os governos subnacionais a buscarem auxílio no exterior.

Kuznetsov sobreleva a “federalização e descentralização” como impulsionadora da paradiplomacia, especialmente quando do seu surgimento e ilustra o seu pensamento por meio da análise do “novo federalismo” dos Estados Unidos da América, promovido pelo Presidente Richard Nixon, no início dos anos 1970:

A principal filosofia política da nova doutrina baseava-se no rearranjo das funções governamentais entre as autoridades estaduais e federais e na descentralização de fato em muitos âmbitos.⁸ Embora a competência do centro nas relações internacionais não estivesse principalmente sob consideração pela redistribuição de poder, a paradiplomacia dos estados dos EUA foi sem dúvida acelerada por essa tendência de federalização na política interna americana. (tradução nossa). (KUZNETSOV, 2015, p. 105).⁶

⁶ No original, “The main political philosophy of the new doctrine was based on the rearrangement of governmental functions between the state and federal authorities and the de-facto decentralization in many spheres. Although the competence of the center in international relations was not primarily under con-

A vertente “problemas na construção de uma nação” concerne à luta de entidades subnacionais para conquistarem a condição de Estado e reconhecimento internacional, como Kosovo, Abecásia, Taiwan e Ossétia do Sul. Ademais, digno de nota que são verdadeiras nações, com peculiaridades étnicas, linguísticas ou culturais diferentes do Estado em que se encontram. Essas nações valorizam o nacionalismo por meio da paradiplomacia, e tem-se como exemplo, além das já citadas: Quebec, País Basco, Catalunha e Flandres.⁷ Em síntese,

[...] a paradiplomacia está fortemente ligada às aspirações nacionais das regiões que gostariam de enfatizar seu lugar especial dentro da organização política e territorial de um Estado. Portanto, a este respeito, a paradiplomacia deve ser considerada tanto um desafio quanto uma oportunidade para os governos centrais resolverem o dilema político sobre como acomodar convenientemente os interesses de todos os constituintes dentro de um Estado. (tradução nossa). (KUZNETSOV, 2015, p. 105).⁸

A “ineficiência do governo central nas relações externas” remete-se a premissa da dificuldade de um governo central gerir a própria máquina estatal, geralmente muito grande e não se atentando às minúcias de cada ente que o compõe. Governos subnacionais teriam mais facilidade em sanar problemas cotidianos, principalmente os advindos de mudanças climáticas por meio de compartilhamento de experiências bem sucedidas. Em sintonia com essa variável, existe a “assimetria de unidades constituintes”, fruto da desproporção econômica existente dentro de um mesmo Estado. Kuznetsov cita que o estado da Califórnia apresenta uma pujança econômica equivalente à Itália, assim como o Texas à

sideration for power redistribution, the paradiplomacy of the US states was no doubt accelerated by this federalization trend in American domestic politics.”

⁷ Para maiores aprofundamentos, recomenda-se LECOURS; MORENO, 2001.

⁸ No original, “[...] that paradiplomacy is strongly linked to the national aspirations of the regions that would like to stress their special place within the political and territorial organization of a state. Hence, in this regard, paradiplomacy must be considered as both a challenge and an opportunity for the central governments in solving the political dilemma regarding how to conveniently accommodate the interests of all constituents within a state.”

Austrália, conseqüentemente necessitam de uma própria política externa, desvinculada de Washington. (KUZNETSOV, 2015, p. 106-107).

Os “estímulos externos” materializam-se em condutas como a promovida pela União Européia de apoio a paradiplomacia transfronteiriça, em um programa intitulado INTERREG, financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, tudo com o escopo de estimular a cooperação entre regiões do continente europeu. Impossível uma dissociação da dimensão política, portanto, da influência exercida pelo “papel do líder regional ou do partido político” no poder.

Por fim, Kuznetsov reverbera a relevância das “relações fronteiriças”, no qual em uma era em que se valoriza demasiadamente a tecnologia, geralmente, elementos geográficos são marginalizados. O autor remete-se à classificação promovida por Duchacek, orientada por 3 (três) linhas principais de negociações regionais nas relações internacionais:

1 paradiplomacia regional transfronteiriça (relações entre regiões estrangeiras com uma fronteira comum, por exemplo a cooperação entre a Colúmbia Britânica e Washington); 2 paradiplomacia transregional (relações entre regiões de países vizinhos, mas aquelas sem uma fronteira comum, por exemplo, as relações entre Quebec e Louisiana); 3 paradiplomacia global (relações de regiões com governos subnacionais e centrais estrangeiros onde as fronteiras não importam, por exemplo, Sverdlovsk oblast e Baden Wurttemberg). (tradução nossa). (DUCHACEK, 1990, p. 16-18 *apud* KUZNETSOV, 2015, p. 108).⁹

Dessa forma, uma fronteira incitará o desenvolvimento de entidades subnacionais, direcionando-as para a efetivação de uma paradiplomacia.

⁹ No original, 1 transborder regional paradiplomacy (relations between foreign regions with a common border, for example the cooperation between British Columbia and Washington); 2 transregional paradiplomacy (relations between regions of neighboring countries but those without a common frontier, for example the relations between Quebec and Louisiana); 3 global paradiplomacy (relations of regions with foreign subnational and central governments where borders do not matter, for example Sverdlovsk oblast and Baden Wurttemberg).”

1.2. Legitimidade da paradiplomacia em detrimento da soberania estatal

Um entrave na efetividade da paradiplomacia é o que a legitimaria, afinal não provém da soberania dos Estados. Pautado na produção teórica de Luigi Ferrajoli, Celso Campilongo reflete sobre a soberania nos dias atuais:

Não existe mais, entre os juristas, quem aposte cegamente nas respostas clássicas. Com a globalização econômica, o sistema social teria perdido o centro e o vértice. A fragmentação dos interesses, a pluralização dos âmbitos sociais, o pluralismo das fontes do direito e multiplicidade de formas de autoridade, para vários juristas, teriam estilhaçado qualquer pretendente ao topo. (FERRAJOLI, 2002, p. VIII).

José Francisco Rezek, ancorado em uma concepção formalista, advoga que as obrigações internacionais somente seriam exigíveis dos Estados. Dessa forma, ele é categórico ao estatuir que os estados federados “[...] por admitirem sua subordinação a uma autoridade e a uma ordem jurídica centrais, não têm personalidade jurídica de direito internacional público.” (REZEK, 2014, p. 142).

Entretanto, discorda-se do professor Rezek, sustentando-se que a paradiplomacia alicerça-se no *soft law*, conforme Guido Soares defendia:

Ainda ancorado numa concepção formalista, de que as obrigações internacionais somente são exigíveis dos Estados à medida que assumem as formas das fontes tradicionais, há autores de nomeada que negam a *soft law* um caráter jurídico e consideram-nas como "obrigações naturais, ou morais". A nosso ver, a *soft law* não é uma obrigação de natureza moral; não nos sentiremos à vontade em admitir como uma obrigação moral às recomendações de uma agência oficial da ONU ou do Banco Mundial ou de um banco regional sobre a realização prévia estudos de impacto ambiental no território de um Estado peticionário de um financiamento milionário a um projeto de grandes obras públicas, cuja inobservância impossibilitaria qualquer concessão de fundos. (SOARES, 2004, p. 139).

Por fins didáticos, adota-se uma conceituação bem ampla e prática de *soft law* articulada por Salem Nasser:

1. Normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que apresentam caráter de generalidade ou principiológicas que impossibilite a identificação de regras específicas e claras; 2. Normas que preveem, para os casos de descumprimento, ou para a resolução de litígios delas resultantes, mecanismos de conciliação, mediação, ou outros, à exceção da adjudicação; 3. Atos concertados, produção dos Estados, que não se pretende sejam obrigatórios. Sob diversas formas e nomenclaturas, esses instrumentos têm em comum uma característica negativa: em princípio, todos eles não são tratados; 4. As resoluções e decisões dos órgãos das organizações internacionais, ou outros instrumentos por elas produzidos, e que não são obrigatórios; 5. Instrumentos preparados por entes não estatais, com a pretensão de estabelecer princípios orientadores do comportamento dos Estados e de outros entes, e tendendo ao estabelecimento de novas normas jurídicas. (NASSER, 2006, p. 26).

Mesmo para os que defendem que a *soft law* acarretaria exclusivamente limitações no plano moral, acentua-se as possibilidades dessas se converterem em ferramentas de hermenêutica ou até mesmo costumes internacionais. (RAMOS, 2011, p. 160).

Temática emblemática da mesma forma, remete-se à natureza jurídica do *soft law*. No cenário internacional, destacam-se os que a consideram como: um direito (KISS, 1992, p. 319), “quase direito” (NASSER, 2006), “norma em gestação” (OLIVEIRA, 2007). Prosper Weil critica duramente esse instituto, considerando-o como um “fenômeno patológico na normatividade internacional”, pois se encontra em um “limbo jurídico.” (WEIL, 1983, p. 416).

1.3. Paradiplomacia ambiental

A paradiplomacia ambiental é facilmente compreendida como um meio de viabilizar uma governança ambiental global. A partir dessa ótica,

como os problemas ambientais atravessam as fronteiras espacialmente (afetando várias jurisdições) e temporalmente (representando riscos para o presente e para as gerações futuras), eles exigem cooperação entre nações e grupos de partes

interessadas em uma forma de governança ambiental global. (REED; BRUYNEEL, 2010, p. 649).¹⁰

Em termos claros, a compreensão da paradiplomacia ambiental diz respeito:

às iniciativas transnacionais estabelecidas por uma região ou por um estado subnacional para combater problemas ambientais globais. Tais iniciativas incluem a assinatura de acordos e parcerias com estados e regiões de países estrangeiros, a participação em conferências e eventos internacionais, assim como a participação desses entes em redes transnacionais de governos subnacionais. (REIS et al, 2013, p. 272).

Essas práticas tornam-se evidentes ao se analisar a “Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável” (*nrq4SD*)¹¹, instituída em 2002 na Cúpula de Johannesburgo. Ela conta com a participação de 50 (cinquenta) governos subnacionais de 30 (trinta) países, além de 7 (sete) associações de governos regionais, como membros plenos, que ao todo representam mais de 1.000 (mil) governos em todo o mundo. O Brasil encontra-se representado pelos estados de Goiás, Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina, além da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA).

A *nrq4SD* justifica a relevância da rede e incita a adesão de novos membros, sempre com escopo em um desenvolvimento sustentável, em virtude de:

(1) comparar abordagens; (2) trocar informações e experiências para a elaboração de suas políticas subnacionais de desenvolvimento sustentável e (3) estabelecer projetos de cooperação inter-regional e descentralizada. Os membros podem acessar uma sólida natureza de contatos especializados dentro de outros governos subnacionais, bem como em instituições e organizações internacionais, o que facilita o aconselhamento e o financiamento. (tradução nossa). (NRG4SD).

¹⁰ No original, “as environmental problems cross borders spatially (affecting multiple jurisdictions) and temporally (posing risks for the present and for future generations), they necessitate cooperation among nations and stakeholder groups in a form of a global environmental governance.”

¹¹ Originalmente, *Network of Regional Governments for Sustainable Development*, cuja sigla é popularmente conhecida como *nrq4SD*.

Outro exemplo de cooperação horizontal é a R20 – *Regions of Climate Action*, criada em novembro de 2010, às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2010 (COP16). A mesma foi concebida pelo então governador da Califórnia, Arnold Schwarzenegger, e conta atualmente com 51 (cinquenta e um) governos subnacionais de 23 (vinte e três) países, sendo 1 (um) município, São Paulo, e 6 (seis) estados brasileiros: Acre, Mato Grosso, São Paulo, Rio de Janeiro, além de parceiros não governamentais e privados. Em seu site institucional, a rede R20 explicita sua missão:

Ajudar os governos subnacionais de todo o mundo a desenvolver e comunicar projetos de desenvolvimento econômico de baixo carbono e resilientes ao clima. O pipeline ideal de projetos de energia limpa não está acontecendo atualmente, embora órgãos intergovernamentais, governos nacionais, governos subnacionais, ONGs, acadêmicos, provedores de tecnologia, parceiros financeiros públicos e privados compartilhem da mesma visão e desejem ações concretas. Isso se deve a uma série de fatores: os políticos nacionais e subnacionais não têm consciência das soluções políticas, técnicas e financeiras de longo prazo para uma economia segura, limpa e sustentável; os desenvolvedores de projetos não sabem como identificar, projetar e comunicar as informações corretas aos investidores do projeto; Os investidores do projeto não têm certeza de como os investimentos de baixo carbono se encaixam em seus instrumentos de investimento e carteiras existentes. O R20 trabalha no sentido de abordar esses fatores, a fim de ajudar a construir um fluxo efetivo de negócios ecológicos no nível subnacional. Isso é possível conectando Regiões, Tecnologia e Finanças para construir projetos sustentáveis de baixo carbono. (tradução nossa). (R20).¹²

¹² No original, “To help sub-national governments around the world to develop and communicate low-carbon and climate resilient economic development projects. The ideal pipeline of clean energy projects is not currently happening, even though intergovernmental bodies, national governments, sub-national governments, NGOs, academics, technology providers, public and private financial partners share the same vision and want concrete action. This is due to a number of factors: national and sub-national politicians lack awareness of the long-term political, technical and financial solutions for a sustainable safe, clean economy; project developers do not know how to identify, design and communicate the right information to project investors; project investors are not sure how low-carbon investments fit into their existing investment instruments and portfolios. The R20 works towards addressing these factors in order to help build an effec-

Novamente, reitera-se a relevância da *soft law* para se alcançar tal objetivo, visto que no DIMA, são imprescindíveis normas flexíveis, em oposição aos clássicos tratados. Afinal, como conceber o aguardo de anos em negociações para propositura de tratados em detrimento de uma catástrofe ambiental? Fundamental, portanto, a paradiplomacia concebida sob um olhar moderno da governança, com escopo na resolução de conflitos ambientais, fortalecimento das interações dos municípios nas redes de cooperação, prezando por ser eficiente.

Dentre a diversidade da aplicabilidade da paradiplomacia ambiental, sobressai-se sua utilização na resolução de destruições ambientais resultantes das mudanças climáticas, justamente por não poderem ser individualizadas, mas perpassarem toda humanidade:

As mudanças climáticas ignoram barreiras estatais, seja porque o equilíbrio climático constitui um *continuum* ecológico que se projeta tantos nos espaços submetidos à *soft* dos Estados, como mais além destes, seja porque os impactos desse problema ambiental são ao fim e ao cabo sentidos concretamente nos níveis infranacionais. A dualidade global-local das mudanças climáticas inculca o sentido de responsabilidade por seu enfrentamento em todos os níveis de organização social. (REIS et al, 2013, p. 271).

Desastres ambientais, assim como as consequências da intensificação do efeito estufa, são sentidos concretamente nos níveis locais e regionais, forçando os atores subnacionais a terem posicionamentos mais proativos, e muitas das vezes, ações mais efetivas.

2. Paradiplomacia municipal e ordenamento jurídico nacional

Todo o fenômeno da paradiplomacia, evidenciado no cenário internacional, também tem repercussões práticas no ordenamento brasileiro. Conforme estampado em seu art. 1º, a CF/88 é clara ao afirmar que a República Federativa do Brasil é

tive green deal flow at sub-national level. This is made possible by connecting Regions, Technology and Finance to build sustainable low-carbon projects.”

formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O constituinte adotou a tese municipalista desenvolvida por Hely Lopes Meirelles, para o qual o município não é uma entidade meramente administrativa, mas componente da federação. (MEIRELLES, 2006, p. 46). Acrescenta-se que nos dizeres de José Afonso da Silva, a CF/88 retrata um federalismo centrífugo, mas com a peculiaridade de se estabelecer em três níveis, incluindo o município como ente federado. (SILVA, 2012, p. 104).

Há uma nítida antinomia entre a paradiplomacia e a premissa de que somente os Estados seriam, de fato, sujeitos de Direito Internacional. Recorre-se ao postulado por Luigi Ferrajoli:

No novo ordenamento, são de fato sujeitos de direito internacional não somente os Estados, mas também os indivíduos e os povos: os primeiros como titulares, nos confrontos de seus próprios Estados, dos direitos humanos a eles conferidos pela Declaração de 1948 e pelos Pactos de 1966; os segundos enquanto titulares do direito de autodeterminação, reconhecido pelo art. 1º dos mesmos pactos. (FERRAJOLI, 2002, p. 41).

À vista disso, barrar a participação dos municípios exclusivamente com a tese da soberania, torna-se insustentável e contraditória à própria garantia e efetividade dos direitos humanos; singularmente, mais ainda quanto a paradiplomacia ambiental. Observa-se que não há atualmente um tribunal internacional ambiental, dessa forma, os litígios internacionais nessa temática são direcionados a tribunais internacionais já existentes¹³ ¹⁴. Contudo, somente isso não seria suficiente para conceder efetividade na

¹³ A Corte Internacional de Justiça (CIJ) paulatinamente tem desenvolvido uma jurisprudência na seara ambiental, destacam-se dois acórdãos paradigmáticos: “Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project” de 1997 (ICJ, 1997) e “Pulp Mills on the River Uruguay” de 2010 (ICJ, 2010). Digno de nota também são os esforços da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), retratando o meio ambiente como um direito fundamental e que, portanto, merece tutela como qualquer outro.

¹⁴ Torna-se complexa uma previsão de implementação de um tribunal dessa espécie, pois nenhum Estado atual abdicaria da jurisdição sobre os seus recursos naturais, e das benesses advindas desses, em prol de um órgão ambiental.

resolução dos problemas ambientais, visto a grande amplitude desses em todo o globo, sendo necessária, então, uma fragmentação ou diminuição do papel do Estado nesse domínio.

2.1. Aplicabilidade constitucional da paradiplomacia ambiental no âmbito municipal

A paradiplomacia tem despertado especial interesse do Ministério de Relações Exteriores (MRE) desde a década de 1990, o qual a intitula como “diplomacia federativa”, quando após um longo ciclo de debates, culminando com o documento denominado de “Reflexões sobre a Política Externa do Brasil”, criou em 1997 a Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty (AFR). O órgão tinha a missão precípua de intermediação entre os governos estaduais e municipais com o Itamaraty, quando esses estabelecessem relações com governos estrangeiros e organismos internacionais. (VIGEVANI; WANDERLEY, 2002, p. 45).

Em 2017, a AFR, por meio do Decreto nº. 9.150, revogado posteriormente pelo Decreto nº. 9.360/2018, mudou sua nomenclatura para Assessoria Especial de Assuntos Federativos (AFEPA) e tornou-se um dos braços da estrutura organizacional do Ministério da Justiça. Atualmente, a competência da AFEPA é assim definida:

Art. 4º À Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete:

I - participar do processo de articulação com o Congresso Nacional nos assuntos de competência do Ministério, observadas as competências dos órgãos que integram a Presidência da República, providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados, além de acompanhar a tramitação legislativa dos projetos de interesse do Ministério; e

II - participar do processo de interlocução com os Governos estaduais, distrital e municipais, com as assembleias 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. (BRASIL, 2018).

Após esclarecida a relevância do fenômeno da paradiplomacia ambiental, sendo sua prática reconhecida pelo próprio MRE, indaga-se sobre sua constitucionalidade e seus reflexos no ordenamento jurídico nacional.

Na CF/88, há uma sucinta previsão da possibilidade dos municípios estabelecerem operações de crédito com o exterior, desde que haja autorização do Senado:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal. (BRASIL, 1988).

Clarividente a ausência de um detalhamento da conclusão de convênios internacionais por parte dos entes municipais. Entretanto, isso não tem sido, na prática, um empecilho à realização de relações internacionais com entes não centrais.

Após 1990, houve um intenso internacionalismo municipal, destacando-se negociações diretas dos municípios com organismos internacionais, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A título elucidativo, nota-se que segundo pesquisas realizadas pela Confederação Nacional de Municípios em 2009 e 2011, havia 30 municípios brasileiros com uma área internacional bem institucionalizada em seus governos. Além disso, municípios que, em 2009, apresentavam somente um responsável pelas Relações Internacionais, aumentaram consideravelmente, de 116 em 2009, para 386 em 2011. (CEZÁRIO, 2011, p. 269).

A paradiplomacia brasileira tem sido buscada, majoritariamente, por municípios como uma alternativa à ampliação do financiamento de suas políticas públicas. Realidade compreensível ante a alta complexidade e competitividade existente na atual sociedade globalizada. Dessa forma, os governos subnacionais almejam maior autonomia para atração de investimentos estrangeiros, novas parcerias e compartilhamento de

experiências na seara internacional, mesmo que limitados por uma política externa nacional.

Ante o mandamento constitucional, insculpido no art. 225, os problemas ambientais também devem ser priorizados pelos entes municipais em sede de paradiplomacia, afastando-se do corolário do protagonismo exclusivo dos entes estatais. Dessa maneira, por meio do setor privado ou das redes de cidades, os conflitos ambientais poderão mais facilmente ser solucionados, sem se exigir uma intensa burocracia, além de se facilitar o desenvolvimento sustentável.

A cooperação e interdependência promovidas por esses meios orientam-se pela própria mutabilidade do Estado, juntamente com a proliferação de novos atores internacionais. Afinal, os projetos compartilhados somente serão exequíveis se implementados integralmente e prezando-se pela multilateralidade.

Se em termos materiais, não reside dúvida quanto a constitucionalidade e, conseqüente, aplicabilidade da paradiplomacia ambiental no âmbito municipal, indaga-se se o mesmo ocorre em termos formais. Apesar da questão ser complexa, ante a diversidade de competências legislativas presentes na CF/88 em matéria ambiental, ela pode ser melhor dirimida pela hermenêutica jurídico-ambiental, isto porque antinomias ambientais podem ser solucionadas pelo princípio *in dubio pro nature*.

A doutrina jurídica nacional promove uma grande celeuma em torno da competência municipal, pois a expressão “interesse local”, presente no art. 30, I, da CF/88, é um conceito jurídico indeterminado, assim como “normas gerais” (art. 24, § 1º, CF/88), em referência à competência da União, também o é. Apesar da relevância da discussão, diante de um eventual diapasão, deve prevalecer a norma que melhor defenda o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, o direito fundamental tutelado. Sob esse viés:

Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente. Fica assim solucionado o conflito em função da maior

restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais [...]. (FARIAS, 1999, p. 356).

Por conseguinte, teleologicamente, é possível que uma norma ambiental municipal prevaleça ante uma estadual ou federal, desde que destinada a maior proteção do meio ambiente, bem como do desenvolvimento sustentável. Digno de realce trecho do voto do Ministro Celso de Mello sobre a competência ambiental dos municípios:

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, notadamente na área de controle da poluição atmosférica, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro, impondo-se observar, no entanto, por necessário, que essa atribuição para legislar sobre o meio ambiente deve efetivar-se nos limites do interesse local, em ordem a que a regulação normativa municipal esteja em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados-membros, tal como tive o ensejo de assinalar em anteriores julgamentos por mim proferidos nesta Suprema Corte. (STF, 2017).

Diante do exposto, defende-se a aplicabilidade constitucional da paradiplomacia ambiental no âmbito municipal, sempre se detendo como norte oferecer concretude ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Considerações finais

Desde o século XX, presencia-se internacionalmente uma proliferação de tratados, bem como de convenções multilaterais, o que demonstra maiores esforços dos Estados pela preservação do meio ambiente, contudo, nos dizeres de Guido Soares, persiste uma “[...] completa falta de racionalidade na condução dos assuntos relativos ao meio ambiente no âmbito global.” Isto porque, são notórios:

[...] superposição de assuntos entre vários tratados e convenções sobre temas vizinhos, a existência de organismos com competências paralelas, a falta de

coordenação de ações políticas globais entre os Estados, a inexistência de uma organização mundial com competência unificada para todos os assuntos do meio ambiente internacional, bem como de organizações centralizadas na administração dos mecanismos de solução de litígios ambientais entre os Estados [...]. (SOARES, 2001, p. 896).

Nesse contexto de uma “sociedade transnacional”, marcada por uma base de cooperação, em sintonia com a premissa da indivisibilidade do meio ambiente, o qual desconhece fronteiras de fixação, novos atores internacionais surgiram e flexibilizou-se a concepção clássica estadocêntrica. Dentre esses novos atores, os municípios têm articulado redes de cooperação horizontal, sempre com escopo na globalidade de proteção ambiental e fugindo dos padrões clássicos existentes no ambiente político internacional.

Dentre os inúmeros fatores impulsionares da paradiplomacia ambiental, releva-se o anseio por universalizar reivindicações locais, não raras vezes, desprezadas pela política externa de um Estado. Ademais, da possibilidade de não se enquadrar nas formalidades de tratados, dentre os quais há um apego demasiado por elementos formais, marginalizando a efetividade desses instrumentos.

Aos defensores da primazia dos Estados no plano internacional, a legitimidade desses advêm da soberania, elemento faltante em governos subnacionais. Em concordância com o exposto no trabalho, a *soft law* comporta-se como o alicerce central da paradiplomacia, concedendo-lhe a flexibilidade necessária para que colha a aquiescência dos seus destinatários. Por conseguinte, redes de cooperação possibilitam aos seus membros diretivas práticas e factíveis para preservação ambiental.

A paradiplomacia ambiental no âmbito municipal tem plena aplicabilidade no cenário nacional, orientando-se por conceder concretude ao mandamento constitucional de um “meio ecologicamente equilibrado”. Se nesse transcurso, por ventura, existirem antinomias com os demais entes federados, recorre-se ao princípio *in dubio pro natura*, prezando-se pela precaução e prevenção do meio ambiente, direito tutelado imprescindível para as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 21 de julho de 2018.

_____. Decreto nº. 9.360, de 7 de maio de 2018. Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e altera o Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007, para reduzir a alocação de cargos em comissão na inventariança na Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9360.htm#art23. Acesso em 21 de julho de 2018.

R20 – REGIONS OF CLIMATE ACTION. **National and Sub-national Authorities**. Disponível em: <https://regions20.org/>. Acesso em 21 de julho de 2018.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 356.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no mundo moderno: Nascimento e crise do Estado Nacional**. Tradução de Carlo Coccioli e Marcio Lauria Filho. Martins Fontes, 2002.

FRIEDMANN, Wolfgang. **Mudança da estrutura do direito internacional**. Tradução de A. S. Araújo. São Paulo: Freitas Bastos, 1971.

GEYER, H. S (ed). **International Handbook of Urban Policy**, Volume 2 - Issues in the Developed World. Northampton: Edward Elgar, 2009.

GOMES, Carla Amado. **As operações materiais administrativas e o Direito do Ambiente**. Lisboa, 1999.

ICJ - INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project**, 1997. Disponível em: www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf. Acesso em 21 de julho de 2018.

_____. **Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)**, 2010. Disponível em: www.icj-cij.org/files/case-related/135/15873.pdf. Acesso em 21 de julho de 2018.

KISS, Alexandre. The implications of global change for the international legal system. In **Environmental Chang and international law: new challenges and dimensions**. Edited by Edith Brown Weiss, United Nations: University Press, 1992.

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

LECOURS, André; MORENO, Luis. **Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country**. Paper presented at the Conference The Institutional Accommodation of Diversity, Saint-Marc-sur-le-Richelieu, Québec, September 20-22, 2001. Disponível em: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1472/1/dt-0106.pdf> . Acesso em 20 de julho de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16ª ed, atual. Por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. O processo de formação do Direito Internacional do Meio Ambiente: atores, instituições e normas. In: **Revista Ambiente e Direito**. Erika Pires Ramos (Coord.). Ano II, edição 2. São Paulo: MP Editora, 2011.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**: um estudo sobre a soft law. São Paulo: Atlas, 2006.

NRG4SD - NETWORK OF REGIONAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINBLE DEVELOPMENT. **Services to members**. Disponível em: <http://www.nrg4sd.org/services-to-members/>. Acesso em 21 de julho de 2018.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional**: o papel da soft law em sua efetivação. Ijuí: Unijuí, 2007.

REED, M. G.; BRUYNEEL, S. Rescaling environmental governance, rethinking the state: a thre-dimensional review. **Progress in Human Geography**, vol. 34, n. 5, 2010.

REIS, Fernando; CUNHA, Kamyla Borges da; SETZER, Joana. **Paradiplomacia Ambiental**: A Participação Brasileira no Regime Internacional das Mudanças Climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 71, jul./set. 2013.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 15ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANDS, Philippe. **Principles of international environmental law**. 2nd. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES, Guido Fernando. **Curso de direito internacional público**. v. 1. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades.** São Paulo: Atlas, 2001.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário: RE 194.704 MG.** Rel. Min. Celso de Mello. Data de Julgamento: 29.06.2017. Disponível: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE194704VotoCM.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2018.

UN – UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**, 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>. Acesso em 20 de julho de 2018.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: UNESP, 2004.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. (Eds.). **Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional.** São Paulo: Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec, v. 71, p. 45-48, 2002.

WEIL, Prosper. Towards relative normativity in international law? **American Journal of International Law**, n. 77, 1983.