

## Os governos subnacionais como atores internacionais: o pluralismo jurídico como modelo referencial

**Autore:** Andre Ricardo Carvalho

**In:** Diritto brasiliano

**RESUMO:** Este artigo propõe fazer uma breve análise da atuação internacional de governos locais (com destaque para os municípios), no contexto atual de readequação do espaço público e de modificações na prática democrática impulsionadas pela globalização e pela transnacionalização da política. Para alcançar esse intento, inicialmente será feita uma abordagem histórica para mostrar o surgimento do Estado moderno como o principal ator internacional e, posteriormente, seu enfraquecimento, com o assomo de novos atores, dentre os quais estão incluídos os governos subnacionais (municípios e Estados-membros). Tentar-se-á demonstrar que, diante das omissões do enfraquecido Poder Público central, a legitimidade da atuação internacional dessas entidades não-centrais tem fundamento nas teorias pluralistas do direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governos subnacionais, cidades, municípios, novos atores, pluralismo jurídico, globalização.

**ABSTRACT:** This article propose to present a brief analysis of the international performance of local governments (especially municipalities) in the current context of modification of public space and democratic practice driven by globalization and the transnationalization of politics. In order to do that, initially there will be a historical approach to show the emergence of the modern state as the main international actor and, later, its impairment, with the appearance of new actors, amongst which are included subnational governments (municipalities and states). It will try to demonstrate that, given the omissions of the weakened Central Government, the legitimacy of international performance of these new actors foundation is based on pluralist theories of law.

**KEYWORDS:** Subnational states, cities, municipalities, new actors, legal pluralism, globalization.

## INTRODUÇÃO

As modificações observadas nas relações internacionais a partir do final do século XX, com a redefinição do papel do Estado e do espaço público, tem exprimido uma substituição gradativa do modelo de sociedade que se instalou com a “Paz de Vestfália”, em 1648, baseado no sistema de Estados soberanos.

Neste contexto, enfraquecidos e omissos na promoção do bem comum de suas populações, visto que arregimentados pelo capital internacional, os Estados - na figura de seus governos centrais ou federais - deixam de ser o únicos atores internacionais e passam a sofrer a concorrência de outras figuras, impulsionadas pela lógica da globalização e da criação de blocos econômicos.

Dentre esses novos atores, merecem atenção - e serão abordados por este trabalho - os governos subnacionais ou subestatais, compreendidos como aquelas estruturais que se situam abaixo do governo central dos países, ou seja, Estados-membros, províncias, regiões e cidades ou municípios, com destaque para estes últimos, que demonstram uma atuação inovadora em contextos de integração econômica regional, chegando, até mesmo, a formar redes de cidades, como, por exemplo, a rede de cidades europeias (Eurocidades) e a de cidades sulamericanas localizadas em países do Mercosul (Mercocidades).

Essa atuação das unidades locais, imbuídas de uma estratégia própria e, não raro, desvincilhada da política externa dos governos centrais, tem levado estudiosos a não só inserir os governos subnacionais no rol de novos atores do cenário internacional, mas a se debruçar no estudo desse fenômeno.

No campo do Direito, ao se pensar na realidade brasileira, a situação é particularmente interessante, em virtude de a Constituição Federal de 1988 restringir a política externa apenas à competência da União, vedando que as outras unidades federativas mantenham relações com Estados estrangeiros e participem de organizações internacionais.

Contudo, e apesar do disposto no texto constitucional, não se pode negar que essa participação das unidades locais na esfera internacional existe e tem fundamento na necessidade de atender aos interesses locais em seus mais diversos setores (econômico, cultural, social etc.), bem assim concretizar os direitos fundamentais e humanos de suas populações.

Na visão que se perfilhará neste artigo, o fenômeno em comento tem de ser analisado à luz das teorias pluralistas do Direito, que reconhecem o nascimento do fenômeno jurídico não apenas da norma fria, mas das complexidades sociais. Assim, o positivismo jurídico revelar-se-á inadequado para a compreensão das mudanças que a sociedade civil impõe à estrutura estatal nos tempos atuais.

## **1 Os Estados como atores principais nas relações internacionais**

A gênese do Estado Moderno tem raízes históricas na Idade Média, período que, além de representar a transição entre o Mundo Antigo e o Mundo Moderno, foi marcado pela incontestável influência da Igreja, que detinha tanto o poder secular quanto o temporal.

Essa hegemonia da Igreja consolida-se após a queda do Império Romano, derrocada que teve início no século I e encontra seu ponto máximo no século IV. Durante todo esse processo de fragmentação, a Igreja foi, aos poucos, preenchendo os vazios deixados por Roma, até que, no fim do século IV, identifica-se com o Estado (com o Império), quando o Cristianismo foi reconhecido como religião oficial. A Igreja passava a ser a herdeira natural do Império Romano (FRANCO JUNIOR, 1999, p. 108), reunindo todas as condições para regulamentar os diversos setores da sociedade medieval.

Nesse período, era a Igreja que figurava como a principal – senão única – protagonista das relações internacionais. O papa era considerado o árbitro por excelência dos conflitos externos, concentrando em suas mãos a autoridade para liberar um chefe de Estado do cumprimento de um tratado, para coroar reis e ditar o rumo da política internacional (BEDIN, 2001, p. 43).

Entretanto, a partir dos Tratados de Vestfália de 1648<sup>2</sup>, a sociedade internacional sofre importante modificação, passando a ser integrada por Estados que, além de iguais e soberanos, dentro de seus próprios territórios, detêm poder normativo livre de qualquer vínculo. Nesse contexto, há um declínio evidente do poder papal, e o Estado passa a ocupar a cena e a apresentar-se como o principal ator internacional.

O traço característico do Estado moderno é, pois, a ideia de soberania, vale dizer, a existência de um poder maior que ele está autorizado a exercer, em última instância, com base no monopólio da força que lhe é legitimamente conferido.

Com tais características, a sociedade internacional moderna passa a ostentar uma estrutura tipicamente anárquica<sup>3</sup>, em virtude da ausência de um poder centralizado acima dos Estados e, por conseguinte, a dificuldade de se estabelecerem regras jurídicas capazes de vinculá-los. Cada Estado atua da forma que julgar mais favorável aos seus interesses e à sua sobrevivência.

Na visão dos adeptos à corrente teórica chamada de realismo clássico, é possível se utilizar dos ensinamentos de HOBBS para definir esse estado de anarquia no sistema internacional, comparando-o ao estado de natureza concebido pelo referido autor em sua obra “O Leviatã”.

De acordo com o aludido autor, a natureza humana é sempre má e cruel, de modo que os homens não são passíveis de cooperação; ao contrário, são solitários e desconfiados. Nesse estado de natureza, observa-se uma guerra de todos contra todos, um estado de medo contínuo:

[...] em todos os tempos os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude de gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos nos outros; isto é, seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras dos seus reinos, e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui

uma atitude de guerra. (HOBBS, 2003, p. 110)

E assim seria o mundo, se inexistente um governo autoritário ou alguma estrutura social. Contudo, para permitir a sobrevivência da humanidade, as pessoas se unem e delegam o poder a um líder, através de um contrato social, abrindo mão de sua liberdade em troca de segurança e do fim da anarquia.

É verdade que a análise principal da obra de HOBBS recai sobre a política doméstica, o que não impediu os realistas clássicos de aplicarem essa teoria às relações políticas internacionais, ao argumento de que, entre Estados soberanos, vigeria semelhantemente um estado de natureza, devido à inexistência de uma autoridade soberana e legítima no ambiente internacional - formado por centenas de Estados independentes - com condições de dirimir conflitos com justiça e utilizar a força de forma legítima.

É, portanto, a partir da celebração da “Paz de Vestfália” que se consolida o desenho de sistema internacional composto de Estados soberanos, com poderes supremos dentro de suas próprias fronteiras territoriais, colocando fim a um período no qual o poder transnacional da Igreja era proeminente. Trata-se de um modelo marcado, portanto, pela anarquia, haja vista a soberania externa absoluta de que eram dotados os Estados e a ausência de normas no sistema internacional capaz de subjugar-los.

## **2 O surgimento de novos atores globais**

Esse modelo permaneceu quase que o mesmo até o século XX, quando profundas transformações passam a ser observadas nas relações internacionais.

No decorrer do referido século, sobretudo em sua segunda metade, a sociedade internacional moderna, baseada no modelo da “Paz de Vestfália”, é substituída gradualmente pela sociedade internacional contemporânea, com o surgimento de novos atores internacionais no seio do aprofundamento das relações

de interdependência.

Especial atenção merece o período após 1989, com o fim da Guerra Fria, em razão de o sistema internacional fundado na bipolaridade ter se desintegrado, dando lugar a uma nova ordem mundial caracterizada pela globalização.

Nesse sentido, Willis Santigado Guerra Filho (1997, p. 18-19) explica que:

[...] o sistema econômico, juntamente com o sistema científico [...], mundializam-se a passos largos, aperfeiçoando-se como sistemas auto-referentes, 'autopoiéticos' (do grego to auton poiéin, 'autoproduzir-se'). Mais lentos e, portanto, menos eficazes ou funcionais são o sistema jurídico e político, que por isso não se encontram tão bem acoplados um ao outro e aos demais, como estão entre si sistemas como o da economia, da ciência e da mídia. Assim como ruíram Estados ditos socialistas, também se autodesmontam Estados sociais e outros em vias de se tornarem Estados 'modernos', democráticos. Os Estados, que seriam os verdadeiros sujeitos da sociedade mundial, 'ficaram para trás' e se desligaram da economia, que gira em torno de si e ao redor do mundo, sem o devido controle de seus sujeitos e destinatários - as pessoas, organizadas política e juridicamente, para gerir a destinação dos frutos de seu trabalho.

Nesse contexto, as organizações internacionais passam a usufruir de maior importância, assim como as iniciativas de cooperação entre países, as quais abrangem os processos de integração regional.

Obviamente, o Estado não deixou de ser o principal ator das relações internacionais e, ainda hoje, desempenha esse papel, mas não se pode negar que ele perde a condição de único, devido à concorrência de outros atores. Nesse sentido, para BEDIN (2001, p. 23):

[...] a sociedade internacional moderna, com o reconhecimento dos novos atores internacionais e com o

surgimento dos fenômenos da interdependência e da globalização do mundo, entrou em declínio, surgindo em seu lugar a sociedade internacional contemporânea.

Essa nova conformação da sociedade internacional pode ser entendida como uma verdadeira ruptura com o modelo de westfaliano e com as relações internacionais estatocentradas, face à multiplicação dos fluxos e canais de comunicação e integração entre os diversos atores internacionais.

Na tentativa de apontar quais seriam esses novos participantes ativos, Marcel Merle (1981, p. 213) traz uma classificação na qual afirma serem três os principais grupos de atores internacionais: no primeiro, estão os Estados; no segundo, as organizações internacionais; e, no terceiro grupo, incluem-se as forças transnacionais, compostas das organizações não-governamentais e das empresas transnacionais.

Embora aceita sem maiores ressalvas pela doutrina majoritária, mencionada classificação - que cita os organismos mais reconhecidos, ou seja, os de inegável influência no cenário pós-moderno - deixa de reconhecer que, ao lado daqueles, outros atores também podem (e devem) ser considerados importantes e influentes no atual contexto internacional, tais como os governos subestatais ou subnacionais, o crime organizado, os grupos terroristas e a sociedade civil. Dentre estes, o presente trabalho dedicará atenção especial aos primeiros.

### **3 O despontar dos governos subnacionais**

Como efeito da globalização instalada no fim dos anos de 1980, a ingerência da esfera econômica no comportamento dos governos soberanos operou verdadeira mudança no papel do Estado-nação. Em consonância com o modelo neoliberal, sua atuação no sistema internacional contemporâneo passou a ser no sentido de empreender esforços para expungir qualquer óbice que se interpusesse à adoção efetiva das tendências mais dinâmicas da economia mundial.

Para isso, o Estado precisava se desvencilhar das muitas incumbências que lhe “roubavam” forças, tempo e recursos. Daí porque se observa, nessa época, a transferência maciça de bens e funções públicas para a esfera privada, utilizando subsídios estatais com esse objetivo. O Estado passa a se concentrar, então, em criar uma situação doméstica adequada para o desenvolvimento dos negócios e para a atração do capital financeiro.

Essa redução do papel estatal traz como corolário a retração da esfera pública e a deficitária - e, às vezes, quase nula - intervenção do Poder Público central em temas sociais (LIMA, 2002, p. 26). As políticas neoliberais apregoam que a miniaturização do Estado implica que este deva se limitar à tarefa de regulação, ou seja, criar restrições aos excessos e exageros inerentes ao livre mercado e à concorrência (LIMA, 2002, p. 269).

É nesse contexto que os governos subestatais ou subnacionais, com destaque para os municípios, passam a buscar espaço no campo das relações internacionais. À medida que os Estados-nação - entendidos aqui como as estruturas centrais de governo dos países - tornam-se mais suscetíveis às interações transnacionais e, paralelamente, mais omissos, por exemplo, na concretização dos direitos fundamentais e humanos e na busca de realização dos anseios sociais, outras instâncias, como as organizações não-governamentais e os governos locais, acabam assumindo novas posturas e papéis.

Para a ciência política, a atuação dos governos subnacionais nas relações exteriores compreende a participação de Estados-membros, regiões, províncias e cidades ou municípios. No tocante ao Brasil, porém, em razão do disposto no o art.1º da Constituição Federal<sup>4</sup>, tais governos não-centrais são representados apenas por dois entes federativos: os governos estaduais ou Estados-membros e os governos locais (municipais e do Distrito Federal).

Ademais, é importante mencionar que tal fenômeno, com algumas variações entre autores, tem sido chamado pela maioria de paradiplomacia:



O fenômeno das relações internacionais federativas, entes descentralizados (ou governos subnacionais conforme terminologia que varia muito) atinge diversos países, mesmo aqueles cuja forma de Estado não é federal. Internacionalmente, denomina-se ‘paradiplomacia’ essa possibilidade de Estados-membros, províncias, regiões e cidades formular e executar uma política externa própria, com ou sem auxílio da União. No Brasil, Estados e Municípios, como entidades federativas autônomas, formulam e executam, cada vez mais, o que o Itamaraty passou a disciplinar ‘diplomacia federativa’, expressão que busca assimilar esse movimento descentralizado como uma derivação da própria diplomacia da União. Noutra perspectiva, mais próxima dos governos subnacionais, o fenômeno pode ser denominado também de ‘política externa federativa’. (BRIGAGÃO, 2005, p. 19)

Segundo Maria del Huerto Romero (apud MARIANO, 2006, p. 65), as motivações para a ação internacional de entidades infra-estatais, como as cidades, não seguem um padrão comum, podendo estar relacionadas a diversas situações. Porém, a autora destaca que, no seio das integrações regionais, essa participação é determinada, sobretudo, pelo contexto internacional mais próximo, ou seja, as cidades estabelecem balizas para sua atuação em conformidade às oportunidades e desafios originários da conjuntura apresentada pelo processo integracionista.

Apesar de os cientistas políticos apontarem para um conjunto de motivos para a atuação dos novos atores no campo das relações internacionais, não há dúvidas de que sobretudo a omissão do governo central em buscar o desenvolvimento sócio-econômico de forma satisfatória, em concretizar os direitos fundamentais previstos em sua Carta Política e os direitos humanos incorporadas ao seu ordenamento, é considerada um dos principais fatores que justificam esse ativismo internacional dos governos não-centrais.

Essa situação de descaso é agravada pela mútua influência entre as dimensões local e universal. Muitas vezes, acontecimentos globais têm gerado impactos locais, e o inverso também é verdadeiro, porque as ocorrências que antes se restringiriam ao âmbito local passam, não raro, a repercutir globalmente.

Exemplo disso são os avanços da violência, do crime organizado, do terrorismo e do tráfico (que engloba, principalmente, entorpecentes, armas e pessoas), sem falar nos problemas ambientais. As causas e as

consequências dessas máculas podem ser observadas tanto em termos mundiais quanto locais.

A respeito disso, pertinentes as palavras de Anthony Giddens (1997, p. 26):

Globalização e localização não são apenas dois momentos ou duas faces de um mesmo objeto: são simultaneamente as forças propulsoras e as formas de expressão de uma nova polarização e estratificação da população mundial em ricos globalizados e pobres localizados.

Em outras palavras, ocorrências oriundas do plano internacional têm afetado, por todo o globo, as populações das cidades, e aquelas, por sua vez, são levadas a assumir novas responsabilidades, entre as quais criar suas próprias estratégias de inserção internacional.

De acordo com Luis Carlos Fabbri, esses dois fenômenos (o problema sócio-econômico e a interconexão global-local), intimamente ligados, impulsionam a ação externa das unidades subnacionais (FABBRI, 2007, p. 47):

De maneira geral, este envolvimento internacional crescente das cidades se desenvolve sob o influxo de dois fenômenos conjugados: por um lado, ele se apresenta intimamente conjugado com o fenômeno da globalização e dos processos de integração regional [...], por outro lado, como uma reação política e programática de governos subnacionais às transformações endógenas que estão ocorrendo no interior de cada país e de cada região, e às suas incontornáveis consequências sociais e econômicas.

Por isso, a tese que se esboça neste trabalho é no sentido de que a ação internacional dos entes não-centrais, sobretudo as cidades, legitima-se não apenas por aspectos econômicos, mas também – e principalmente – como um meio de se buscar a concretização de direitos humanos, haja vista o fato incontestável de que os efeitos da globalização influem na vida dos seres humanos e na maneira como se

organizam em comunidades.

É preciso frisar, mais uma vez, que não se está a negar a importância do Estado-nação, que continua a figurar como o principal ator das relações internacionais. Todavia, esse mesmo Estado, antes identificado como o locus próprio para a realização dos direitos humanos e de princípios como o da igualdade, agora é visto ser arremetido pela economia de mercado e, por conseguinte, reduzir seu papel a mero gestor da competitividade, como impõe a lógica neoliberal (ALVES, 1998, p. 70).

O indivíduo, diante disso, mesmo não negando sua nacionalidade, vai em busca de proteção e acolhimento em outras instâncias ou “comunidades” preferenciais, que estão inseridas na sociedade civil, como as organizações não-governamentais e associações diversas, com forte influência no Poder Público local, como é o caso das cidades brasileiras.

Assim, a sociedade civil deixa de reportar-se à figura do Estado-nação - territorialmente configurado - como referência de identidade, e vai buscar se identificar com a estrutura que lhe é mais próxima. No que diz respeito ao âmbito nacional brasileiro, o município é o ente mais próximo do cidadão, de modo que a atuação de governos locais vem sendo analisada como um plus na democratização do espaço abrangido pelas integrações regionais.

Isso porque, em um contexto de globalização, o Estado-nação passa a se inclinar mais para atender aos interesses econômicos supranacionais, relegando a segundo plano os anseios de seus cidadãos, especialmente das populações e camadas sociais pouco influentes na política central. A sociedade civil passa, então, a buscar outros âmbitos de participação, impulsionada igualmente pela falta de representatividade das forças políticas que encabeçam o governo central.

Todavia, a participação direta dos governos subnacionais no âmbito internacional nem sempre é acolhida pelo Estado, que continua a basear sua forma de governo na soberania e na legitimidade garantidos pelos

preceitos da territorialidade e do monopólio do uso da força coercitiva.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, por exemplo, não prevê a possibilidade de relacionamento externo de suas unidades federadas (Estados-membros, municípios e Distrito Federal). O artigo 21, inciso I, dispõe que é da competência da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Já o artigo 84 estabelece ser competência privativa do Presidente da República: “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos” (inciso VII) e “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (inciso VIII).

Nessa esteira, inciso I do artigo 49 da Carta Política prevê, ainda, ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”;

E, por fim, o artigo 52, no inciso V, atribui competência privativa ao Senado Federal para “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”.

Assim, o primeiro problema enfrentado pelos governos subnacionais é de ordem constitucional, porquanto a Carta Política de muitos países - dentre eles, o Brasil, como demonstrado acima - atribui apenas ao governo central a competência de delinear a política externa da nação. Os entes governamentais abaixo da unidade central ficariam impedidos de atuar, *sponte propria*, nesse âmbito, restando-lhes tão-só cogitar da criação de mecanismos domésticos para influenciar as decisões no campo diplomático (MARIANO; TESSARI, 2006, p. 63).

Nesses casos, portanto, em se fazendo uma leitura rasa da Constituição, em descompasso com as modificações na esfera transnacional, os governos subnacionais, tais como os municípios brasileiros,

careceriam de legitimidade democrática, compreendida como aquela emanada de autorização expressa do poder constituinte originário consubstanciada na Carta Magna.

Trata-se de uma visão enquadrada no legalismo jurídico, que apregoa a teoria do ordenamento conforme uma concepção monista, segundo a qual o direito seria oriundo exclusivamente da atividade estatal. Por esse viés, nega-se caráter axiológico ao ordenamento jurídico, que se mostraria isento de influências externas, ou seja, que não sejam originárias do próprio sistema jurídico. O direito é concebido, então, como um sistema hermeticamente fechado.

#### **4 O pluralismo jurídico: fundamento para a legitimidade dos governos subnacionais**

Contudo, o pluralismo jurídico da hodierna sociedade pós-moderna tende a recusar esse monopólio estatal, ao admitir outras fontes para o ordenamento jurídico. Não se recusa normatividade à ordem interna dos países, nem se trata com menoscabo suas soberanias e seus direitos positivos, mas o contexto reclama a aplicação de um direito reflexivo, capaz de permitir aos governos subestatais - e aos que neles vivem e dele dependem - o enfrentamento direto dos efeitos da ordem mundial capitalista fundada na globalização.

José Eduardo Faria aponta que (2002, p. 09):

Neste cenário altamente cambiante, o direito positivo - tal qual tem sido entendido convencionalmente, como o ordenamento jurídico do Estado-nação - passou a enfrentar um dilema cruel: se permanecer preocupado com sua integridade lógica e com sua racionalidade formal, diante de todas essas mudanças profundas e intensas, corre o risco de não acompanhar a dinâmica dos fatos, de ser funcionalmente ineficaz e, por fim, de acabar sendo socialmente desprezado, ignorado, e (numa situação-limite) até mesmo considerado descartável; caso se deixe seduzir pela tentativa de controlar e disciplinar diretamente todos os setores de uma vida social econômica e política cada vez mais tensa, instável,

imprevisível, heterogênea e complexa, substituindo a preocupação com sua unidade dogmática pela ênfase a uma eficiência instrumental, diretiva e regulatória, corre o risco de ver comprometida sua identidade sistêmica e, como consequência, de terminar sendo desfigurado como referência normativa. De que modo sair deste impasse? Por quanto tempo mais o direito positivo pode persistir nessa situação dilemática, uma vez que muitas das condições sociais, políticas, econômicas e culturais que lhe deram origem já desapareceram ou estão em fase de desaparecimento?

De acordo com uma interpretação legalista do sistema jurídico, não se reconhece legitimidade aos entes subnacionais para atuarem fora dos limites territoriais, quando a Carta Política do país não confere competência para tanto, como é o caso da Constituição Federal brasileira de 1988.

Nesse cenário, ganham importância as teorias jurídicas antiformalistas, a afirmar que o direito deve ser expressão direta da sociedade no qual está inserido. O meio social é caracterizado, por Paolo Grossi, como “realidade complexa, articulada, com a possibilidade de que cada uma das suas articulações produzam direito” (2006, p. 11).

Referido autor, professor titular de História do Direito na Universidade de Florença, na Itália, tece críticas veementes à compreensão de que as normas positivadas pelo Estado são a única fonte do Direito, chamando-a de mito da modernidade (GROSSI, 2004, p. 62):

Por trás deste palco cênico em que tudo é idealizado, por trás deste raciocínio realizado através de modelos, fica escondido o Estado monoclássista, o espesso extrato de filtros entre sociedade e poder, o elitismo exclusivo das formas de representação, a grosseira defesa de ricos interesses que todo o puríssimo teorema vinha a tutelar e a consolidar. [...] aparece ideologicamente carregada a verdade axiomática de que a lei, e somente a lei, exprime a vontade geral e, assim sendo, produz e condiciona toda a manifestação da juridicidade; ou seja, tudo o que venha proposto como juridicidade mostra-se, em um exame aprofundado, mais como uma pseudo-verdade substancialmente tuteladora de interesses particulares dos detentores do poder.

Ao ser reduzido meramente à ordem construída a partir das normas emanadas do Estado, descolando-se dos conflitos sociais, o direito perde sua utilidade social. Diz, ainda, Paolo Grossi que (2004, p. 62):

O apelo a Kelsen serve para indicar o resultado extremo a que pode conduzir um direito reduzido a um universo de normas e sanções; é um universo bem pobre, que corre o risco de flutuar sobre a sociedade ou até, perversamente, forçá-la e condená-la nos seus desenvolvimentos vitais.

Enquanto, para os positivistas, o direito deve permanecer alheio às interpenetrações sociais complexas da realidade pós-moderna, para os antiformalistas, contrariamente, o direito – em âmbitos democráticos – não pode ficar estagnado, pois deve espelhar os conflitos de interesses vividos pelo meio social e atender aos anseios que lhe são pertinentes.

Essa aderência da dogmática jurídica aos subsistemas sociais é imperiosa especialmente em virtude dos efeitos de um mundo globalizado, no qual a participação e o controle democráticos tornam-se cada vez mais difíceis, pulverizados e ineficientes, a exigir a ampliação dos mecanismos de participação na democracia contemporânea.

Embora essa não seja a única grande transformação pela qual passou a democracia desde o seu surgimento, há mais de 2.500 anos, na Grécia Clássica, sem dúvida é uma das mais significativas, resultante da transnacionalização da política que acompanha a globalização, conforme Robert Alan Dahl, que divide a história da democracia em três grandes fases, as quais, resumidamente, são assim explicadas pelo autor (1994).

A primeira fase ou transformação ocorreu na primeira metade do século V d.C., exatamente na Grécia, quando as cidades-estados não democráticas (tipicamente aristocráticas, oligárquicas, monárquicas ou mistas) transformam-se em democracias diretas.

Durante os dois mil anos seguintes, segundo o autor, a idéia e a prática da democracia estiveram associadas quase exclusivamente às pequenas cidades-estados, consideradas as mais importantes organizações políticas de então, nas quais era possível o exercício da democracia direta (DAHL, 1994, passim).

A segunda transformação da democracia como um sistema se deu a partir do surgimento dos Estados nacionais, que passaram a reclamar uma democracia em grandes dimensões, em comparação às cidades-estados gregas, que eram pequenas organizações políticas. O significativo aumento das dimensões da democracia, que se dá com o surgimento das democracias nacionais, passa a exigir a representação. A democracia (ou o governo do povo) deixa, então, de ser direta, passando a ganhar características diferenciadas, tornando-se representativa.

Porém, de forma gradual, as cidades-estados foram se tornando obsoletas pelo surgimento e fortalecimento do Estado-nação, e a autonomia que aquelas possuíam, de início, foi se reduzindo, à medida que se submetiam à estrutura central. A segunda transformação refere-se exatamente a essa transferência da idéia democrática, em maior escala, à figura do Estado nacional, com o que se dá o surgimento das democracias nacionais, a exigir representação, por ter se tornado inviável o exercício da democracia direta (DAHL, 1994, passim).

O referido cientista política afirma, então, que a sociedade contemporânea vive a terceira grande transformação da democracia, estigmatizada pela transnacionalidade da política, devido aos processos de globalização que alargaram as fronteiras do poder governamental.

Aponta-se que, desde o surgimento da forma democrática de governo, na Grécia Antiga, gradativamente foram desaparecendo as melhores condições de realização da prática democrática, em virtude das necessárias adaptações das estruturas do poder às proporções gigantescas do governo e, ainda, das dificuldades no controle dos atos estatais.



Diante dessa interconexão entre o poder político e as redes diversas e complexas de influências (v.g., *lex mercatoria*), DAHL entende necessária uma reflexão crítica acerca das condições e capacidades da democracia contemporânea, com vistas a reconstruir institucionalmente os espaços democráticos. Para que se estabeleça uma democracia de dimensões transnacionais, impõe-se um novo aparato institucional, o qual deve ser radicalmente diferente das “instituições políticas familiares à democracia representativa” (*ibidem*, p. 27).

Sendo assim, é preciso que a legitimação democrática seja buscada em novas formas de participação, ou seja, em novos espaços públicos para o exercício da cidadania, permitindo-se, outrossim, a participação de novos atores. Daí a importância das teorias ligadas ao pluralismo jurídico, capazes de oferecer uma proposta para a compreensão do porquê de os governos sub-estatais serem reconhecidos, interna e externamente aos limites do Estado nacional, como legítimos agentes nesse contexto que reclama maior democratização.

Em que pese o pluralismo jurídico possua muitos conceitos, tanto na doutrina pátria quanto na estrangeira, a idéia a que se faz referência, neste trabalho, é o de pluralismo de fontes do Direito, e não à pluralidade de ordenamentos jurídicos dentro de um mesmo Estado soberano. E, na esteira do que se pretende aqui, invocamos as lições de WOLKMER (1997, p. 260), o qual afirma, com propriedade, que aquela primeira compreensão diz respeito à “coexistência e interação, no interior de uma mesma forma de vida cotidiana, de múltiplas e diversas manifestações normativas não estatais”.

Miguel Reale (1984, p. 261), por sua vez, aponta a dificuldade em se resumir os princípios do pluralismo, mas indica a existência de premissas comuns às concepções pluralistas, a saber, o antiformalismo e a negação do monopólio estatal como única fonte do Direito.

O pluralismo jurídico é concebido, então, como novo paradigma do Direito no mundo pós-moderno, e sua viabilidade é alicerçada em condições básicas, tais como: efetividade material, a qual explica a emergência de novos atores de direito, que se legitimam na medida em que buscam realizar necessidades fundamentais do ser humano; e efetividade formal, porque a atuação desses novos sujeitos permite uma

readequação do espaço público, pautado pela ética da alteridade para a construção de uma racionalidade emancipatória (WOLKMER, 1997, p. 222).

O primeiro fundamento, de efetividade material, diz respeito à emergência de novos sujeitos coletivos concretos de juridicidade, representados pelos novos movimentos sociais e compreendidos como “aqueles estratos sociais participativos e geradores de produção jurídica, dando forma e priorizando o que se convencionou chamar de ‘novos movimentos sociais’ (ainda que não se reduza única e tão somente aos mesmos)”, numa clara ruptura com o modelo liberal-individualista que privilegiava o sujeito individual abstrato formalista (ibidem, p. 69).

Com efeito, o autor alude especificamente a movimentos sociais, por priorizá-los em sua análise, não se detendo a estruturas de governo, como o Poder Público local. Entretanto, governos subnacionais, com destaque para os municípios na realidade brasileira, enquadram-se bem nessas balizas, dada a maior proximidade e interação dessas unidades federativas com a sociedade civil e os movimentos que nascem no seio dela, sobretudo se se considerar as vulnerabilidades dessa população frente aos eventos transnacionais (econômicos, ambientais, culturais etc.), bem como os desafios e oportunidades trazidos pelos ventos dessas mudanças:

O território hoje assume o papel de catalisador entre a sociedade e o mercado global, ao mesmo tempo em que se presta como locus para o debate político e para ações coletivas. Sua vinculação com o poder se processa de forma múltipla e, essencialmente, de acordo com uma lógica funcional. Os atores estatais subnacionais projetam-se, pois, como alternativas territoriais nessa lógica funcional. Eles atuam como um terceiro nível de poder e, dada a diminuição da capacidade de mediação do Estado-nação, com ele disputam as prerrogativas de caráter público, tanto na vertente endógena como na exógena. A ação dos atores estatais subnacionais nessa última vertente é denominada *paradiplomacy*. (MEDEIROS, 2008, p. 56).

Em outras palavras, tem-se compreendido os governos subnacionais como verdadeiros centros geradores de elementos jurídicos, apresentando maior capacidade de observar e solucionar os problemas imediatos

de seus cidadãos, os quais dependem mais diretamente dos serviços públicos oferecidos pela entidade local, pelo que não se lhes poderia negar legitimidade para atuar também na esfera internacional, tendo em vista a interdependência entre os acontecimentos locais e os globais, consoante já explicitado.

Ao concentrar significativos movimentos sociais num espaço menor e, portanto, mais fácil de ser gerido democraticamente, o poder local assume cada vez mais um papel de protagonista numa agenda política que contemple a necessária articulação não só entre atores, mas entre políticas.

Essa proximidade entre a sociedade civil e as esferas municipais, por exemplo, reduz as dificuldades relacionadas à inexistência de canais efetivos e permanentes de interlocução entre os diversos atores sociais e as estruturas governamentais. Eis aí o preenchimento do segundo requisito citado por WOLKMER, a efetividade formal, porquanto a readequação do espaço público a partir de uma maior participação dos entes subnacionais significa a implementação de uma política democrática tendente a produzir um espaço comunitário descentralizado e participativo.

É evidente que esse protagonismo regionalizado ou localizado implica uma profunda modificação da estrutura social que foi se instalando paulatinamente, ao longo de séculos, em nosso país, cujo território foi organizado com base nos interesses tanto do capital internacional quanto de elites detentoras da hegemonia política, econômica e cultural, alheias à participação de setores regionais e movimentos sociais.

Apesar disso, WOLKMER advoga a ideia de que é preciso haver uma reformulação copernicana na sociedade brasileira (o que envolve a teoria do ordenamento jurídico), com reordenação do espaço público individual e coletivo, “resgatando ações humanas que passam pelas questões da ‘comunidade’, ‘políticas democráticas de base’, ‘participação e controle popular’, ‘gestão centralizada’, ‘poder local ou municipal’ e ‘sistema de conselhos’” (WOLKMER, 1997, p. 223).

Nesse sentido, as concepções relacionadas ao pluralismo jurídico são particularmente adequadas para compreender esse fenômeno de surgimento de novos atores e o seu reclamo por reconhecimento. E, não se poderia citar essa corrente, tampouco entender minimamente o arcabouço que a sustenta, sem tratar das ideias de alguns importantes pensadores que com ela se relacionam.

Eugen Ehrlich, jurista austríaco representante da “Escola do Direito Vivo” e um dos importantes teóricos pluralistas citados por WOLKMER (1997, p. 181), assevera que o verdadeiro direito transcende as prescrições estatais, advindo, na verdade, das relações concretas e cotidianas da vida das pessoas, das associações e organismos sociais. Segundo EHRlich (1980, p. 110), “querer encerrar todo o direito de um tempo ou de um povo nos parágrafos de um código é tão razoável quanto querer prender uma correnteza numa lagoa”.

Dessarte, é no âmbito dos grupos sociais e de suas complexidades cotidianas que se origina o Direito. Não é o Estado o centro gerador do direito; na verdade, apenas pequena parcela deste último nasce a partir da normatização estatal: “[...] não é inerente ao conceito de direito que ele se origine no Estado, nem que forneça as bases para as decisões dos tribunais ou outras instâncias governamentais, ou, ainda fundamente a coação jurídica subsequente” (EHRlich, 1986, p. 24).

Engrossando a corrente que, desde meados do século XIX, opunha-se ao positivismo jurídico que imperava na cultura jurídica europeia, Georges Gurvitch também apresenta veemente reação ao estatismo e desenvolve uma concepção complexa de pluralismo jurídico, ao entender que:

[...] a legislação estatal não é a única nem a principal fonte do mundo jurídico, existindo outros numerosos grupos sociais ou sociedades globais, independentes do Estado e capazes de produzir formas jurídicas. Cada grupo possui uma estrutura que engendra sua própria ordem jurídica autônoma reguladora de sua vida interior (WOLKMER, 1999, p. 179).

É claro que não se pode perder de vista o fato de que os governos subnacionais (municípios e Estados-membros, no caso do Brasil) pertencem à estrutura estatal. Mas, quando se afirma, para os fins deste trabalho, que o direito positivo oriundo do Estado não é a única fonte do Direito, faz-se alusão ao direito positivo oriundo da estrutura de governo central, já que é esse ordenamento jurídico que impõe óbice à atuação internacional efetiva das unidades subestatais.

É com base nessa legislação - in casu, a Carta Constitucional - que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil vem se manifestando reiteradamente no sentido da inconstitucionalidade de ações descentralizadas perpetradas por municípios brasileiros na esfera internacional. Em 1999, ao ser indagado sobre a possibilidade jurídica de certo município celebrar acordo com pessoa de Direito Internacional Público, o referido órgão, integrante da estrutura da administração pública federal, manifestou-se no mesmo sentido dos seus pronunciamentos anteriormente exarados. Eis um trecho desse parecer, firmado por Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (apud PRAZERES, 2004, p. 298):

[...] a ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidade federadas, sejam Estados, Municípios ou Distrito Federal.

É verdade que os empecilhos levantados para a atuação internacional das unidades subnacionais têm sido superados (desconsiderados) em alguns campos, como o cultural, científico, educativo, tecnológico, entre outros. Basta ver os acordos internacionais firmados entre universidades brasileiras e européias, para fins de intercâmbio de cientistas e pesquisadores e realização de estudos partilhados (VIGEVANI, 2006, p. 136).

Entretanto, a proibição formalista de atuação das unidades federadas no âmbito externo leva não só a uma concreta falta de compreensão das mudanças que se fazem necessárias em termos de governança global; por causa dessa pecha de inconstitucionalidade, ainda são incipientes acordos e outros atos internacionais formalizados entre municípios e/ou Estados-federados brasileiros, de um lado, e sujeitos de direito internacional público localizados fora de nosso território, de outro. Some-se a isso a falta de incentivos

institucionais por parte do governo federal, para a realização dessas ações e políticas externas dos governos subnacionais.

O fato é que, apesar de a Constituição Federal não ter reconhecido formalmente a atuação internacional das unidades não-centrais, a legitimidade delas, como novos e importantes atores globais, adviria dessa pluralidade de fontes jurídicas e da sua interlocução com novos segmentos sociais:

[...] a existência de um pluralismo jurídico fundado no espaço de práticas sociais participativas, capaz de reconhecer e legitimar novas formas normativas e extra-estatais/informais (institucionalizada ou não), produzida por novos atores titulares de carências e necessidades desejadas. (WOLKMER, 1997, p. 18-19)

Nesse sentido, as cidades, seja dentro ou fora da lógica das integrações regionais, constituem um locus adequado para a construção de uma nova relação entre espaço público (interno e internacional) e sociedade civil, a partir de uma busca por reformulação das bases democráticas, amparada numa efetiva integração entre Poder Público local e movimentos sociais no processo de definição e realização das políticas públicas.

Essa atuação externa (paradiplomacia) dos governos subnacionais culmina, não raro, na criação de redes de cidades, tais como as Eurocidades e as Mercocidades, tal qual já foi citado neste trabalho, a fim de que haja participação conjunta, soma de forças e troca de experiências. Criam-se, para tanto, mecanismos de cooperação descentralizada entre os poderes locais participantes - muitos deles situados em países distintos -, para contribuir na resolução de problemas que afetam diretamente as populações desses municípios/cidades/províncias; esses atores se articulam em torno de desenvolvimento e intercâmbio de projetos voltados para suas regiões.

Com efeito, o mais importante, nesse processo, é que o protagonismo dos governos locais traz consigo a participação de diversos atores sociais, como, por exemplo, organizações não-governamentais e

movimentos sociais diversos, concedendo-lhes papel importante na tomada de decisões. Por isso, esse tipo de cooperação fortalece o desenvolvimento das bases de uma democracia cosmopolita, com vistas a superar a incapacidade - em alguns casos, inércia - dos Estados Nacionais em promover o desenvolvimento satisfatório de políticas públicas voltadas aos segmentos mais excluídos da população, sobretudo aqueles mais regionalizados e, por isso, de pouca repercussão.

A ação externa das unidades não-centrais revela-se, pois, como um dos meios capazes de abrir caminho para que a democracia representativa de caráter nacional coexista com os anseios cosmopolitas da democracia participativa de âmbito local. Urge que a parcial descentralização política operada no federalismo brasileiro a partir de 1988, com a transferência de responsabilidade decisória às entidades subestatais no que pertine a alguns temas, seja ampliada para permitir que essa capacidade decisória se realize igualmente no campo das relações internacionais.

Eis aí uma condição indispensável

## **5 Conclusões**

Dentre as várias transformações trazidas pela globalização, têm recebido destaque o enfraquecimento do Estado Nacional no atendimento das necessidades de seus cidadãos, devido à sua arregimentação pelo capital internacional, e a repercussão dos eventos de natureza global nos âmbitos locais, especialmente sobre as cidades.

Nesse contexto, a sociedade civil passa a não se sentir mais representada na esfera nacional e, por conseguinte, busca a realização de seus anseios através das estruturas mais localizadas. No caso brasileiro, tais entidades são representadas pelos Estados-membros e, sobretudo, pelos municípios, os quais, sobrecarregados pelos movimentos sociais, revelam uma necessidade crescente de cooperação internacional para prover bens e serviços à sua população.

O fato é que, na busca de inserção internacional, os governos subnacionais brasileiros, por vezes, enfrentam as amarras consubstanciadas na falta de previsão expressa dessa atuação externa na Carta Política do país, a qual define ser competência exclusiva da União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Por isso, importantes negociações entre municípios brasileiros e sujeitos internacionais acabam sendo obstadas.

Entretanto, as teorias vinculadas ao pluralismo jurídico, ao negarem o monismo estatal na criação do Direito e considerarem os movimentos sociais como parcelas participativas e geradoras de elementos jurídicos, apresentam uma perspectiva diversa na compreensão desse fenômeno internacional nascido no seio dos governos subnacionais.

Não se pode deixar de reconhecer o enfraquecimento do paradigma Estado-cêntrico, que já não consegue se adequar às modificações que se operam tanto nas relações internas quanto nas externas, tendo em vista a ambivalência cosmopolita que marca nossa sociedade atual e, ainda, as condições sócio-econômicas peculiares enfrentadas pela população localizada em alguns cantos de seu território, o que é particularmente verdadeiro no caso do Brasil.

Assim, na linha de pensamento fundado nas ideias do pluralismo jurídico, como exposto neste artigo, conclui-se pela relevância da atuação internacional dos governos subnacionais – que, portanto, merecem ter reconhecida sua legitimidade nessa empreitada –, com alicerce na existência de anseios sociais que necessitam de atendimento mais localizado e mais rápido, sobretudo no tocante à concretização dos direitos fundamentais e humanos.

Por isso, as interações e o envolvimento entre poder público local e sociedade civil, bem como a influência desta na definição das políticas públicas a serem implementadas, são fatores de inegável importância para se explicar por que os governos subnacionais, com capacidade decisória institucionalizada sob o território de sua jurisdição, não podem mais ser tomados como meros coadjuvantes nas relações internacionais, o que implica rechaçar, no que for necessário, os alicerces teóricos formalistas oriundos do monismo jurídico sobre os quais, ainda hoje, o Estado-centralizador se assenta.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Augusto Lindgren. Os direitos humanos em “sursis”. Lua Nova, n. 35, p. 149-165, 1995.

Direitos humanos, cidadania e globalização. Lua Nova, n. 50, p. 185-206, 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000200010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200010&lng=pt&nrm=iso)> . Acessos em 20 abr. 2010.

Fragmentação ou recuperação. Política Externa, v. 13, n. 2, p. 9-19, 2004.

A declaração dos direitos humanos na pós-modernidade. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 51/52, p. 59-79, jan./dez. 1998.

BEDIN, Gilmar Antônio. A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Unijuí, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRIGAGÃO, Clóvis. Relações internacionais federativas no Brasil: estados e municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

DAHL, Robert Alan. "A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation". In: *Political Science Quarterly*, v. 109, n. 1, p. 23-34. 1994.

EHRlich, Eugen. O estudo do direito vivo. In: SOUTO, C. e FALCÃO, J. (orgs.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1980.

EHRlich, Eugen. *Fundamentos da sociologia do direito*. Brasília: UnB, 1986.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

FRANCO JUNIOR, Hilário. *A Idade Média: nascimento do ocidente*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

GIDDENS, Anthony. *A Reinvenção da Política: rumo à teoria da modernização reflexiva: política, trabalho e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

GROSSI, Paolo. *Primeira lição sobre direito*. Trad. de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Autopoeise do direito na sociedade pós-moderna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2002.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Impulso*, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

TESSARI, Gustavo Rosolen. As cidades nos processos de integração regional. *Perspectivas (São Paulo)*, v. 30, p. 55-79, 2006.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, jun. 2008, p. 51-69.

MELLO, Marcelo Pereira de. A perspectiva sistêmica na sociologia do direito: Luhmann e Teubner. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 18, n. 1, jun. 2006, p. 351-373.

MENEGHETTI NETO, A. *Rede de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências: o caso da rede Mercocidades*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MERLE, Marcel. *Sociologia das relações internacionais*. Trad. Ivonne Jean. Brasília: Unb, 1981.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al (Org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Educ/Unesp/Edusc/Fapesp, 2004.

REALE, Miguel. Teoria do Direito e do Estado. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 62, oct. 2006, p. 127-139.

WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. In: Revista de Informação Legislativa, n. 124. Brasília, 1994. p. 179-184.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1997.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico. fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo, Alfa-Omega, 2001.

2 Os Tratados de Vestfália, ou “Paz de Vestfália”, designam os acordos pactuados entre os países europeus envolvidos na Guerra dos Trinta Anos. Muitos estudiosos os consideram marcos da diplomacia e do direito internacional moderno. Mais do que isso, afirmou-se a supremacia do poder temporal (não religioso) sobre o papado, um aspecto fundamental para a consolidação do poder monárquico nos países

européus, porquanto foram acolhidos consensualmente noções e princípios como o de soberania estatal e o de Estado nação.

3 Bedin (2001, p. 185-186) arrola uma série de outras características da sociedade internacional moderna, dentre as quais: é uma sociedade universal, por abarcar todas as entidades políticas soberanas do globo; é uma sociedade aberta, tendo em vista que reconhece novas entidades políticas; é uma sociedade igualitária: todos seus membros possuem os mesmos direitos e obrigações; é uma sociedade supranacional, sendo cada membro árbitro legítimo de suas próprias convicções; é uma sociedade descentralizada, isto é, o poder é exercido de maneira dispersa pelos seus integrantes; é uma sociedade que possui uma moral e um direito específicos.

4 “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 [...]”

<https://www.diritto.it/os-governos-subnacionais-como-atores-internacionais-o-pluralismo-juridico-como-mo-delo-referencial/>