

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito Público

ATUAÇÃO EXTERNA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS:
análise jurídica do caso brasileiro

Marinana Andrade e Barros

Belo Horizonte
2009

Marinana Andrade e Barros

**ATUAÇÃO EXTERNA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS:
análise jurídica do caso brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito principal para a obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Orientador: Leonardo Nemer Caldeira Brant

Belo Horizonte
2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B277a	Barros, Marinana Andrade e Atuação externa dos governos subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro / Marinana Andrade e Barros. Belo Horizonte, 2009. 165f.
Minas	Orientador: Leonardo Nemer Caldeira Brant Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. 1. Cooperação internacional. 2. Direito internacional público. 3. Federalismo. 4. Descentralização. 5. Relações internacionais. I. Wanderley Júnior, Bruno. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título. CDU: 327.3

Marinana Andrade e Barros
Atuação externa dos governos subnacionais:
análise jurídica do caso brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito principal para a obtenção do título de Mestre em Direito Público.
Belo Horizonte, 2009.

Leonardo Nemer Caldeira Brant

José Luis Quadros de Magalhães

Gilberto Marcos Rodrigues

Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2009

*Para aqueles de quem deixei de estar fisicamente perto
devido a este trabalho, com a certeza de que a vocês devo a
força para tê-lo concluído.*

AGRADECIMENTOS

Muitos foram os que contribuíram nesta jornada. A todos que fizeram parte do caminho, meu mais sincero agradecimento.

Agradeço, assim, à minha mãe, Lauro e Beta, pelo amor e pela força inestimáveis.

Ao Leo, meu professor (do direito internacional e da vida).

À minha família, em especial, Tio Flávio, Tia Gude, Ria, Luis Henrique e Lila por me lembrarem sempre da importância de ter raízes. Ao Tio Luiz, por ajudar a concretizar esse sonho.

Aos amigos de Ouro Preto, pela amizade sincera.

Aos amigos do CEDIN, Pedro, Luciana, Renata, Délber, Daniela, Marcela, Ana, Thiago, Fernanda, Izabel e Sr. Rodrigues, por tornarem os dias mais leves e por mostrarem, cotidianamente, o significado e a importância de trabalhar com verdadeiros companheiros.

Àqueles que compartilharam suas indagações e seus conhecimentos, sobretudo, Rodrigo Perpétuo e Gustavo Cezário. Aos que tão cordialmente comigo dividiram um pouco de seu trabalho, José Vicente Lessa e Álvaro Castelo Branco.

Aos funcionários da PUC pela atenção dispensada nesses anos.

“Encontraremos um caminho ou faremos um”

Ditado Latino

RESUMO

Esta dissertação analisa o fenômeno da inserção internacional dos governos não-centrais, nomeado cooperação descentralizada. O trabalho explora, sobretudo, como o direito interno brasileiro e o direito internacional vêm lidando com esta questão. A conjuntura internacional que começou a se delinear a partir de meados da segunda metade do século XX, mostrou-se propícia ao início da atuação internacional de governos subnacionais, os quais têm se utilizando de relações e acordos no âmbito externo para incrementar as políticas públicas regionais e locais. No Brasil, este fenômeno se intensificou nas últimas décadas, ainda que de maneira bastante heterogênea. Apesar da discrepância com que a cooperação descentralizada vem repercutindo entre os governos subnacionais brasileiros, parece bastante claro que se trata de um fenômeno importante que ecoa tanto no aparato institucional de tais governos quanto na esfera federal. É fato, contudo, que a prática da cooperação descentralizada tem se mostrado mais avançada do que a legislação sobre o assunto. A Constituição Federal Brasileira é categórica quanto ao monopólio da União para a atuação internacional, o que deixa pouca margem jurídica aos Estados membros e Municípios. Já o direito internacional remete às legislações nacionais para dispor sobre esta possibilidade. Nesse contexto, alguns esforços têm sido feitos no Brasil para buscar adequar a cooperação descentralizada ao aparato normativo existente e vice-versa. No entanto, são escassos os diálogos sobre esta perspectiva, tornando-se necessárias reflexões acerca do caminho a ser seguido pelo ordenamento jurídico brasileiro no tratamento da cooperação descentralizada.

Palavras-chave: Cooperação Descentralizada. Governos Subnacionais. Direito Internacional Público. Federalismo. Descentralização. Relações Internacionais.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the phenomenon of international insertion of non-central governments, called decentralized cooperation. It explores, mainly, how international law and internal Brazilian law are dealing with this matter. The international conjecture that started after the second half of XX century revealed itself propitious to the international activity of subnational governments which have been using the external arena to develop local and regional policies. Brazil has been experimenting this phenomenon in a very heterogeneous way. Although there is a discrepancy in the way subnational governments deal with decentralized cooperation it seems very clear that this is an important phenomenon which is reflected at the institutional display of such governments and at the federal government. However, the experience of decentralized cooperation has been much farther than the legislation concerning the subject. The Brazilian Federal Constitution is explicit to affirm the monopoly of the Union to foreign affairs what provides a narrow margin of juridically sustained action to State members and Municipalities. The International Law refers to national legislations to decide about this subject. In this context some endeavours have been made in Brazil in order to adjust the normative display to decentralized cooperation and vice-versa. However, the lack of discussions regarding the juridical aspect of this subject is noticeable what makes reflexions about the course of Brazilian ordainment regarding decentralized cooperation necessary.

Key-words: Decentralized Cooperation. Subnational Governments. Public International Law. Federalism. Descentralization. International Relations.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1 - Participação das cidades do MERCOSUL na Rede Mercocidades

TABELA 1.2 - Projetos em Execução por Agência Internacional

TABELA 1.3 - Projetos em Execução por Ente Federativo

TABELA 1.4 - Participantes em Redes por Total de Municípios

TABELA 1.5 - Relação de Portugal com a América Latina

TABELA 1.6 - Relação da Espanha com a América Latina

TABELA 1.7 - Órgãos Responsáveis pelas Relações Internacionais por Estado Membros

TABELA 1.8 - Órgãos Responsáveis pelas Relações Internacionais por Município

TABELA 1.9 - Municípios com Funcionário Responsável pelas Relações Internacionais

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACP	África, Caribe e Pacífico
AECT	Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AICE	Associação Internacional de Cidades Educadoras
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ARF	Assessoria de Relações Federativas
ARP	Assessoria de Relações Parlamentares
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Grupo Banco Mundial
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDB	China Development Bank
CDI	Comissão de Direito Internacional
CF	Constituição Federal
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CIDA	Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
CIDEU	Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CMC	Conselho Mercado Comum
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODESUL	Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudeste do Brasil
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos

CR	Comitê das Regiões
CRECENEA-Litoral	Comissão Regional do Nordeste de Argentina para o Comércio Exterior
EC	Emenda à Constituição
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FSE	Fundo Social Europeu
GMC	Grupo Mercado Comum
ICLEI	Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais
JBIC	Banco Japonês de Cooperação
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
KfW	Agência Alemã de Cooperação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Ministério do Planejamento
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
ODM	Objetivos do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
UE	União Européia
UNDESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNWTO	Organização Mundial do Turismo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
 CAPÍTULO I – O MOVIMENTO DE EXPANSÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS.....	 17
Parte I – O conceito de cooperação descentralizada.....	18
Seção I – Possíveis terminologias para a inserção internacional de governos subnacionais.....	19
Seção II – Perspectivas da cooperação descentralizada.....	20
 Parte II – Determinantes da cooperação descentralizada.....	24
Seção I – Fatores globais propulsores da cooperação descentralizada.....	24
1 – Globalização.....	25
2 – Processos de integração regional.....	32
A) União Européia.....	34
B) MERCOSUL.....	36
Seção II – Fatores domésticos propulsores da cooperação descentralizada.....	39
1 – Redemocratização e descentralização política: a Constituição Federal de 1988.....	40
2 – Os ajustamentos da economia brasileira e as consequências para Estados membros e Municípios	41
 Parte III – Panorama da cooperação descentralizada no Brasil.....	43
Seção I – Motivações e formas de atuação internacional dos governos subnacionais.....	43
1 – Econômicas.....	43
2 – Políticas.....	49
3 – Culturais.....	55
Seção II – Institucionalização da cooperação descentralizada	57
1 – Estados membros.....	57
2 – Municípios.....	59
Seção III – Constrangimentos à cooperação descentralizada.....	63
1 – Institucionais.....	63
2 – Políticos.....	66
 CAPÍTULO II – REPERCUSSÕES JURÍDICAS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.....	 70
Parte I – Relação da ordem jurídica brasileira com a cooperação descentralizada.....	71
Seção I – Pacto federativo.....	72
1 – Origem e características do federalismo.....	72

2 – Desenvolvimento do federalismo no Brasil.....	74
Seção II – As relações internacionais no âmbito da Constituição Federal de 1988.....	77
1 – Normas constitucionais.....	78
2 – Pareceres do Itamaraty.....	80
Parte II – Relação da ordem jurídica internacional com governos subnacionais.....	82
Seção I – Personalidade jurídica internacional.....	82
1 – Sujeitos reconhecidos pelo direito internacional.....	83
2 – A controversa demanda pelo alargamento no rol de sujeitos de direito internacional.....	84
Seção II – Cooperação descentralizada e federalismo: implicações para o direito internacional.....	85
1 – Capacidade para celebrar tratados.....	85
2 – Responsabilidade internacional e cooperação descentralizada.....	89
A) Responsabilização por descumprimento de acordo internacional concluído por governo subnacional autorizado constitucionalmente a agir no âmbito externo.....	90
B) Responsabilização por descumprimento de acordo internacional concluído por governo subnacional não-autorizado constitucionalmente a agir no âmbito externo.....	93
Seção III – Cooperação descentralizada e federalismo: implicações para o direito de integração.....	95
1 – União Européia.....	98
2 – MERCOSUL.....	100
 CAPÍTULO III – NORMATIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.....	 104
Parte I – Normatização da cooperação descentralizada em Estados Federais.....	105
Seção I – Experiências de federações que normatizaram a cooperação descentralizada.....	106
1 – Estados Unidos da América.....	106
2 – Argentina.....	109
3 – Suíça.....	112
4 – Alemanha.....	114
5 – Bélgica.....	116
6 – Áustria.....	118
7 – Federação Russa.....	119
8 – México.....	121
Seção II – Tendências da normatização da cooperação descentralizada em Estados Federais.....	124
1 – Forma de adequação do ordenamento jurídico.....	124
2 – Competências materiais.....	125
3 – Limites.....	126
Parte II – A busca de normatização da cooperação descentralizada no Brasil.....	127
Seção I – A recente busca de arranjos para adequação cooperação descentralizada ao paradigma constitucional brasileiro.....	127
1 – Proposta de Emenda à Constituição nº 475 de 2005.....	128

2 – Projeto de Lei Complementar nº 98 de 2006.....	131
3 – Protocolos Adicionais sobre Cooperação Descentralizada.....	133
4 – Leis Estaduais e Municipais.....	138
Seção II – As consequências da ausência de normatização.....	140
 CONCLUSÃO.....	 143
 REFERÊNCIAS.....	 144
 ANEXOS.....	 160

INTRODUÇÃO

A partir da Paz de Westphalia, em 1648, as relações internacionais tiveram como sujeitos primordiais os Estados soberanos, então, únicos possuidores de capacidade jurídica plena no âmbito internacional. Desde então, especialmente durante o século XX, vigorosas transformações no sistema internacional mitigaram a exclusividade dos Estados Nacionais como atores internacionais. O surgimento das organizações internacionais, assim como a criação de organizações não-governamentais, cuja relevância ultrapassou as fronteiras nacionais, fez tornar-se fática a existência de novos e importantes agentes neste âmbito.

Seguindo esta tendência, as últimas décadas têm testemunhado o aparecimento de relevantes atores no sistema internacional, quais sejam, os governos não-centrais ou governos subnacionais¹. Estes entes têm empreendido relações tanto entre si, quanto com Estados estrangeiros, organizações internacionais e não governamentais, criando laços, estabelecendo vínculos e, até mesmo, concluindo acordos. Diante deste contexto, fica evidente a necessidade de se explicar o movimento de expansão dos governos não-centrais no âmbito internacional. Uma transformação desta natureza, caracterizada pela inclusão de novos atores, faz-se de importância crucial para a exata compreensão do direito internacional e de sua dinâmica, já que implica em uma nova forma de Estados Nacionais e de Organizações Internacionais se portarem no âmbito externo e de se conceber as próprias relações internacionais. Da mesma maneira, entender a atuação internacional dos governos subnacionais passa pela apreensão da forma como um sistema jurídico nacional lida com esta nova faceta da internacionalização de seus entes.

Este trabalho discorrerá acerca do desenvolvimento da inserção internacional dos governos não-centrais, tendo como foco o caso do Brasil, especialmente em sua perspectiva jurídica. Para tanto, será feita, primeiramente, uma análise deste processo, buscando compreender as muitas facetas e formas que o caracterizam (Capítulo I). Feito isto, é preciso ponderar sobre como o direito nacional e o direito internacional apreendem este fenômeno (Capítulo II), o que permitirá, finalmente, uma apreciação dos esforços desempenhados e a serem realizados alhures e nacionalmente para comportar, juridicamente, este novo processo (Capítulo III).

¹ Academicamente, correta seria a utilização do termo “governos sub-estatais”, devido à diferenciação entre Estado e Nação. Contudo, pelo fato de estar consagrada na literatura – especialmente na latino-americana –, a expressão “governos subnacionais”, esta será usada no decorrer deste trabalho. Da mesma maneira, será utilizado o termo governos não-centrais, para referir-se a estes entes, em contraposição aos governos centrais.

CAPÍTULO I – O MOVIMENTO DE EXPANSÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A atuação dos governos não-centrais para além das fronteiras nacionais vem ganhando expressividade desde as décadas de 80 e 90, revelando-se como parte das mudanças estruturais que vêm ocorrendo no cenário internacional. Este capítulo se volta para a contextualização desse fenômeno, ao buscar compreender desde a sua nomenclatura até os motivos de seu desenvolvimento e seus contornos no Brasil. A idéia é que a apreensão deste processo em suas diferentes perspectivas sirva como instrumental para a próxima etapa deste trabalho, na qual será realizada uma apreciação jurídica deste fenômeno, pela ótica do direito internacional e do direito interno brasileiro.

Neste Capítulo, a primeira apreciação será acerca do conceito da cooperação descentralizada (Parte I), o qual vem sendo cunhado com alguma frequência para nomear esta forma de atuação. Nela, será realizada uma análise das diversas terminologias utilizadas para retratar o fenômeno da inserção internacional dos governos subnacionais (Seção I), as benesses e os problemas envolvidos com cada uma delas. Isto se faz necessário especialmente por se tratar este de um evento relativamente novo, sobre o qual os estudiosos e operadores da área ainda buscam consensos. A seguir serão estudadas as possíveis perspectivas do termo “cooperação descentralizada” (Seção II). Pretende-se com este item retratar os diferentes entendimentos sobre o que seja a cooperação descentralizada e traçar um conceito, o qual será utilizado no decorrer deste trabalho para o objeto de estudo proposto.

Em um segundo momento, serão analisados os fatores determinantes da cooperação descentralizada, ou seja, aqueles que podem ser julgados como causa deste processo (Parte II). Nesse contexto, inicialmente serão avaliados os fatores globais que serviram de propulsores (Seção I) e, posteriormente, os determinantes domésticos que auxiliaram seu desenvolvimento (Seção II). Entre os fatores globais, serão considerados tanto o processo de globalização (1) quanto a integração regional (2) como elementos chaves para a cooperação descentralizada. No que concerne à formação dos blocos econômicos regionais, serão apreciados o caso da União Européia (A), por sua vanguarda, e o Mercado Comum do Sul (B), pela relevância para o desenvolvimento deste fenômeno no Brasil. Quanto aos fatores nacionais os quais serviram de fomento à inserção internacional dos Estados membros e Municípios, será analisada a

importância tanto da recente democratização e relativa descentralização administrativa (1), quanto os ajustamentos feitos na economia nacional (2) a partir das mudanças econômicas mundiais, buscando-se perceber como tais fatos afetaram os governos subnacionais brasileiros.

Feito isto, será iniciada a avaliação dos contornos que a cooperação descentralizada vem tomando no Brasil (Parte III). Nesta parte, o primeiro objetivo será de apreciar os motivos que levam os governos subnacionais brasileiros a agir no âmbito internacional, assim como a forma como isso se dá (Seção I). Serão considerados três grupos de motivações e de ações: econômicos (1), políticos (2) e culturais (3). A seguir, será considerada a maneira como os governos não-centrais vêm lidando com a questão da atuação internacional na seara institucional (Seção II). Assim, será analisado como e se Estados membros (1) e Municípios (2) vêm preparando seu aparato governamental para a ação externa. Finalizando esse capítulo, serão ponderados dois dos constrangimentos à cooperação descentralizada no caso brasileiro (Seção III), quais sejam, os limites institucionais (1) e políticos (2). Como constrangimentos institucionais, serão avaliadas as questões relacionadas à dificuldade pragmática de Estados membros e Municípios instrumentalizarem a inserção internacional de seus entes. Com relação aos limites políticos, será analisada especialmente a posição do governo federal a este fenômeno, que desafia as concepções clássicas das relações internacionais.

Parte I – O conceito de cooperação descentralizada

Pelo fato de somente nas últimas décadas poder-se falar na inserção internacional dos governos subnacionais como um fenômeno concertado, ainda restam muitas dúvidas acerca da nomenclatura a ser adotada para determiná-lo. Nesse sentido, alguns importantes debates têm sido feitos tanto no meio acadêmico quanto entre os atores partes neste processo. Se por um lado, o consenso parece estar longe, por outro, tais discussões auxiliam na própria definição e contextualização do fenômeno.

Seção I – Possíveis terminologias para a inserção internacional de governos subnacionais

Quando a atuação internacional dos governos não-centrais começou a se delinear, o basco Panayotis Soldatos² cunhou a expressão paradiplomacia para designá-la. A ele se seguiram outros³, que perceberam este esforço como algo semelhante ao que é desenvolvido pelo Estado-Nação em suas relações internacionais devendo ser, por isso, considerado como um movimento paralelo à diplomacia estatal. A expressão se difundiu, mas não sem que críticas fossem feitas. Neste sentido, Iñaki Aguirre Zabala⁴ argumenta que seria compreensível chamar o fenômeno de pós-diplomacia, já que a lógica deste conduz para além da diplomacia e não como um movimento que caminha junto a ela. Na mesma direção dispõe Brian Hocking⁵. Segundo o autor, ao considerar este um movimento similar ao cunhado pelos Estados Nacionais, haveria uma redução de sua importância em uma analogia que subestimaria as peculiaridades desse processo. A própria caracterização do fenômeno, como poderá ser comprovado adiante, demonstra que a política externa desenvolvida pelos governos centrais de fato se diferencia em muito da ação externa dos governos subnacionais.

No Brasil, certos setores, principalmente do governo federal, vêm se utilizando dos termos “política externa federativa” ou “diplomacia federativa”. As expressões, contudo, carecem de possibilidade de generalização, o que as torna de difícil utilização no âmbito acadêmico. Trata-se este de um fenômeno mais comum em Estados Federais, contudo, tal fato não exclui a existência deste processo em Estados Unitários ou Regionais. Ao cunhar, portanto, uma

² SOLDATOS, Panayotis, An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units**. Hans Oxford. Claredon Press, 1990.

³ Nesse sentido: PRIETO, Noé Cornago. O Outro Lado do Novo Regionalismo Pós-Soviético e da Ásia-Aacífico In: **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004; CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito.; LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos). 111p.

⁴ Iñaki Aguirre Zabala, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, In: **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. ALDECOA, Francisco; KEATING Michael (orgs). Marcial Pons- Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000.

⁵ HOCKING, Brian. Regionalismo: uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 77-108.

terminologia que condiz apenas com federações, há uma redução de sua abrangência que não pode ser marginalizada ou subestimada.

Nos últimos anos, vem sendo utilizada com alguma frequência a denominação “cooperação descentralizada”. Trata-se de um termo que comporta diversas interpretações e que, devido à sua contemporaneidade, ainda não se encontra seu significado completamente assentado na literatura sobre o tema.

Seção II – Perspectivas da cooperação descentralizada

Uma das primeiras utilizações do termo “cooperação descentralizada” foi na IV Convenção de Lomé, de 1989, celebrada pela União Européia (UE) e por 71 países da África, Caribe e Pacífico, designados pela sigla ACP, sobre relações comerciais. A Convenção dispõe, em seu artigo 20⁶, sobre a importância de organizações privadas e públicas, que não o governo central, traçarem parcerias em prol do desenvolvimento. Tratava-se então, de um conceito bastante amplo, o qual vem sendo refinado ao longo do tempo.

Alguns anos depois, a Comissão Européia definiu a cooperação descentralizada como:

⁶ Lomé Convention - **Article 20:** In accordance with Articles 2, 3 and 13 and in order to encourage all parties from the ACP States and the Community which are in a position to contribute to the autonomous development of the ACP States to put forward and implement initiatives, cooperation shall also support, within limits laid down by the ACP States concerned, development operations put forward by economic, social and cultural organizations in the framework of decentralized cooperation, in particular where they combine the efforts and resources of organizations from the ACP States and their counterparts from the Community. This form of cooperation shall be aimed in particular at making the capabilities, original operating methods and resources of such parties available to the development of the ACP States. The parties referred to in this Article are decentralized public authorities, rural and village groupings, cooperatives, firms, trade unions, teaching and research centres, non-governmental development organizations, various associations and all groups and parties which are able and wish to make their own spontaneous and original contribution to the development of ACP States.

Convenção de Lomé – **Artigo 20:** De acordo com os Artigos 2º, 3º e 13, e com o intuito de encorajar todas as partes do ACP e da Comunidade, os quais estejam em posição contribuir para o desenvolvimento autônomo dos Estados do ACP a propor e implementar iniciativas, a cooperação deve auxiliar, dentro dos limites colocados pelos Estados do ACP concernentes, o desenvolvimento de operações propostas por organizações econômicas, sociais e culturais na estrutura da cooperação descentralizada em particular quando eles combinam esforços e recursos de organizações dos Estados do ACP e suas contrapartes da Comunidade. Esta forma de cooperação deve ser dirigida, sobretudo, para criação de capacidades, operação de métodos originais e recursos das partes disponíveis para o desenvolvimento dos países do ACP. As partes às quais se refere este artigo são as autoridades públicas descentralizadas, grupos rurais e urbanos, cooperativas, firmas, sindicatos, centros de pesquisa e estudo, organizações não-governamentais para o desenvolvimento, associações variadas e todos os grupos e partes que sejam capazes e desejarem fazer suas próprias contribuições originais e espontâneas para o desenvolvimento dos Estados do ACP. (tradução nossa)

*Uma nova abordagem da cooperação que busca estabelecer relações diretas entre instituições de representação local, além de estimular a capacidade dessas instituições para elaborar e executar projetos de desenvolvimento com participação direta da população, levando em consideração seus interesses e pontos de vista sobre desenvolvimento.*⁷

Conforme avalia Maria del Huerto Romero⁸, o conceito de cooperação descentralizada é ainda ambíguo, contendo interpretações tão diversas que podem prejudicar sua utilização. Em busca de uma maior precisão para o termo, Huerto propõe a análise de certas variáveis a ele relacionadas. Assim, a fim de perceber os diferentes vieses deste conceito, serão, a seguir, apreciados os agentes, a natureza da descentralização, os resultados e o alcance que podem estar nele envolvidos. Após serem considerados os diferentes pontos de vista pelos quais o termo “cooperação descentralizada” pode ser analisado, será possível determinar a perspectiva que se tem dele neste trabalho.

Ao se ponderar sobre descentralização, a concepção a respeito dos agentes da cooperação pode ser ampla ou restrita. No primeiro caso, parte-se do pressuposto de que ela seria levada a cabo por qualquer instituição que não seja o governo nacional⁹, o que, pragmaticamente, concerne tanto aos governos subnacionais, quanto às organizações da sociedade civil, tais quais organizações não-governamentais (ONGs), universidades e sindicatos. Tal classificação, que tenciona uma identidade ou ao menos semelhança entre a cooperação empreendida por qualquer organização que seja não o governo central, é criticada por alguns autores¹⁰ que percebem uma impossibilidade de analogia entre estes fenômenos. Segundo estes, a natureza permanente dos governos não-centrais, somada ao fato de caber eles, de acordo com os ordenamentos jurídicos nacionais, a gestão local e regional, diferencia-os de maneira definitiva das demais organizações da sociedade civil, não sendo possível, portanto, uma terminologia para pragmáticas tão distintas.

⁷ “A new approach to co-operation that seeks to establish direct relations with the bodies of local representation and to stimulate these bodies’ capacity to create and execute development projects with the direct participation of the population groups concerned, taking in consideration their interests and their points of view on development”. (COMISSÃO EUROPÉIA. **Decentralised Co-operation**. Objectives and Methods. Bruxelas: 26 de Nov, de 1992. tradução nossa)

⁸ ROMERO, Maria Del Huerto. Uma aproximación conceitual y contextual de la cooperación descentralizada. In: ZÚÑIGA, Víctor; ROMERO, Maria del Huerto (Orgs.). **Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina**. Valparaíso: 2004, p. 20.

⁹ Este foi o sentido adotado pela Convenção de Lomé IV, de 1989, conforme mencionado anteriormente.

¹⁰ Neste sentido, ver: HERTOES, E. J. **What Role for Local Authorities in Decentralised Cooperation under the Convention of Lomé?** (ECDPM Discussion Paper 8). Maastricht: ECDPM, 1999.

Assim, alguns buscam perceber a cooperação descentralizada em sentido mais restrito, compreendendo que esta seria estabelecida apenas pelos níveis das administrações públicas distintos dos governos e instituições centrais. Pierre Hafteck é um dos autores que se utiliza deste conceito afirmando que:

*Cooperação descentralizada consiste em uma relação substancial colaborativa entre governos subnacionais de diferentes países, visando um desenvolvimento local sustentável que implica em algumas formas de trocas e suportes conduzidas por estas instituições ou outros atores locais.*¹¹

É razoável a argumentação de que o termo não concede uma dimensão realmente concertada do fenômeno relativo aos governos não-centrais. A palavra descentralização não remete, necessariamente, à administração pública local ou regional, o que faz com que a interpretação mais ampla do processo de cooperação descentralizada – que inclui nela qualquer instituição/organismo que não seja o governo central de um Estado – seja a mais próxima de sua análise semântica¹².

Quanto à natureza da descentralização, a questão que se coloca concerne à participação ou não de governos centrais e organismos internacionais neste processo. Em alguns Estados Nacionais, como França e Espanha, tem-se por praxe que a cooperação deve ser empreendida apenas pelos governos não-centrais passando por estes e por ONGs – que atuam algumas vezes na execução das políticas públicas. Em outros Estados, além dos governos locais e regionais e das ONGS, também são parte importante os governos centrais e os programas empreendidos pelos organismos internacionais. A América Latina possui alguns exemplos interessantes neste sentido, de participação de governos locais em políticas desenvolvidas pela Comissão Européia¹³.

No que se relaciona aos resultados advindos da cooperação descentralizada, por algum tempo prevaleceu a interpretação de que se tratava esta de uma relação feita entre doadores e receptores. Com a percepção de que os papéis de doador e receptor não são estanques, ou seja,

¹¹“Decentralized Cooperation consists in substantial collaborative relationships between sub-national governments from different countries, aiming at sustainable local development, implying some form of exchange or support carried out by these institutions or other local based actors.” (HAFTECK, Pierre. An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping. In: **Public Administration Development**: 2003. p. 336. tradução nossa).

¹² Nesse sentido, argumenta Pierre Malé que o termo mais adequado seria cooperação descentralizada pública (Malé, Jean Pierre. **Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública**. Disponível em: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-192.pdf>. Acesso em 15 de Nov. de 2008).

¹³ São exemplos os Programa Urb-AL, de cooperação descentralizada, e o Programa @lis, para desenvolvimento da sociedade de informação, ambos tendo como partes a União Européia e a América Latina.

aquele que possui conhecimento acumulado ou recursos em um determinado âmbito pode não tê-los em outro, passou-se a considerar que a cooperação descentralizada tem o viés de associar as partes, no que Maria Huerto Romero chama de princípio do interesse mútuo¹⁴. Assim, o pressuposto atual deste processo, não em todos os casos, mas em grande parte deles, trata de ganhos mútuos para as partes do processo.

Já no que concerne ao alcance da cooperação descentralizada, coloca-se a questão sobre quais etapas seriam afetadas por ela. Discute-se se a cooperação estabelecida seria de cunho meramente financeiro ou se se trataria também das tomadas de decisão envolvidas no processo, da execução do projeto aventado ou de todo o ciclo referente a ele. Faltam discussões profundas a este respeito que tragam marcos conceituais mais precisos sobre o alcance da cooperação. Contudo, parece claro, pelo atual status deste processo, que a cooperação descentralizada tende a ser multisetorial, envolvendo os diversos âmbitos de ação de seus agentes, assim como diferentes fases dos projetos desenvolvidos.

Percebe-se, assim, que a nomenclatura “cooperação descentralizada” tem seus limites para designar a atuação internacional de governos subnacionais devido à grande margem existente para diferentes interpretações. Para que fosse realmente coerente, abarcando somente a ação dos governos não-centrais e sua natureza internacional, a expressão mais plausível seria provavelmente “cooperação pública descentralizada internacional”, esta significando uma das muitas formas de cooperação descentralizada. Reconhecendo as vicissitudes relacionadas à utilização do termo e o fato de ele expressar apenas uma parte de um fenômeno mais amplo, não há como deixar de constatar seu crescente uso e difusão nos últimos anos no Brasil, especialmente pelos protagonistas deste fenômeno, quais sejam, os Municípios e os Estados membros¹⁵. Além dos governos não-centrais, os mais recentes documentos do governo federal relacionados à temática, intitulam-na “cooperação descentralizada”, apesar de, como foi dito anteriormente, certos setores ainda preferirem o termo “política externa federativa”.

Atentando-se para estes fatos, a terminologia utilizada para o objeto deste trabalho será “cooperação descentralizada”, compreendida como o processo de internacionalização dos

¹⁴ ROMERO, Maria Del Huerto. Uma aproximación conceitual y contextual de La cooperación descentralizada. In: ZÚÑIGA, Víctor; ROMERO, Maria del Huerto (Orgs.). **Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina**. Valparaíso: 2004, p. 44

¹⁵ No sentido de firmar a terminologia “cooperação descentralizada” direcionaram-se as discussões da Reunião Preparatória para o Fórum de Secretários de Relações Internacionais, realizada em novembro de 2007, assim como o Fórum de Secretários de Relações Internacionais, ocorrida em Porto Alegre em fevereiro de 2008.

governos subnacionais, o qual pode ser empreendido de maneira direta ou indireta, ou seja, com ou sem participação do governo federal, por meio de acordos formais ou informais através da associação e colaboração com governos nacionais e subnacionais estrangeiros, instituições e organismos estrangeiros e internacionais. Importa, portanto, que em uma das pontas deste processo haja um governo não-central que atue além das fronteiras nacionais. As intenções desta cooperação variam, mas tendem a ser, em última instância, o desenvolvimento regional e local.

Parte II – Determinantes da cooperação descentralizada

A inserção internacional dos governos subnacionais não é um fenômeno monocausal. Diversas são as motivações que explicam tal ação. Nesta parte do trabalho, serão analisadas as causas deste processo, separando-as em duas vertentes, os fatores globais e os domésticos, para o caso brasileiro. Trata-se esta de uma divisão meramente metodológica, já que estas são variáveis que se influenciam mutuamente.

Seção I - Fatores globais propulsores da cooperação descentralizada

Entre os fenômenos internacionais que levam à cooperação descentralizada há um consenso em meio aos autores¹⁶ acerca da importância de certos eventos. Neste sentido, são recorrentes as referências sobre a relevância da globalização e da integração regional em blocos

¹⁶ Nesse sentido, ver: BARRETO, Maria Inês. **A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10, 2005, Santiago, Chile, 18 – 21 out 2005, 14 pgs; RODRIGUES, Gilberto Marcos A. . A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 441-462; ROMERO, Maria Del Huerto. Poder Local y Relaciones Internacionales en Contextos de Integración Regional El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 403-440; KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 49-76.

econômicos para o início e para o desenvolvimento da inserção internacional dos governos subnacionais.

1 – Globalização

As relações internacionais fazem parte da política antes mesmo da inauguração dos Estados soberanos, com os Tratados de Westphalia no século XVII¹⁷. A relação entre estruturas políticas autônomas homólogas remonta à Antiguidade. Contudo, não há consenso sobre a fase em que se inicia o chamado processo de globalização, compreendido como uma intensificação das relações que perpassam as fronteiras nacionais especialmente no que concerne à dimensão econômica mundial e que também envolve questões culturais, tecnológicas, financeiras, políticas e ideológicas. Atualmente, duas são as correntes mais fortes que buscam explicitar o início deste processo: tratar-se-ia a globalização de um fenômeno advindo da fase do mercantilismo, no final do século XV ou de um evento relativamente novo, iniciado após a II Guerra Mundial, tendo ganhado força especialmente a partir das décadas de 70 e 80. O que diferencia, basicamente, as duas percepções é a consideração da intensificação das interações transnacionais ocorridas desde o fim do século XX como parte de um processo mais antigo, iniciado no final da Idade Média e começo da Idade Moderna, ou como um fenômeno sem precedentes.

Para os que analisam a globalização como um evento iniciado no século XV¹⁸, ela estaria intimamente relacionada ao advento do próprio sistema interestatal. A partir da formação dos Estados Nacionais europeus, houve um equilíbrio de poder entre os países, conseqüente tanto da definição dos territórios a serem ocupados pelas então monarquias européias quanto da afirmação da igualdade jurídica entre os Estados. Este equilíbrio, somado à centralização do poder estatal nas mãos dos reis, possibilitou o desenvolvimento do mercantilismo e, com ele, o início da colonização de territórios e da busca de novos mercados consumidores para os produtos nacionais.

¹⁷ VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. In: **Lua Nova**, São Paulo: Cedec, v. 46, 1999. p. 07.

¹⁸ Nesse sentido, ver: BATISTA JR., Paulo Nogueira. “Mitos da Globalização”. In: **Estudos Avançados**, n. 32. São Paulo, USP, 1998. (125-186); CASTANHO, Sérgio. Globalização, Redefinição dos Estados Nacionais e seus Impactos. In: **Globalização, Pós-Modernidade e Educação**. LOMBARDI, José Claudinei (Org). Ed. Autores Associados. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador: UnC, 2001. p. 13-37.

A partir destas práticas, ocorreu a expansão econômica e cultural da Europa a qual seria, por esta perspectiva, a primeira fase de um processo que perduraria até os dias de hoje com novas facetas condizentes ao contexto do século XXI.

Já os que tendem a perceber a globalização como um novo evento¹⁹, compreendem que somente após da II Guerra Mundial, mais especificamente a partir das décadas de 70 e 80, consolidou-se de maneira latente e jamais vista anteriormente o aprofundamento dos fluxos transnacionais. Neste sentido, a globalização seria decorrente de reformas estruturais e de interações inéditas ocorridas no sistema internacional e não apenas mais uma etapa de um fenômeno típico do sistema interestatal.

Independentemente da época em que se considere o começo da globalização, o fato é que as últimas décadas testemunharam algumas alterações verdadeiramente importantes no sistema internacional. É considerada parte desta mudança cabal, a criação e o desenvolvimento de organizações internacionais e de blocos econômicos que confirmam a diluição da distinção entre assuntos domésticos e internacionais. Questões como segurança, crescimento econômico e desenvolvimento, até bem pouco tempo atrás tratadas apenas no nível nacional, agora se tornaram temáticas relevantes para a agenda internacional. Da mesma maneira, os grandes avanços tecnológicos levados a cabo a partir da II Guerra Mundial tiveram um importante papel na intensificação das relações internacionais. Assim, a aceleração dos fluxos de informação e a diminuição das distâncias pelos avanços nos setores de telecomunicações e transportes permitiram um novo arranjo dos sistemas produtivos e financeiros no mundo, relativizando a importância dos territórios.

Ao mesmo tempo em que estas mudanças ocorriam no sistema internacional, importantes transformações aconteciam no interior dos Estados Nacionais. Durante a década de 70, deu-se início à remodelação do papel estatal. Desde o término da II Guerra Mundial, em 1945, as idéias keynesianas de intervenção do Estado na economia e de participação efetiva da máquina pública assistencialista na sociedade estiveram em voga. Duas crises petrolíferas (1970 e 1973), déficits comerciais, entrave do crescimento da economia dos países mais desenvolvidos do mundo e os conseqüentes problemas sociais advindos da estagnação estiveram, durante a década de 70, no

¹⁹ Ver a esse respeito: VIGEVANI, Tullo. Ciclos Longos e Cenários Contemporâneos da Sociedade Internacional. In: **Lua Nova**. São Paulo: Cedec, v. 46, 1999. p.05-55.

centro da discussão sobre uma necessária mudança da postura dos Estados Nacionais diante da nova realidade que se desenhava então.

A crise do padrão de acumulação que se sustentava desde a década de 40 deu lugar, então, ao retorno do Liberalismo. A desregulamentação econômica e menor intervenção estatal significaram uma alternativa estratégica para o capitalismo em crise e uma possibilidade de recuperação para os Estados Nacionais, que recuaram como provedores de serviços sociais tornando-se assim menos deficitários e mais dinâmicos porque mais enxutos²⁰.

Portanto, há dois movimentos que ocorrem, não coincidentemente, de forma paralela. Um, de intensificação das interações internacionais e de redefinição da idéia de território, o que possibilita a atuação de atores eminentemente domésticos e, até então, incipientes ou não-atuantes no sistema internacional como partes desta seara. Outro movimento, de diminuição do papel dos Estados Nacionais, que leva a uma nova divisão das responsabilidades entre estes, a iniciativa privada e os governos não-centrais devido à perda da capacidade dos governos nacionais de atuarem como promotores do desenvolvimento.

Neste contexto, ainda na década de 70, tornou-se relevante a atuação de entes não-estatais na cena externa, tais quais as ONGs e grandes empresas, as quais passaram a influenciar a ação dos Estados Nacionais doméstica e internacionalmente. A atuação internacional dos governos subnacionais é iniciada logo após este período, sobretudo, a partir da década de 80. Assim, em um cenário de transformação da atuação dos Estados Nacionais, os poderes locais encontraram no sistema internacional uma possibilidade para agir nesta nova conjuntura. O início da cooperação descentralizada foi, portanto, parte de um processo maior, que atingiu todo o sistema interestatal e que inclui também atores não estatais. Não se tratou de um fenômeno consciente e planejado, mas de uma resposta tanto à abertura da cena externa para novos atores quanto da necessidade de buscar meios alternativos para suprir as demandas internas, as quais, com o enxugamento do aparato estatal, passaram ser providas com menor intensidade pelos governos centrais.

Ao se iniciar este processo, com a atuação de ONGs e multinacionais e, pouco depois, com os governos não-centrais, somado ao decréscimo da atuação doméstica dos governos

²⁰ Ver a esse respeito: FUKUYAMA Francis. **Construção de Estados, governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro, Rocco, 2004. 168 páginas.

centrais, ocorreu o que se convencionou chamar de crise do Estado Nacional²¹. A questão colocada a partir então se relacionava, por um lado, ao impacto da globalização econômica na jurisdição territorial do Estado-Nação²² e por outro lado, à incapacidade de o aparato estatal, tal qual estruturado desde o fim da II Guerra Mundial, responder à conjuntura que se impunha. Ambas as perspectivas tocam em um mesmo ponto, de questionar-se se a crise da década de 70 e o avanço da globalização estariam levando a uma erosão das competências e da importância do Estado Nacional tanto domesticamente como no sistema internacional.

A literatura sobre o tema perpassa análises que vão desde a completa desconsideração do Estado Nacional como ator central neste momento histórico²³, até aquelas que o percebem como principal promotor deste processo²⁴. Apreciações menos extremadas e mais matizadas entendem esta fase como de uma necessária re-definição do papel do Estado-Nação e do significado da soberania estatal²⁵.

Trata-se a soberania de um conceito histórico²⁶, construído em função do tempo e do espaço, passando, portanto, por transformações desde as primeiras considerações teóricas sobre o tema até os dias atuais. Contudo, desde a famosa definição dada por Jean Bodin, em 1576²⁷, de soberania como sendo o poder absoluto e perpétuo de uma República, um elemento permaneceu intacto, qual seja, o da existência de uma autoridade suprema. Contudo, é fato que em épocas diversas, essa autoridade seja praticada de diferentes formas²⁸.

O fato é que, a partir da diminuição do papel dos Estados Nacionais, seja na arena doméstica ou externa, alguns autores, tendendo a questionar o próprio Estado como ator relevante neste novo contexto, argumentam que está ocorrendo um eclipse da soberania, conforme defende Nicola Matteucci:

²¹ FORJAZ Maria Cecília Spina. Globalização e crise do Estado Nacional. In: **Revista de Administração de Empresas** (FGV), São Paulo, v. 40, 2000. p. 38-50.

²² SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 373-402.

²³ OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-Nação**: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996, p. 5.

²⁴ BATISTA JR. Paulo Nogueira (entrevista). In: **Estudos Avançados**: Nação, nacionalismo e globalização Universidade de São Paulo. v. 22, n. 62, jan./abr. 2008

²⁵ FORJAZ Maria Cecília Spina. Globalização e crise do Estado Nacional. In: **Revista de Administração de Empresas** (FGV), São Paulo, v. 40, 2000. p. 40.

²⁶ De PAULA. Vera Cecília Abagge. Aspectos do relativismo da soberania: contribuição ao estudo. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná**. Curitiba, v. 33, jan, 2000. p. 121-146.

²⁷ BODIN, Jean. **Les six livres de la République**. Reimpressão da 12ª edição (1593). Paris, Librarie Artheme Fayard, v. I, 1986.

²⁸ MATTEUCCI Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: UnB. V. 2, 2000, p. 1179.

[...] com a crise do Estado Moderno, [este] não [é] mais capaz de se apresentar como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional. Para o fim deste monismo contribuíram ao mesmo tempo, a realidade cada vez mais pluralista das sociedades democráticas, bem como o novo caráter dado às relações internacionais, nas quais a interdependência entre os diferentes Estados se torna cada vez mais forte e mais estreita, quer no aspecto jurídico e econômico, quer no aspecto ideológico. Está desaparecendo a plenitude do poder estatal, caracterizada justamente pela soberania; por isso, o Estado acabou quase se esvaziando e quase desapareceram seus limites.²⁹

A tese que afirma o obscurecimento da soberania estatal parece, contudo, não atentar para a dinamicidade do conceito ora em análise. Assim, ao invés de repensá-lo dentro do novo modelo do sistema interestatal que se desenha, a corrente simplesmente tende a rejeitar a existência da soberania, ou seja, de uma autoridade suprema do Estado no atual cenário.

A tese contrária a esta desconsidera que o sistema presente mitigue o papel do Estado Nacional. Ela igualmente rejeita que o conceito de soberania deva ser repensado, fazendo-o, contudo, por motivos diametralmente opostos à corrente anterior:

A ideologia da "globalização" é especialmente enganosa quando associada à idéia de que está em curso na economia mundial um declínio do Estado e das suas possibilidades de intervenção nos domínios econômico e social. Não por acaso, essa associação é muito comum. Na origem, a ideologia da "globalização" é um desdobramento do "neoliberalismo" e está impregnada de Estadofobia. [...] É certo que houve desregulamentação de mercados, remoção de barreiras ao comércio internacional, acordos multilaterais e regionais de liberalização comercial, eliminação de controles sobre os movimentos internacionais de capital e programas importantes de privatização de empresas públicas. Mas a participação do Estado na economia, que já vinha crescendo de forma expressiva e contínua desde a Primeira Guerra Mundial, continuou a aumentar no período mais recente [...]

O predomínio ideológico do chamado neoliberalismo – que apesar do prefixo constitui uma tentativa de restaurar o ideário econômico do século XIX –, não chegou a modificar de maneira significativa e duradoura a dimensão do Estado na grande maioria das economias desenvolvidas. Não chegou sequer a interromper a tendência de aumento do peso do governo, medido por indicadores agregados, como a relação entre a despesa e a receita públicas e o PIB. O exame dos dados macroeconômicos das economias desenvolvidas indica que há uma enorme distância entre o discurso "neoliberal" e a realidade dos países onde essa ideologia teve origem".³⁰

²⁹ MATTEUCCI Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: UnB. V. 2, 2000. p. 1187.

³⁰ BATISTA JR., Paulo Nogueira. "Mitos da Globalização". In: **Estudos Avançados**, n. 32. São Paulo, USP, 1998. p. 153.

Negar que venha ocorrendo uma transformação basilar no sistema interestatal nas últimas décadas parece bastante simplista. O cerne do argumento daqueles que defendem que o papel do Estado não precisa ser repensado no atual contexto passa, fundamentalmente, pelo questionamento acerca da real existência do processo de globalização. Para tanto, são utilizados dados numéricos que confrontam a idéia de avanço dos fluxos internacionais e da participação dos Estados Nacionais na economia mundial. Faz-se preciso apreender, contudo, que, independentemente de questões quantitativas, a mudança que vem ocorrendo no sistema internacional é essencialmente qualitativa. Nesse sentido, o que tem se modificado na estrutura mundial é a forma como os Estados Nacionais atuam, sua real capacidade de autonomia na tomada de decisão e a maneira como outros atores vêm participando de uma arena até bem pouco tempo exclusivamente estatocêntrica. Parece claro, portanto, que o Estado Nacional enfrenta uma nova fase de sua existência, a qual passa por uma necessária redefinição de seus atributos e de sua capacidade de atuação. De fato, as demandas e os problemas com os quais os estes se deparam atualmente não podem ser solucionados de maneira satisfatória sem a cooperação com outras nações, com os governos subnacionais ou mesmo com outros agentes não-estatais³¹.

Isso não significa que este seja o fim da idéia de soberania ou que o Estado Nacional esteja deixando de ser um ator relevante. O que vem ocorrendo é uma mudança paradigmática de quais sejam os atores partes do sistema internacional. Neste sentido, a teoria da interdependência complexa, desenvolvida a partir da década de 70, auxilia na compreensão sobre o que vem ocorrendo com o sistema internacional e, especificamente com o papel dos Estados Nacionais neste processo. Robert Keohane e Joseph Nye escreveram, em 1977, o livro *Power and Interdependence*³² com o objetivo de analisar estas mudanças advindas da política mundial. A teoria desenvolvida confrontou as perspectivas até então reinantes³³ as quais, grosso modo, percebiam, como únicos atores preponderantes do sistema internacional, os Estados Nacionais, os quais se pautariam exclusivamente pelas questões de segurança e poder em sua ação internacional. Partindo deste contexto, o propósito dos teóricos da interdependência complexa foi que esta se tornasse um instrumento analítico para explicar de forma mais adequada o novo cenário que se

³¹ MARIANO, Karina Lilia Pasquariello ; MARIANO, Marcelo Passini . Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC/Editora UNESP/FAPESP, 2005, p. 132.

³² KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 3ª ed. New York: Longman, 2001. 334p.

³³ Nesse sentido se desenvolveram as teorias realistas de relações internacionais. Ver a esse respeito: WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Nova York: McGraw Hill, 1979, 251 p.; MORGENTHAU, Hans; THOMPSON, Kenneth W. **Politics among nations**. Nova York: McGraw Hill, 1993, 419 p.

desenhava, levando em consideração tanto a mudança dos atores quanto dos temas existentes no cenário internacional.

Dessa forma, a teoria considera que existem diversas conexões internacionais, as quais não acontecem somente através dos Estados Nacionais, mas por múltiplos canais de interação formais ou informais. Isto significa dizer que, segundo Keohane e Nye, não existe neste ambiente de interdependência, apenas um ator relevante. O Estado Nacional não se coloca sozinho no sistema internacional, ele influencia e é influenciado por diversos outros. A principal consequência deste fato é que as temáticas tratadas pela agenda internacional tangenciam diferentes perspectivas já que não só questões estatais a constituem. Assim, assuntos como desenvolvimento local, ampliação da democracia, meio ambiente, comércio internacional e direitos humanos também passaram a constar da agenda internacional devido à participação de outros agentes.

De acordo com esta teoria, as interações entre os diversos atores da cena internacional levam, claramente, a custos recíprocos. Tais custos não são necessariamente simétricos, conscientes ou benéficos e têm como consequência principal a própria interdependência entre os atores. Este fenômeno afeta a dinâmica da política mundial e o comportamento dos Estados Nacionais em uma ação cíclica, já que as ações governamentais influenciam, da mesma maneira, os padrões de interdependência. O principal resultado da interdependência para os Estados Nacionais é a relativa perda de autonomia.

Portanto, as transformações do sistema internacional levam de fato à reconstrução da autonomia dos Estados Nacionais, sobretudo, no momento de tomada de decisão, mas não ao fim de sua importância ou de sua soberania. A participação dos governos não-centrais no sistema internacional é parte deste amplo processo de redefinição do papel do Estado Nacional e das relações internacionais que implicam em novas formas de cooperação e em novas demandas ao poder local a partir de uma maior descentralização das competências estatais.

As consequências práticas da globalização para os governos subnacionais são extremamente favoráveis a uma maior atuação destes no âmbito externo. Assim, podem ser citadas, por exemplo, as ondas de migração, que fazem com que os governos locais se deparem com formas de culturas cada vez mais diversas em um mesmo território. Os governos não-centrais passam a ter de lidar com diversidades culturais e lingüísticas que tornam mais prováveis os estreitamentos de laços com instituições e governos estrangeiros. Da mesma forma, a expansão

das empresas multinacionais levou os governos subnacionais a desenvolverem políticas voltadas para a internacionalização econômica, preparando sua população e seu território para a chegada de investimentos estrangeiros.

Tais fatores ainda devem ser somados à mudança de perspectiva dos organismos internacionais quanto ao papel dos governos não-centrais para a solução de problemas que se caracterizam como preocupações globais, tais quais, pobreza, meio ambiente, trabalho, direitos das crianças e das mulheres. A percepção de que os níveis regionais e locais precisam ser incluídos como parte da resposta a estas questões levou a uma consideração maior destas esferas nos esforços das agências e organizações internacionais para minimizá-las. Nesse contexto, durante a década de 90, a ONU ³⁴ empreendeu grandes conferências que serviram como propulsoras para que os governos subnacionais e, sobretudo, os poderes locais pudessem firmar-se na cena internacional, como a Eco/92, Habitat/96 e a World Summit for Children. Seguindo esta mesma direção, em 2000, as Nações Unidas lançaram os Objetivos do Milênio (ODM) com a finalidade de elevar o desenvolvimento, sobretudo, nos países subdesenvolvidos e ampliar o bem-estar social³⁵. Tem sido bastante claro o anseio da ONU para envolver os governos não-centrais neste processo, partindo-se do pressuposto de que sem o auxílio destes, a possibilidade de consecução de fato dos Objetivos ficaria bastante comprometida³⁶.

2 – Processos de integração regional

Os processos de integração também têm se mostrado como importante instrumento de fomento para a intensificação da cooperação descentralizada. Trata-se, a integração, de mais uma faceta da progressiva interdependência construída no sistema internacional e os governos

³⁴ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004. p. 441.

³⁵ O escopo dos ODM é de, até o ano de 2015, erradicar a extrema pobreza e a fome; proporcionar educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater o HIV/ AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

³⁶ Entre as principais iniciativas que comprovam esta perspectiva dos ODM estão a realização de seminários “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Governos Subnacionais” e a criação da “Rede Objetivos do Milênio América Latina e Caribe”, a qual agrega cidades que se comprometeram com os Objetivos.

subnacionais têm sido afetados diretamente por este fenômeno. A explicação para a relação estreita entre os processos de integração regional e a cooperação descentralizada está, em parte, naquilo que os teóricos chamam de *spillover*³⁷, termo que pode ser compreendido como “derramamento”. Assim, o *spillover* significa que o processo levado a cabo pelos Estados Nacionais, neste caso, de integração com seus homólogos formando blocos econômicos, é repetido pelos governos não-centrais. Ao perceberem que a integração pode ser um modo positivo de agregar solidariedade social, intercâmbio de boas práticas, construção de consensos e ganhos de produtividade, os governos subnacionais tendem a fazer o mesmo que os Estados Nacionais, dentro de suas possibilidades e atribuições. Além disso, a participação dos governos locais e regionais na integração interestatal tem sido tratada como um passo para a ampliação e o aprofundamento da democratização na implementação dos blocos. Permitir que as subunidades estatais sejam parte, de alguma maneira, do processo de integração, seria uma forma de dar uma visão de autêntica cidadania aos blocos, já que esta parte da instância mais próximas das demandas locais.

É perceptível o movimento recente dos blocos econômicos para a inclusão dos governos subnacionais como parte do processo de integração regional. Contudo, não se pode afirmar que se trata de um evento já maduro. Mesmo na União Européia, paradigma de integração, há ainda muito a avançar neste contexto. A seguir será analisada a forma como a UE tem lidado com a questão da participação dos governos subnacionais no âmbito da integração regional. A escolha do bloco como objeto de análise está relacionada exatamente ao fato de se tratar de um modelo de integração que, apesar das vicissitudes que ainda encontra, em muito pode contribuir aos demais processos. Posteriormente, será feito um exame do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)³⁸, pela importância para o caso do Brasil.

³⁷ Nesse sentido: VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais – São Paulo e o contexto brasileiro. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21 n. 62. São Paulo, Out. 2006, p. 127-160. ³⁷ MARIANO, Karina Lilia Pasquariello ; MARIANO, Marcelo Passini . Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC/Editora UNESP/FAPESP, 2005, p. 131-160. BARRETO, Maria Inês. **A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10, 2005, Santiago, Chile, 18 – 21, 14 pgs.

³⁸ Apesar de ser patente a importância do MERCOSUL como principal âmbito de ação dos governos subnacionais brasileiros intra-bloco, não se trata do único processo de integração do qual os governos não-centrais brasileiros participam. A Organização dos Estados Americanos (OEA) possui uma instância para atuação dos governos subnacionais nomeada Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação do Cidadão (RIAD). A Rede, criada em 2001, tem realizado alguns esforços interessantes para o aprofundamento do

A) União Européia

Na esfera da UE, o princípio da subsidiariedade norteia a participação dos governos locais e regionais no bloco³⁹. O princípio se refere à imperatividade de que competências e atribuições sejam repartidas entre os diferentes âmbitos de governo. Com este pressuposto, citado em importantes documentos e Tratados da União Européia⁴⁰, foi delineada a participação dos governos locais e regionais no processo de integração como um instrumento de coesão regional. O processo de afirmação da relevância das regiões européias – como se convencionou chamar a dimensão subnacional da então Comunidade - para a integração continental começou a se desenhar a partir da Conferência da Cúpula de Paris, em 1972. Durante a Conferência, ficou decidida a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FEDER), que passou a operar em 1975, com o objetivo de diminuir as discrepâncias entre as regiões européias pertencentes à Comunidade.

Já em 1986, foi fundada a Rede *Eurocities*, que reúne as grandes cidades de Estados Nacionais partes do processo de integração. A rede tem por escopo o intercâmbio de boas práticas e a mobilização das cidades para a inclusão das temáticas urbanas na agenda da UE. Apesar de manter um diálogo constante com a Presidência do bloco e com seus países-membros, a *Eurocities* não é parte da estrutura da União Européia, tendo, por isso, papel relativamente pequeno nas políticas implementadas no âmbito do processo de integração.

De forma mais contundente, a participação dos governos subnacionais na UE foi tratada a partir do Tratado de Maastricht, de 1992, que estabeleceu, em seu artigo 198a⁴¹, o Comitê das Regiões (CR). O Comitê é, assim, parte estruturante do bloco, o que permite que os governos

diálogo sobre a importância do processo de descentralização, embora o grau de ação dos governos brasileiros seja bem menor do que no caso mercosulino.

³⁹ Ver, nesse sentido, STUART, Ana Maria. Unidades subnacionais e integração européia: o caso do Comitê das Regiões. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004. p. 109-158.

⁴⁰ Entre os documentos estão, o Projeto de Tratado sobre a União Européia, elaborado pela Comissão Européia em 1975, Carta Européia de Autonomia Local do Conselho da Europa (1985), Carta Européia da Autonomia Local (1997), Tratado de Maastricht (1992), Tratado de Amsterdã (1999).

⁴¹ Artigo 198a - É instituído um comitê de natureza consultiva composto por representantes das coletividades regionais e locais, adiante designado por “Comitê das Regiões”.

não-centrais se façam representar diretamente, não mais por meio dos Estados Nacionais ou por sua população. O CR é formado por representantes de poderes regionais e locais⁴², sendo dividido em comissões responsáveis por assuntos específicos⁴³.

O órgão tem caráter consultivo, sendo associado ao Comitê Econômico e Social (CES), que também possui este viés. A principal atribuição do Comitê é, assim, a emissão de pareceres que buscam influenciar a UE na solução de questões e encaminhamento de políticas públicas que tangenciem os planos locais e regionais. A Comissão Europeia, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu são obrigados a consultar o CR sempre que tomarem decisões que envolvam temas relacionados à coesão política e social, infra-estrutura transeuropeia, saúde, educação, cultura - tal qual estabelecido pelo artigo 118 a do Tratado de Amsterdam⁴⁴. Além disso, é facultado ao Comitê emitir opiniões por sua própria iniciativa⁴⁵.

O fato é que, apesar de se constituir como um avanço para o processo de integração regional, a participação dos governos subnacionais por meio do CR ainda é bastante limitado. Parte da dificuldade de atuação reside na diversidade de formas assumidas pelos Estados Nacionais no continente europeu. No âmbito do Comitê, convivem representantes de atores que possuem graus de autonomia extremamente diversos com relação aos respectivos Estados Nacionais, como Länders, Regiões e Municípios. Com isso, a percepção de cada um desses sobre o papel, o alcance e a independência do CR varia muito.

Além disso, outro obstáculo para uma participação mais efetiva dos governos subnacionais na UE relaciona-se ao fato de sua função ser, desde a criação, resguardada apenas para fins consultivos. A impossibilidade de decidir de fato sobre questões de interesse dos

⁴² Os representantes são divididos por país, de acordo com o Tratado de Maastricht, totalizando 222 membros eleitos por 4 anos.

⁴³ São eles: coesão territorial, política econômica e social, desenvolvimento sustentável, cultura, educação e pesquisa, questões constitucionais, governança europeia, liberdade, segurança e justiça, relações internacionais e cooperação descentralizada.

⁴⁴ **Artigo 118** – (...) o Conselho deliberará por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões, nos seguintes domínios: - segurança social e proteção social dos trabalhadores, proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho, representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, incluindo a co-gestão, sem prejuízo do disposto no nº 6, condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território da Comunidade, contribuições financeiras destinadas à promoção do emprego e à criação de postos de trabalho, sem prejuízo das disposições relativas ao Fundo Social.

⁴⁵ MEDEIROS, Marcelo de A. Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do comitê das regiões. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 162

governos locais e regionais levou a um esvaziamento do Comitê nos últimos anos⁴⁶. Somado à atribuição consultiva, há o fato de o órgão relacionar-se, devido à sua competência, de acordo com os artigos 120⁴⁷ e 148⁴⁸ do Tratado de Amsterdã, respectivamente, ao FEDER e ao Fundo Social Europeu (FSE), fundos relativamente pouco representativos para o orçamento da União Européia. Isto significa que o poder de influência do Comitê é marginalizado com relação aos fundos de maior relevância da UE, como, por exemplo, os fundos estruturais.

Conclui-se que apesar de a dimensão subnacional ter sido incorporada pelo processo de integração europeu, tem-se ainda um caminho longo a percorrer para uma participação mais efetiva dos governos locais e regionais no bloco. Não se pode, contudo, desprezar o avanço já concretizado ou a força do Comitê como instrumento de pressão dos governos não-centrais, o que contribui para que a integração seja mais um instrumento de fomento para a cooperação descentralizada na Europa.

B) MERCOSUL

Ao se analisar o caso da participação dos governos subnacionais no contexto integração do Mercado Comum do Sul, percebe-se que, apesar de ainda menos maduro do que o processo desenvolvido no âmbito europeu, o caminho é similar. É preciso, no entanto, considerar que a criação do bloco tem algumas características bastante peculiares. Além da importância econômica que a integração tem para os Estados partes, no caso mercosulino, o bloco também

⁴⁶ A Alemanha foi um dos principais Estados que advogou pela existência do Comitê das Regiões, em grande medida devido à pressão dos Länder. Atualmente, contudo, a participação dos Länder alemães no órgão é considerada bastante baixa. As explicações para esta ausência variam da frustração devido à persistência do papel consultivo do CR (STUART, Ana Maria. Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do Comitê das Regiões. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 139) à decepção pela inclusão dos governos locais no mesmo órgão representativo dos governos regionais, o que teria tornado o Comitê lento e pouco efetivo (MEDEIROS, Marcelo de A. Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do comitê das regiões. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, pp. 166-167)

⁴⁷ **Artigo 120** - (31) As decisões de aplicação relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional serão tomadas pelo Conselho, nos termos do artigo 189º-B, e após consulta ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões

⁴⁸ **Artigo 148** (ex-artigo 125º) - O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251º e após consulta ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões, adotará as decisões de aplicação relativas ao Fundo Social Europeu.

surgiu como uma forma de consolidar as democracias recém-inauguradas e mitigar algumas divergências bilaterais históricas no cone sul. Da mesma maneira, o processo de integração tem o condão de permitir uma inserção mais dinâmica do bloco no sistema internacional, já que concede mais peso aos Estados envolvidos.

Há uma evidente preponderância das questões econômicas no bloco, no entanto, é fato que novos assuntos vêm tomando cada vez mais espaço na agenda mercosulina, especialmente aqueles relacionados ao desenvolvimento local e à participação de novos atores, não-estatais, no processo de integração. Neste contexto, o MERCOSUL vem discutindo acerca da necessidade de permitir-se um maior protagonismo dos governos subnacionais no bloco. Assim, em novembro de 1995, foi assinada a Ata de Fundação da Rede Mercocidades pelos prefeitos de algumas cidades⁴⁹. A idéia central no processo de construção e de desenvolvimento da Rede é de que as cidades são um elemento central no desenvolvimento das regiões e dos países, devendo, portanto, ser efetivamente incluídas no processo de integração.

Do ponto de vista prático, a Rede Mercocidades, que pretendia incluir os governos locais na discussão da integração regional, iniciou suas atividades de maneira um tanto quanto excludente. Em um primeiro momento, a Rede permitia a participação apenas de cidades com mais de 500 mil habitantes. Tal parâmetro excluía a grande maioria das localidades do bloco, especialmente de países com taxas demográficas relativamente baixas, como Paraguai e Uruguai. Por isso, a partir de 2002, foi permitida a entrada de cidades de Estados partes, independentemente do número de habitantes. Outro complicador no início da Mercocidades foi o fato de a Rede não ter contado com importantes cidades do MERCOSUL, como Buenos Aires e São Paulo, o que, então, foi fator de abrandamento do peso que a instituição poderia ter tido desde sua criação. No entanto, é fato que a Rede significou um avanço importante no que concerne à participação das unidades subnacionais no bloco, como pode ser percebido pela tabela 1.1 que mostra a participação e o aumento gradativo de participação das cidades mercosulinas no bloco.

⁴⁹ Foram fundadoras da Rede Mercocidades as cidades de Assunção, Rosário, Córdoba, Salvador, La Plata, Montevideu, Brasília Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba e Rio de Janeiro. Atualmente, a Rede agrega cerca de 200 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia e Peru, onde vivem mais de 80 milhões de habitantes.

TABELA 1.1
Participação das cidades do MERCOSUL na Rede Mercocidades

Estado Nacional	Total de Cidades Membros em 2007	Número de adesões a partir de 2000	Aumento (%)
Argentina	60	27	81,82
Brasil	64	38	146,15
Chile	12	7	140
Paraguai	20	17	566,6
Uruguai	16	12	300
Bolívia	4	1	33,3
Peru	2	2	---

Fonte: Adaptado de PRADO, Débora Figueiredo Barros do. 2007.

Apesar da relativa expansão da Mercocidades, havia ainda a necessidade do desenvolvimento de mecanismos para representação dos governos não-centrais na estrutura jurídica e institucional do bloco. Atendendo-se a esta demanda da Rede, foi criada, em 2000, Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI)⁵⁰, sem dúvida, o maior resultado advindo da existência das Mercocidades. Tratou-se a REMI do primeiro espaço decisório das cidades na estrutura do MERCOSUL. Em 2004, a Reunião foi substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). A criação tem como objetivo o estímulo “[d]o diálogo e [d]a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul”⁵¹.

O Foro é constituído por dois comitês, um representativo dos Municípios e outro dos Estados federados, Províncias e Departamentos, e tem como principais funções, de acordo com seu documento constitutivo, a representação dos governos subnacionais no MERCOSUL por meio de sua estruturação como espaço de articulação e a ação conjunta dos governos locais e regionais do bloco. Além disso, constitui-se como órgão propositor de medidas destinadas à coordenação de políticas relacionadas à agenda dos governos locais e regionais cuja importância está em representar “o consenso dos governos locais e com isso, podem exercer certa pressão

⁵⁰ Resolução 90/00 do GMC; Decisão 59/00 do CMC.

⁵¹ Decisão 41/04 do CMC.

política e influenciar o resultado de negociações de instâncias decisórias do MERCOSUL”⁵². Pragmaticamente, trata-se o Foro de um órgão com a função primordial de formular recomendações de caráter não-vinculativo ao Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do MERCOSUL. Não há hipótese de obrigatoriedade de consulta ao Foro, como ocorre com o Comitê das Regiões no caso europeu, o que definitivamente diminui a participação da instituição nos processos decisórios do bloco.

Percebe-se, portanto, que assim como no caso da UE, o MERCOSUL também incorporou a dimensão subnacional de seus Estados Nacionais. De uma maneira mais rasa, mas, ainda sim, fornecendo instrumental para que os governos locais e regionais sejam atores do cenário internacional. O que falta claramente para o aprofundamento da participação dos governos não-centrais neste cenário é, além da colocação do processo de integração como assunto de efetiva relevância para as agendas nacionais dos Estados partes do MERCOSUL, que o bloco possa contar com meios de compensação que amenizem as discrepâncias internas, como fundos de compensação, de investimentos e de reconversão produtiva⁵³, os quais servem como fomento à integração subnacional.

Seção II – Fatores domésticos propulsores da cooperação descentralizada

A cooperação descentralizada começou a se desenvolver no Brasil a partir da década de 1990. Entre os fatores que fomentaram este processo, podem ser citados o processo de redemocratização do país que trouxe consigo a Constituição Federal da República de 1988 (CF/88) e, com ela a descentralização política brasileira, que se insere no quadro mais amplo de descentralização da América Latina e os novos contornos da economia nacional.

⁵²GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. **Municípios Brasileiros na Rede Mercocidades**: Segurança Jurídica às Ações Internacionais. 2008. 192 f. Dissertação (mestrado) Ano de Obtenção: 2008. Universidade Católica de Santos, UNISANTOS. Programa de Pós-Graduação em Direito.

⁵³MARIANO, Marcelo Passini ; BARRETO, Maria Inês.. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/Editora UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004. p. 28.

1 – Redemocratização e descentralização política: a Constituição Federal de 1988

Os processos de redemocratização e de descentralização política estão diretamente relacionados no Brasil, assim como em grande parte da América Latina⁵⁴. No caso nacional, estes fenômenos foram coroados pela Constituição Federal de 1988, a qual trouxe, em seu texto, dispositivos para normatizar tais processos, auxiliando, indiretamente no incremento da cooperação descentralizada.

A CF/88 teve como um de seus pontos categóricos a abertura para a participação cidadã nos processos decisórios, incorporando tanto a relevância da busca pelo consenso quanto a necessidade de participação das minorias. Além disso, a Constituição trouxe considerável descentralização administrativa e política por meio de uma relativa repartição tributária e da ampliação da divisão de competências entre os entes federativos⁵⁵. Há, assim, uma maior autonomia de Estados membros e Municípios com relação à União, já que estes passaram a possuir uma maior margem de manobra com relação aos seus orçamentos e maior número de competências privativas e concorrentes.

Tem-se, portanto, a partir de 1988, um Estado Nacional no qual, por um lado o povo participa efetivamente da política pátria e, por outro, os poderes regionais e locais estão fortalecidos. Estudos sugerem que esta combinação seria um fértil terreno para a propagação da cooperação descentralizada: democracia e federalismo⁵⁶. A possibilidade de participação popular no Brasil levou a sociedade civil a expor e exigir suas demandas aos governantes e, a partir da fixação de novas competências para os entes federados, que ficou conhecida como redefinição do

⁵⁴ Nesse sentido: FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Santiago: CEPAL; 2003. 34 p; SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. In: **Dados** (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001. p. 513-560. Há, contudo, autores que argumentam que a descentralização política no Brasil iniciou-se antes da redemocratização, sendo um fenômeno inerente ao período militar. Nesse sentido: ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, 1996. p. 44-66.

⁵⁵ Conforme se analisará no Capítulo II, não há que se imaginar que tal divisão de competências significou uma real descentralização do federalismo no Brasil, o que houve foi simplesmente um avanço quanto ao aprofundamento do pacto federativo, se comparado ao período anterior, da ditadura militar.

⁵⁶ Nesse sentido: VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: **Cadernos CEDEC**, São Paulo, v. 80, p. 12-29, 2006.

pacto federativo, os governos subnacionais precisaram articular novas formas de consecução das questões que agora passaram à sua alçada. A maneira como a cooperação descentralizada se desenvolve, especialmente no que concerne ao intercâmbio de boas práticas e troca de tecnologias, fez com que ela se tornasse uma alternativa estratégica para o atendimento das demandas políticas e sociais a partir de então dirigidas aos governos estaduais e municipais.

2 – Os ajustamentos da economia brasileira e as conseqüências para Estados membros e Municípios

Seguindo os caminhos da economia mundial e da crise do Estado desenvolvimentista na década de 70, a economia brasileira também passou por um período de importantes ajustes, sobretudo durante a década de 80. O processo de redemocratização do país e a descentralização, portanto, caminharam *pari passu*, aos ajustamentos da economia nacional para se inserir na nova onda do liberalismo. Assim,

Na virada da década de 70 para a década de 80, assistiu-se à ruptura do padrão de financiamento público e a uma profunda e progressiva crise fiscal, diminuindo sobremaneira a capacidade da União de articular as esferas subnacionais de governo e costurar pactos inter-regionais de poder.⁵⁷

Como parte da adequação ao novo contexto, foi iniciado pelo governo federal um intenso processo de desregulamentação da economia, de privatização das empresas que se encontravam nas mãos do Estado Nacional e de abertura ao capital estrangeiro, retirando, em grande medida, os mecanismos protetivos das economias dos entes subnacionais em condições mais desfavoráveis quanto aos seus sistemas produtivos. Na prática, isto significou, da mesma forma como vinha ocorrendo no âmbito mundial, uma redução do Estado Nacional nos assuntos domésticos e uma maior abertura para a cena internacional.

Há, portanto, nesse período, a diminuição de atuação da União nos âmbitos econômico e financeiro, a qual resulta na existência de um vácuo a ser preenchido por meio a atuação tanto da iniciativa privada quanto dos Estados membros e Municípios. Destarte, as expectativas então

⁵⁷ AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. In: **Ensaio**. FEE - Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, n. 2, 1994. p. 323.

depositadas nos governos estaduais e municipais precisariam ser de alguma forma compensadas por uma atuação mais contundente destes no que se refere à atração de investimentos. Nesse contexto, a exploração de oportunidades propiciadas pelo ambiente externo aparece como uma alternativa extremamente relevante para o enfrentamento das questões que então se colocavam⁵⁸.

A alavancada mais drástica deste processo para os governos estaduais ocorreu particularmente durante a década de 90, quando:

*o governo federal adotou um conjunto de medidas destinadas a melhorar os resultados fiscais dos governos subnacionais. Elas incluem a ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos estados*⁵⁹.

Uma das conseqüências mais importantes deste processo foi a chamada guerra fiscal entre Estados membros⁶⁰ e também entre Municípios. Os governos não-centrais passaram, então, a conceder incentivos para que empresas se instalassem em seus respectivos territórios, como forma de compensar a parcela do orçamento perdida seja com a privatização das empresas estatais estaduais e com a nova política fiscal. Em um contexto no qual os fluxos internacionais encontravam-se prontamente desenvolvidos, a busca por empresas multinacionais tornou-se um dos meios para o desenvolvimento regional e local⁶¹. Assim, a inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros foi de maneira contundente marcada pela guerra fiscal ocorrida neste período, já que, a partir desse fato, o sistema internacional passou a ser percebido como uma ferramenta viável para fomentar as políticas desenvolvidas regional e localmente.

⁵⁸ BARRETO, Maria Inês. Dimensões Recentes da Gestão Estratégica de Governos Subnacionais: Inserção Internacional e Integração regional. Seminário: **O Estado Contemporâneo na Economia Mundial**, 2001, Rio de Janeiro. Disponível em: www.redem.buap.mx/word/2001barreto.doc. Acesso em: 21 de agosto de 2008.

⁵⁹ GIAMBIAGI, Fabio e RIGOLON, Francisco. A Renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In: **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Ed. BNDES, 1999, p. 113

⁶⁰ Maria Inês Barreto nota que em outros momentos históricos os estados membros brasileiros já haviam feito uso da prática da guerra fiscal, tal como em meados da década de 60, com a reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (BARRETO, Maria Inês. Dimensões Recentes da Gestão Estratégica de Governos Subnacionais: Inserção Internacional e Integração regional. Seminário: **O Estado Contemporâneo na Economia Mundial**, 2001, Rio de Janeiro. Disponível em: www.redem.buap.mx/word/2001barreto.doc. Acesso em: 21 de agosto de 2008)

⁶¹ Uma das frentes mais famosas da guerra fiscal ocorreu no âmbito da indústria automotiva entre 1996 e 2001, com a instalação da Ford na Bahia; Mitsubishi em Goiás; Mercedes-Benz e Fiat Iveco em Minas Gerais; Chrysler, Renault e Audi-Volkswagen no Paraná; Volkswagen e Peugeot-Citroen no Rio de Janeiro; General Motors e Navistar Rio Grande do Sul; Honda, Toyota e Land Rover em São Paulo (DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. In: *Revista de Sociologia e Política*, nº 18, Jun/2002, p. 99)

Parte III – Panorama da cooperação descentralizada no Brasil

A cooperação descentralizada vem se constituindo como um fenômeno pouco homogêneo no Brasil no que concerne aos atores que dela participam. Enquanto alguns governos subnacionais vêm se destacando nessa seara, outros ainda não vislumbram o sistema internacional como uma perspectiva plausível para fomento das políticas públicas regionais e locais. Há, contudo, certos padrões que podem ser apreendidos deste movimento.

Seção I – Motivações e formas de atuação internacional dos governos subnacionais

Existe certo consenso na literatura acerca das causas da busca pela inserção dos governos não-centrais na cena internacional. Michael Keating⁶² foi um dos primeiros a definir os três grupos gerais de motivações, os quais se adéquam quase inteiramente ao caso brasileiro. De acordo com o autor, as causas da cooperação descentralizada seriam econômicas, políticas e culturais, dependendo claramente das demandas locais e regionais, assim como da percepção dos governantes sobre as possibilidades existentes no sistema internacional.

1 – Econômicas

Conforme analisado anteriormente, as motivações econômicas para a inserção internacional dos governos subnacionais está relacionada, particularmente, à diminuição do papel do governo federal na esfera pública. Buscando, portanto, ampliar os horizontes das economias e dos financiamentos às políticas estaduais e municipais, os governos não-centrais têm agido,

⁶²KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, pp 54-58.

sobretudo, na busca de financiamentos internacionais e investimentos diretos, fomento à exportação e incentivo ao turismo.

Há até bem pouco tempo, os financiamentos internacionais eram seara explorada quase exclusivamente pelo governo federal brasileiro. O aumento da capacidade de endividamento dos governos subnacionais a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal e da reestruturação de seus desempenhos fiscais permitiu que este quadro mudasse. Nesse contexto, tornou-se corriqueira a visita de governadores e prefeitos a bancos e agências internacionais a fim de buscar financiar projetos regionais e locais.

Os financiamentos internacionais a projetos de âmbito regional e local no Brasil, provindos de fontes oficiais tais quais organismos multilaterais e agências bilaterais de Desenvolvimento são feitos de maneira formal com participação do governo federal e aprovação do Congresso Nacional. Este processo de captação de recursos externos de fontes oficiais é coordenado pelo Ministério do Planejamento (MP), por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). Como regra, os financiamentos externos concedidos a Estados membros e Municípios são avalizados pela União⁶³. Neste sentido, para que um financiamento internacional seja conferido a governos não-central, ele deve ser recomendado pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), do Ministério do Planejamento, que elabora as diretrizes desta temática no Brasil.

Os requisitos mínimos para a recomendação da COFIEEX a um financiamento externo são dispostos pelo artigo 4º⁶⁴ do Decreto nº 3502 e relacionam-se tanto à necessidade de que o projeto a ser financiado seja compatível com as diretrizes do governo federal quanto com a capacidade de endividamento da entidade que será beneficiada com o financiamento. No caso específico de Estados membros e Municípios, as recomendações da COFIEEX condicionam-se, adicionalmente, ao atendimento dos requisitos enumerados pelo artigo 6º⁶⁵ do mesmo documento,

⁶³ As raras exceções estão dispostas nas Resoluções nº 2.515/98 e nº 2.790/00 do Banco Central.

⁶⁴ **Artigo 4º** - O atendimento dos seguintes requisitos mínimos condicionará as recomendações da COFIEEX: I - compatibilidade do projeto com as prioridades do Governo Federal; II - compatibilidade do financiamento externo com as políticas do Governo Federal; III - compatibilidade do projeto com as metas fiscais do setor público; IV - avaliação dos aspectos técnicos do projeto; V - avaliação do desempenho da carteira de projetos em execução do proponente mutuário e do executor.

⁶⁵ **Artigo 6º** - Nos casos de Estados, Municípios e suas entidades e de empresas públicas ou de sociedade de economia mista, inclusive as federais, as recomendações da COFIEEX estarão condicionadas, adicionalmente, ao atendimento dos seguintes requisitos específicos: I - existência de capacidade de pagamento e de aporte de contrapartida do proponente mutuário, apurada pelo Ministério da Fazenda; e II - avaliação do cumprimento do contrato de renegociação da dívida entre o proponente mutuário e a União e do programa de ajuste fiscal a ele associado, quando existirem.

os quais buscam reafirmar a necessidade de comprovação da capacidade de os governos subnacionais arcarem com os compromissos assumidos a partir da concessão dos recursos.

Desde a segunda metade de 2005, pode ser observada uma demanda crescente de empréstimos externos por parte dos Municípios brasileiros, relacionadas, sobretudo, à progressiva recuperação da capacidade de endividamento dos governos locais, às necessidades de financiamento crescentes nos setores social e de infra-estrutura, à carência de oferta de crédito interno para projetos de infra-estrutura e à busca por taxas de juros mais baixas⁶⁶. Este aumento na demanda fez surgirem constrangimentos importantes para o financiamento externo municipal. A mais importante e criticada vedação à possibilidade de realização de operações de crédito externo por Municípios vem da Resolução nº 294 da COFIEX. De acordo com ela,

*Somente serão considerados pela comissão os pleitos de operação de crédito externo de interesse de municípios, com garantia da União, que atendam aos seguintes critérios: (i) população superior a cem mil (100.000) habitantes, de acordo com informação atualizada fornecida pelo IBGE. Neste caso, levar-se-á em consideração uma margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada (...).*⁶⁷

A discussão levantada a partir da Resolução refere-se, especialmente, ao fato de ela somente permitir que os Municípios com mais de 100 mil habitantes contratem financiamento internacional – 90 mil habitantes se considerada a margem de tolerância⁶⁸. A vedação imposta pela Resolução do Ministério do Planejamento retira de 95% dos Municípios brasileiros a possibilidade de buscar financiamentos externos. Percebe-se que os critérios utilizados para a criação de normas acerca do financiamento externo a Municípios segue, muitas das vezes, parâmetros técnicos que visam avaliar a real capacidade de endividamento destes entes. Contudo, normas como a que descredencia os Municípios de pequeno e médio porte, levam a uma

⁶⁶ Ministério do Planejamento e Gestão - Secretaria de Assuntos Internacionais. **O Financiamento Externo do Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Desenvolvimento**. Disponível em: http://portal.cnm.org.br/sites/8800/8875/download/2_dia/MP-FinanciamentoExternoMarchadePrefeitos2008CarlosLampert.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2008.

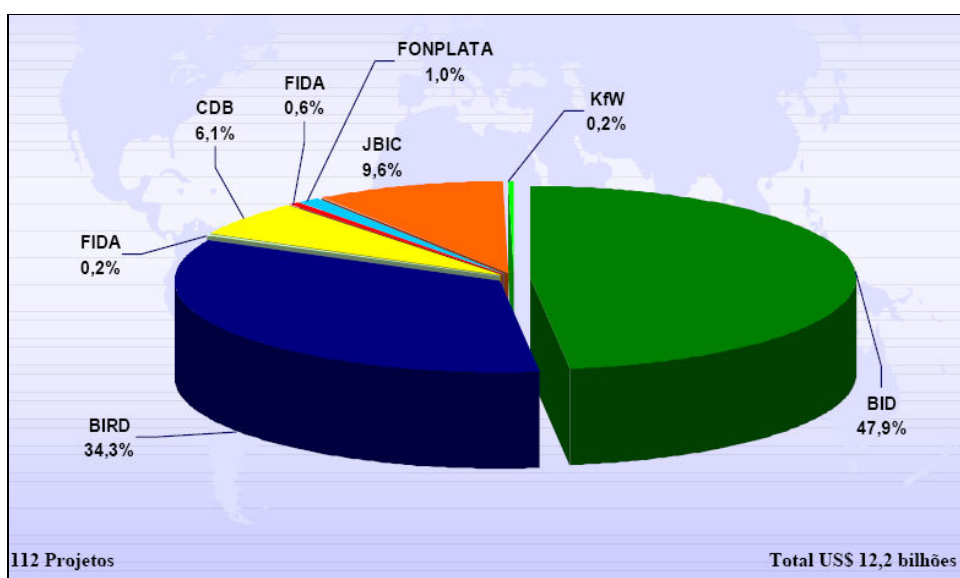
⁶⁷ Resolução Nº 294, de 18 de setembro de 2006 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Assuntos Internacionais

⁶⁸ Há, atualmente, um Projeto de Decreto Legislativo que objetiva sustar a Resolução nº 294. De acordo com o Projeto, a competência para dispor sobre operações de crédito externo dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios cabe ao Senado Federal. Neste âmbito de competência incluir-se-iam a concessão de garantias, limites e condições de autorização. Ainda segundo o Projeto, a COFIEX não teria competência para estipular que os Municípios com menos de 100 mil habitantes sejam proibidos de buscar recursos externos com aval da União. Isto impediria que o Senado, instituição constitucionalmente designada para aprovar ou não o pleito dos Municípios, chegue a apreciar os pedidos e extrapolaria os deveres dos Ministros de Estado.

diminuição dos processos de financiamento externo e a uma possível diminuição do fluxo de financiamento ao Brasil com base em um parâmetro que não encontra qualquer base legal.

Conforme a tabela 1.2, os principais organismos multilaterais e agências bilaterais internacionais financiadoras de projetos no Brasil são Grupo Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Japonês de Cooperação (JBIC), a Agência Alemã de Cooperação (KfW), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), o China Development Bank (CDB) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

TABELA 1.2
Projetos em Execução por Agência Internacional



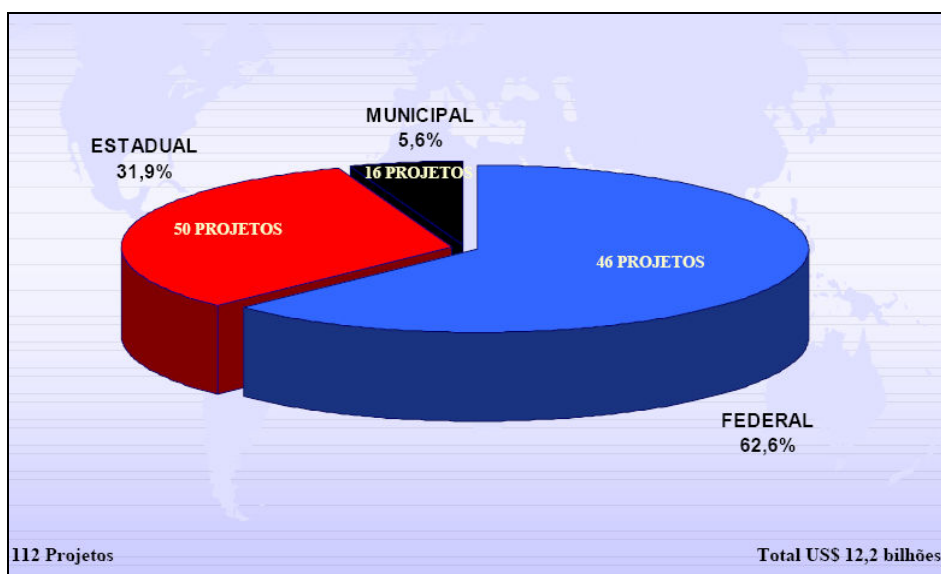
Fonte: Ministério do Planejamento e Gestão, abril de 2008

A maioria destas instituições concede financiamento aos governos subnacionais brasileiros. Os principais bancos que atuam no financiamento para governos estaduais e prefeituras são o BIRD⁶⁹, o BID⁷⁰ e JBIC⁷¹. A proporção dos projetos financiados por esfera de

⁶⁹Betim foi a primeira cidade da América Latina a assinar um acordo diretamente com o Banco Mundial, em julho de 2005. Desde então, vários são os projetos de governos municipais e estaduais brasileiros financiados pelo Banco. Em 2003, o BIRD divulgou a nova Estratégia de Assistência ao País (EAP) para o Brasil, que orientou o programa do Banco no país entre 2004 e 2007. O documento é claro ao definir que faz parte das suas políticas para este período “colocar mais ênfase sobre os governos municipais como importantes parceiros” (BANCO MUNDIAL. **Estratégia de Assistência ao País**. Washington, 2002. p. 13). Entre os que estão atualmente em andamento, podem ser citados: o Programa Municipal de Desenvolvimento Integrado, dos Municípios de Bagé, Uruguaiana, Pelotas e Santa Maria,

governo ainda é bastante assimétrica, como pode ser apreendido pela tabela 1.3, sobretudo em relação à participação dos Municípios.

TABELA 1.3
Projetos em Execução por Ente Federativo



Fonte: Ministério do Planejamento e Gestão, abril de 2008

Já no que concerne à atração de investimentos estrangeiros, a ação dos governos subnacionais tem sido feita, particularmente, por meio dos incentivos fiscais para as empresas multinacionais. Além disso, seguindo os preceitos para a inserção internacional, tem sido comum

todos no Rio Grande do Sul; o II Projeto de Combate à Pobreza (COOPERAR II) do Estado da Paraíba; Projeto de Ampliação da inclusão Social do Estado do Ceará; o Projeto de Sustentabilidade Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul; o Projeto de Aumento da Capacidade de Governança e de Qualidade de Vida de Município de São Luis; o Projeto Trens e Sinalização, do Estado de São Paulo; o Choque de Gestão, do Estado de Minas Gerais; o Programa Estadual de Transportes do Estado do Rio de Janeiro; o Projeto de Aumento da Capacidade de Governança e de Qualidade de Vida, do Município de Teresina; o Projeto Capibaribe Melhor, do Município de Recife; o Projeto de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte. Fonte: www.bancomundial.org.br.

⁷⁰ O BID financia atualmente, entre outros, no âmbito subnacional, o Programa PROCIDADES; o Projeto de Reabilitação de Rodovias do Estado de São Paulo; o Programa de Desenvolvimento Municipal da Prefeitura de Ponta Grossa, Rio Grande do Sul; a implementação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal; o Programa de Desenvolvimento Urbano Regional do Estado do Ceará; o Programa de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social da Cidade de Vitória; o Programa de Urbanização e Saneamento Ambiental da Cidade de Belford Roxo. Fonte: www.iadb.org.

⁷¹ Entre os projetos do JBIC com governos não-centrais, podem ser citados: Projeto de Eletrificação e Modernização do Trem Metropolitano de Fortaleza (Projeto Metrofor), Garantia ao Sindicato dos Bancos Japoneses pelo Financiamento da construção da Linha 4 do Metrô da Cidade de São Paulo. Fonte: www.jbic.org.br.

entre os governos estaduais e municipais a implementação de políticas urbanas que tornem tais territórios de fato atrativos ao capital externo. São exemplos dessas ações: suporte técnico, possibilidades de parcerias, marketing local e regional, flexibilidades regulatórias, políticas de incremento da mão de obra, revitalização de centros e áreas degradadas⁷². Com isso, os governos não-centrais buscam a dinamização de suas economias, com o desenvolvimento de novos setores econômicos que levam à criação de empregos e ao aumento da renda dos trabalhadores. Do mesmo modo, a instalação de empresas estrangeiras é responsável pelo advento de novas tecnologias que ampliam as possibilidades de expansão das economias locais.

Outro viés da atuação dos governos subnacionais tem sido o desenvolvimento de programas de fomento à exportação, para auxiliar no crescimento da indústria nacional local. Trata-se esta de uma maneira de unir a internacionalização privada e pública. Tal se dá por constituir-se como uma grande vantagem para as empresas já que, quando bem implementada, aumenta a produtividade, diminui a carga tributária, reduz a dependência das vendas internas, aumenta a capacidade inovadora, melhora a imagem da empresa, além de aperfeiçoar os processos industriais e os recursos humanos. Igualmente, para os Estados membros e Municípios, a exportação é um importante caminho para o desenvolvimento regional e local, já que incrementa o comércio, amplia o número de empregos e aumenta a renda da população.

As políticas públicas desenvolvidas para o incremento das exportações municipais e estaduais são relativamente simples. Elas tendem a se concentrar nos bancos de dados e informações colocados na internet, assim como em treinamentos voltados a cientificar empresários e pessoas ligadas ao setor produtivo sobre as vantagens da exportação e seus

⁷² Analisando o paradigmático caso do Paraná e do Município de São José dos Pinhais – semelhante a alguns outros exemplos de Estados membros e Municípios brasileiros - onde foi implementada a fábrica da Renault, Hipólita Siqueira de Oliveira relembra que coube ao Município: “isenção do IPTU, do ISS, da Contribuição de Melhorias, da Taxa Municipal de Licença de Localização e Funcionamento e quaisquer outras taxas municipais, pelo prazo de 10 anos. Todas as isenções também foram estendidas às subsidiárias e aos fornecedores da empresa que viessem se instalar neste Município. Juntamente com o Estado do Paraná, São José dos Pinhais ficou responsável pela doação de um terreno para a constituição do parque automotivo da Renault, com área não inferior a 2.500.000 m², livre de pessoas, coisas, construções, impostos e taxas, inclusive os incidentes sobre a transferência da propriedade. Deveria ser reservada ainda, uma área de 500.000 m² contígua ao terreno para futuras expansões da empresa, pelo prazo de 10 anos. Além disso, a realização das obras de organização, urbanismo, infra-estrutura e abastecimento do referido parque também ficaram a cargo deste Município e do Estado. Em contrapartida, a Renault se comprometeu apenas em: estabelecer sua sede social no Município de São José dos Pinhais; empreender a realização do investimento; fazer as modificações estatutárias necessárias para que o Fundo de Desenvolvimento Econômico participasse do capital da empresa; respeitar a legislação ambiental; e transferir à Renault do Brasil sua tecnologia, seus conhecimentos e assistência técnica”. (OLIVEIRA, Hipólita. Siqueira. Gestão Urbana e Investimento Industrial: Considerações Sobre o Parque Automotivo da Região Metropolitana de Curitiba. In: **Revista Gestão Industrial**. V. 01, N. 01, 2005. p 102.)

caminhos. Além disso, também têm sido importantes as viagens internacionais feitas por prefeitos e governadores a fim de dar visibilidade aos produtos locais e regionais e a presença em feiras de missões organizadas com intuito de ampliar as possibilidades de exportação⁷³.

Do mesmo modo, constitui-se como forma de inserção internacional por motivações econômicas a possibilidade de incentivo ao turismo. Apesar de ser reconhecido como um país com potencial turístico, o Brasil é apenas o 41º no ranking de destinos de turistas estrangeiros, segundo a Organização Mundial do Turismo⁷⁴ (UNWTO). Os governos de Estados membros e de Municípios vêm trabalhando, muitas vezes de forma independente do governo federal, para promover e divulgar seus territórios como destino para turistas estrangeiros⁷⁵. Além da propaganda usual, nos meios de comunicação, têm sido usados como instrumento de incremento do turismo, os acordos bilaterais informais com cidades estrangeiras⁷⁶, prevendo a realização de feiras para operadores do turismo e exposições tendo a cidade que pretende receber o turista como tema.

2 – Políticas

As motivações políticas⁷⁷ para a cooperação descentralizada têm tido sua importância ampliada nos últimos anos. Neste íterim, os governos subnacionais buscam ganhos bastante diversos como visibilidade, voz ativa em grupos que procuram se posicionar sobre as demandas dos governos não-centrais no sistema internacional, troca de experiências e de melhores práticas

⁷³ São exemplos de atuação nesse sentido, os Municípios de Santa Maria e Santo André, além da grande atuação dos Estados membros brasileiros, sobretudo, São Paulo, Bahia e Minas Gerais.

⁷⁴ UNWTO. **World Tourism Barometer**. Volume 6, N. 2, junho 2008. p.1-56. p. 13

⁷⁵ Bahia e Foz do Iguaçu são casos de governos subnacionais que têm se empenhado na divulgação de seus territórios para turismo de lazer e Belo Horizonte, no turismo de negócios.

⁷⁶ Nesse sentido dispõe o acordo realizado entre Belo Horizonte e Buenos Aires em 2007, que resultou na “Semana de Buenos Aires em Belo Horizonte” em setembro de 2007 e na “Semana de Belo Horizonte em Buenos Aires” em novembro de 2008.

⁷⁷ A concepção de “motivações políticas” nesse item deve ser compreendida em sentido lato, considerando-se tanto a possibilidade de a cooperação descentralizada servir às aspirações políticas de um governo ou governante, quanto à hipótese de ser instrumento de fomento às políticas públicas por estes desenvolvidas.

com outros atores e apoio técnico para o desenvolvimento das políticas públicas locais e regionais⁷⁸.

Relacionar-se com seus homólogos, assim como com instituições estrangeiras, fornece grande visibilidade aos que se propõem a essa empreitada. Assim, a cooperação descentralizada é utilizada como maneira de ter-se o reconhecimento internacional das políticas implementadas em um Estado membro ou Município⁷⁹. O prestígio conseguido em âmbito internacional pode, então, servir para o aumento dele também domesticamente⁸⁰. Nesse contexto, algumas cidades e regiões do mundo vêm se utilizando da inserção externa como forma de projeção política para movimentos nacionalistas e separatistas⁸¹. Não há, no Brasil, até os dias de hoje, notícia dessa forma de utilização efetiva da cooperação descentralizada o que resulta da inexistência de movimentos claros e bem estruturados com estes propósitos.

Um dos principais motores para a cooperação descentralizada no âmbito político é a possibilidade de utilização da arena internacional para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes. Desse modo, os governos subnacionais têm feito uso, sobretudo, das redes de cidades, dos acordos bilaterais com Províncias, Estados membros e Municípios estrangeiros e acordos com agências internacionais e do sistema ONU.

As redes de cidades⁸² têm sido um dos principais instrumentos de cooperação descentralizada dos Municípios brasileiros. Este dado pode ser percebido pela tabela 1.4 que

⁷⁸ O apoio técnico concedido por agências internacionais e governos estrangeiros, além de auxiliar no desenvolvimento de políticas pode também ser considerado, a rigor, como uma motivação econômica, já que reduzem os gastos dos governos subnacionais.

⁷⁹ Exemplo disso foi a política de orçamento participativo, primeiramente implementada em Porto Alegre, e reconhecida como *best practice* por várias cidades do mundo antes de ser assim considerada no Brasil.

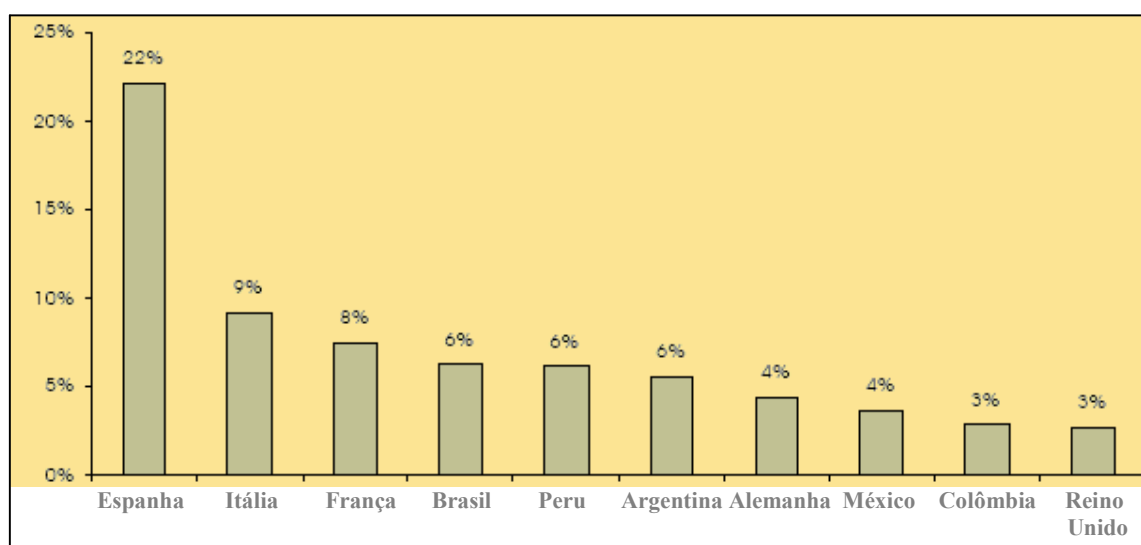
⁸⁰ Nesse sentido, os prêmios internacionais recebidos pelos governos ou governantes de Estados membros e Municípios têm desempenhado um papel bastante relevante ao serem utilizados domesticamente para comprovar a eficácia das políticas públicas. As repercussões do prêmio de 8º melhor prefeito do mundo, concedido pela World's Mayor, em 2008, ao então prefeito de Belo Horizonte o Prêmio de Alfabetização, ganho por Curitiba no mesmo ano, concedido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), são exemplos claros dessa forma de utilização da cooperação descentralizada.

⁸¹ O governo da Catalunha é um dos que têm feito uso da inserção internacional como forma de alavancar o movimento de afirmação da região como uma nação diversa do resto da Espanha (KEATING, Michael. *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 57) A este tipo de atuação externa dos governos subnacionais, é dado o nome de protodiplomacia (SEGURA, Caterina Garcia. *La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco*. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 211)

⁸² No âmbito das subunidades, o fenômeno das redes é particular dos Municípios, não sendo desenvolvido pelos Estados membros e Províncias.

estabelece, em porcentagens, a participação dos 5 Estados Nacionais da União Européia e da América Latina com maior número de Municípios membros de redes. O Brasil é, proporcionalmente, o Estado com maior número de Municípios afiliados a redes de cidades no continente latino-americano.

TABELA 1.4
Participantes em Redes por Total de Municípios



Fonte: Adaptada de CARDERELLO, Antonio; RODRIGUEZ, Jorge Rodríguez. 2006, p. 52

As redes internacionais de cidades cumprem um duplo papel: trata-se de um veículo que promove a necessidade de atenção a estes entes para além das fronteiras nacionais, além de conceder visibilidade dos Municípios na arena internacional. De acordo com Romero⁸³, as redes permitem a geração e utilização de economias de escala; o acesso a um volume crescente de informações; o intercâmbio de experiências e de tecnologias; o controle das atribuições, por meio do estabelecimento de regras mínimas do jogo; a melhoria da capacidade de negociação frente a organizações e empresas; o estabelecimento de posicionamentos diferenciados e a possibilidade de ter acesso a fontes alternativas de financiamento.

⁸³ ROMERO, Maria Del Huerto. Poder Local y Relaciones Internacionales en Contextos de Integración Regional El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004. p. 409.

As redes de cidades podem tratar de assuntos bastante específicos - como a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE)⁸⁴, o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU)⁸⁵ e o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI)⁸⁶ ou a Rede Cities for Mobility⁸⁷ – ou serem globais/regionais, agregando cidades de qualquer parte do mundo ou de uma região específica sem particularização de temáticas – caso da Rede Metropolis⁸⁸ e da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)⁸⁹. De forma geral, a ação delas ocorre por meio de encontros, seminários e workshops nos quais são discutidos temas de interesse das cidades membros, e transmitidas informações e técnicas sobre *best practices* no âmbito das políticas públicas municipais. Também ocorrem, no âmbito das redes, visitas técnicas e treinamentos com objetivo de desenvolver as capacidades dos funcionários locais.

Para os Municípios brasileiros, têm sido particularmente importantes a Rede Mercocidades e a Rede Urb-AL. A Mercocidades, com sua função de promover a integração latino-americana no âmbito municipal ao fomentar a cooperação e o intercâmbio entre as cidades, tem tido o crescente interesse das cidades brasileiras, tal qual apreciado anteriormente. Existência bastante peculiar é a do Programa Urb-AL de cooperação descentralizada da UE, que reúne cidades latino-americanas e européias na busca de soluções políticas para o avanço do bem-estar social local, formando a Rede Urb-AL. Desde 1995, mais de 700 coletividades locais já participaram do projeto, além de ONGs e associações. O programa passa tanto pelo intercâmbio de práticas consideradas exitosas quanto pelo financiamento de políticas públicas⁹⁰. O Brasil tem

⁸⁴ A AICE foi fundada em 1990, no Congresso Internacional das Cidades Educadoras, em Barcelona, e tem como principal intuito o fortalecimento das políticas educativas municipais.

⁸⁵ O escopo da instituição é de fomentar o desenvolvimento econômico e social das cidades latino-americanas.

⁸⁶ Trata-se de uma associação internacional de governos locais e organizações governamentais nacionais e regionais, que tem como objetivo o desenvolvimento sustentável.

⁸⁷ Foi criada em 2007 a rede de cooperação Cities for Mobility, sediada na Alemanha e que reúne cidades de todo o mundo e tem como objetivo transferir a experiência alemã nas questões referentes à mobilidade urbana

⁸⁸ A Metropolis tem por intuito representar as regiões e áreas metropolitanas em escala mundial.

⁸⁹ Trata-se a CGLU de uma rede internacional que agrega governos locais com o objetivo de estabelecer a cooperação e o intercâmbio destes entes ao redor do mundo. Além disso, trata-se de uma instituição que busca assegurar a representação política e institucional dos governos locais em organismos internacionais, partindo do pressuposto de que o aprofundamento da democratização do mundo passa por uma maior participação dos governos locais.

⁹⁰ A primeira fase do programa Urb-AL durou de 1995 a 1998 e contou com um orçamento de 14 milhões de euros. A segunda fase teve 39 milhões de euros de financiamento e perdurou entre 2001 a 2006. A terceira fase do projeto, que perdurará entre 2008 e 2011, despendará um montante total de 50 milhões de euros.

tido uma participação bastante ativa na Urb-AL,⁹¹ por meio da constante coordenação de Redes Temáticas e da apresentação de projetos.

Além das redes, os acordos bilaterais informais também têm servido como forma de troca de saberes acerca de políticas públicas. Existem, nesse âmbito, os acordos de irmanamento e os acordos de cooperação. O irmanamento entre cidades e entre Províncias tem como objetivo criar laços em diversos níveis entre áreas geográficas e políticas diferentes. Este tipo de programa foi primeiramente desenvolvido na Europa após a II Guerra Mundial, como uma forma de aproximar populações diversas com o ideal de buscar benefícios mútuos. Desde seu início, portanto, o cerne destes acordos são os intercâmbios: culturais, educacionais, colaboração econômica e na área de gestão pública. O fato é que, apesar do uso relativamente grande dos irmanamentos⁹², e da possibilidade de frutos que estes acordos podem gerar, a maioria deles permanece apenas no plano documental, sem consequências práticas. Em parte, isso se deve à falta de parâmetros para o acordo, o que faz com que lugares completamente díspares e sem um laço forte que os una.

Nos últimos tempos, os acordos de irmanamento vêm perdendo sua relativa importância para os acordos de cooperação. A diferença principal entre eles está no fato de os acordos de irmanamento tenderem, ao menos teoricamente, a ser permanentes, enquanto os de cooperação são de prazo mais curto, podendo visar tanto a uma parceria geral como a uma área determinada. Dentro dos acordos de cooperação entre Municípios, Estados membros ou Províncias as opções são vastas e podem ajustar-se à conveniência política de cada ente, assim, as áreas em que se

⁹¹ Entre os projetos de Municípios brasileiros que receberam financiamento e apoio da União Européia, por meio do Urb-AL, estão, o "Integração das áreas de saúde e de educação na prevenção do uso das drogas e infecção pela AIDS, "Participação voluntária na planificação, execução e controle social do Orçamento Participativo" (Prefeitura Municipal de Diadema); "Diminuição dos danos em mulheres viciadas (Prefeitura Municipal de Santo André); "Roteiros turísticos e patrimônio da Imigração Italiana" e "Projeto de valorização do turismo integrado à identidade cultural dos territórios" (Prefeitura Municipal de Caxias do Sul); "Internet: aperfeiçoamento pela democracia local" e "Inclusão social através de políticas intersectoriais" (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte); "Emprego e cidadania ativa para as mulheres"; "Centros locais de cidadania das mulheres como defensores da igualdade", "O acesso ao solo e a habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e da Europa" (Prefeitura Municipal de São Paulo); "Gestão da urbanização em cidades turísticas" (Prefeitura Municipal de Florianópolis); "Sistema Inter-municipal de Capacitação em Planificação e Gestão Local Participativa" (Prefeitura Municipal de Porto Alegre); "Manual de políticas públicas de saúde para o combate à pobreza e a melhoria da qualidade de vida" (Prefeitura Municipal Rio Grande da Serra); "Instrumentalizar as localidades para o combate à pobreza." (Prefeitura Municipal de Jacareí); "Orçamento participativo como instrumento de fortalecimento das mulheres na tomada de decisão" (Prefeitura do Recife). Fonte: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/projects/liste2_projets_urb.pdf.

⁹² Para ficar apenas em alguns números, a cidade de São Paulo possui hoje 40 acordos de irmanamento, Salvador, 9, e o estado de Minas Gerais, 8.

concentram as parcerias podem variar em função das necessidades dos envolvidos⁹³. Estreitar vínculos com governos subnacionais que sobressaem em determinados aspectos pode ser uma forma importante de aprimorar políticas públicas desenvolvidas em áreas específicas: educação, saúde, habitação, cultura, turismo, comércio, desenvolvimento social e esportes. Os acordos de cooperação entre cidades podem envolver tanto o intercâmbio de experiências e técnicas quanto doações e questões materiais. Eles tanto servem para incrementar as políticas públicas locais, quanto para tornar mais visível o Município para além das fronteiras brasileiras.

As agências de cooperação para o desenvolvimento e as do sistema ONU⁹⁴ têm, da mesma forma, sido um instrumento de fomento das políticas públicas locais e regionais. As agências de cooperação possuem uma importante vertente de capacitação de técnicos locais e desenvolvimento de capacidades⁹⁵. As agências do sistema ONU, da mesma forma, vêm se mostrando grandes incentivadoras das parcerias entre agências internacionais e governos locais e regionais⁹⁶. O trabalho em conjunto com os governos subnacionais vem se tornando cada vez

⁹³ Belo Horizonte vem se especializando nesses tipos de acordo. A capital mineira concluiu uma parceria com a cidade de Stuttgart na Alemanha, em 2008. Stuttgart é mundialmente reconhecida por sua excelência em mobilidade urbana, tema particularmente importante já que Belo Horizonte é candidata a cidade sede da Copa do Mundo de 2014. A partir do acordo, Belo Horizonte pretende analisar e apreender as técnicas utilizadas em na cidade alemã para aplicá-las conformando-as a realidade local. No mesmo sentido, foi o acordo desenvolvido entre Belo Horizonte e a cidade americana de Chicago. Buscando aprimorar as políticas educativas municipais, no âmbito do acordo foi desenvolvido um programa de treinamento de professores de inglês da rede municipal de ensino que foi lançado em novembro de 2008 e terá continuidade durante o ano de 2009, tendo a prefeitura de Chicago como instituição de fomento ao projeto.

⁹⁴ É preciso observar que, atualmente, parte dos financiamentos das agências ligadas às Nações Unidas, vem do próprio governo federal, como é o caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Apesar disso, elas continuam no âmbito da organização internacional e recebem ajuda de parceiros internacionais, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

⁹⁵ A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) é uma das que se especializou em cooperação técnica no Brasil. Nesse sentido, a instituição é parceira em importantes projetos estaduais e municipais: Educação HIV/AIDS a pessoas com deficiência através do fortalecimento institucional (Estado de Pernambuco); Expandir o Sistema de Koban (Bases Comunitárias de Segurança) e a melhoria da Segurança Pública (Estado de São Paulo); Projeto para Controle de Perdas de Água na Companhia de Saneamento Básico (Estado de São Paulo). Fonte: www.jica.org.br

⁹⁶ Nesse sentido tem sido importante a ação especialmente do PNUD, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Entre os principais projetos atualmente apoiados pelo PNUD estão: “Programa Ensino Médio” (Estado de Rondônia); “Educação Básica e Inclusão Digital” (Estado do Paraná); “Escola do Novo Milênio” (Estado do Ceará); “Sistema Único Descentralizado de Educação Básica (Estado de Santa Catarina); “Avaliação e Aprimoramento da Política Social” (Estado de São Paulo); “Política de Ocupação e Desenvolvimento Humano Sustentável” (Município de São Paulo); “Programa de Desenvolvimento Social Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais da Bahia” (Estado da Bahia); “Desenvolvimento Humano Sustentável” (Estado do Acre); “Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio” (Estado de São Paulo); “Modernização Fazendária” (Estado do Ceará); “Programa de Modernização da Administração Tributária” (Estado de Goiás); “Programa de Desenvolvimento da Zona Leste de São Paulo” (Município de São Paulo); “Fortalecimento da Gestão Policial” (Governo de Minas Gerais). Fonte: www.pnud.org.br.

mais constante na medida em que estes próprios governos buscam as agências como potenciais colaboradoras para projetos empreendidos nos âmbitos municipais e estaduais, em uma parceria que tende a tangenciar o governo federal. A relação dos governos não-centrais com estas agências se dão, via de regra, com a participação do governo federal, em acordos formais que contam com o auxílio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE). A ABC participa das negociações, coordenação, implementação e acompanhamento dos programas e projetos brasileiros que envolvam cooperação técnica.

3 – Culturais

As questões culturais que motivam a cooperação descentralizada estão intimamente relacionadas aos fluxos migratórios. A presença de residentes de diferentes países em uma mesma localidade atua como um catalisador para o contato intercultural. Assim, Estados Nacionais que possuem em seu território nações diferentes tendem a aprofundar sua inserção internacional no que concerne aos intercâmbios culturais, como forma de afirmar sua diversidade⁹⁷.

Os intercâmbios culturais no âmbito da cooperação descentralizada acontecem por meio de acordos bilaterais informais, seja de irmanamento ou de cooperação. Tais pactos resultam na realização de feiras, exposições, festas e homenagens aos Estados membros, Províncias ou

A UNESCO tem realizado seu apoio aos governos subnacionais de maneira bastante multisetorial, mantendo parcerias em projetos como: Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS; Projeto de Cooperação Técnica entre o Estado de Sergipe; Fortalecimento Institucional da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo para Execução da Gestão Plena; Implantação do Núcleo Gestor de Compensações Ambientais no Estado de Minas Gerais; Projeto para a Superação da Pobreza do Estado de Sergipe. Fonte: www.unesco.org.br.

A implementação de “Agendas de Trabalho Decente” municipais e estaduais tem sido a principal ação da OIT com os governos não-centrais brasileiros.

A OMS vem apoiando, por meio de sua representação regional, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), os governos estaduais e municipais por meio dos projetos “Rostos, Vozes e Lugares”, “Controle das enfermidades negligenciadas (Hanseníase, Filariose e Tuberculose)” e, “Controle social e Ambiental da Dengue”. Fonte: www.opas.org.br

⁹⁷ A província de Quebec, no Canadá, é um caso típico de ente político subnacional que busca na cooperação descentralizada uma forma de promover a cultura local. Nesse sentido, Quebec vem buscando, especialmente, a colaboração da França e de países francófonos para o desenvolvimento cultural e a promoção do idioma da região. (KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 56)

Municípios com os quais o acordo é realizado⁹⁸. Assim, a produção cultural de um lugar pode ser projetada por meio de artistas locais e da difusão de práticas tradicionais e de objetos típicos.

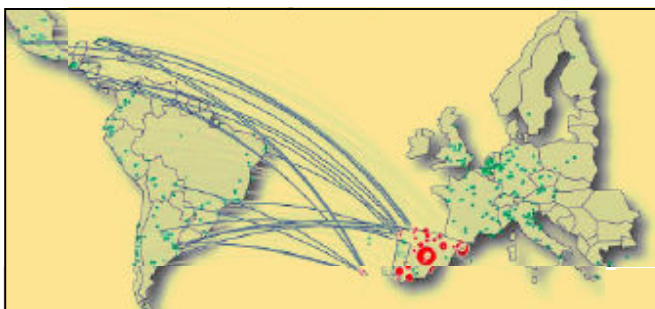
É importante perceber que os laços culturais entre diferentes Estados Nacionais importam na realização da cooperação descentralizada. Estados que têm relações lingüísticas, religiosas e nos costumes tendem a ter maior número de parcerias entre seus governos subnacionais, como indicam as tabelas 1.5 e 1.6. A primeira delas refere-se às relações entre Portugal e a América Latina. É perceptível como os governos subnacionais brasileiros concentram grande parte das relações com os homólogos portugueses, o que é explicado pelo período colonial. Da mesma forma, a segunda tabela mostra como a Espanha mantém relações muito mais densas com os governos não-centrais de outros países, que não o Brasil.

TABELA 1.5
Relação de Portugal com a América Latina



Fonte: SAINZ, Santiago Sarraute; THÉRY, Hervé. 2007, p. 29

TABELA 1.6
Relação da Espanha com a América Latina



Fonte: SAINZ, Santiago Sarraute; THÉRY, Hervé. 2007, p. 30.

⁹⁸ Nesse sentido, são importantes as manifestações acerca do Centenário da Imigração Japonesa e do Ano da França no Brasil. São eventos nos quais têm trabalhado tanto o governo federal quanto governos estaduais e municipais, mostrando a relação íntima que existe hoje dos governos subnacionais com os eventos em homenagem a culturas estrangeiras.

Seção II – Institucionalização da cooperação descentralizada

Nesta seção, será avaliada a forma como os governos subnacionais vêm lidando, institucionalmente, com este novo papel. A partir desta apreciação, será possível perceber tanto a importância da cooperação descentralizada para Estados membros e de Municípios quanto o perfil dos que têm feito parte deste movimento. Há, atualmente no Brasil, dois importantes estudos que buscam perceber a maneira como Estados membros e/ou Municípios vêm tratando a cooperação descentralizada. O primeiro deles foi realizado sob a coordenação do Professor Clóvis Brigagão e resultou no livro *Relações Federativas no Brasil – Estados e Municípios*⁹⁹. O segundo, uma análise, ainda não publicada, realizada pela Confederação Nacional de Municípios¹⁰⁰ (CNM).

1 – Estados membros

A pesquisa desenvolvida pelo Professor Brigagão foi realizada no decorrer do ano de 2004. Para os Estados membros, portanto, a análise abrange o ciclo de governo compreendido no período 2003-2006. De acordo com o estudo, dos 26 Estados da federação brasileira, 18 - considerando também o Distrito Federal - possuem algum tipo de órgão responsável pelas relações internacionais estaduais. A variedade do status dos órgãos que cuidam desse setor é bastante ampla. A tabela 1.7 indica quais Estados membros têm ou não aparato institucional para cuidar do processo de internacionalização e, no caso de possuírem, quais são os órgãos a eles relacionados. Alguns estão classificados em mais de um órgão por diluírem áreas internacionais em diferentes setores.

⁹⁹ BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas do Brasil** - Estados e Municípios. 1. ed, Rio de Janeiro: Gramma, 2005. 78p.

¹⁰⁰ Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. **Apresentação de Resultados do Observatório da Cooperação Descentralizada**. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 2008, 21 p. (não-publicado)

TABELA 1.7
Órgãos Responsáveis pelas Relações Internacionais por Estado Membro

Regiões	Secretarias ou Agências	Órgãos de Secretarias ou Subsecretarias	Assessoria, Coordenadoria do Gabinete do Governador	Cerimonial Internacional Autônomo	Setores de Comércio Exterior	Sem área de relações Internacionais
Norte		AC, AP				AM, RR, RO, TO
Nordeste		RN, AL, SE	CE, PE	RN	SE, RN	BA, PI, PA, PB, MA
Sudeste		RJ, MG, SP	SP, ES			
Centro-Oeste	DF	GO, MT	MS, DF		DF, MT, MS	
Sul	SC, PR	RS, PR			PR	

Fonte: BRIGAGÃO, Clóvis. 2005, p. 43

No ciclo analisado, ficou clara a baixa participação do Norte e do Nordeste do Brasil neste processo. Parte da explicação para esse dado está no baixo nível de desenvolvimento regional. As carências domésticas são tão profundas que o processo de internacionalização tende a ser deixado para o segundo plano. Este fato não leva, contudo, em consideração a essência instrumental da inserção internacional, ou seja, de que esta pode ser uma importante forma de aprofundar a eficácia das políticas públicas locais. Sobretudo as agências internacionais de desenvolvimento focalizam suas atividades nas regiões menos desenvolvidas do país¹⁰¹, o que eleva o potencial do norte e do nordeste brasileiros como pólos para onde tende a se dirigir parte significativa dos recursos externos que chegam ao Brasil. No caso específico do norte do país, seria possível imaginar que o fato de ser uma região em que a maioria dos Estados membros está na linha de fronteira nacional facilitaria o entendimento sobre a importância da existência de um órgão responsável pelo setor internacional, o que não foi verificado na prática.

As regiões brasileiras com maior participação na cooperação descentralizada, no ciclo estudado, foram aquelas com atuação mais ativa na economia nacional e com maior integração ao MERCOSUL. É perceptível a tendência de o grau de importância dada ao órgão, ou seja, seu status no governo estadual ser tão mais alto quanto mais desenvolvida seja a região.

¹⁰¹ Nesse sentido são estabelecidas, por exemplo, as diretrizes de trabalho da JICA.

2 - Municípios

Com relação aos Municípios brasileiros e sua relação com a cooperação descentralizada, a CNM realizou, durante todo o ano de 2008, uma ampla pesquisa. Nela, todos os 5562 Municípios brasileiros foram contatados e convidados a responder questões sobre sua inserção internacional. A análise é válida, portanto, para o ciclo dos governos municipais iniciado em 2005 e terminado em 2008. De acordo com a pesquisa, apenas 30 Municípios brasileiros possuem um órgão específico que trata das relações internacionais. Assim como no caso dos Estados membros, o status do órgão varia bastante. Na tabela 1.8 é possível distinguir os municípios que possuem área internacional e qual seu status no governo.

TABELA 1.8
Órgãos Responsáveis pelas Relações Internacionais por Município

Município	Status Governamental						Total geral
	Agência	Gabinete do Prefeito	Outras Secretarias	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Secretaria de Planejamento	Sec. de Relações Internacionais	
Belém/PA	X						
Belo Horizonte/MG						X	
Camaçari/BA						X	
Campinas/SP						X	
Cascavel/PR	X						
Curitiba/PR						X	
Diadema/SP			X				
Florianópolis/SC			X				
Foz do Iguaçu/PR						X	
Guarulhos/SP						X	
Itanhaém/SP		X					
Itu/SP						X	
Jacareí/SP			X				
Jundiaí/SP				X			
Maringá/PR	X						
Osasco/SP		X					
Porto Alegre/RS						X	
Recife/PE			X				
Rio de Janeiro/RJ		X					
Salvador/BA						X	
Santa Maria/RS						X	

Santo André/SP			X				
Santos/SP		X					
São Bernardo do Campo/SP						X	
São Carlos/SP		X					
São José do Rio Preto/SP				X			
São Paulo/SP						X	
São Vicente/SP			X				
Suzano/SP					X		
Vitória/ES		X					
Total geral	3	6	6	2	1	12	30

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2008.

São, portanto, 10 as capitais que possuem um órgão voltado para a cooperação descentralizada. Todas as capitais da região sul e sudeste do Brasil possuem uma área voltada para as relações internacionais, seguindo a tendência dos governos estaduais dessas regiões e o fato de estas serem regiões economicamente dinâmicas no cenário nacional, além de participarem ativamente do processo de integração regional do MERCOSUL. Seguindo a mesma lógica da eficácia do sistema produtivo, 50% dos Municípios que possuem área internacional organizada estão no Estado de São Paulo. Dos Municípios com órgão relativo às relações internacionais, dois são caracterizados como Municípios de fronteira¹⁰². Trata-se de um número relativamente grande para um universo de 30 Municípios, contudo, ainda é extremamente baixo se considerada a grande quantidade de cidades brasileiras compreendidas nessa faixa – 588 no total – e a importância prática da dimensão internacional para essas localidades.

Outra conclusão da pesquisa é que há, ao menos a princípio, uma relação direta entre o número de habitantes de um Município e a existência de uma área internacional organizada. 13 dos 30 municípios que possuem tal área possuem mais de 500001 habitantes, o que representa mais de 43% dos municípios com área internacional. Não há, de acordo com a pesquisa, Municípios na região centro-oeste que possuam órgão responsável pelas relações internacionais. Na pesquisa sobre os Estados membros da região, ficou constatado que todos eles possuíam, no período analisado, alguma forma de representação institucional para a área internacional. Portanto, nesse caso, não se pode dizer de uma falta de interesse ou de impulso político da região como um todo nos assuntos internacionais.

¹⁰² A faixa de fronteira no Brasil corresponde à faixa territorial interna, de 150 km de largura, a qual deve ser medida paralelamente à linha divisória do país. Os principais documentos jurídicos que dispõem sobre a questão dos municípios de fronteira são Lei nº 6.634, de 02/05/79, que é regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26/08/80.

Entre as cidades que não possuem órgãos para tratar dessa temática, há aquelas que possuem um funcionário responsável, como enumerado na tabela 1.9.

TABELA 1.9
Municípios com Funcionário Responsável pelas Relações Internacionais

Município	Feira de Santana/BA	Paranhos/MS
Abadia de Goiás/GO	Fortaleza/CE	Passo Fundo/RS
Abdon Batista/SC	Franca/SP	Paulo Frontin/PR
Adamantina/SP	Goiânia/GO	Pelotas/RS
Adolfo/SP	Gravataí/RS	Piracicaba/SP
Altamira/PA	Içara/SC	Pirai/RJ
Alto Alegre/RS	Indaítuba/SP	Porangaba/SP
Alvorada/RS	Itanhangá/MT	Porto Mauá/RS
Amparo de São Francisco/SE	João Pessoa/PB	Porto Velho/RO
Araguacema/TO	Joinville/SC	Porto Xavier/RS
Araguatins/TO	José Boiteux/SC	Praia Grande/SP
Araraquara/SP	Juiz de Fora/MG	Registro/SP
Ararendá/CE	Lages/SC	Resende/RJ
Atibaia/SP	Lapa/PR	Ribeirão Preto/SP
Bertópolis/MG	Leandro Ferreira/MG	Rio Claro/RJ
Boa Vista/RR	Londrina/PR	Rio do Sul/SC
Bodocó/PE	Maceió/AL	Rio Verde/GO
Campina das Missões/RS	Manacapuru/AM	Salto do Itararé/PR
Campo Grande/MS	Manaus/AM	Santa Amélia/PR
Carutapera/MA	Mandaguçu/PR	Santa Leopoldina/ES
Caxias do Sul/RS	Maria da Fé/MG	Santa Vitória/MG
Cedro/CE	Marituba/PA	São Borja/RS
Cerro Azul/PR	Messias Targino/RN	São Domingos/SC
Chapadinha/MA	Mossoró/RN	São José da Lagoa Tapada/PB
Charqueadas/RS	Natal/RN	São José dos Campos/SP
Colombo/PR	Normandia/RR	São Leopoldo/RS
Contagem/MG	Nova Bassano/RS	São Romão/MG
Coronel João Sá/BA	Nova Iguaçu/RJ	Saudade do Iguaçu/PR
Coronel Sapucaia/MS	Nova Lima/MG	Sorocaba/SP
Cosmópolis/SP	Nova Prata/RS	Sumaré/SP
Crato/CE	Novo Barreiro/RS	Tejupá/SP
Cruzeiro/SP	Novo Horizonte/SP	Teresópolis/RJ
Cuiabá/MT	Novo Mundo/MT	Ubajara/CE
Curaçá/BA	Ourilândia do Norte/PA	Uberaba/MG
Descalvado/SP	Ourinhos/SP	Uberlândia/MG
Dobrada/SP	Pains/MG	Várzea Paulista/SP
Engenho Velho/RS	Palmas/TO	Veranópolis/RS
Erechim/RS	Pancas/ES	Vila Lângaro/RS
	Paraíso/SC	Zortéa/SC
	Paranavaí/PR	Total geral: 116

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2008

Das 116 cidades que possuem um responsável pelas questões de relações internacionais do governo local, 11 são capitais. Adicionando-se esse número aquele das capitais com órgãos responsáveis por relações internacionais - 10 -, tem-se que apenas 5 capitais brasileiras não contam com uma forma institucional organizada para a atuação internacional¹⁰³. Seguindo a preponderância paulista em relação aos órgãos de relações internacionais organizados, 20% das prefeituras com responsáveis internacionais estão localizadas no Estado de São Paulo. Dos Municípios contabilizados, 16 são considerados de fronteira.

Nesse item da pesquisa, é revelado um dado surpreendente acerca da relação entre o número de habitantes e a presença ou não de um funcionário responsável pelos assuntos internacionais das prefeituras. Das 116 cidades que possuem um representante para os assuntos internacionais do Município, 40, ou seja, mais de 34%, possuem até 15 mil habitantes. Portanto, apesar de haver uma relação direta entre o número de habitantes de um Município e a organização de uma área específica de relações internacionais, este fato não se repete no que concerne à presença de um funcionário responsável no aparelho governamental. Uma das conclusões passíveis de ser retirada a partir desses dados é que, a despeito de as grandes cidades terem a possibilidade de uma organização institucional mais densa para a inserção internacional, esta é uma temática que perpassa os Municípios brasileiros independentemente de seu tamanho.

Os números analisados mostram, assim, que somente 0,5% dos Municípios brasileiros possuem uma área internacional organizada e, considerando-se também as que têm um responsável pelas questões internacionais, esta porcentagem eleva-se para 2,0%. Um dado importante é que dos 5562 municípios, 3413, ou seja, mais de 61%, respondeu que, apesar de não terem um órgão ou um funcionário responsável pela área internacional, há interesse nesta seara¹⁰⁴, o que mostra que o conhecimento sobre a temática vem crescendo.

Considerando os dados dos Estados membros e dos Municípios brasileiros, percebe-se que as unidades estaduais têm buscado se organizar com relação a sua inserção internacional e, apesar da temática vir ganhando visibilidade, ela sofre de escassa institucionalização no âmbito municipal. Feita esta radiografia, a próxima seção tratará de explicar os motivos práticos que levam a estas taxas de organização da cooperação descentralizada no Brasil.

¹⁰³ São elas: Aracaju/SE, Macapá/AP, Rio Branco/AC, São Luís/MA, Teresina/PI.

¹⁰⁴ Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. **Apresentação de Resultados do Observatório da Cooperação Descentralizada**. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2008, p.6 (não-publicado)

Seção III – Constrangimentos à cooperação descentralizada

A atuação internacional dos governos subnacionais passa por entraves típicos de um fenômeno contemporâneo e relacionados à mudança paradigmática que empreende. Os autores que analisam o tema tendem a agrupar os limites da cooperação descentralizada em jurídicos e políticos¹⁰⁵. A análise deste trabalho considerará três possíveis obstáculos para a cooperação descentralizada: institucionais, políticos e jurídicos. As duas primeiras perspectivas serão avaliadas nesta seção. A dimensão jurídica, por se constituir como objeto central deste trabalho, será tratada nos próximos capítulos, de maneira pormenorizada.

1- Institucionais

Os entraves à cooperação descentralizada analisados nesta seção terão como foco os obstáculos pragmáticos enfrentados por Estados membros e Municípios para sua inserção internacional, especialmente, no que concerne às dificuldades encontradas para a organização do aparato governamental para se inserirem neste processo. O peso de tais percalços para o desenvolvimento deste fenômeno é particularmente grande no caso brasileiro, o que explica a opção por fazê-lo constar como variável importante entre os limites da cooperação descentralizada, a ser analisada separadamente das demais. Como pôde ser percebido no estudo acerca de sua institucionalização nos governos subnacionais, tais obstáculos têm sido mais bem enfrentados pelas unidades estaduais do que pelas municipais.

A dificuldade mais iminente encontrada pelos governos não-centrais relaciona-se à ausência de instituições maduras para o processo de internacionalização. A atualidade do tema é

¹⁰⁵ Nesse sentido: MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão Subnacional e Integração Regional: o caso do MERCOSUL. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 21-48. Maria del Huerto Romero dispõe sobre limites políticos e jurídico-institucionais. (ROMERO Maria Del Huerto. ROMERO, Maria Del Huerto. Una aproximación conceitual y contextual de la cooperación descentralizada. In: ZÚÑIGA, Victor; ROMERO, Maria del Huerto (Orgs.). In: **Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina**. Valparaíso: 2004, p. 30.)

justificativa deste fato. Nesse âmbito, os Estados membros encontram-se um pouco à frente dos Municípios brasileiros. Como relembra o Professor Clovis Brigagão¹⁰⁶, a demanda para que as unidades estaduais tivessem alguma voz nas questões internacionais remonta à década de 1960. O então governador do Rio Grande do Sul protestou contra o governo federal por não ter sido parte das negociações do país para criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A organização institucional, ou seja, o surgimento de uma Secretaria de Relações Internacionais no âmbito estadual ocorreu também na década de 60 em Minas Gerais. Apesar de se constituírem como episódios isolados, estas iniciativas foram importantes para trazer o tema da internacionalização para a cena estadual. A partir de 1982, com a abertura política, a maior margem de ação concedida aos Estados membros permitiu que fossem constituídos órgãos e responsáveis pela área de relações internacionais.

Esse processo chegou um pouco mais tarde aos Municípios brasileiros. Com o advento da CF/88, a inserção internacional começou a se delinear de maneira ainda bastante lenta, somente ganhando real impulso a partir da segunda metade da década de 1990, com o avanço da globalização e, especialmente, a partir da criação do Estatuto das Cidades em 2001. Apesar de não dispor sobre a possibilidade de os Municípios atuarem no sistema internacional, o documento impulsiona o processo de descentralização administrativa, concedendo maior autonomia para as cidades¹⁰⁷.

A ausência, em muitos casos, de instituições maduras para lidar com a cooperação descentralizada leva a algumas outras importantes questões. Nesse sentido, pode ser citada a desconfiança com que a própria população recebe as ações internacionais dos governos subnacionais¹⁰⁸. A falta de informação sobre os caminhos e os benefícios da atuação internacional, pode servir como um fator contrário a esse processo¹⁰⁹. Além disso, à contemporaneidade do fenômeno também podem ser atribuídos, ao menos em parte, o despreparo

¹⁰⁶BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas do Brasil** - Estados e Municípios. 1. ed, Rio de Janeiro: Gramma, 2005, p. 19

¹⁰⁷Nesse sentido: BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas do Brasil** - Estados e Municípios. 1. ed, Rio de Janeiro: Gramma, 2005, p. 47; RODRIGUES, Gilberto Marcos A. . A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 453.

¹⁰⁸ Serve como fator extremamente contraproducente à conscientização da população sobre a importância deste processo, as acusações feitas a funcionários públicos de viagens internacionais pagas com dinheiro público para finalidades meramente pessoais.

¹⁰⁹ Uma iniciativa interessante com o objetivo de informar a população sobre as benesses da cooperação descentralizada foi o lançamento, em 2002, da revista Relações Internacionais do Município de São Paulo, com o intuito de divulgar as ações da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e os projetos da Prefeitura nesta seara.

técnico de funcionários e a falta de critérios dos governos locais para a inserção internacional. A falta de uma real formação ou compreensão do corpo técnico dos governos não-centrais acerca das características do sistema internacional e das possíveis atuações de Estados membros e Municípios revelam-se um empecilho para a consecução de uma política efetiva e coerente. A ausência de resultados concretos nas políticas, como ocorre muitas vezes nos irmanamentos, e de monitoramento e avaliação da cooperação descentralizada¹¹⁰ são fatores que inibem a continuidade do processo.

Claramente relacionados aos entraves para o desenvolvimento da cooperação descentralizada estão os custos envolvidos em uma internacionalização. Cooperar internacionalmente tem um valor considerado relativamente elevado para a grande maioria dos governos subnacionais brasileiros, novamente, sendo os Municípios os mais afetados nesse contexto. Além dos custos objetivos, ou seja, viagens internacionais, hospedagens, tradutores e demais despesas que geralmente ocorrem em uma taxa de câmbio que não favorece as unidades estaduais e municipais brasileiras, devem ser somados, ainda, os outros custos do processo, quais sejam, a incerteza dos resultados, o risco político da inserção – com os eleitorados locais, por exemplo - e a falta de pessoal preparado para tanto. Torna-se, assim, compreensível a pequena margem de institucionalização da cooperação descentralizada entre os governos subnacionais, sobretudo, entre os Municípios brasileiros.

A busca pelo fortalecimento dos órgãos e pela melhor orientação dos funcionários responsáveis pelas áreas internacionais dos respectivos governos municipais e estaduais passam, nos dias atuais, por, basicamente, duas perspectivas. Uma delas se relaciona à consecução de foros, encontros e seminários para debater o tema da cooperação descentralizada e, assim, ampliar e aprofundar o debate sobre o tema¹¹¹. Outra vertente é a utilização das associações de governos não-centrais para instrumentalizar a internacionalização sem gerar custos excessivos para seus membros. As áreas internacionais das associações se responsabilizam tanto pela elaboração do projeto, quanto pelo contato com a instituição internacional, ficando o governo subnacional co-responsável pela consecução do projeto¹¹².

¹¹⁰ BARROS, Marinana Andrade e. CEZARIO, Gustavo Lima. **A Cooperação Descentralizada no Brasil**. Disponível em: www.observ-ocd.org. Acesso em: 06 de julho de 2008.

¹¹¹ Podem ser citados, nesse contexto, os Encontros de Cooperação Descentralizada, as Reuniões de Secretários de Relações Internacionais e os workshops e seminários das redes de cidades.

¹¹² A Confederação Nacional dos Municípios tem sido uma das instituições mais ativas nessa seara. Como exemplo dessa forma de ação, em janeiro de 2007, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) junto

2 - Políticos

Os limites políticos ligados à cooperação descentralizada estão relacionados, particularmente, à relativa perda do monopólio das relações internacionais por parte da União. A mudança do clássico paradigma de atuação exclusiva do Estado Nacional na cena externa não ocorre sem alguma resistência de certos setores. É verdade que, no caso brasileiro, pelo fato de a cooperação descentralizada se relacionar apenas a questões que não perpassam aqueles temas tidos como exclusivos do governo central – como, por exemplo, segurança nacional e imigração – não há embates realmente contundentes e públicos sobre o assunto. Apesar disso, o governo federal é um dos principais atores afetados pela inserção internacional dos governos subnacionais já que não tem mais sob seu domínio todas as atuações internacionais governamentais empreendidas no país. Nesse sentido, o ex-Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, já argumentava:

(...) os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso no passado era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina, e pelo MERCOSUL, é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você nem fica sabendo (...). O Itamaraty no começo não assimilava essa idéia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (...)¹¹³.

Perceber a instrumentalização do sistema internacional para resolução de demandas internas como uma das funções de governadores e prefeitos é, certamente, a visão de alguns, mas não de todos os que vivenciam este processo. Assim, mesmo no âmbito do governo federal é possível achar vozes bastante dissonantes com relação ao fenômeno da cooperação descentralizada.

à ABC aprovou um projeto da CNM de atuação em quatro municípios da Paraíba, com o apoio da Federação das Associações de Municípios da Paraíba. Além disso, a Confederação tem sido um importante fomentador das discussões sobre o aprimoramento da legislação dos municípios de fronteiras.

¹¹³CARDOSO Fernando Henrique; TOLEDO Roberto Pompeu de. **O presidente segundo o sociólogo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 366p.

Para acompanhar o processo de internacionalização dos governos não-centrais, o governo federal criou alguns órgãos que foram se modificando ao longo do tempo. Em 1997, foi criada, no Ministério das Relações Exteriores, a Assessoria de Relações Federativas (ARF). Em 2003, houve a fusão da ARF com a Assessoria de Relações Parlamentares (ARP) formando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). A Assessoria tem, entre suas funções, de acordo com o artigo 5º¹¹⁴, II do Decreto 4759/03, a promoção da articulação entre o MRE e os Governos subnacionais para de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas. Além da AFEPA, o MRE também atua próximo aos governos não-centrais por meio de seus escritórios regionais¹¹⁵ cujas atribuições estão dispostas no artigo 33¹¹⁶ do mesmo documento legal, e prevê caber a estes órgãos a atribuição de coordenar e apoiar, junto aos governos estaduais e municipais as ações desenvolvidas pelo Ministério das Relações Exteriores.

Já no âmbito da Presidência da República, foi criada em 2004, a Sub-Chefia de Assuntos Federativos, ligada à Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Em suas atribuições, dispostas no Decreto nº 6207 de 2007, artigo 7º, IX¹¹⁷, prevê-se que a Subchefia atue estimulando e apoiando processos, atividades e projetos de cooperação internacional dos entes federados. Concluindo a estrutura do governo federal no que tange à cooperação descentralizada, há ainda a Assessoria de Relações Internacionais do Ministério das Cidades, criada pelo Decreto 4665 de 2003.

Apesar da existência de um aparato institucional para auxílio de Estados membros e Municípios, o fato é que não há uma política concertada entre estes órgãos. Fica claro que o governo federal não está alheio à inserção internacional dos governos subnacionais, mas não é completamente clara sua posição quanto a este processo. Alguns autores argumentam que não se

¹¹⁴ **Artigo 5º** - À Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete: I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

¹¹⁵ São eles: Escritório de Representação do MRE no Rio de Janeiro (ERERIO), Escritório de Representação do MRE no Rio Grande do Sul (ERESUL), Escritório de Representação do MRE na Região Nordeste (ERENE), Escritório de Representação do MRE em São Paulo (ERESP), Escritório de Representação do MRE no Paraná (EREPAR), Escritório de Representação do MRE em Santa Catarina (ERESC), Escritório de Representação do MRE na Região Norte (EREMA), Escritório de Representação do MRE em Minas Gerais (EREMINAS).

¹¹⁶ **Artigo 33** - Aos Escritórios de Representação compete coordenar e apoiar, junto às autoridades estaduais e municipais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério.

¹¹⁷ **Artigo 7º** - À Subchefia de Assuntos Federativos compete: X - subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação; e

deve perceber a organização institucional do governo federal como um aval à cooperação descentralizada:

O estabelecimento da diplomacia federativa teria o objetivo de suprir as demandas das unidades federadas em matéria de atuação externa, ao encampar os interesses das referidas unidades e fazê-los sentir na atuação externa do Estado federal – não se admitindo, assim, a atuação externa direta das unidades federadas¹¹⁸.

Não se pode, contudo, dizer que existam movimentos do governo federal buscando o fim da atuação internacional de Estados membros e Municípios, há, inclusive episódios que comprovam o contrário¹¹⁹ e mostram que há consciência acerca da importância e deste processo. É preciso, no entanto, perceber que a questão central desse debate está no fato de grande parte do que é feito em termos de internacionalização dos governos subnacionais brasileiros não passar pelo governo federal. E, sobre este ponto, não há diretriz clara do governo federal acerca de uma possível legislação a respeito ou uma negativa contumaz visando o fim dessa forma de ação.

O papel do governo federal como agente capaz de promover um maior desenvolvimento da cooperação descentralizada é evidente. A expertise no assunto e seu alcance no sistema internacional vão muito além daqueles de Estados membros e Municípios. Por isso, um delineamento claro do governo federal quanto à sua perspectiva acerca da inserção dos governos subnacionais é primordial para os contornos do próprio fenômeno. É fato, contudo, que o grau de transformação trazido pela cooperação descentralizada faz com que seja necessário certo lapso temporal para uma percepção do processo que consiga apreender todas as suas facetas, riscos e benesses. Os próximos anos, portanto, devem dizer bastante sobre a relação do governo federal com a cooperação descentralizada o que, sem dúvida, afetará a maneira de os próprios governos subnacionais lidarem com esse fenômeno.

¹¹⁸ 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, p. 301.

¹¹⁹ Nesse sentido, o governo federal assinou, em 2007 e 2008, dois protocolos que versam sobre cooperação descentralizada no país, com a Itália e com a França, os quais serão devidamente analisados adiante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção internacional dos governos não-centrais parece ter sido um passo quase natural nas transformações das relações internacionais. Adequando-se à nova conjuntura que se desenhou a partir da segunda metade do século XX, os governos não-centrais tornaram-se atores de uma arena que tem sido marcada pela diversidade de seus participantes em um fenômeno que se traduz como mais uma faceta do *think global, act local*. É bastante claro que a cooperação descentralizada vem tendo impactos diferentes nos Estados Nacionais e mesmo entre suas subunidades. Nesse contexto, o Brasil se insere entre os países em que tal processo é extremamente heterogêneo, tendo governos subnacionais que podem ser considerados grandes *players* do sistema internacional enquanto outros não aventam a possibilidade de fazer do âmbito externo uma vertente das políticas regionais e locais.

Apesar desta discrepância, o fato de a cooperação descentralizada vir levando a rearranjos nas estruturas institucionais tanto de governos estaduais e municipais quanto do próprio governo federal demonstra que se trata de uma questão à qual a cena política nacional está atenta. Especialmente por ser o Brasil um país carente em tantos sentidos, torna-se relevante a percepção de que o âmbito externo pode ser um meio para apaziguar as demandas internas, seja através de financiamentos ou de intercâmbios de práticas que auxiliem no desenvolvimento local. É notável que a cooperação descentralizada vem sendo utilizada no caso brasileiro como um meio de se instrumentalizar as políticas locais, sem a pretensão de desafiar o Estado Nacional ou de se caracterizar como um contra-movimento. Como em qualquer atividade humana, é bastante claro que existem aqueles que buscam nela uma forma de autopromoção e que a utilizam como mais uma maneira irresponsável de comprometimento do orçamento público, trata-se, contudo, visivelmente de uma minoria. Assim, é em suas intenções, quase sempre nobres, que reside o peso e a importância da cooperação descentralizada, um processo que, no caso brasileiro, ainda busca se solidificar institucional, jurídica e politicamente, mas que traz em si objetivos que fazem deste um fenômeno que não pode ser ignorado.

CAPÍTULO II - REPERCUSSÕES JURÍDICAS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Este capítulo introduz as questões jurídicas relacionadas à cooperação descentralizada. O fato de ser um tema recente, o que explica a relativa escassez de doutrina que trate do assunto, e de trazer em si uma grande mudança são alguns dos principais motivos para o descompasso entre a prática e a ordem normativa nesta seara. Apesar de vir ganhando espaço e importância na forma de pensar e de fazer política nos governos subnacionais brasileiros, há ainda um grande impasse quanto ao caminho do ordenamento jurídico nacional para comportar este processo. Nesse contexto, o atual capítulo tem um duplo objetivo.

Primeiramente serão analisadas as disposições da ordem jurídica pátria sobre relações internacionais públicas (Parte I). De significativa importância para a repercussão das normas jurídicas brasileiras na cooperação descentralizada, é o fato de tratar-se o Brasil de uma federação, já que a dinâmica entre entes federados e a divisão de competências são essenciais para uma análise adequada acerca das atribuições dos governos subnacionais. Por isso, a primeira parte deste capítulo se inicia com uma apreciação sobre o pacto federativo (Seção I), na qual será feito um apanhado sobre a origem do federalismo (1), que, em grande parte explica suas características, as quais também serão examinadas. O passo seguinte será de compreender o desenvolvimento do pacto federativo no Brasil (2). A partir disto, será possível depreender as normativas constitucionais sobre relações internacionais contidas na Carta de 1988 (Seção II). Nesse âmbito, serão analisadas, especificamente, as disposições da atual Constituição Federal sobre a competência para atuar internacionalmente (1). Feito isto, passar-se-á à apreciação dos pareceres jurídicos do Itamaraty sobre a inserção internacional dos Estados membros e Municípios brasileiros (2). A avaliação das normas constitucionais sobre relações externas concomitantemente com a análise das consultorias feitas ao Itamaraty permitem perceber a exata dimensão que a cooperação descentralizada pode ter dentro do ordenamento jurídico brasileiro, tal qual estabelecido pela CF/88.

O segundo objetivo deste capítulo é traçar a inserção internacional dos governos não-centrais pela perspectiva do direito internacional (Parte II). No decorrer desta parte serão feitas remissões ao caso brasileiro, a fim de estabelecer-se a relação dos ordenamentos jurídicos internacional e interno nesta temática. Para atingir adequadamente este escopo é fundamental

uma avaliação acerca dos sujeitos do direito internacional e da capacidade a eles inerente (Seção I). Com isso, pode-se compreender tanto o que há assentado na ordem jurídica internacional no que concerne aos seus sujeitos (1), quanto o que vem se desenvolvendo a partir das demandas de novos atores para a ampliação deste rol (2). Assim, será possível analisar quais as implicações da cooperação descentralizada empreendida por subunidades de federações para o direito internacional (Seção II), avaliando a capacidade destas para celebrar tratados (1) e a hipótese de responsabilização internacional que pode resultar do descumprimento de um acordo concluído nesta seara (2) tanto no caso de Estados Nacionais cuja Constituição prevê a atuação externa de governos subnacionais (A), quanto no caso de não-previsão (B). Concluindo esta parte e o capítulo, será feita uma apreciação da relação entre as normas advindas dos processos de integração com a cooperação descentralizada (Seção III), buscando perceber como estas temáticas podem se tangenciar. Serão tidos como pontos de referência a União Européia (1), por se tratar do processo de integração mais desenvolvido no sistema internacional e o MERCOSUL (2) por afetar diretamente as normas jurídicas produzidas e adotadas no Brasil.

Parte I – Relação da ordem jurídica brasileira com a cooperação descentralizada

O direito brasileiro segue a tradição romanística, caracterizada pelo primado do processo legislativo. As experiências históricas e culturais do país fizeram da lei a principal fonte do direito, o que traz, por um lado, um relativo grau de segurança jurídica, e que, por outro, leva, em certos casos, a alguma demora de apreensão das mudanças sociais e políticas pelo ordenamento jurídico. A cooperação descentralizada parece ser um fenômeno que se compreende nesse último aspecto do ordenamento brasileiro. Ainda muito pouco foi feito para acomodar este fenômeno na sistemática jurídica pátria.

Apesar disso, pesa a favor do desenvolvimento da cooperação descentralizada no Brasil, o fato de se tratar de um Estado Federal. A divisão de competências típica do federalismo pode vir a conceder aos governos subnacionais um nível de autonomia que torna mais provável a inserção internacional destes pragmaticamente. Contudo, esta realidade não necessariamente se repete no âmbito jurídico, já que as normas e o grau de descentralização que guiam cada federação podem variar bastante dependendo das peculiaridades de cada Estado Nacional.

Seção I – Pacto federativo

O desenvolvimento político e histórico de cada sociedade condiciona de forma significativa o desenho do federalismo, que pode tender a um grau maior ou menor de centralização do poder. Tal fato traz consequências importantes para a questão jurídica que envolve a cooperação descentralizada, já que afeta a distribuição de competências e, conseqüentemente, a possibilidade de os governos não-centrais participarem na ordem internacional.

1 – Origem e características do federalismo

A idéia de associação entre Estados não é nova na história política. Desde a Antiguidade, podem ser encontrados exemplos desses impulsos associativos, como é o caso da Grécia, da Confederação Helvética ou da União Utrecht¹²⁰. Contudo, somente contemporaneamente surgiu um modelo de união entre Estados que preza pela durabilidade dos laços formados, o federalismo (*foedus* do latim significa aliança), o qual vem a ser uma criação norte-americana de 1787.

No processo de independência das 13 colônias, foi celebrado, em 1776, o Tratado que ficou conhecido como “Artigos da Confederação”. O documento, ratificado em 1781, previa que cada Estado parte do Tratado constituiria um ente soberano, preservando sua independência. Reunidos, os Estados formariam uma confederação. O status conferido aos novos Estados não tardou a trazer problemas práticos. Isto porque as relações entre as partes delinearam-se bastante assimétricas, com privilégios comerciais sendo concedidos a alguns, sendo outros mantidos a margem, o que se revelou fonte de conflitos. Além disso, a Confederação deveria atuar em temas relevantes para os Estados, mas somente decidia por unanimidade, o que limitava bastante sua capacidade de ação que ficava condicionada ao consenso dos 13 Estados soberanos. Também pesava contra a forma confederativa o fato de que a União somente legislava para os Estados e não para os cidadãos, não sendo previstas sanções em caso de descumprimento. Com isso, em

¹²⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª ed., São Paulo: Atlas: 2005, p. 19.

pouco tempo, foi percebida a inadequação daquela estrutura e, em 1787, foi realizada a Convenção da Filadélfia, na qual foram discutidos os novos rumos da relação entre as ex-colônias. A partir da Convenção, começou a se delinear o novo modelo de divisão territorial de poder, no qual se espelham hoje vários Estados no mundo.

A idéia central dos pensadores do federalismo era empreender um modelo alternativo ao de confederação, que já havia dado mostras de não ser adequado ao caso e, da mesma forma, alternativo à centralização de poder concertada a partir da Revolução Francesa. O pacto federativo foi, então, pensado como a possibilidade de ter-se um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais e desconsiderar as peculiaridades de seus entes. Assim, o federalismo tornou-se uma possibilidade de ter-se um governo eficiente, já que as atribuições não seriam todas acumuladas em uma mesma esfera de poder, porque as competências seriam repartidas, e que não fosse autoritário visto que os membros da federação seriam devidamente representados no âmbito do governo central.

Os contornos do federalismo, traçado pelos norte-americanos no final do século XVIII, ganhou diferentes conteúdos nos territórios onde este foi implementado, atendendo às particularidades locais. Por isso, conceituar o pacto federativo é uma tarefa árdua nos dias de hoje. Há, contudo, certas diretrizes que anunciam as características principais de um Estado Federal. No federalismo, os entes descentralizados são autônomos, mas não soberanos. A autonomia está relacionada à idéia de que em uma federação existem esferas de poder – geralmente são duas, mas pode ocorrer, como no caso brasileiro, a existência de uma federação trina. Há, portanto descentralização administrativa, legislativa constitucional e ordinária. Assim, são criadas normas centrais válidas para todo o território, que são emanadas do governo central e normas locais que valem somente para o ente federado que as criou.

A autonomia dos entes federados varia extremamente de um Estado Nacional para outro, sendo esse o principal ponto que diverge entre os Estados Federais. O número de competências legislativas e administrativas transferidas aos entes federados varia, podendo estabelecer de uma centralização vigorosa no governo central, até um amplo grau de descentralização. No que tange à criação, as federações são formadas a partir de Constituições Federais que versam, necessariamente, sobre a impossibilidade de desligamento dos entes e sobre as competências atribuídas a cada esfera de poder.

Classicamente, configuravam-se como atores do sistema internacional apenas os Estados Nacionais. Por esta perspectiva, somente os governos centrais dos Estados Federais seriam parte do cenário internacional, cabendo a eles o monopólio da ação externa. Assim, estabelecia-se, inclusive, uma das principais diferenças entre as confederações e as federações. Naquelas, cada Estado poderia representar-se internacionalmente de maneira independente, enquanto nesta, haveria somente um ente passível de atuar no âmbito externo, qual seja, o governo central, já que os governos não-centrais não se configuram como Estados soberanos. Contudo, a experiência empírica tem ido muito além das considerações teóricas e a atuação dos governos subnacionais de entes federados sem participação dos governos centrais tem se mostrado uma realidade crescente. Algumas federações têm buscado se adaptar a este fenômeno, outras ainda não vislumbram esta possibilidade. Como Afirma Dalmo de Abreu Dallari, a “noção de federalismo será sempre inevitavelmente fluida, vaga, imprecisa”¹²¹. O fenômeno da cooperação descentralizada é parte e prova da fluidez do federalismo.

2 - Desenvolvimento do federalismo no Brasil

Apesar de o Brasil ter inspirado sua forma federalista nos Estados Unidos, o desenvolvimento dos dois sistemas caminhou por direções opostas. Enquanto nos EUA passou-se de uma confederação para uma federação, no Brasil houve primeiramente um Estado Unitário para, posteriormente, tornar-se um Estado Federal. As principais características do federalismo no nacional estão relacionadas a este caminho percorrido. Trata-se, deste modo, de um federalismo centrífugo que tem seu início a partir de uma centralização extrema e que busca de afastar do centro para ser efetivo¹²². O desenvolvimento da federação brasileira, contudo, não preza pela homogeneidade. Trata-se de um movimento pendular, com avanços e retrocessos que indicam para uma maior ou menor centralização do poder, dependendo do período histórico pelo qual passa o país.

¹²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 77

¹²² MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Pacto Federativo. In: Jose Luiz Quadros de Magalhães. (Org.). **Cadernos de Pesquisa 1 - O Pacto Federativo**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 18.

A primeira Constituição do Império, promulgada em 1824, consagrou o Brasil como um Estado Unitário. Devido à descentralização política adotada à época, considera-se que se tratou de um unitarismo descentralizado. O país só se tornou uma federação após a proclamação da República, a partir do Decreto nº 1 de 1889. Constitucionalmente, pouco depois, a Carta de 1891 dispôs sobre a forma federativa. Parecem ter sido motores para o fim do Estado Unitário, a vontade das elites e as grandes diferenças existentes no vasto território brasileiro, com características e demandas tão diversas, que somente alguma dose de autonomia para cada região poderia abrandá-las.

Na Carta Constitucional de 1891, adotou-se o federalismo dual, ou seja, com duas esferas de poder: a União, à qual pertenciam as competências enumeradas, e os Estados membros, aos quais restavam as competências remanescentes. É importante perceber que, nesse primeiro momento, foi dada ampla autonomia aos Estados membros. Cada esfera deveria manter-se com seus próprios recursos, o que significava pouca ingerência da União. De fato, de acordo com os dispositivos constitucionais, ela somente haveria de intervir em caso de calamidade pública. As consequências disto foram positivas para os Estados membros mais desenvolvidos e bastante negativas para aqueles com poucos recursos. Tendo somente a si próprios para recorrer, muitos dos Estados brasileiros ficaram em difícil situação financeira. Interessante notar que, como parte da ampla descentralização, os Municípios foram considerados como parte da esfera de competência dos Estados membros.

A tônica e as consequências da Constituição de 1891 foram essenciais para determinar o que viria posteriormente. Como anota José Luiz Quadros de Magalhães:

*A Constituição Brasileira de 1891 construiu um modelo federal altamente descentralizado, mas artificial, pois não houve União de Estados soberanos, mas sim uma divisão para se criar uma União artificial, que, por este mesmo motivo, recuou nas Constituições Brasileiras posteriores.*¹²³

As Constituições seguintes à de 1891 regressaram prontamente ao processo de descentralização empreendido então. A Constituição Federal de 1934 inaugurou o chamado federalismo cooperativo. Com ela, houve um aumento considerável das competências da União, crescendo o intervencionismo estatal. A ampliação do intervencionismo, é bem verdade,

¹²³ MAGALHAES, J. L. Q. . O Pacto Federativo. In: Jose Luiz Quadros de Magalhães. (Org.). **Cadernos de Pesquisa 1 - O Pacto Federativo**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000 . p. 19.

obedeceu à tendência mundial, que refletiu o período do pós I Guerra Mundial, quando, para dinamizar as economias nacionais, os teóricos advogaram por uma maior participação estatal. Nessa mesma época, foi reconhecida constitucionalmente a autonomia dos Municípios, que continuaram, por algumas décadas, sem status de membros da federação.

A Constituição seguinte, de 1937, refletiu a tendência autoritária da época. Nesse sentido, assegurou a intervenção permanente da União nos Estados membros e extinguiu a autonomia municipal estabelecida pela Carta anterior. Os governadores foram então substituídos por interventores e estes eram responsáveis pela indicação dos prefeitos, o que acabou com qualquer possibilidade de autonomia dos governos subnacionais. Para alguns autores, não há de se falar em federalismo nessa fase¹²⁴ já que a sujeição de uma esfera à outra vai contra toda a essência desta forma de Estado.

Com a promulgação da Constituição de 1946, houve a retomada da linha que vinha sendo traçada pelo federalismo brasileiro antes do período autoritário. Havia ainda grande tendência à centralização, mas os Estados membros voltaram a ter a autonomia que havia sido retirada pelo regime anterior. Novamente, trata-se de uma fase pós-guerra e a intervenção da União é declarada como uma forma de desenvolver a economia e diminuir as assimetrias entre as diferentes regiões do país.

A Constituição, inaugurada no período ditatorial, em 1967, acentuou a tendência centralista, que foi definitivamente adotada com a Emenda nº 1/69, na qual “houve a supressão da autonomia estadual e o retorno, na prática, ao unitarismo estatal. Governos foram depostos, Assembléias dissolvidas e um profundo alargamento, para não se falar domínio, das competências da União”¹²⁵. Os governadores deixaram de ser eleitos, assim como os senadores. Outra vez, a falta de autonomia dos entes federados passou a ser a regra que buscou-se mascarar com propagandas de um suposto “federalismo de integração”¹²⁶.

A Constituição Federal seguinte, de 1988, significou uma reação ao regime anterior. Tratou-se, assim, de um documento que tinha como objetivo acabar com os resquícios do período

¹²⁴ Nesse sentido: RAMOS, Dirceo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998. p. 256; GADELHA, Gustavo de Pádua. Federalismo Brasileiro: da retórica à realidade. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região**. João Pessoa. v. 15, n. 1, 2007. p. 333

¹²⁵ GADELHA, Gustavo de Pádua. Federalismo Brasileiro: da retórica à realidade. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região**. João Pessoa. v. 15, n. 1, 2007. p. 334

¹²⁶ CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. p. 35.

autoritário. Sendo a centralização do poder na União uma das facetas da falta de democracia do regime militar, uma das providências da Assembléia Constituinte, que então se instalou, foi dispor sobre a ampliação da autonomia dos entes federados. Contudo, é com alguma reticência que este avanço deve ser visto. É fato que houve uma importante evolução do modelo federalista brasileiro. A consideração dos Municípios como entes federados é parte significativa desse processo, assim como a existência de dispositivos que atentam para a necessidade de dirimir as desigualdades regionais e de instrumentos que aumentaram a renda dos Estados membros e dos Municípios. Contudo, como argumenta Magalhães:

*(...) apesar das inovações, o número de competências destinadas à União em detrimento dos Estados e Municípios é muito grande, fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados do mundo. Esta é uma grave distorção com raízes no autoritarismo das “democracias formais constitucionais” que tomaram conta da América Latina na década de 90 com a penetração do perverso modelo neoliberal (...)*¹²⁷

Assim, apesar do progresso trazido pela Constituição de 1988 em termos de descentralização, é preciso ter consciência do longo caminho que ainda se tem a percorrer para um federalismo livre de distorções no Brasil.

Seção II – As relações internacionais no âmbito da Constituição Federal de 1988

O federalismo no Brasil passa, portanto, por fases mais ou menos centralizadoras, dependendo do momento político que serve de pano de fundo à Constituição e ao regime vigentes. Contudo, é inegável que há uma relativa tendência a que um grande número de competências seja atribuído à União. Nesse sentido, no que tange às relações externas do país, todas as Constituições, sem exceção, desde a primeira Carta republicana e federal, atribuem exclusivamente ao Presidente da República o poder de celebrar acordos internacionais, permanecendo, assim, na União, a atribuição de participar do sistema internacional.

¹²⁷ MAGALHAES, J. L. Q. O Pacto Federativo. In: Jose Luiz Quadros de Magalhães. (Org.). In: **Cadernos de Pesquisa 1 - O Pacto Federativo**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000 , p. 19

1 – Normas constitucionais

Há consenso entre os doutrinadores de que a CF/88 não deixa margem para atuação externa dos governos subnacionais¹²⁸. Os dispositivos constitucionais que tratam das relações internacionais concedem seu completo monopólio ao governo federal. Tal o fazem, ao atribuir as questões relativas à matéria internacional como parte das competências da União, das competências privativas do Presidente da República e exclusivas do Senado Federal.

Nesse contexto, dispõe o artigo 21¹²⁹ competir à União a manutenção de relações com outros sujeitos do direito internacional, quais sejam, os Estados Nacionais e as Organizações Internacionais, além de decidir sobre questões de guerra e segurança nacional. A fim de instrumentalizar o artigo 21, o artigo 84¹³⁰ estabelece a participação do Presidente da República na temática internacional e o artigo 49¹³¹ prevê como competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais e para o caso de guerra. No que concerne aos financiamentos internacionais, a competência para autorizar tais operações pertence ao Senado Federal. Como dispõe o artigo 52¹³², é atribuição privativa da Casa autorizar operações externas de natureza financeira de interesse dos entes federados, além de dispor sobre

¹²⁸ Nesse sentido, entre outros: REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso Elementar. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. 415p; MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder de Celebrar Tratados** 1. ed, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1995. 624p; 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, 200., p. 283-312.

¹²⁹ **Artigo 21** - Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

¹³⁰ **Artigo 84** - Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.

¹³¹ **Artigo 49** - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar.

¹³² **Artigo 52** - Compete privativamente ao Senado Federal: V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

limites e condições para as operações de crédito externo e sobre condições para a concessão de garantia da União em tais operações. Há menção expressa, portanto, à possibilidade de Estados membros, Distrito Federal e Municípios serem partes em financiamentos externos, o que se configura como a única hipótese de inserção internacional dos governos subnacionais constitucionalmente admitida. É evidente, de acordo com o dispositivo, que todo o processo de financiamento deve passar pelo crivo do Senado, desde a autorização, até os limites e condições destes, passando pela possibilidade de aval da União.

A Administração Pública tem, como um de seus principais corolários, o princípio da legalidade. Esta só age em função da lei, na medida e nos limites concedidos pela ordem jurídica. Assim, não havendo clara disposição sobre a possibilidade constitucional da ação internacional de Estados membros e Municípios, tem-se que esta prática não encontra respaldo normativo no Brasil, caracterizando-se como uma situação *de facto*, mas não *de jure*, exceto, evidentemente na hipótese dos financiamentos externos.

O que a Constituição Federal proíbe, portanto, ao não mencionar expressamente esta possibilidade, é a relação direta de Estados membros e Municípios com entes estrangeiros. A atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros poderia ocorrer desde que com a mediação do governo federal, por ser este o único autorizado constitucionalmente a agir no âmbito externo. Percebe-se, contudo, que, na prática, a cooperação descentralizada tem sido praticada diretamente pelos governos não-centrais, sem qualquer interveniência e até mesmo conhecimento do governo federal.

Tatiana Lacerda Prazeres faz uma ressalva bastante pertinente quanto à possibilidade de atuação internacional dos governos subnacionais do país. Segundo a autora, “a boa exegese dos dispositivos constitucionais referentes à política externa não parece afastar a possibilidade das unidades federadas defenderem seus interesses no plano internacional desde que não assumam compromissos jurídicos”¹³³. Assim, devem ser vistas de maneiras diferentes as ações das quais resultem um comprometimento por parte do governo subnacional e aquelas em que isso não ocorre. Nada no texto constitucional brasileiro impede, por exemplo, que um governador ou prefeito viaje ao exterior a fim de auxiliar na abertura de mercados importadores dos produtos de

¹³³PRAZERES, 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, p.303.

seu Estado ou Município. Diversa é a situação na qual se crie um documento que busque vincular o governo não-central a uma instituição ou governo estrangeiro.

2 – Pareceres do Itamaraty

O Itamaraty tem se posicionado sobre a cooperação descentralizada de maneira bastante enfática no que concerne à sua inconstitucionalidade. O fato de todas as Constituições do Brasil Republicano disporem sobre a competência do Presidente para atuar internacionalmente, concede margem para que se faça uma análise de como os pareceres do Itamaraty vêm tratando com a inserção internacional de Estados membros e Municípios nos últimas décadas. Apesar da propagação do fenômeno da cooperação descentralizada ser relativamente recente, há consultas que revelam que o interesse dos governos subnacionais brasileiros no âmbito internacional remonta à primeira metade do século XX.

No ano de 1937, foi emitido pelo Itamaraty um parecer sobre a soberania do Estado de São Paulo para ingressar em juízo devido a um empréstimo externo. Anota James Darcy, parecerista do Itamaraty:

São Paulo não é, evidentemente, um Estado soberano (como do Estado da Bahia, disse Clóvis Beviláqua. Direito Internacional Público, v. I, pág. 99), é apenas um Estado autônomo do Brasil, mas uma sentença contra ele proferida atingiria a soberania nacional porque os Estados da federação constituem elementos essenciais da nação soberana, porquanto não são mais do que divisões políticas para vida jurídica interna do Estado, podendo apenas aparecer, nas relações internacionais, através da soberania nacional. “O Estado Federal constitui uma só pessoa de direito internacional” (Epitácio Pessoa – Projeto de Código de Direito Internacional).¹³⁴

O argumento utilizado pelo Itamaraty no parecer da década de 30 não se diferencia muito dos que vêm nos anos seguintes. Ao analisar, em 1951, a possibilidade de acordo entre Estado federado – Estado de São Paulo – e uma agência internacional – Organização Internacional de Refugiados -, argumenta o parecer de Levi Carneiro:

¹³⁴ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty - 1935-1945**. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.3, p. 80.

Parece-me inconcusso que Estado federado não possa agir nas órbitas internacionais, não possa assumir compromissos de feição internacional; não possa tratar e obrigar-se com uma organização internacional, como é a de Refugiados. Essa é uma das características dos Estados Federados, que os distingue dos confederados.

Se assim não fosse, o Estado poderia tratar com uma organização internacional, a que o governo federal fosse estranho, ou até infenso. Ficaria quebrada, em face das Nações estrangeiras, a unidade nacional, que, nessas relações, o regime federativo mantém plenamente¹³⁵.

Em 1963, a Assembléia Legislativa da Guanabara se dirigiu ao Ministério das Relações Exteriores questionando sobre a possibilidade de um Estado membro brasileiro declarar, com eficácia jurídica, um representante diplomático como *persona non grata*. Assim, apontou o parecer elaborado por Haroldo Valadão:

No Brasil, na Federação brasileira, é privativa à União atribuição de manter relações com os Estados estrangeiros e atividades conectadas (...). São, tradicionalmente, poderes essenciais do governo central, nos regimes federativos. Tais atribuições de política externa no Brasil são exercidas pela União Federal, pelos respectivos poderes na forma prescrita na mesma constituição e nas leis federais.

(...) O Presidente da Republica é o representante do Brasil na ordem internacional, é ele e apenas ele quem se comunica com os Estados estrangeiros e com quem os mesmos mantêm entendimentos, quem com os governos estrangeiros trata, negociando, recebendo os respectivos representantes e nomeando e enviando os chefes e demais membros das Missões Diplomáticas, consulares e comerciais do Brasil, acordando e celebrando tratados, convenções, ajustes, acordos.¹³⁶

Mais recentemente, em 1999, ao ser questionado sobre a possibilidade jurídica de Município celebrar acordo com Pessoa de Direito Internacional Público, o Itamaraty permaneceu com o mesmo direcionamento, no parecer desenvolvido por Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, citado por Prazeres:

(...) a ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou Distrito Federal¹³⁷.

¹³⁵ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty - 1946-1951**. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.4, 600 p. p. 484.

¹³⁶ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty - 1961-1971**. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.6, p. 126.

¹³⁷ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de *apud* 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, p.298.

Há, portanto, coerência e homogeneidade nos pareceres que o Itamaraty emitiu nas últimas décadas sobre a participação internacional de Estados membros e Municípios, apesar de estes terem sido dados em paradigmas constitucionais diversos. O argumento da inconstitucionalidade desta hipótese é aventado em todos os casos. O vislumbre da cooperação descentralizada como um fenômeno do qual o governo federal não pode se manter à margem somente começa a ser delineado pelos pareceres do Itamaraty muito recentemente e com limites bastante estritos para atender aos dispositivos constitucionais, tal qual será analisado no próximo capítulo.

Parte II – Relação da ordem jurídica internacional com governos subnacionais

O sistema internacional é constantemente afetado pela inserção de novos atores em sua arena. A atuação dos governos subnacionais leva tanto a transformações na agenda – já que novas demandas são inseridas - quanto a questionamentos sobre a normativa internacional – por ser necessário discutir-se acerca das repercussões dos acordos assumidos pelos governos não-centrais no direito internacional. Ainda são relativamente poucos os autores que analisam a relação da cooperação descentralizada com o direito internacional, mas algumas importantes conclusões podem ser retiradas do que foi desenvolvido até o momento.

Seção I – Personalidade jurídica internacional

A consideração de um ator como sujeito de direito internacional está relacionada à sua personalidade jurídica. Isso significa que os sujeitos de direito internacional são aqueles que possuem direitos e deveres internacionais, sendo capazes de defender seus direitos por meio de reclamações internacionais¹³⁸. As principais consequências do reconhecimento da capacidade jurídica internacional são relacionadas ao gozo de privilégios e imunidades, à possibilidade de

¹³⁸ BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 71.

demandar nos tribunais internacionais e, sobretudo, à capacidade para celebrar tratados. Estes se configuram como o principal instrumento formal para a consecução de acordos internacionais. Como afirma Alain Pellet, “o tratado designa qualquer acordo concluído entre dois ou mais sujeitos de direito internacional, destinado a produzir efeitos de direito e regulado pelo direito internacional”¹³⁹. São, portanto, os tratados, atualmente, a principal forma de criação de compromissos internacionais pelos entes públicos. A partir deles surgem obrigações jurídicas internacionais que permitem às partes apresentar reclamações sobre seu não-cumprimento nos tribunais competentes.

1 – Sujeitos reconhecidos pelo direito internacional

As relações internacionais modernamente fundadas no clássico sistema interestatal, têm como sujeitos primordiais os Estados Nacionais. Não se trata este, contudo, de um conceito estático. A intensificação dos fluxos internacionais e a expansão normativa deste sistema vêm trazendo importantes transformações e debates para a definição dos sujeitos.

Nesse contexto, é paradigmático o caminho percorrido pelas organizações internacionais até o reconhecimento de sua capacidade jurídica. O desenvolvimento das organizações que reúnem Estados Nacionais passa por um incremento notável a partir da criação da Liga das Nações, em 1919 e da Organização das Nações Unidas, em 1945. O reconhecimento delas como entes dotados de direitos e deveres no âmbito internacional ocorreu em 1949. Juridicamente, pode-se citar o parecer consultivo emitido pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 11 de abril de 1949, acerca do caso Bernadotte como o documento que assegurou às organizações internacionais personalidade jurídica internacional. A distinção existente entre as OIs e os membros que as constituem e a necessidade pragmática de que elas possuam direitos e obrigações para concluir os desígnios dispostos em seus tratados constitutivos são os principais motivos para este alargamento do rol de sujeitos do direito internacional.

¹³⁹ PELLET, Alain *et al.* **Direito Internacional Público**. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 120.

Além dos Estados e das OIs, Ian Brownlie¹⁴⁰ ainda cita outros entes detentores de personalidade jurídica internacional, que, na verdade estão, de alguma forma, relacionados a estes sujeitos ou que são bastante similares a eles. Assim, possuem também direitos e obrigações internacionais as entidades políticas juridicamente próximas dos Estados - como a Cidade Livre de Danzig e o Território Livre de Trieste – os territórios internacionalizados, as representações dos Estados e as agências das organizações internacionais.

2 – A controversa demanda pelo alargamento no rol de sujeitos de direito internacional

Há, contudo, divergências sobre a consideração ou não da personalidade jurídica de certos atores internacionais. O aumento dos fluxos externos conseqüente do processo de globalização faz com que entes, que há pouco tempo, estavam condicionados às fronteiras nacionais de certos Estados, tornem-se parte ativa das relações internacionais. Como regra, este movimento não é acompanhado por uma expansão normativa automática no sentido de conceder a estes novos atores personalidade jurídica no sistema internacional.

Assim, há uma seara bastante turva de entes que fazem parte da dinâmica do sistema internacional, mas que não têm uma normativa assentada sobre a possibilidade atuarem juridicamente, apesar da constante demanda nesse sentido. Enquadram-se nessa categoria, os indivíduos, os povos não-autônomos, as comunidades beligerantes, as organizações não-governamentais e os governos subnacionais de Estados Federais.

Não tendo tais entes personalidade jurídica internacional e, portanto, não havendo capacidade para firmar compromissos internacionais por meio de tratados, importantes pontos se colocam de maneira geral e, especificamente, no que concerne aos governos não-centrais de Estados Federais. Assim, deve-se questionar sobre a dimensão dos atos praticados pelos governos não-centrais no âmbito externo, ou seja, se estes seriam capazes de concluir tratados e se seriam responsáveis internacionalmente pelos acordos firmados. As próximas seções direcionam-se a responder a estas perguntas.

¹⁴⁰BROWNIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 74-76.

Seção II – Cooperação descentralizada e federalismo: implicações para o direito internacional

A inserção internacional de um governo subnacional deve ser analisada tendo como pano de fundo a forma federativa de Estado. É destas subunidades que os doutrinadores do direito internacional se ocupam quando versam sobre a hipótese de os governos não-centrais participarem do sistema internacional. Classicamente, os Estados Federais eram tidos como aqueles nos quais os governos subnacionais possuíam um grau relativamente elevado de autonomia em relação ao governo central, o que explica, ao menos em parte, o foco de os estudos sobre a perspectiva do direito internacional voltar-se para questões federativas.¹⁴¹

Os Estados Federais apresentam-se como unidades tanto em seu âmbito interno quanto externo, o que é apreendido do fato de os entes federados possuírem autonomia, mas não soberania. Seguindo este preceito, a regra do Direito Internacional é que cada federação deve ser reconhecida como um só sujeito. Conforme analisado anteriormente, os entes federados não são, a princípio, sujeitos de direito internacional do que se conclui que somente o Estado Federal é passível de direitos e obrigações no âmbito externo, podendo apresentar reclamações acerca de violações do direito internacional e concluir acordos válidos neste plano.

1 - Capacidade para celebrar tratados

A principal convenção internacional sobre o direito dos tratados, qual seja, a Convenção de Viena de 1969, não menciona os Estados Federais. A Convenção envolveu 110 Estados Nacionais em suas discussões e entrou em vigor somente em 1980, quando alcançou o depósito das 35 ratificações necessárias para tanto. O fato é que, apesar de não constar do documento aprovado, o Projeto da Convenção trazia entre seus dispositivos orientação para possíveis

¹⁴¹ É preciso ter em mente, conforme ensina Magalhães, que nas últimas décadas tem sido crescente a descentralização em Estados outros que não os federais. O principal fato diferenciador atualmente entre Estados Federais e outros Estados descentralizados é que, no primeiro, há competência legislativa constitucional para os entes federados. (MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional** - Tomo III. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2006, p. 31).

tratados celebrados por Estados membros de federações. Assim, o artigo 5º¹⁴² do Projeto, dispunha o seguinte em seu parágrafo 1º que todos os Estados possuiriam capacidade para concluir tratados e, no parágrafo 2º, mencionava a hipótese de Estados membros de uniões federais poderem também ter tal capacidade, se esta fosse expressamente admitida pela Constituição Federal, devendo-se atentar para os limites constitucionais impostos.

De acordo com os Comentários ao Projeto de Artigos sobre Direito dos Tratados da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas¹⁴³ (CDI), a decisão de se acrescentar o ponto que trata sobre os Estados Federais foi tomada em 1962, quando a Comissão concluiu que havia certa dificuldade para o exato delineamento acerca de quais seriam os sujeitos capazes de concluir tratados. A primeira idéia foi de fazer constar do artigo que teriam tal capacidade: Estados e outros sujeitos de Direito Internacional, Estados membros de uniões federais e Organizações Internacionais. Houve, contudo, dúvidas sobre a adequação e a necessidade do dispositivo, especialmente porque a Convenção tem como objeto os tratados celebrados entre Estados. Primando pela lógica, portanto, dever-se-ia retirar os termos “outros sujeitos de direito internacional” e “Organizações Internacionais”. Pelo fato de “Estados membros de uniões federais” remeter aos próprios Estados Nacionais e por haver, então, precedentes de Estados membros como partes de tratados, optou a Comissão por fazer com que este parágrafo constasse do Projeto da Convenção.

A inteligência do artigo 5º, parágrafo 2º, contudo não prevaleceu no momento da aprovação da Convenção. Diferentes motivos são mencionados para tal fato. Segundo Malcolm Shaw¹⁴⁴, a rejeição se deveu ao temor de que o dispositivo concedesse margem para que terceiros Estados interferissem em questões internas dos Estados Federais, ao buscar interpretar as Constituições destes. De acordo com o autor, também foi importante para a decisão de retirar o dispositivo da Convenção, o fato de que o parágrafo permitiria um aumento relativo do poder do direito interno em relação ao direito internacional acerca da determinação da personalidade jurídica internacional.

¹⁴² **Article 5** - Capacity of States to conclude treaties - 1. Every State possesses capacity to conclude treaties. 2. States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there.

Artigo 5 – Capacidade de os Estados celebrar tratados – 1. Todo Estado possui capacidade de celebrar tratados. 2. Estados membros de uniões federais podem possuir capacidade para concluir tratados se tal capacidade for admitida pela Constituição Federal e dentro de seus limites. (tradução nossa)

¹⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966. In: **Yearbook of the International Law Commission**, 1966, vol. II, p. 191.

¹⁴⁴ SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 197

Já Francisco Rezek¹⁴⁵ aponta um motivo mais pragmático para a derrubada do parágrafo. Segundo o autor, a única federação favorável ao dispositivo foi o grupo soviético. O fato de o contexto histórico da Convenção remontar ao período da Guerra Fria explicaria este evento. Houve, por parte especialmente dos Estados Nacionais componentes do então eixo capitalista, o receio de que o dispositivo fosse um primeiro passo para que Estados membros de federações fossem contados separadamente de seus Estados Federais nas votações ocorridas no âmbito das Nações Unidas. Se tal ocorresse, seria concedido grande peso à União Soviética, que possuía então quinze Estados membros, enfraquecendo, conseqüentemente, os países ocidentais¹⁴⁶.

Não vingando o dispositivo acerca da capacidade de os Estados federados concluírem tratados na Convenção de Viena de 1969, pouco se voltou ao tema no âmbito das Nações Unidas. Já foi objeto, contudo, de alguma controvérsia o texto da Convenção de Montego Bay sobre Direito do Mar¹⁴⁷, de 1982, cuja entrada em vigor se deu em 1994. A dúvida seria se o artigo 305¹⁴⁸ da Convenção, que trata da assinatura do documento, englobaria os Estados federados. O parágrafo 1º do artigo dispõe sobre aqueles que podem assinar a Convenção. A alínea “d” revela que tal ato é permitido “aos Estados autônomos associados” desde que estes ajam em conformidade com os seus respectivos instrumentos de associação. O termo “Estados autônomos associados” poderia levar, em um primeiro momento, à impressão de que os Estados federados podem ser partes da Convenção, desde que possuam competência para tanto. Não é essa, contudo, a interpretação mais razoável do dispositivo. Como ensina Malcolm Shaw¹⁴⁹, existem várias maneiras de Estados se associarem sem formar, contudo, um Estado único. Uma federação,

¹⁴⁵ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso Elementar. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 234

¹⁴⁶ De fato, a Bielorrússia e a Ucrânia chegaram a fazer parte da ONU independentemente da URSS.

¹⁴⁷ CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. p. 25

¹⁴⁸ **Artigo 305** – Assinatura: 1. A presente Convenção está aberta à assinatura de: a) todos os Estados; b) a Namíbia, representada pelo conselho das Nações Unidas para a Namíbia; c) todos os Estados autônomos associados que tenham escolhido este estatuto num ato de autodeterminação fiscalizado e aprovado pelas Nações Unidas de conformidade com a resolução 1514(XV) da Assembléia Geral, e que tenham competência sobre as matérias regidas pela presente Convenção, incluindo a de concluir tratados em relação a essas matérias; d) todos os Estados autônomos associados que, de conformidade com os seus respectivos instrumentos de associação, tenham competência sobre as matérias regidas pela presente Convenção, incluindo a de concluir tratados em relação a essas matérias; e) todos os territórios que gozem de plena autonomia interna, reconhecida como tal pelas Nações Unidas, mas que não tenham alcançado a plena independência de conformidade com a resolução 1514(XV) da Assembléia Geral, e que tenham competência sobre as matérias regidas pela presente Convenção, incluindo a de concluir tratados em relação a essas matérias; f) as organizações internacionais, de conformidade com o Anexo IX. 2. A presente Convenção está aberta à assinatura até 9 de Dezembro de 1984 no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Jamaica e também, a partir de 1 de Julho de 1983 até 9 de Dezembro de 1984, na Sede das Nações Unidas em Nova York.

¹⁴⁹ SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 214

portanto, não pode ser considerada uma associação já que há, nesse caso, uma centralização de poderes em torno do governo central, a qual é inadmissível em uma associação de Estados¹⁵⁰.

Apesar da ausência de legislação sobre a capacidade de governos subnacionais serem partes em tratados, há consenso entre os doutrinadores acerca dessa possibilidade. Nesse sentido, afirma-se que a capacidade de um Estado federado concluir tratado pode estar prevista na Constituição Federal¹⁵¹. Trata-se, assim, de uma questão que o direito interno deve dirimir por meio de sua Carta Magna, o que se relaciona fortemente com o nível de descentralização da federação e conseqüente autonomia dos entes federados. Não há, nesse caso, afronta ao direito internacional por se tratar de uma questão de estrutura e distribuição interna de poderes e competências, o que diz respeito somente ao direito interno de um Estado. Como aponta Francisco Rezek:

*não há razão para que o direito internacional se oponha à atitude de um Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, veste seus componentes federados de capacidade para celebrar tratados, desde que a autorização reponte inequívoca (...).*¹⁵²

Tem-se, portanto, que será classificado como tratado o documento internacional concluído por um governo subnacional, desde que assim disponha a Constituição à qual se subordina tal governo, respeitados os limites e as competências nela dispostos. Caso mais complexo e mais freqüente é o de a Carta Magna não conceder aos governos não centrais a capacidade de celebrar tratados. Haverá, então, uma figura que não poderá ser qualificada como tal, caracterizando-se como um acordo que não se baseia em qualquer norma jurídica. Nessa hipótese, ao menos uma das partes do acordo não terá capacidade para pactuar sobre direito e obrigações no âmbito internacional, o que revela uma grande insegurança sobre o cumprimento do documento. Esta é a seara em que se encontram os governos subnacionais brasileiros em sua ação internacional atualmente.

¹⁵⁰ Podem ser citadas como exemplos de associações de Estados as confederações, a Commonwealth Britânica e a Comunidade dos Estados Independentes.

¹⁵¹ Nesse sentido: SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 197; BROWNIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 89. PELLET, Alain *et al.* **Direito Internacional Público**. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 193.

¹⁵² REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro : Forense, 1984, p. 34.

Não há, conforme analisado na seção anterior, autorização constitucional para que os Estados membros e Municípios brasileiros sejam parte em acordos internacionais e o direito internacional remete ao direito interno dos Estados Federais a competência para dispor sobre esta possibilidade. Assim, as subunidades brasileiras encontram-se hoje em uma situação bastante controversa quanto à cooperação descentralizada que empreendem. Não há por um lado, previsão jurídica para esta situação - com exceção dos financiamentos internacionais, que devem passar pelo Senado Federal -, por outro, esta é uma prática que vem crescendo e tem se mostrado como um importante instrumento de desenvolvimento regional e local.

2 - Responsabilidade internacional e cooperação descentralizada

Nesse contexto, tema de relevância é a hipótese de descumprimento dos acordos realizados por governos não-centrais no âmbito internacional. A questão central que se coloca tange à responsabilização pelo inadimplemento. Para analisar este ponto, é preciso atentar para as peculiaridades envolvidas quando há autorização do direito interno para a ação internacional dos governos subnacionais e no cenário em que esta é realizada à margem de qualquer permissão jurídica.

A resposta a estas questões não é simples. A atenção dos operadores e doutrinadores do direito internacional público ainda se volta relativamente pouco para a atuação internacional dos governos não-centrais. Podem ser vistas, com alguma frequência, análises sobre o descumprimento por subunidades de tratado pactuado pelo governo central¹⁵³, contudo, ainda são raras as apreciações sobre o inadimplemento aos acordos realizados pelos próprios governos subnacionais. Assim, a solução para estas questões deve ser buscada conjugando-se a doutrina e a jurisprudência em casos que perpassam a temática. Com relação às normas do direito internacional, é imperativo recorrer-se ao “Projeto de Artigos sobre Responsabilidade Internacional dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos”, considerado um dos mais

¹⁵³ Ver a esse respeito: CRAWFORD, James. **The International Law Commission's Articles on State Responsibility** - Introduction, Text and Commentaries. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, 387 p; PELLET, Alain *et al.*. **Direito Internacional Público**. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. 1517 p; SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 1262 p.

importantes esforços para codificação do direito internacional desde a Convenção de Viena de 1969. Por não ter sido objeto de uma convenção, não há obrigatoriedade na aplicação de seus dispositivos. Contudo, os artigos do projeto vêm sendo aplicados correntemente por cortes internacionais, tribunais e outras instituições, de acordo com a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, que incluiu o Projeto em sua agenda¹⁵⁴, além de serem citados unanimemente como fonte pelos autores que se debruçam sobre o tema.

A) Responsabilização por descumprimento de acordo internacional concluído por governo subnacional autorizado constitucionalmente a agir no âmbito externo

A primeira análise a ser feita é a que se relaciona aos Estados Nacionais que permitem constitucionalmente a ação internacional de suas subunidades. Segundo o argumento de Rezek¹⁵⁵, quando as Constituições autorizam as unidades federadas a realizar tratados, a responsabilidade pela eventual quebra do pacto recai completamente na União. No mesmo sentido se coloca Alain Pellet:

*A questão da imputação do tratado concluído por uma entidade descentralizada com um Estado estrangeiro (...): a responsabilidade internacional do Estado de que depende a entidade co-contratante encontrar-se-ia comprometida em caso do não respeito do compromisso, salvo se esta última tivesse manifestamente excedido as competências que lhe são reconhecidas em direito interno.*¹⁵⁶

Contudo, alguns autores vislumbram outra possibilidade, qual seja, a de que a própria subunidade se responsabilize pelo inadimplemento, conforme preceitua James Crawford:

*Naqueles casos nos quais a unidade constituinte de uma federação está hábil a concluir acordos internacionais por sua própria conta, a outra parte deve ter concordado a se limitar a recorrer contra a unidade constituinte em caso de um rompimento. Nesse caso, a questão não envolverá a responsabilidade do Estado federal (...).*¹⁵⁷

¹⁵⁴ A/RES/62/61, 8 Januário 2008.

¹⁵⁵ REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro : Forense, 1984, p. 34.

¹⁵⁶ PELLET, Alain *et al.*. **Direito Internacional Público**. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 193.

¹⁵⁷ “ In those cases where the constituent unit of the federation is able to enter int international agreements on its own account, the other party may well have agreed to limit itself to recourse against the constituent unit in the event of a breach. In that case the matter will not involve the responsibility of the federal State (...)” (CRAWFORD, James.

Shaw alerta para a existência dos dois pontos de vista, lembrando:

Lauterpacht, em seu Relatório sobre Direito dos Tratados, anotou que tratados concluídos por unidades de Estados Federais “são tratados em seu significado para o direito internacional”, embora Fitzmaurice tenha adotado uma diferente perspectiva em seu Relatório sobre Direito dos Tratados ao anunciar que tais unidades agem como agentes para as federações que possuem individualmente personalidade internacional e as quais são as entidades vinculadas à responsabilidade por sua implementação¹⁵⁸.

Como o próprio Shaw adverte, a questão que se coloca está relacionada à amplitude dos direitos e obrigações concedidos aos governos subnacionais para atuar no âmbito externo. A resposta a esta questão parece, novamente, voltar-se à legislação interna de cada Estado Nacional:

O Estado Federal, é claro, possui personalidade própria, mas a questão da personalidade e da capacidade das unidades componentes de uma federação no plano internacional podem ser determinadas de fato somente sob a luz da Constituição do Estado em questão e da prática desse Estado. Por exemplo, as então Repúblicas Soviéticas da Bielorrússia e da Ucrânia foram admitidas como membros das Nações Unidas em 1945 e, naquele sentido, possuíam personalidade internacional. Os Estados componentes de uma federação aos quais é concedida certa margem restrita de competência internacional podem então ser aceitos como possuindo certo grau de personalidade internacional¹⁵⁹.

A tendência atual parece ser a de os Estados Federais se responsabilizarem pelos atos de suas subunidades. Como será analisado adiante, no Capítulo III, por vezes, as próprias legislações que autorizam os governos subnacionais a agir internacionalmente tratam da responsabilidade do Estado Nacional e buscam restringir a possibilidade de consideração da personalidade jurídica

The International Law Commission's Articles on State Responsibility - Introduction, Text and Commentaries. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 98. tradução nossa)

¹⁵⁸ “Lauterpacht, in his Report on the Law of Treaties, for example, noted that the treaties concluded by component units of federal states ‘are treaties in the meaning of international law’, although Fitzmaurice adopted a different approach in his Report of the Law of Treaties by stating that such units act as agents for the federation which alone possess international personality and which is the entity bound by the treaty and responsible for its implementation.” (SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 197. tradução nossa).

¹⁵⁹ “The federal state itself, of course, have personality, but the question of the personality and capability of the component units of the federation on the international plane can really only be determined in the light of the constitution of the State concerned and state practice. For instance, the then Soviet Republics of Byelorussia and the Ukraine were admitted as members of the United Nations in 1945 and to that extent possessed international personality. Component states of a federation that have been provided with a certain restricted international competency may thus be accepted as having a degree of international of international personality. The issue has arisen especially with regard to treaties.” (SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 197. tradução nossa).

dos governos não-centrais. Além disso, o artigo 4º¹⁶⁰ do Projeto de Artigos da CDI auxilia nesta compreensão ao dispor que a conduta de qualquer órgão estatal deve ser considerada um ato do Estado Nacional pelo direito internacional, independentemente de o órgão exercer função legislativa, executiva, judicial ou qualquer outra, não importando a posição que ele tenha na organização do Estado ou as características como órgão do governo central ou de se constituir como uma unidade territorial. O alcance do termo “órgãos de um Estado” é, portanto, amplo. De acordo com James Crawford¹⁶¹, a referência a órgão estatal deve ser compreendida no sentido mais vasto possível. Deve-se estender sua interpretação para os órgãos governamentais de qualquer tipo ou classificação, independentemente das funções ou do nível hierárquico, incluindo os níveis provinciais e locais, sendo, assim, compreendidas as subunidades de Estados Federais. A CIJ, seguindo o mesmo entendimento do Projeto da CDI, proferiu em seu parecer consultivo de 1999 sobre a *Disputa Relacionada à Imunidade de Jurisdição de um Relator Especial da Comissão de Direito Humanos*, que “segundo uma regra bem estabelecida de direito internacional, a conduta de qualquer órgão de um Estado deve ser considerada como ato deste Estado¹⁶²”.

Nos casos de descumprimento por tratado firmado pelo governo central, a prática dos tribunais internacionais tem tendido a não aceitar governos subnacionais como partes em demandas, sem que o Estado Nacional esteja presente como na lide¹⁶³. Com relação aos acordos firmados pelos próprios governos não-centrais, ainda não há jurisprudência firmada. Nesse

¹⁶⁰ **Article 4** - Conduct of organs of a State: 1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State. 2. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State.

Artigo 4º - Conduta dos órgãos de um Estado: 1. A conduta de qualquer órgão estatal deve ser considerada um ato do Estado pelo Direito Internacional independentemente de o órgão exercer função legislativa, executiva, judicial ou qualquer outra, sem importar a posição que ele tenha na organização do Estado e das características como órgão do governo central ou de uma unidade territorial do Estado. 2. Um órgão inclui qualquer pessoa ou entidade que tenha tal status de acordo com o direito interno do Estado. (tradução nossa)

¹⁶¹ CRAWFORD, James. **The International Law Commission's Articles on State Responsibility** - Introduction, Text and Commentaries. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 95

¹⁶² BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional**. 1. ed, Belo Horizonte: CEDIN, 2005, p. 625.

¹⁶³ Assim ocorreu nos casos LaGrand, de 1999 - tendo como partes os Estados Unidos e a Alemanha, recebido pela CIJ, relacionado às ações do Governador do Arizona -, e o caso Heirs of the Duc the Guise, de 1947 - entre França e Itália - concernente ao não-cumprimento, por parte do governo da Sicília, de tratado assinado pelo Estado Nacional italiano, recebido pela Comissão de conciliação Franco-Italiana (CRAWFORD, James. **The International Law Commission's Articles on State Responsibility** - Introduction, Text and Commentaries. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 95, 97).

sentido, resta certa dúvida se os tribunais aceitariam a demanda contra a subunidade no caso de a Constituição Federal apontar para a existência de personalidade jurídica internacional desta. A princípio, a Carta Magna seria o instrumento apto a fazê-lo e não há, até o momento, restrições impostas pelo direito internacional para tanto.

Já na hipótese de não haver dispositivo constitucional ou prática estatal que autorize a interpretação de que os governos não-centrais possuem personalidade jurídica internacional irrestrita, a resposta se coloca mais solidamente. Nesse caso, ao Estado Nacional recai a responsabilidade pelo descumprimento do acordo. Assim, havendo demanda judicial, este deve ser acionado, cabendo aos instrumentos políticos e jurídicos internos conceder ao governo central a possibilidade de impelir a subunidade a agir conforme o acordado ou a ressarcir-lo de prejuízo que este possa ter.

B) Responsabilização por descumprimento de acordo internacional concluído por governo subnacional não-autorizado constitucionalmente a agir no âmbito externo

O segundo cenário a ser analisado é o de descumprimento de acordo celebrado no âmbito da cooperação descentralizada, em que pese a falta de previsão constitucional para ação externa dos governos não-centrais, como é o caso brasileiro. Novamente, há de se apreciar a possibilidade de atribuição do ilícito ao Estado Nacional. Esta hipótese tem sido pouco considerada pelos doutrinadores e existem nela alguns fatos que tornam a resposta ainda mais intrincada do que na suposição anterior.

A questão fundamental nesse caso é se há alguma possibilidade de imputação do descumprimento ao Estado Federal. Alguns autores¹⁶⁴ argumentam que o artigo 4º do Projeto da CDI deve ser utilizado de maneira ampla e objetiva, inclusive nos casos em que os “órgãos estatais” não tiverem possibilidade constitucional para agir internacionalmente, devendo, portanto, o Estado Nacional responder pelo descumprimento. Poder-se-ia, nesse caso, admitir que, assim como na hipótese de autorização constitucional, o Estado Nacional deveria, findada a lide, resolver internamente sobre as perdas do processo.

¹⁶⁴ CRAWFORD, James. **The International Law Commission's Articles on State Responsibility** - Introduction, Text and Commentaries. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 98.

Contudo, há de se considerar a possibilidade de o tribunal internacional provocado atentar para o fato de, por não haver autorização constitucional, ser difícil a configuração da responsabilidade estatal, já que não há qualquer manifestação do Estado Nacional no sentido de permitir a atuação externa da subunidade. Haveria, nessa hipótese, um claro abrandamento da objetividade da responsabilidade internacional. Nesse sentido é o argumento de Lessa, que aponta para a inexistência de produção de efeito legal de tais atos:

Na ausência de uma lei federal que confira às unidades federadas (...) a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de ser acatados numa corte de justiça. Tais atos não poderiam ser percebidos por seus signatários como instrumentos jurídicos formais, capazes de gerar direitos e obrigações. Ainda que publicados eventualmente em Diário Oficial estadual, tais “acordos” não teriam por fim agregar-se ao ordenamento jurídico estadual ou municipal. Constituiriam, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política de atuar em conjunto para determinados fins. O termo “acordo”, deslocado do contexto jurídico-normativo, encontra-se em sua acepção mais ampla de “entendimento”, “compromisso moral” ou “pacto de cavalheiros”.¹⁶⁵

Ainda mais difícil é a hipótese de a demanda ser efetivada contra o governo subnacional, seja em âmbito internacional ou nacional. Se ainda não há certeza quanto à possibilidade de os tribunais internacionais admitirem ação contra subunidade autorizada a agir internacionalmente, no caso de não haver preceito constitucional neste sentido, haverá ainda maior obstáculo. No que concerne ao direito interno, improvável é a aceitação da lide, já que, não haveria tribunal constitucionalmente apto a sentenciar sobre causas compreendidas nesse íterim. Há poucas notícias de demandas nesse sentido. Uma delas, citada por Lessa, ocorreu no Canadá, onde não há autorização para as Províncias celebrarem tratados. A demanda tem como partes a Província de Ontário e um governo estrangeiro e teve seu conhecimento indeferido nos seguintes termos, segundo parecer do juiz Rand J.:

O arranjo, deve ser dito, trata-se de um tratado no qual a Província não tem autoridade para ser parte. Um tratado é um acordo entre Estados, político por natureza, mesmo que contenham provisões de caráter legislativo que podem, por elas mesmas ou por ato subsequente, tornar-se direito. Mas o elemento essencial é que ele produz efeitos vinculantes para com suas partes. Não há nada de vinculante na figura diante de nós. A aprovação das duas legislaturas se completa, mas são voluntárias; a

¹⁶⁵ LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos), p. 104

*aplicação de cada depende do outro; um é a condição do outro; mas esta condição não possui nada de vinculativo para seu prosseguimento. (...)*¹⁶⁶

Conclui-se, assim, que a seara que se colocam os acordos internacionais realizados por governos não-centrais sem permissão constitucional, resulta extremamente turva. Não há, no atual estágio de desenvolvimento do direito e da cooperação descentralizada, inclinação clara sobre se há responsabilidade engajada nesse caso e a que ator ela deveria ser atribuída, o que se configura como vetor de uma insegurança jurídica preocupante, principalmente considerando-se o crescimento do número de acordos de cooperação descentralizada ocorrido nas últimas décadas.

Seção III – Cooperação descentralizada e federalismo: implicações para o direito de integração

Analizada a relação entre a cooperação descentralizada e o direito internacional, cabe, nesta seção, estudo especificamente das implicações do direito de integração para a inserção internacional dos governos subnacionais. Partindo-se da idéia de que a integração regional tem sido um importante motor para a inserção internacional das subunidades, busca-se compreender se as normas advindas dos processos de integração têm se relacionado de alguma forma com este fenômeno. De acordo com as ponderações da última seção, a capacidade de os governos não-centrais para agir internacionalmente é uma questão de direito interno, disposta, no caso dos Estados Federais, por sua Constituição Federal. O ponto a ser discutido a seguir é se a legislação dos blocos econômicos pode influenciar a legislação interna de um Estado Nacional, no que concerne à cooperação descentralizada. Ou seja, se a ampliação da participação dos governos subnacionais no âmbito da integração regional é refletida nas legislações dos blocos e, conseqüentemente, nas normas internas dos Estados.

¹⁶⁶The arrangement is said to be, in effect, a treaty to which the Province has no authority to become a party. A treaty is an agreement between states, political in nature, even though it may contain provisions of a legislative character which may, by themselves or their subsequent enactment, pass into law. But the essential element is that it produces binding effects between the parties to it. There is nothing binding in the scheme before us. The enactments of the two Legislatures *are complementary but voluntary*; the application of each is dependent of the other; each is the condition of the other; but that condition possesses nothing binding to its continuance. The essentials of a treaty are absent (...). (LASKIN apud LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVIL Curso de Altos Estudos), p. 103. tradução nossa).

Para responder a tal pergunta, primeiramente será realizada uma análise geral da relação existente entre o direito de integração¹⁶⁷ e o direito interno. Feito isto, passar-se-á à apreciação específica da União Europeia e do Mercado Comum do Sul. A escolha destes blocos segue a metodologia desenvolvida no Capítulo I. A UE figurará da análise por ser o bloco regional mais desenvolvido em termos de estruturação e normatização do processo de integração e o MERCOSUL, por ser aquele em que o Brasil mais atua e cujas políticas são mais intensamente sentidas e incorporadas pelo país.

Como foi avaliado anteriormente, o processo de integração tem sido um propulsor para a inserção internacional dos governos não-centrais, seja devido aos fundos de compensação e de investimentos, seja pela organização de redes de governos subnacionais e pela institucionalização de órgãos que, de maneira mais ou menos ampla participam do bloco. As dinâmicas inerentes ao processo de integração trazem consigo transformações institucionais e jurídicas para os Estados partes, como afirma Cynthia Carneiro:

A formação e a consolidação do direito comunitário articulam novas redes de exercício do poder público, integrando os órgãos estatais dos entes que formam o bloco de integração e instituindo órgãos regionais com competências próprias, o que rompe, definitivamente com a tradicional repartição vertical de competências entre os diversos níveis de pessoas jurídicas de direito público: municípios, regiões autônomas, Estados e comunidades. Esse fenômeno rompe com a clássica horizontalidade jurídica que até então caracterizou as relações internacionais.¹⁶⁸

No âmbito da integração há, como se sabe, essencialmente duas maneiras de relacionar as normas emanadas pelo bloco com o direito interno. Naquele que é considerado um grau mais elevado de integração, tais normas são automaticamente incorporadas ao direito interno, sem necessidade de ato unilateral do Estado Nacional que reconheça esta incorporação. É o caso da União Europeia e também da Comunidade Andina. Considera-se que há, então, a transferência de uma parcela das soberanias nacionais para os órgãos comunitários, o que cria a primazia de atuação destes órgãos em relação aos nacionais e, conseqüentemente, o princípio da supranacionalidade. Outra hipótese é aquela na qual as normas emitidas pelos órgãos do bloco devem ser posteriormente integradas ao ordenamento jurídico interno dos Estados partes por ato

¹⁶⁷ Deve-se considerar, para os fins desse trabalho, como sinônimas as terminologias “Direito de Integração” e “Direito Comunitário”.

¹⁶⁸ CARNEIRO, Cynthia Soares. **O Direito da Integração Regional**. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 8- 9.

unilateral destes. Não há, nesse caso, transferência de soberania, ficando a decisão sobre a incorporação da norma à legislação pátria, em última instância, dependente de decisão dos órgãos competentes nacionais¹⁶⁹. Tal é caso do MERCOSUL.

Para a cooperação descentralizada, a relação do direito comunitário com o direito interno significa que a adoção de normas acerca da inserção internacional dos governos não-centrais no âmbito da integração, poderia significar uma mudança das normas nacionais sobre esta temática. Como argumenta Ricardo Mario Sanchez:

A partir da adoção de uma norma de carácter internacional (Tratado, Protocolo etc) ou de uma formulação normativa levada a cabo por uma Organização Internacional (Regulamentos e Diretivas no âmbito da União Europeia ou de uma Resolução na esquemática do MERCOSUL), em quase todos os casos existe a necessidade de um comportamento por parte do Estado, visando cumprir esta normativa.

Estas obrigações de comportamento dirigidas ao Estado membro podem implicar na necessidade de desenvolvimento normativo (obrigação de ditar normas que adotem e tornem operativas em seu território a normativa internacional) ou somente a necessidade de aplicação administrativa por parte de seus órgãos internos¹⁷⁰.

Há, portanto, necessidade de se avaliar se as normas do direito de integração chegam a prever a cooperação descentralizada, o que levaria a possíveis mudanças constitucionais para aqueles Estados Nacionais que não dispõem acerca da ação externa dos governos não-centrais. Assim, devem ser analisados, especialmente, o Comitê das Regiões, para o caso da União Europeia e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, para o MERCOSUL, não mais em suas implicações práticas para a inserção internacional dos governos subnacionais, como feito anteriormente, mas na consequência da existência desses órgãos na normativa do direito de integração.

¹⁶⁹ Há autores que discordam da idéia de que alguns blocos econômicos têm a característica da supranacionalidade e outros não. Para esta corrente, tal característica seria inerente ao processo de integração. Nesse sentido, CARNEIRO, Cynthia Soares. **O Direito da Integração Regional**. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 35.

¹⁷⁰ A partir de la adopción de una norma de carácter internacional (Tratado, Protocolo, etc) o de una formulación normativa llevada a cabo por una Organización Internacional (Reglamentos, Directivas en el ámbito de la Unión Europea o de una Resolución en el esquema del MERCOSUR), en la generalidad de los casos existe la necesidad de un comportamiento por parte del Estado en cumplimiento de esta normativa.

Estas obligaciones de comportamiento dirigidas al Estado miembro pueden implicar la necesidad de un desarrollo normativo (obligación de dictar ormas que adopten y hagan operativas en el interior de su territorio la normativa internacional) o bien solamente la necesidad de aplicación administrativa por parte de los órganos internos. (SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, P. 367. tradução nossa)

Antes de seguir para a apreciação das normas que deram origem a esses órgãos, cabe uma reflexão acerca das Redes Eurocidades e Mercocidades. Ambas são consequência dos esforços dos próprios governos não-centrais para uma maior inserção no processo de integração, a partir da crença de que a descentralização é um importante instrumento para a ampliação da democracia nos blocos econômicos. Não houve, a rigor, uma participação formal dos Estados Nacionais ou dos órgãos institucionais da UE ou do MERCOSUL na criação dessas redes. Os próprios prefeitos foram os articuladores e protagonistas dessas ações. Assim, não há normativas do âmbito do direito de integração que as constitua. Já no que concerne ao CR e ao FCCR, ambos fazem parte da estrutura dos respectivos blocos econômicos. A questão é se as normativas que regem existência e o funcionamento de tais órgãos dariam margem uma consideração automática da legalidade da cooperação descentralizada - no caso da UE que opta pelo princípio da supranacionalidade - ou para a necessidade de uma disposição constitucional dos Estados membros dos respectivos blocos a fim de permitir a atuação internacional dos governos não-centrais - no caso dos MERCOSUL, que não são regidos pela supranacionalidade.

1 – União Européia

O Comitê das Regiões, constituído pelo Tratado de Maastricht, teve suas competências ampliadas pelo Tratado de Amsterdã, permanecendo, contudo, sem ultrapassar as atribuições meramente consultivas que lhe foram primeiramente designadas. O Regimento Interno e de Processo do Comitê das Regiões, com redação dada em janeiro de 2007, segue prontamente a competência consultiva dos órgãos que o compõe, quais sejam, a Assembléia Plenária, o presidente, a Mesa e as comissões¹⁷¹. Não há, no regimento, qualquer menção à atuação

¹⁷¹ De acordo com o artigo 13 cabe à Assembléia Plenária adotar pareceres, relatórios e resoluções; aprovar o mapa previsional das receitas e despesas do Comitê; adotar o programa político do Comitê no início de cada mandato; eleger o presidente, o primeiro vice-presidente e os restantes membros da Mesa; constituir as comissões; adotar e rever o Regimento do Comitê. O artigo 35, ao tratar das atribuições da mesa, dispõe que a ela compete estabelecer e apresentar à Assembléia o seu programa político no início do seu mandato e acompanhar a sua execução. No final de cada mandato, a Mesa apresenta à Assembléia um relatório sobre a execução do programa político. Além disso, ela deve organizar e coordenar os trabalhos do plenário e das comissões; adotar, por proposta das comissões, o programa de trabalho destas; agir em matéria financeira, organizacional e administrativa quanto aos membros, aos suplentes, à organização interna do Comitê. O artigo 46, ao ditar as competências das comissões, a elas atribui competência para debater as políticas comunitárias, elaborar projetos de parecer, de relatórios e de resolução a submeter para adoção, à

internacional dos governos não-centrais, permanecendo o documento fiel à idéia de o Comitê ser uma instituição que aproxima tais esferas administrativas do processo de integração, trazendo ao bloco suas demandas por meio de pareceres e relatórios.

De maneira bastante coerente, a qual permite a cada Estado Nacional decidir sobre a autonomia de suas unidades administrativas, a UE tratou da possibilidade de atuação internacional destas somente em um protocolo adicional. O Protocolo Adicional à Convenção Quadro de Madrid de 1980 sobre Cooperação Transfronteiriça dispôs sobre o comprometimento das partes de reconhecer o direito de certas entidades para concluir acordos de cooperação transfronteiriça seja com coletividades ou autoridades de outros Estados¹⁷². O documento foi assinado em 1995 e, a partir dele, foram criadas instituições e normativas com vistas à cooperação transfronteiriça no âmbito do bloco. Nesse contexto, foi formado o Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça (AECT) em 2006¹⁷³. De participação facultativa aos membros da UE, o AECT tem por objetivo facilitar a cooperação entre territórios de diferentes Estados Nacionais europeus. A composição do Agrupamento leva em conta a diversidade de disposições constitucionais com relação à participação dos governos subnacionais ao afirmar, no artigo 13¹⁷⁴ de seu Regulamento, que o Agrupamento deve ser composto por Estados membros, autoridades regionais, autoridades locais e organismos de direito público, dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional.

É possível perceber, portanto, que a UE vem desenvolvendo mecanismos tanto de participação dos governos não-centrais no processo de integração quanto de cooperação entre estes, ao mesmo tempo em que busca respeitar as competências dispostas pelas legislações nacionais. Não há, assim, no âmbito europeu, norma de direito comunitário que atribua aos governos regionais e locais competências mais amplas no âmbito internacional do que aquelas conferidas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Assembléia. Além disso, as comissões elaboram o projeto de programa de trabalho anual de harmonia com as prioridades políticas do Comitê, submetendo-o à Mesa para adoção.

¹⁷² PELLET, Alain *et al.* **Direito Internacional Público**. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 193.

¹⁷³ JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPÉIA. **Regulamento Relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)**. Parlamento Europeu e Conselho Europeu: 5 de Julho de 2006.

¹⁷⁴ **Artigo 3º** - Composição do AECT: 1. O AECT é constituído por membros, dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional, pertencentes a uma ou mais das seguintes categorias: a) Estados-Membros; b) Autoridades regionais; c) Autoridades locais; d) Organismos de direito público, na acepção do segundo parágrafo do ponto 9) do artigo 1.º da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (1). Podem igualmente ser membros as associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais destas categorias.

2 – MERCOSUL

Menos claras são as normativas do MERCOSUL sobre a questão dos governos subnacionais e sua inserção internacional. Da mesma forma que o CR, o FCCR tem apenas atribuições consultivas no âmbito do bloco. Tratar-se-ia, assim, de uma instituição cuja principal função seria de, quando provocada, transmitir aos órgãos do bloco as demandas e as opiniões dos governos não-centrais em assuntos de integração. A Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum (CMC) que cria o Foro Consultivo dispõe, em seu artigo 1º¹⁷⁵, que este tem como finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL. O artigo 6º¹⁷⁶, o último do documento acrescenta que a decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

O regulamento do FCCR, aprovado pela Resolução do Grupo Mercado Comum, vai à mesma direção da decisão do CMC. Trazendo em seu artigo 5º¹⁷⁷ as atribuições e

¹⁷⁵ **Artigo 1** – Criar o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL.

¹⁷⁶ **Artigo 6º** – Esta Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

¹⁷⁷ **Artigo 5º** - O Foro Consultivo tem as seguintes atribuições e responsabilidades: a) Pronunciar-se, por intermédio do GMC, dentro do âmbito de sua competência, emitindo recomendações, seja por iniciativa própria ou a partir de consultas realizadas pelo GMC e pelos demais órgãos do MERCOSUL; b) Cooperar ativamente para promover o desenvolvimento da crescente dimensão política da integração. Para tais efeitos, poderá pronunciar-se para o cumprimento de seus objetivos sobre qualquer questão referente ao processo de integração e sua cidadania emitindo “declarações públicas”; c) Dar continuidade, analisar e avaliar o impacto político e social em nível municipal, estadual, provincial e departamental, das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas etapas de sua implementação, especialmente nas instâncias referentes aos Fundos de Convergência Estrutural do MERCOSUL; d) Propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos municípios, estados federados, províncias e departamentos da região; e) Realizar pesquisas, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões de sua competência, de relevância para o MERCOSUL e para o processo de integração, a cargo de sua sessão plenária ou através de seus comitês; f) **Estabelecer ou incrementar as relações entre os distintos Municípios, Estados, Províncias e Departamentos dos Estados Partes, com vistas a propor medidas destinadas a coordenar políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos distintos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, assim como formular recomendações para tal efeito;** g) Contribuir para uma maior participação das sociedades no processo de integração regional, promovendo a real integração dentro do MERCOSUL em nível

responsabilidades do Foro, ele enumera diversas formas de atuação consultiva, como realizações de pronunciamentos, avaliações, pesquisas e estudos nas áreas de interesses dos governos subnacionais mercosulinos e acrescenta, na alínea “f” do artigo, que a instituição deve buscar estabelecer ou incrementar as relações entre os distintos Municípios, Estados, Províncias e Departamentos dos Estados Partes.

Os dispositivos trazem alguns pontos obscuros. A Decisão 41/04 dispõe que o Foro consultivo tem a função de aprofundar a cooperação entre governos não-centrais dos Estados partes do MERCOSUL. Igualmente, o artigo 5º do Regulamento do Foro prevê, na alínea “f”, a cooperação entre unidades subnacionais. Há uma diferença fundamental entre emitir pareceres e relatórios para auxiliar no processo de integração, defendendo assim os interesses locais e regionais em âmbito externo, tal qual ocorre no Comitê de Regiões, e cooperar com uma unidade subnacional de outro Estado. O estímulo à cooperação entre os governos não-centrais do bloco ultrapassa a competência a princípio atribuída à instituição, de ser um ente consultivo, já que a cooperação se desenvolve por meio de acordos que só podem ser legalmente realizados se houver disposição constitucional neste sentido. Apesar de tratar dessa questão, a Decisão 41/04 é explícita ao dispor, no artigo 6º, acerca da desnecessidade de sua incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados Nacionais que sejam parte no bloco. Isto porque parte da idéia de que se trata esta de uma questão de organização e funcionamento do MERCOSUL, sem que houvesse qualquer perspectiva jurídica envolvida.

Pode-se advogar que o sentido dos artigos foi de que houvesse a cooperação entre as diversas unidades subnacionais, mas não necessariamente de forma direta, já que, em casos de total monopólio das relações exteriores pelo governo central, ainda cabe a possibilidade de os governos não-centrais agirem internacionalmente sendo por ele mediados. Não parece, contudo, ter sido essa a intenção dos artigos. Primeiro porque eles não são explícitos nesse sentido. E também porque, na prática da cooperação descentralizada ocorrida no âmbito do MERCOSUL, os governos centrais têm tido pouca ou nenhuma participação no processo.

municipal, estadual, provincial e departamental e colaborar com a construção de uma identidade cidadã regional; h) Promover e estabelecer tratativas tendentes à celebração de acordos interinstitucionais com órgãos e foros da estrutura institucional do MERCOSUL. Em todos os casos, os acordos se celebrarão por intermédio do GMC; i) Estabelecer vínculos e realizar consultas com associações e instituições nacionais ou internacionais, quando seja conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos no âmbito da normativa MERCOSUL vigente; j) Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração em nível municipal, estadual, provincial e/ou departamental; k) Criar instâncias para o estudo de temas específicos, para a continuidade dos acordos alcançados dentro do Foro, organizar e difundir as atividades em nível local, regional e nacional, entre outros temas.

A impressão, portanto, é de que há nesses dispositivos certa imprecisão jurídica. Não parece ter havido o ânimo de que as legislações nacionais dos Estados partes do bloco fossem modificadas a fim de acomodar a cooperação descentralizada. Tratou-se de um equívoco por não ter havido menção ao fato de que a “cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL” deveria ser empreendida observando-se o que dispõem as legislações pátrias. Assim, não haveria qualquer impedimento para que a Decisão passasse a vigor independentemente de incorporação pelos Estados partes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há, no texto constitucional brasileiro ou nas normas de direito internacional e de integração do MERCOSUL, qualquer dispositivo que autorize os governos subnacionais a agir no âmbito externo. Conforme analisado no Capítulo I, como regra, os acordos cooperação descentralizada realizados pelos entes nacionais são bastante singelos, sem repasse de verbas e envolvendo, relativamente, poucos gastos. Estabelecem-se, com bastante frequência, no campo dos intercâmbios e das visitas informais para apreensão de técnicas e estudos sobre políticas que possam interessar regional ou localmente, além, é claro, dos intercâmbios culturais que são ainda hoje de grande importância para a dimensão subnacional das relações internacionais. Alguns poucos acordos envolvem repasses financeiros substanciais – como é o caso dos programas desenvolvidos diretamente entre a União Européia e os governos não-centrais latino-americanos. Além disso, o peso institucional abarcado nesses acordos internacionais tem sido bastante grande. A celebração deles envolve atos de visibilidade e altas autoridades de governos estaduais e prefeituras, o que faz com que o custo de seu descumprimento seja demasiado alto para que ele efetivamente ocorra.

Portanto, a simplicidade dos acordos somada à carga institucional que neles é depositada e à contemporaneidade desta prática explica, em grande medida, o baixo número de inadimplementos constatado. Conseqüentemente, compreende-se a relativa incipiência tanto da doutrina quanto da jurisprudência para auxiliar na compreensão da quebra de tais acordos, especialmente, na hipótese de não-previsão constitucional da cooperação descentralizada. Nos

poucos casos de que se tem notícia de problemas relacionados à implementação destes, a tendência foi sempre de que eles fossem resolvidos entre as partes, sem grandes alardes ou recorrência à esfera judicial. Por isso, até o momento, a insegurança a eles relacionada tem sido mais teórica do que prática. É perceptível que a legislação nacional não vem acompanhando a pragmática deste fenômeno, mas, enquanto grandes problemas ainda não surgem, ele continua a se desenvolver às margens de qualquer normativa e de debates efetivamente amplos sobre o assunto.

CAPÍTULO III - NORMATIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

A cooperação descentralizada vem sendo objeto de importantes debates no âmbito internacional. Entre os principais temas sobre este fenômeno está o que diz respeito à necessidade de adaptação dos ordenamentos jurídicos nacionais a esta nova realidade. É fato que a doutrina brasileira tem se mantido um pouco afastada desta discussão, com um número bastante restrito de autores que tratam do tema. Este capítulo é dedicado à análise desta questão e, para tanto, divide-se em duas partes.

A primeira delas tratará sobre a normatização da cooperação descentralizada em Estados Federais (Parte I). Caberá, em um primeiro momento, a análise de oito casos de federações que vêm buscando repensar seus ordenamentos jurídicos a fim de acomodar a possibilidade de os governos não-centrais atuarem e pactuarem em âmbito internacional (Seção I). A metodologia utilizada para a escolha dos Estados Federais a serem analisados foi feita por meio de diferentes critérios. O Estado Nacional que inicialmente implementou esta forma de governo, por ser tido como um paradigma quando se trata de federalismo, deveria ser apreciado, assim, os Estados Unidos (1) foi escolhido como objeto de análise. Além dele, também seria necessária a avaliação da legislação de algum Estado Federal latino-americano, por aproximar-se da realidade brasileira. A Argentina (2) é, atualmente, o Estado da AL com a mais bem estruturada legislação sobre cooperação descentralizada, além de ser o único país do MERCOSUL que a permite constitucionalmente. Além desses, importante seria considerar Estados Federais reconhecidamente descentralizados e compreender o grau de liberdade de que os governos subnacionais destes têm para agir no sistema internacional. Os quatro Estados Nacionais seguintes fazem parte desse rol exatamente devido ao alto grau de descentralização que possuem, são eles, Suíça (3), Alemanha (4), Bélgica (5) e Áustria (6). A Federação Russa (7) foi incluída nesse estudo por se tratar de um Estado peculiar no que concerne à cooperação descentralizada, já que apesar de permitir constitucionalmente que suas subunidades ajam na seara internacional, tem buscado uma maior centralização de competências nos últimos anos, o que repercute em sua legislação. Da mesma forma, o México (8) foi incluído neste estudo por ser um caso *sui generis* de normatização da cooperação descentralizada, que foge do padrão assumido pela maioria dos Estados Nacionais que buscaram inserir este fenômeno em seus ordenamentos normativos.

Feita esta apreciação, será realizada a avaliação das tendências da normatização da cooperação descentralizada por Estados Federais (Seção II). Assim, serão considerados o tipo de norma utilizada com este fim (1), as matérias atinentes à cooperação descentralizada (2) e os limites concernentes a esta prática (3). Pretende-se, assim, construir um referencial para pautar a análise acerca das possibilidades de normatização da cooperação descentralizada para o caso brasileiro (Parte II).

Na segunda parte deste capítulo, serão analisados os principais esforços empreendidos recentemente para normatização da cooperação descentralizada no Brasil (Seção I). Primeiramente, será apreciada a Proposta de Emenda à Constituição nº 475/2005 (1) conhecida como “PEC da Paradiplomacia”. Depois se passará ao exame do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 98/2006 (2) que trata da incorporação dos tratados no Brasil. Posteriormente, será feita referência aos Protocolos Adicionais sobre Cooperação Descentralizada (3) assinados pelo governo federal. Finalmente, será analisada a forma como as legislações estaduais e municipais (4) vêm tratando a questão da internacionalização. Feito isto, passar-se-á a uma avaliação das consequências da manutenção da ausência de arcabouço jurídico que embase a cooperação descentralizada no caso brasileiro (Seção II).

Parte I – Normatização da cooperação descentralizada em Estados Federais

A partir da intensificação dos fluxos internacionais, houve, na maioria dos Estados Nacionais, um claro descompasso entre os ordenamentos jurídicos e as relações desenvolvidas no sistema internacional. A cooperação descentralizada encaixa-se nesta seara. No entanto, é possível perceber um movimento, feito especialmente pelos Estados Federais, com o escopo de criar um marco jurídico em que possa se inserir a atuação internacional de suas subunidades. Assim, torna-se possível traçar as diretrizes que têm sido tomadas pelas federações neste sentido.

Seção I – Experiências de federações que normatizaram a cooperação descentralizada

A normatização da cooperação descentralizada vem ocorrendo de forma relativamente homogênea entre os Estados que optam por isso, a partir, especialmente, de reformas constitucionais que vêm acontecendo desde a década de 1990. Contudo, o conteúdo dos dispositivos que tratam do tema, assim como os limites deste processo, varia, dependendo, sobretudo, do grau de descentralização dos Estados Federais, o qual se relaciona tanto com o momento político da sociedade, quanto com o caminho percorrido para a consecução do federalismo.

1 - Estados Unidos da América

Por ter se configurado como a primeira experiência federalista da história, os EUA são considerados um paradigma quando se analisa a repartição de poderes entre os entes federados. A Constituição norte-americana de 1787 determina que a condução da política externa pertence ao poder central e ao Congresso Nacional, em um sistema que tornou-se típico e que busca equilibrar as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo em matéria que perpassa a arena internacional.

Assim, o artigo 1º, seção 8¹⁷⁸ dispõe que cabe ao Congresso Nacional a competência para regulamentar sobre comércio exterior. Já a capacidade para celebrar tratados é do Presidente da República, que deve fazê-lo mediante aprovação do Senado Federal de acordo com a seção 8 do artigo 2º¹⁷⁹. Um pouco mais complexa é a questão dos Estados membros no que concerne à

¹⁷⁸ **Article I** - Section 8 (Powers of Congress) - To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;

Artigo 1º - Seção 8 (Poderes do Congresso) - Regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados, e com as tribos indígenas; (tradução nossa)

¹⁷⁹ **Article II** (The Executive Branch) - Section 1 (The President) - He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the

possibilidade de conclusão de tratado. Para compreendê-la, é preciso ter em mente que os Estados Unidos constituem, historicamente, uma forma de federalismo centrípeto, originário de Estados soberanos que optam por, despendo-se de sua independência, fazer parte de uma federação. A centralização das competências dos Estados membros foi, aos poucos, incorporada às atribuições do poder central, como parte do federalismo dual existente desde o início da federação.

Neste sentido, o inciso I da Seção 10 do Artigo 1º¹⁸⁰ da Constituição afirma que nenhum Estado membro tem legitimidade para participar de tratado, aliança ou confederação. A cláusula está definitivamente relacionada à necessidade de fazer frente à confederação que existiu entre 1777 e 1787. A disposição busca, assim, diferenciar, em matéria de política externa, as competências dos Estados membros após ingressar na federação. Contudo, o inciso III¹⁸¹ do mesmo dispositivo deixa margem para celebração de acordos dos Estados membros com Estado ou potência estrangeira, mediante prévia autorização do Congresso. O dispositivo é um tanto quanto confuso por ter uma dupla negativa – “nenhum Estado poderá sem a anuência” - que resulta em uma possibilidade constitucionalmente viável de pactuação. Tem-se, portanto, que as subunidades federadas norte-americanas podem acordar no âmbito externo, mas não se trata de um poder pleno e absoluto, já que somente com anuência do Congresso o acordo será efetivado.

A interpretação do dispositivo foi a princípio restritiva, entendendo-se que o Congresso deveria ser consultado sobre qualquer atuação externa dos governos não-centrais. A

Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

Artigo 2º (O Poder Executivo) - Seção 1 (O Presidente) - Ele poderá, mediante o parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam. Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juizes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos cujos cargos, criados por lei, não têm nomeação prevista nesta Constituição. O Congresso poderá, por lei, atribuir ao Presidente, aos tribunais de justiça, ou aos chefes das secretarias a nomeação dos funcionários subalternos, conforme julgar conveniente. (tradução nossa)

¹⁸⁰ **Article I** - Section 10 - 1: No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation, grant Letters of Marque and Reprisal; coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts; pass any Bill of Attainder, ex post facto Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any Title of Nobility.

Artigo 1º - Seção 10 - 1: Nenhum Estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação; conceder cartas de corso; cunhar moeda; emitir títulos de crédito; autorizar, para pagamento de dívidas, o uso de qualquer coisa que não seja ouro e prata; votar leis de condenação sem julgamento, ou de caráter retroativo, ou que alterem as obrigações de contratos; ou conferir títulos de nobreza. (tradução nossa)

¹⁸¹ **Article I** - Section 10 - 3: No State shall, without the Consent of Congress, lay any Duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay

Artigo 1º - Seção 10 - 3: Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar qualquer direito de tonelagem, manter em tempo de paz exércitos ou navios de guerra, concluir tratados ou alianças, quer com outro Estado, quer com potências estrangeiras, ou entrar em guerra, a menos que seja invadido ou esteja em perigo tão iminente que não admita demora. (tradução nossa)

intensificação da cooperação descentralizada tornou sua leitura mais abrangente – o que foi possível, em grande parte, pelo fato de se tratar de um sistema de *common law*. Tal processo foi acelerado especialmente a partir de dois eventos. Primeiramente, com o fim da Guerra Fria, quando a temática da segurança deu lugar a questões sociais e, principalmente, econômicas, na agenda da política externa dos EUA. E, posteriormente, com o desenvolvimento da integração dos Estados Unidos com outros países, sobretudo, no processo do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), a partir de 1994.

Com a ampliação drástica do número de acordos celebrados pelos Estados membros norte-americanos, não há, nos dias de hoje, o completo respeito à disposição constitucional de consulta ao Congresso para pactuação com ente externo¹⁸². Por uma questão de dinamismo, muitos destes ajustes são realizados diretamente entre as partes. O próprio Congresso Nacional, compreendendo a possibilidade fática de o Legislativo Nacional ter suas funções comprometidas pelo número de acordos a serem aprovados e a necessidade de a cooperação descentralizada ser um processo hábil, tem interpretado que somente acordos que interfiram na segurança e nas diretrizes da política externa nacional devem ser objeto de apreciação¹⁸³.

Uma das principais formas de ação dos Estados norte-americanos vem sendo por meio da instalação de escritórios em outras partes do mundo, os quais são responsáveis, especialmente, pelas políticas comerciais desenvolvidas no âmbito estadual. Graças ao NAFTA, um número relativamente grande de acordos vem sendo realizados com Províncias mexicanas e canadenses, o que, indiretamente, afeta a aproximação entre os países partes do bloco. É perceptível também o avanço das municipalidades neste contexto. Sobretudo por meio de acordos de irmanamento que contemplam a cooperação intermunicipal, as cidades norte-americanas têm participado de maneira ativa da inserção internacional.

¹⁸² LESSA, José Vicente da Silva. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos), p. 41.

¹⁸³ CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. p. 71.

2 - Argentina

A Argentina se constitui como uma federação com separação de poderes nos níveis nacional e provincial. O federalismo argentino foi extremamente concentrado em seu início e tendeu a uma maior centralização ao longo das décadas devido a fatores políticos e históricos. Em 1994, a reforma constitucional empreendida foi reconhecida como um aprofundamento do pacto federativo, já que, até então, a repartição de competências era precária. Entre as principais mudanças da reforma em prol de uma maior descentralização estão a consideração dos municípios argentinos como entes imbuídos de autonomia política, administrativa, econômica e financeira; a inclusão da cidade de Buenos Aires como ente da federação e a possibilidade de regiões para desenvolvimento econômico e social pelas províncias¹⁸⁴.

Nesse contexto, a cooperação descentralizada desenvolvida pelos entes federados argentinos passou também por importantes avanços, tendo se tornado o principal modelo latino-americano para a temática, sobretudo, no que concerne à legislação pertinente. Até a reforma constitucional de 1994, os legisladores argentinos eram praticamente unânimes em assumir que o ordenamento jurídico pátrio não dava margens para a ação externa das províncias¹⁸⁵. O poder de agir internacionalmente pertencia, exclusivamente ao poder central, de acordo com os artigos 99¹⁸⁶ e 75¹⁸⁷, que dispõem, respectivamente, sobre a competência do Presidente para concluir

¹⁸⁴ VIA, Alberto Ricardo Dalla. The Legal and Institutional Framework for the International. Management of Subnational Government Players in Argentina. In: **Integration & Trade**. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, vol. 8, n° 21, July/Dec. 2004, p. 10.

¹⁸⁵ SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 359.

¹⁸⁶ **Artículo 99** - El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.

Artigo 99 – O Presidente da Nação tem as seguintes atribuições: 11. Concluir e firmar tratados, concordatas e outras negociações requeridas para a manutenção de boas relações com os organismos internacionais e com as nações estrangeiras, receber ministros e admitir seus cónsules. (tradução nossa)

¹⁸⁷ **Artículo 75** - Corresponde al Congreso: 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

Artigo 75 – Corresponde ao Congresso: 22 – Aprovar ou rechaçar tratados concluídos com as demais nações e com as organizações internacionais e as concordatas com a Santa Sé. Os tratados e concordatas têm hierarquia superior às leis. (tradução nossa)

tratado e empreender negociações no âmbito externo e acerca da necessidade de que estes sejam aprovados pelo Congresso Nacional.

Pode-se afirmar que a constitucionalização da cooperação descentralizada no país foi um dos elementos de garantia de uma distribuição mais efetiva e equilibrada de poder entre as esferas de governo. Apesar de mantidos os artigos constitucionais que tratam da competência do Congresso Nacional e do Presidente para agir na esfera internacional, a reforma reviu o artigo 124¹⁸⁸, nele dispondo sobre a possibilidade de as províncias, assim como a cidade de Buenos Aires, estabelecerem convênios internacionais. Segundo o dispositivo, é imperativo que seja considerada a política externa empreendida pelo governo central com a qual não deve a atuação internacional das subunidades se confrontar. Além disso, o Congresso Nacional deve ser informado sobre tais convênios internacionais.

Ao tratar, portanto, da possibilidade de os entes subnacionais agirem no âmbito internacional, a Constituição Argentina o fez expressamente, considerando a separação de competências típicas do federalismo para delimitar as possibilidades destas ações. O fato de os convênios deverem ser autorizados pelo equivalente ao Ministério das Relações Exteriores, a princípio poderia significar uma profunda ingerência federal na cooperação descentralizada, contudo, não há notícia de convênio que tenha sido indeferido pelo Ministério.

Os artigos seguintes tratam do âmbito sobre o qual os acordos podem versar. Assim, o artigo 125¹⁸⁹ dispõe da possibilidade de as províncias celebrarem tratados parciais para

¹⁸⁸ **Artículo 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Artigo 24 – As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com facultades para o cumprimento dessas finalidades e poderão também celebrar convênios internacionais que não sejam incompatíveis com a política exterior da Nação e que não afetem as facultades delegadas ao governo federal ou ao crédito público da Nação; com conhecimento do Congresso Nacional. A cidade de Buenos Aires terá o regime que se relacione a tal efeito. Corresponde às províncias o domínio originário dos recursos naturais existentes em seu território. (tradução nossa)

¹⁸⁹ **Artículo 125.-** Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Artigo 125 – As províncias podem celebrar tratados parciais para fins de administração da justiça, de interesses econômicos e trabalhos de utilidade comum, com o conhecimento do Congresso Nacional; e promover sua indústria, a imigração e a construção de ferrovias e de canais navegáveis, a exploração de terras de propriedade provincial, a

administração da justiça e de interesse regional. Por “tratados parciais”, a doutrina tem compreendido os acordos internacionais que versem somente sobre a atuação típica das províncias, segundo as competências constitucionais. Já o artigo 126¹⁹⁰ afirma a impossibilidade de as províncias concluírem tratados parciais de caráter político, nomear ou receber agentes estrangeiros. Ambos os dispositivos buscam certificar que a ação dos governos subnacionais argentinos se dará somente no âmbito de sua competência, sem interferir nas atribuições do governo central ao empreender a política externa do país. Após a reforma de 1994, grande parte das províncias argentinas incorporaram em suas Constituições dispositivos que tratam de questões internacionais. Assim, temáticas como integração regional, comércio exterior e soberania das Ilhas Malvinas são hoje regulamentadas também no âmbito provincial¹⁹¹.

Os arranjos institucionais para a inserção das subunidades federadas no âmbito externo também têm sido bastante significativos para o desenvolvimento da cooperação descentralizada no território argentino. O governo federal criou o “Programa de Fomento à Cooperação Descentralizada”, que busca auxiliar os governos provinciais em suas inserções no âmbito externo. Desde 2004, o programa adota uma política de fomento, sistematização e articulação dos projetos e das oportunidades nas quais as subunidades podem se inserir¹⁹². Além disso, significativa é a relação entre a *Comisión Regional del Nordeste de Argentina para el Comercio*

criação e o estabelecimento de novas indústrias, a importação de capitais estrangeiros e a exploração de seus rios, por meio de leis protetoras para estes fins e com seus próprios recursos. (tradução nossa)

¹⁹⁰ **Artículo 126.**- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Artigo 126 – As províncias não exercem poder delegado à Nação. Não podem celebrar tratados parciais de caráter político, nem expedir leis de comércio, navegação interior ou exterior; nem estabelecer alfândegas provinciais; nem cunhar moedas; nem estabelecer bancos com faculdade de emitir cédulas, sem autorização do Congresso Federal; nem legislar Códigos Civil, Comercial, Penal e Mineral, depois que o Congresso os houver sancionado; nem legislar sobre cidadania e naturalização, bancarrotas, falsificação de moeda ou documentos do Estado; nem estabelecer direitos de tonelagem; nem armar navios de guerra ou levantar exércitos, salvo em caso de invasão exterior ou de um perigo tão iminente que não admita dilação, dando logo conta ao Governo federal; nem nomear ou receber agentes estrangeiros. (tradução nossa)

¹⁹¹ Ana Cafiero. La Cooperación Descentralizada en la Argentina. In: **Anuário Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2007**. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina: Montevideo, 2008, p. 281.

¹⁹² Ana Cafiero. La Cooperación Descentralizada en la Argentina. In: **Anuário Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2007**. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina: Montevideo, 2008, p. 284.

Exterior (CRECENEA-Litoral) - do qual participam as Províncias argentinas de *Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fé* - e o Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudeste do Brasil (CODESUL) - composto pelos Estados brasileiros do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, Paraná –, tem sido um relevante propulsor deste processo para as províncias argentinas. Como salienta Álvaro Castelo Branco:

*Esta região associativa foi resultado de uma série de estudos de cooperação econômicas e técnicas, visando, além da intensificação do turismo local, a materialização de grandes obras de infra estrutura. De fato, a região concentra obras hidroelétricas e de interconexão viária, seja através de transporte viário, como também de transporte inter-oceânico. Há que se destacar, também, que a intensificação das relações internacionais na região influenciou nas áreas da educação e cultura, haja vista a promoção dos estudos das línguas espanhola e portuguesa, como forma de fomentar o estreitamento dos laços acadêmicos, com o favorecimento do intercâmbio de docentes e estudantes.*¹⁹³

Os arranjos institucionais e normativos para inserção internacional de subunidades têm contribuído para que as províncias argentinas, assim como Buenos Aires, sobressaíam-se em termos de desenvolvimento da cooperação descentralizada. Têm sido cada vez mais comuns os acordos de cooperação empreendidos, muitos deles com os governos subnacionais brasileiros, aproveitando-os tanto para aumentar a visibilidade internacional do país quanto para o desenvolvimento local.

3 – Suíça

A Suíça possui muitas peculiaridades no que diz respeito à relação dos Cantões com o governo central. A Constituição dispõe que se trata o país de uma confederação. Contudo, tal fato não se verifica na prática. Os membros não são soberanos, e sim autônomos, além disso, a própria idéia de uma confederação instituída por uma Carta Constitucional se distancia da praxe nesta matéria, já que o instrumento utilizado para criação de confederações é o tratado. Discussões teóricas a parte, o país também possui algumas particularidades no que concerne à

¹⁹³ CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito, p. 63

repartição de competências em matéria de política exterior. De acordo com o artigo 54¹⁹⁴, as relações exteriores são uma atribuição do governo federal, mas é ressaltada a necessidade de que os interesses e as competências dos Cantões sejam respeitadas na condução desta.

O artigo 55¹⁹⁵ instrumentaliza tal assertiva ao dispor sobre a forma de participação das subunidades federadas em questões de política externa. A repartição de competências e a forma como os Cantões são realmente levados em consideração nesta seara revela-se um modelo de cooperativismo para federações. O dispositivo afirma a necessidade de que os Cantões participem da tomada de decisão da política externa suíça, sendo ouvidos, sobretudo nos casos em que sua competência é tangenciada.

A Constituição também prevê a celebração de acordos entre os Cantões e Estados Nacionais estrangeiros. O artigo 56¹⁹⁶ trata da questão afirmando que os tratados concluídos neste âmbito devem se limitar às competências dos entes federados, não devendo ser contrários à lei e aos interesses da federação, além de respeitar os interesses dos demais governos subnacionais.

¹⁹⁴ **Article 54** - Foreign Relations: (1) Foreign Relations are a federal matter; (2) The Federation strives to preserve the independence of Switzerland and its welfare; in particular the Federation contributes to alleviate need and poverty in the world, to promote respect for human rights and democracy, the peaceful coexistence of nations, and the preservation of natural resources; (3) The Federation considers the competencies of the Cantons and preserves their interests.

Artigo 54 - Relações Exteriores: (1) As relações exteriores são matéria federal; (2) A federação esforça-se para preservar a independência da Suíça e seu bem-estar; em particular a Federação contribui para minorar as necessidades e a pobreza no mundo, para promover o respeito pelos direitos humanos e a democracia, a coexistência pacífica entre as nações e a preservação dos recursos naturais. (3) A Federação considera as competências dos Cantões e preserva seus interesses. (tradução nossa)

¹⁹⁵ **Article 55** - Participation of the Cantons in Decisions of Foreign Policy: (1) The Cantons participate in the preparation of decisions of foreign policy concerning their competencies or their essential interests. (2) The Federation informs the Cantons timely and comprehensively, and consults them. (3) The Consideration of the Cantons has particular weight when their competencies are affected. In these cases, the Cantons participate in international negotiations as appropriate.

Artigo 55 - Participação dos Cantões nas Decisões de Política Externa: (1) Os Cantões participam da preparação das decisões sobre política externa no que concerne às suas competências ou a seus interesses essenciais. (2) A Federação informa aos Cantões em tempo e, de forma abrangente, consulta-os. (3) A consideração dos Cantões tem peso, sobretudo, quando suas competências são afetadas. Nesses casos, a participação dos Cantões nas negociações é apropriada. (tradução nossa)

¹⁹⁶ **Article 56** - Relations between the Cantons and Foreign Countries: (1) The cantons may conclude treaties with foreign countries within the domain relevant to their competencies. (2) These treaties may not be contrary to the law and interests of the Federation nor to the rights of other Cantons. Before concluding a treaty, the Cantons have to inform the Federation. (3) The Cantons may deal directly with subordinated foreign authorities; in other cases, the relations of the Cantons with foreign countries are conducted by the Federation.

Artigo 56 - Relações dos cantões com o estrangeiro: (1) Dentro dos seus limites de competência, os cantões podem concluir acordos com o estrangeiro; (2) Estes contratos não devem contrariar o direito nem os interesses da Confederação e nem os direitos de outros cantões. Antes da conclusão de um contrato, os cantões devem informar a Confederação; (3) Os cantões podem tratar diretamente com autoridades estrangeiras de hierarquia inferior; nos demais casos, os contratos dos cantões com o estrangeiro efetuam-se por intermédio da Confederação. (tradução nossa)

Interessante é a forma como a Constituição lida com a relação dos Cantões com os governos não-centrais estrangeiros. A Carta admite que estas ocorram diretamente, sem a participação do governo federal, o que se revela, sem dúvida, em um significativo avanço em relação aos demais instrumentos normativos sobre a questão. A federação somente precisa ser parte da negociação internacional empreendida por um Cantão quando esta ocorrer tendo como contraparte outro ente que não um governo subnacional.

Apesar de um aparato normativo bastante arrojado para os padrões federativos, a cooperação descentralizada não são empreendidas com muita constância pelos Cantões suíços. Entre as formas de inserção internacional mais assiduamente desenvolvidas está a cooperação transfronteiriça, firmemente relacionada às questões identitárias do Estado Nacional.

4 – Alemanha

A unificação do Estado alemão, em 1871, ocorreu tendo-se como pano de fundo uma expressiva descentralização do poder. Na época da unificação, havia quase dois mil Estados autônomos no território que veio a se tornar a Alemanha¹⁹⁷, o que explica, em grande parte, a repartição do poder de forma não-centralizadora. Houve recuos em alguns momentos históricos específicos, contudo, é característica marcante do federalismo alemão a força relativa dos Länder. Tal fato foi acentuado e teve sua importância ainda mais elevada durante a década de 90, quando a descentralização serviu de fator positivo no momento da reunificação da Alemanha após a queda do muro de Berlim.

Já na época da unificação, no século XX, os Estados membros alemães detinham a prerrogativa de representação externa. Tais poderes, contudo, foram sendo gradativamente limitados, primeiro pela Constituição de Weimar e, posteriormente, foram eliminados durante o regime nazista, que centralizou todo o poder do Terceiro *Reich*. Com o fim do Nazismo e da II Guerra Mundial, a Alemanha inaugurou, em 1949, uma Constituição considerada extremamente sofisticada no que concerne às relações exteriores e à repartição de competências nesta seara.

¹⁹⁷SILVEIRA, Claudia Maria Toledo da . Estado Federal Alemão. In: José Luiz Quadros de Magalhães. (Org.). **Pacto Federativo**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 75.

O artigo 32¹⁹⁸ dispõe que compete ao governo central a condução das relações exteriores. Contudo, este deve consultar os Länder que, porventura, sejam afetados por um tratado celebrado pelo poder central. De fato, a *Lindau Convention*, pactuada entre os Länder e o governo federal para tratar das questões de política externa, determina uma gradação para a necessidade de o governo central buscar a opinião dos Estados membros no momento de concluir um tratado. Assim, sendo o acordo sobre matéria que apenas tangencie a competência dos governos subnacionais, o poder central tem total liberdade para negociar. Havendo assuntos que tocam diretamente as competências dos entes federados, o governo central é aconselhado a fazê-lo. E, relacionando-se o tratado a matérias que sejam de competência legislativa exclusiva dos Länder, sobretudo, em temas de cultura e educação, é necessário o consentimento destes para a celebração.¹⁹⁹

O parágrafo terceiro do artigo 32 indica a possibilidade de os Estados membros celebrarem acordos internacionais no âmbito de suas competências, com aprovação prévia do governo federal. Os Länder de fato se utilizam desta prerrogativa, sendo extremamente constantes no uso desta atribuição. Destaca-se, neste contexto, a participação da Bavária, como o Estado membro que mais se utiliza da cooperação descentralizada como alternativa para instrumentalizar as políticas locais. Como afirma Lessa, entre as principais formas de atuação dos Länder está a fixação de escritórios em outros países, o que foi objeto de certa discussão com o governo central que acabou por ceder às demandas. Ainda de acordo com o diplomata, deve-se atentar também para a peculiar participação dos Länder no papel desempenhado pela Alemanha no processo de integração da União Européia:

Em face da maior concentração de competência na União Européia, acordada nos tratados de Maastricht (novembro de 1993) e de Amsterdã (maio de 1999), o Bundesrat, por insistência da Baviera, assegurou maior participação no processo decisório europeu. Dois-terços dos Länder representados no Bundesrat decidem pela Federação no Conselho da UE se uma determinada medida incide na esfera exclusiva de autoridade dos Länder, caso em que o governo central deve adotar a decisão do Bundesrat como a posição nacional. Sob o Tratado de Maastricht, as províncias européias passaram a gozar, pela primeira vez na história, do direito de representação

¹⁹⁸ **Artigo 32** [Relações exteriores]: 1- Compete à Federação conduzir as relações com Estados estrangeiros. 2 - Antes de se firmar um tratado que afete circunstâncias particulares de um Estado, este deverá ser ouvido oportunamente. 3 - Dentro dos limites de sua competência legislativa, e com a aprovação do Governo Federal, os Estados poderão firmar tratados com Estados estrangeiros.

¹⁹⁹ 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, p. 292.

*própria no Conselho de Ministros da União Européia em questões relativas aos interesses precípuos dos estados e províncias. Ao mesmo tempo, criou-se o Comitê das Regiões Européias, um corpo consultivo de que participam as regiões e municipalidades.*²⁰⁰

O federalismo alemão parte do pressuposto da importância dos Länder para a formulação e implementação da política externa, assim como há clara consciência da relevância do eixo internacional para os entes federados. A Constituição e a ação dos governos não-centrais refletem este fato, que caracteriza um federalismo em que há a real cooperação entre os entes e se configura como uma forma de Estado sólida e harmônica.

5 – Bélgica

A Bélgica é um Estado Federal que possui, como uma de suas principais características, a diversidade cultural, o que se reflete tanto na estrutura da federação quanto no ordenamento jurídico, os quais buscam acomodar tal heterogeneidade. A estrutura institucional compreende um nível federal – Casa dos Representantes, Senado e Rei –, um nível comunitário – Conselhos Comunitários Flamengo, Francês e Alemão – um nível Estado-Regional – Região Flamengo, Região Vala e a capital, Bruxelas – e um nível Língua Regional – Região francesa, holandesa de fala alemã e bilíngüe²⁰¹. A divisão de competências disposta pela Constituição reflete a existência de nações diversas no território belga, sendo de atribuição exclusiva das comunidades legislar sobre questões de cultura e de educação. A ação internacional dos entes federados belgas vinha sendo objeto de discussões nacionais até a revisão constitucional de 1993, que veio a atender às demandas nesse sentido.

O artigo 167²⁰² da Constituição da Bélgica determina que o Rei é responsável pela condução das relações exteriores do Estado Nacional. Contudo, acrescenta, no parágrafo

²⁰⁰ LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos), pp. 35-36.

²⁰¹ KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. Federalismo belga: A Busca da Superação da Intolerância. In: José Luiz Quadros de Magalhães. (Org.). **Pacto Federativo**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 113-114.

²⁰² **Article 167** - § 1. The King manages international relations, without prejudice to the ability of communities and regions to engage in international co-operation, including the signature of treaties, for those matters within their responsibilities as established by the Constitution and in virtue thereof. The King commands the armed forces, and determines the state of war and the cessation of hostilities. He notifies the Chambers as soon as State interests and

primeiro, que tal disposição não prejudica os possíveis acordos a serem realizados pelas comunidades e regiões em matéria de sua competência. Na prática, tais acordos se dão, sobretudo, em matéria de educação e cultura. As comunidades e regiões possuem Conselhos, os quais devem aprovar os tratados realizados por suas respectivas unidades federais.

Devido a esta estrutura, o Rei da Bélgica não pode assinar, ratificar ou denunciar tratados que tratem de competências exclusivas das comunidades e regiões, assim como não pode denunciar tratados celebrados anteriormente à revisão constitucional sem que esteja de comum acordo com as subunidades. Pragmáticamente, há, portanto, uma repartição de competências em matéria de tratados, uma esfera de poder não pode pactuar sobre o que seja atribuição exclusiva de outra esfera. O fato de a divisão de competências, de acordo com a Constituição belga, ser bastante rígida traz alguns problemas de ordem prática, sobretudo, quando um tratado se relacione a matérias que sejam atribuições do governo central e dos não-centrais²⁰³. Há, nesse caso, o compartilhamento da responsabilidade tanto pela assinatura quanto pelo cumprimento do pactuado.

security permit and he adds those messages deemed appropriate. Territorial transfers, exchanges, and additions may take place only by virtue of a law. § 2. The King concludes treaties, with the exception of those described in § 3. These treaties may take effect only following approval of the Chambers. § 3. Those Community and Regional Governments described in Article 121 conclude, in matters that concern them, treaties regarding matters that are in the scope of the responsibilities of their Councils. These treaties may take effect only following approval by the Council. § 4. A law adopted by majority vote as described in Article 4, last paragraph, specifies the terms for conclusion of treaties described in § 3, and for those treaties not exclusively concerned with issues within the competence of regions or communities or by virtue of the Constitution. § 5. The King may denounce treaties concluded before May 18th, 1993 and covering matters described in § 3, of common accord with those community or regional governments concerned. The King denounces these treaties if the community or regional governments concerned invite him to do so. A law adopted by majority vote as described in Article 4, last paragraph, establishes the procedure in the event of disagreement between the community or regional governments concerned.

Artigo 167 - § 1. O rei gerencia as relações internacionais, sem prejuízo da capacidade de as comunidades e as regiões se comprometerem em cooperação internacional, incluindo a assinatura de tratados para aquelas matérias dentro de suas responsabilidades como estabelecido pela Constituição ou em virtude dela. O Rei comanda as forças armadas e determina a guerra e o cessar de hostilidades. Ele notifica às Câmaras assim que os interesses do Estado e a segurança permitirem e ele as mensagens que considerar apropriadas. Transferências territoriais, intercâmbios e adições devem ocorrer somente em virtude de lei. § 2. O Rei celebra tratados com exceção daqueles descritos no § 3. Tais tratados somente têm efeito após aprovação das Câmaras. § 3 As Comunidades e os Governos Regionais descritos no Artigo 121 concluem, em assuntos de sua competência, tratados sobre temas incidentes no âmbito da responsabilidade de seus Conselhos. Estes tratados serão efetivos apenas após sua aprovação pelo Conselho. § 4 Uma lei adotada por maioria de votos, conforme descrito pelo Artigo 4o, último parágrafo, especifica os termos para a conclusão de tratados descrita no § 3, e daqueles tratados que não digam respeito exclusivamente às questões de competência das regiões e das comunidades ou em virtude desta Constituição. § 5 O Rei pode denunciar tratados concluídos antes de 1993 que se refiram aos assuntos do § 3 de comum acordo com as comunidades e os governos regionais. Uma lei adotada por maioria de votos, como descrita no Artigo 4º, definirá o procedimento no caso de um eventual desacordo entre as comunidades e os governos regionais. (tradução nossa)

²⁰³ LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVIL Curso de Altos Estudos), p. 38.

6 - Áustria

A Áustria é uma federação dual, composta por nove Estados membros. O nível de descentralização é considerado relativamente alto. O grau de concentração do poder no governo federal foi ainda mais reduzido após a reforma constitucional empreendida em 2002, a qual ampliou as possibilidades de inserção internacional dos Länder austríacos.

O governo federal detém a prerrogativa dos assuntos externos, de acordo com o artigo 10²⁰⁴ da Constituição Federal, possuindo competências legislativas e executivas para a celebração de tratados e outras matérias relacionadas às relações exteriores do país. O dispositivo afirma que tal atribuição concedida ao governo central não deve ser compreendida como um completo monopólio para a celebração de acordos internacionais, já que os Estados membros também podem fazê-lo, de acordo com o artigo 16²⁰⁵.

²⁰⁴ **Article 10** - Federal Legislation and Execution: (1) The Federation has powers of legislation and execution in the following matters: 2. external affairs including political and economic representation with regard to other countries, in particular the conclusion of international treaties, notwithstanding Laender competence in accordance with Art. 16 para. 1; demarcation of frontiers; trade in goods and livestock with other countries; customs.

Artigo 10 - Legislação e Execução Federal: (1) A Federação tem o poder de legislar e executar as seguintes matérias: 2. relações exteriores incluindo representação política e econômica com outros países em particular na conclusão de tratados internacionais, o que não retira a competências dos Estados membros, de acordo com o artigo 16, parágrafo 1º; demarcação de fronteiras, comércio de bens e animais com outros países; vistoria aduaneira. (tradução nossa)

²⁰⁵ **Article 16** [Implementation of Treaties] - (1) In matters within their own sphere of competence the Laender can conclude treaties with states, or their constituent states, bordering on Austria. (2) The Governor must inform the Federal Government before the initiation of negotiations about such a treaty. The Federal Government's approval must be obtained by the Governor before their conclusion. The approval is deemed to have been given if the Federal Government has not within eight weeks from the day that the request for approval has reached the Federal Chancellery told the Governor that approval is withheld. The authorization to initiate negotiations and to conclude the treaty is incumbent on the Federal President after the recommendation of the Land Government and with the counter-signature of the Governor. (3) Treaties concluded by a Land in accordance with para. 1 above shall be revoked upon request by the Federal Government. If a Land does not duly comply with this obligation, competence in the matter passes to the Federation.

Artigo 16 [Implementação de Tratados] - (1) Em assuntos que sejam de sua esfera de competências, os Länder podem concluir tratados com Estados, ou seus Estados constitutivos, que façam fronteira com a Áustria. (2) O governador deve informar ao Governo Federal antes de iniciadas as negociações para tal tratado. O assentimento do Governo Federal deve ser obtido pelo governador antes da conclusão. A aprovação deve ser considerada como dada pelo Governo Federal se dentro de oito semanas a partir da data em que a solicitação de aprovação chegar à Chancelaria Federal o Governador não for avisado sobre a rejeição. A autorização para iniciar as negociações e concluir o tratado é incumbida ao Presidente Federal da depois da recomendação do Governo do Land e com a contra-assinatura do governador. (3) Os tratados concluídos por um Land, em acordo com o parágrafo 1º, acima devem ser denunciados por solicitação do Governo Federal. Se os Länder não cumprirem completamente com esta obrigação, a competência passa ao Governo Federal. (tradução nossa)

Aos Länder é permitido concluir tratados com subunidades de Estados vizinhos à Áustria ou com os próprios Estados desde que dentro das competências a eles atribuídas constitucionalmente. O governo federal deve ser comunicado, pelo governador, antes de serem iniciadas as negociações para tal acordo. Interessante é o fato de o governo federal ter um prazo para responder sobre esta demanda. Após o recebimento do pedido de aprovação, o governo tem oito semanas para se pronunciar. Não havendo negativa neste íterim, é dado como aceito tacitamente o pedido para que o governo estadual dê início às negociações. Tal fato é de extrema importância para a manutenção da dinâmica característica da cooperação descentralizada. Concluído o tratado pelo Land, se este não cumprir com as obrigações estabelecidas, a competência para tanto se volta ao governo federal, em uma espécie de responsabilização subsidiária pelo tratado, deixando clara a ausência de personalidade jurídica internacional plena dos governos subnacionais.

Com relação à denúncia de um tratado concluído por Länder, é ampla a competência do governo federal para requisitá-la. A Constituição Federal dispõe sobre esta hipótese, sem mencionar as possibilidades nas quais tal fato se dá, o que deixa uma vasta margem para que o governo federal faça tal solicitação. Contudo, a própria estrutura federativa austríaca, que preza pela descentralização, concede tal força aos Estados membros, que a aplicação deste dispositivo é equilibrada pela idéia de cooperação entre os governos federal e estaduais, inerente ao pacto federativo nacional.

7 - Federação Russa

Em um intrincado sistema federativo, a Rússia possui atualmente 1 região autônoma, 2 distritos federais, 6 territórios, 10 áreas autônomas, 21 repúblicas e 49 regiões, totalizando 89 membros. Trata-se de uma federação que tem entre seus principais objetivos buscar a coesão entre as unidades subnacionais e organizar a estrutura nacional, influenciadas pelo fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Tensões étnicas e forças separatistas são problemas frequentes no país e a divisão de competências entre os membros federados está intimamente

relacionada a estes fatos. Nesse contexto, a ação internacional dos governos subnacionais russos tem sido percebida pelas subunidades como uma forma de acomodar a diversidade existente.

A Constituição Russa de 1993 dispõe em seu artigo 72²⁰⁶, inciso 1, alínea “n” e inciso 2 sobre a repartição de competências acerca das relações internacionais. Assim, afirma o dispositivo que coordenação das relações exteriores é de responsabilidade do governo central, contudo, os entes federados também têm competência para atuar nesta área. Seguindo esta assertiva, os governos subnacionais russos vêm assinando diversos acordos internacionais desde a década de 90, especialmente com os governos não-centrais de países com os quais têm fronteira e com países europeus. Tais devem ser realizados levando-se em consideração o âmbito de competência constitucional de cada ente. De acordo com Pietro:

*Com exceção do caso extremo da Chechênia, raramente as regiões têm tomado posições quanto à política exterior diferentes daquelas do governo federal. Entre as exceções podemos observar que, em 1998, representantes das repúblicas de Bashkostostão, Daguestão, Iacútia, Tartastão, Tuva, Khakassia e Chuvashia participaram de uma conferência em Istambul que reconheceu a República Turca do Norte de Chipre, o que provocou a irritação de Moscou.*²⁰⁷

Também no que se relaciona à política exterior desenvolvida pelo governo central, as subunidades federadas têm participação. A legislação nacional exige que o governo central consulte regiões que eventualmente sejam envolvidas por seus atos na celebração de acordos com Estados Nacionais vizinhos, assim como na sanção ou modificação de tratados, o que concede a possibilidade fática de que os governos subnacionais influenciem a política externa do país.

Apesar da disposição constitucional favorável à possibilidade de ação internacional dos entes federados, nos últimos anos, em um movimento de centralização do poder, o governo russo tem buscado mitigar a cooperação descentralizada, conforme explica Lessa:

²⁰⁶ **Article 72** - 1. The joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation includes: “n” - coordination of international and foreign economic relations of the subjects of the Russian Federation, fulfillment of international treaties and agreements of the Russian Federation. 2. Provisions of this Article shall be equally valid for the Republics, territories, regions, cities of federal importance, autonomous regions or autonomous areas.

Artigo 72 – 1. A jurisdição conjunta da Federação Russa e dos sujeitos da Federação Russa inclui: “n” coordenação das relações internacionais e econômicas externas dos sujeitos da Federação Russa, a celebração de tratados internacionais e acordos da Federação Russa. 2 – As provisões deste artigo são igualmente válidas para Repúblicas, territórios, regiões, cidades de importância federal, regiões autônomas ou áreas autônomas. (tradução nossa)

²⁰⁷ PIETRO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p. 255.

Em janeiro de 1999, a Duma codificou em lei medidas do executivo destinadas a controlar a ação internacional de suas regiões. A nova Lei sobre Coordenação de Relações Internacionais e Comércio Exterior das Unidades da Federação da Rússia estabelece o requisito da autorização para que as unidades entrem em negociações com entidades estrangeiras; a aprovação prévia de acordos “com 30 dias de antecipação”; a publicação de todos os acordos firmados pelos governos não-centrais com entidades estrangeiras, e a aprovação para a abertura de escritórios de representação no exterior. Os estados ou regiões não podem concluir acordos “que tenham status de acordo ou tratado internacional com governos estrangeiros”; suas atividades externas estão restritas ao comércio e relações econômicas, intercâmbio científico e tecnológico, projetos culturais, humanitários e ambientais. A lei dispõe ainda que as agências federais – mormente o Ministério dos Negócios Estrangeiros – prestem assistência às regiões e repúblicas em seus contatos externos.”²⁰⁸

A tendência dos últimos governos federais na Rússia para uma maior centralização vem, portanto, refletindo-se em uma maior burocracia para a cooperação descentralizada. Tal fato leva, sem dúvida, à redução da probabilidade de os entes federados se engajarem em acordos internacionais.

8 – México

O México é uma federação dual com três níveis administrativos, que vem tendendo a uma maior descentralização nos últimos anos, apesar de ainda ser grande a concentração de poder na esfera federal. O processo de mudança para um Estado menos centralista se refletiu no controle e estabelecimento das relações internacionais. As principais transformações podem ser vistas tanto no marco jurídico e nos dispositivos institucionais da federação, quanto na busca pelo desenvolvimento de capacidades locais para a cooperação descentralizada a partir do processo de democratização, descentralização e integração mexicana à economia global. Trata-se este de um fenômeno ainda em construção, tendo tomado maior velocidade a partir da década de 90.

A Constituição Nacional Mexicana não dispõe sobre a possibilidade de os governos subnacionais celebrarem acordos internacionais. Pelo contrário, a Carta Magna atribui toda a competência para as relações exteriores ao governo central. Assim, o artigo 76²⁰⁹ afirma sobre a

²⁰⁸ LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos), p. 42.

²⁰⁹ **Artículo 76** - Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho

competência do Senado para aprovar tanto as diretrizes da política externa desenvolvida pelo governo federal, quanto os tratados dos quais o México for parte, assim como possíveis modificações acerca do compromisso nacional quanto aos acordos internacionais. O artigo 89²¹⁰, prosseguindo na atribuição de competência das relações exteriores ao âmbito federal, dispõe sobre a condução de tal política pelo Presidente da República. Mais adiante, o artigo 117²¹¹ revela a impossibilidade de os governos subnacionais celebrarem tratados com potências estrangeiras.

Graças a este dispositivo, por um longo tempo interpretou-se que a cooperação descentralizada no México seria inconstitucional. Às margens da legislação, esta prática era comumente praticada pelos governos, tanto estaduais quanto municipais. Neste contexto, em 1992, entrou em vigor a “Lei de Celebração de Tratados”, que amplia a possibilidade de participação internacional com uma certa autonomia por parte dos entes subnacionais, inclusive Municípios. Assim, apesar de a Constituição mexicana dispor da impossibilidade de realização de acordo internacional pelos governos não-centrais, há lei que permite tal ação. Segundo alguns

correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Artigo 76 – São faculdades exclusivas do Senado: I – Analisar a política exterior desenvolvida pelo Executivo Federal com base nos informes anuais que o Presidente da República e o Secretário competente enviarem ao Congresso. Além disso, aprovar os tratados internacionais e as convenções diplomáticas que o Executivo Federal assine, assim como a decisão de terminar, denunciar, suspender, modificar, emendar, retirar reservas e formular declarações interpretativas dos mesmos. (tradução nossa)

²¹⁰ **Artículo 89** - Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Artigo 89 – As faculdades e obrigações do presidente são as seguintes: dirigir a política exterior e celebrar tratados internacionais, assim como terminar, denunciar, suspender, modificar, emendar, retirar reservas e formular declarações interpretativas sobre os mesmos, submetendo-os à aprovação do Senado. Na condução de tal política, o titular do poder executivo observará os seguintes princípios normativos: a auto-determinação dos povos, a não-intervenção, a solução pacífica de controvérsias, a proibição de ameaça do uso da força nas relações internacionais, a igualdade jurídica entre os Estados, a cooperação internacional para o desenvolvimento, a luta pela paz e pela segurança internacionais. (tradução nossa)

²¹¹ **Artículo 117** - Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

Artigo 117 – Os Estados não podem, em nenhum caso: I – celebrar aliança, tratado ou coalizão com outro Estado nem com potências estrangeiros. (tradução nossa)

doutrinadores mexicanos, tal competência deveria ter sido concedida por meio de uma emenda constitucional e não por lei infraconstitucional²¹².

A lei criou a figura do “acordo interinstitucional”, o qual, segundo o artigo 2º²¹³ pode ser realizado pelos governos subnacionais em âmbito internacional, tendo como contraparte outros governos subnacionais ou organizações internacionais. Tem-se, então, que os governos subnacionais mexicanos podem realizar acordos internacionais, tendo como restrição o âmbito de suas competências constitucionais. O artigo 7º²¹⁴ da referida lei, da mesma forma, impõe limites ao afirmar que as dependências e órgãos descentralizados da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal têm o dever de informar à Secretaria de Relações Exteriores sobre qualquer acordo interinstitucional que pretendam celebrar.

O desenvolvimento da cooperação descentralizada no México foi bastante acelerado após a entrada em vigor da “Lei de Celebração de Tratados”. A partir de então, tanto os governos subnacionais como o próprio governo central criaram mecanismos e órgãos de incentivo a este processo. A lei significou o reconhecimento da transformação da natureza das relações e da interação dos governos subnacionais com o exterior e da necessidade de se oferecer um marco

²¹² Leonardo Díaz Abraham La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado. In: **Anuario de la cooperación descentralizada 2006**. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina: Montevideo, 2007, p. 280.

²¹³ **Artículo 2º** - Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

Artigo 2º - Para os efeitos desta lei se entenderá por: II – “Acordo Interinstitucional”: o convênio regido pelo direito internacional público, celebrado por escrito entre qualquer dependência ou organismo descentralizado da Administração Pública Federal, Estatal ou Municipal e um dos vários órgãos governamentais estrangeiros ou organizações internacionais, qualquer que seja sua denominação seja derivada ou não de um tratado previamente ratificado. O âmbito material de tais acordos interinstitucionais deverá circunscrever-se exclusivamente às atribuições próprias e das atribuições dos organismos descentralizados dos níveis de governo mencionados que os subscrevem. (tradução nossa)

²¹⁴ **Artículo 7º** - Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

Artigo 7º - As dependências e os organismos descentralizados da Administração Pública Federal, Estatal ou Municipal devem manter informada a Secretaria de Relações Exteriores sobre qualquer acordo interinstitucional que pretendam celebrar com outros órgãos governamentais estrangeiros ou organizações internacionais. A Secretaria deverá formular o ditame correspondente à procedência do acordo e, nesse caso, inscrevê-lo no Registro respectivo. (tradução nossa)

mais flexível para que as subunidades possam lidar com os problemas e as questões que as cercam²¹⁵.

Seção II – Tendências da normatização da cooperação descentralizada em Estados Federais

É possível observar alguns padrões na adequação que os Estados Federais têm realizado em seus ordenamentos jurídicos a fim de normatizar a cooperação descentralizada. A seção anterior revelou tais características que serão sistematizadas neste tópico de forma que sirvam como instrumento para a análise seguinte, sobre os esforços e as possibilidades do Brasil nesse sentido.

1 – Forma de adequação do ordenamento jurídico

Na maioria dos casos, a normativa acerca da atuação internacional de membros da federação tem sido feita por meio de emendas constitucionais. Isto é conseqüente do fato de a Constituição ser o meio apto para traçar a divisão de competências no âmbito do pacto federativo. Portanto, esta seria a maneira mais segura de dispor sobre as possibilidades e os limites deste processo. Tendo-se a cooperação descentralizada disposta constitucionalmente, obedece-se ao Princípio da Legalidade, inerente ao direito administrativo, que serve como guia para a Administração Pública. Conforme argumenta Alexandre de Moraes:

*A própria Constituição Federal estabelecerá as matérias próprias de cada um dos entes federativos, União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir disso poderá acentuar a centralização do poder, ora na própria Federação, ora nos Estados membros.*²¹⁶

²¹⁵ Leonardo Díaz Abraham La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado. In: **Anuario de la cooperación descentralizada 2006**. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina: Montevideo, 2007, p. 280.

²¹⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1998, p. 284.

Sendo a possibilidade de ação internacional uma competência, esta deve constar expressamente na própria Constituição e não em outros diplomas normativos, que têm o intuito de apenas completar o que a Carta Magna preceitua em termos de atribuições dos entes federados. Assim, uma lei que trate de competência de ente da federação que exceda ou que não esteja prevista constitucionalmente é uma lei inconstitucional. A única possibilidade juridicamente viável de ter-se legislação infra-constitucional que disponha sobre cooperação descentralizada é se a Constituição prever a competência e a lei vier a regulamentá-la.

2 – Competências materiais

Com relação às matérias sobre as quais as subunidades federais podem tratar em acordos internacionais, comumente, estabelece-se que estas podem pactuar sobre qualquer assunto que esteja no âmbito de sua competência. Tal fato significa que os entes podem acordar sobre temas de sua competência exclusiva - que não pode delegar -, privativa - que pode delegar - ou concorrente – quais sejam os temas de atribuição de mais de um ente federado. Há, nesta hipótese, via de regra, um rol extenso de assuntos a serem objeto de acordos, especialmente, se partir-se do pressuposto de que um Estado Nacional que permite aos governos subnacionais atuar internacionalmente é tendente à descentralização de atribuições. Com menor assiduidade, há casos em que os entes federados apenas tratam de temas relacionados às suas competências exclusivas, tendo uma margem de atuação mais reduzida no que concerne ao número de assuntos tratados.

Juntamente com as competências dos governos subnacionais, sejam elas gerais ou exclusivas, alguns ordenamentos jurídicos afirmam também a possibilidade de que as subunidades possam pactuar internacionalmente sobre temas que sejam de seu interesse. Assim, questões de interesse regional e/ou local podem fazer parte deste rol. Trata-se, sem dúvida de uma disposição bastante ampla, a qual evidencia um espectro vasto de questões que podem ser objeto de pactuação, o que tende a ocorrer somente em federações com alto grau de descentralização.

O fato é que, sem exceção, os ordenamentos jurídicos que prevêem a cooperação descentralizada resguardam aos governos não-centrais permissão para tratar somente de questões

consideradas de *low politics*²¹⁷, ou seja, comércio, cultura e assuntos que não estejam diretamente relacionados às temáticas da soberania ou da segurança nacional. Tal fato pode ser apreendido da própria dinâmica constitucional dos Estados Federais, que atribui ao governo central a competência para cuidar de assuntos afeitos às *high politics*.

Deve-se notar também a diferença de nomenclatura com relação aos acordos realizados por governos subnacionais. Algumas legislações nacionais denominam tais atos como “tratados”, mas nem todas o fazem, preferindo se utilizar de expressões como “convênios”, “tratados parciais” ou “acordos”. É fato que os Estados Federais mais descentralizados parecem tender a fazer uso da expressão “tratado”, mas não há grandes implicações práticas na diferenciação em si, já que os limites para a pactuação é dado não pela terminologia, mas pelos dispositivos constitucionais.

3 - Limites

O desenvolvimento da cooperação descentralizada não ocorre sem limites bastante precisos. Além da questão das competências, também são figurados limites procedimentais para que os governos subnacionais se insiram internacionalmente. O constrangimento mais comum é o de aprovação prévia do acordo a ser realizado em âmbito externo pela esfera federal. Variam os órgãos responsáveis pela aprovação. Alguns Estados Nacionais optam que o Poder Executivo o faça, concedendo ao Ministério das Relações Exteriores ou equivalente a atribuição de consentir ou não a negociação ou a assinatura do acordo. Em outros, o Poder Legislativo possui a prerrogativa de aprovar tais pactos.

Os principais critérios para conceder-se a aprovação tendem a ser a matéria envolvida no acordo, ou seja, se há competência do ente para tratar de determinado assunto e a compatibilidade deste com a política exterior engendrada pelo governo central. Tal fato está relacionado à perspectiva de que o Estado Nacional deve ser tido como uma unidade no sistema internacional,

²¹⁷ Tem se tornado comum a discussão sobre a real possibilidade de classificação de assuntos como *low politics* e *high politics*, já que, em um mundo interdependente tais assuntos tendem a se tangenciar com alguma frequência. Nesse sentido, ver: RIPS MAN, Norrin. **"False Dichotomy: When Low Politics is High Politics"** Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004 Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p73388_index.html>

o que seria mitigado por políticas relativas à cooperação descentralizada que não seguissem as diretrizes ditadas pelo governo central. Da mesma forma, a governabilidade interna poderia ser lesada no caso de acordos dos governos subnacionais que contrariassem os interesses definidos pelo governo federal como sendo interesses nacionais. Nesta mesma seara estão os compromissos assumidos pelo Estado Nacional. Os acordos realizados no âmbito da cooperação descentralizada não devem desrespeitar as obrigações anteriormente assumidas pelo poder central, seja no âmbito nacional ou internacional.

Parte II - A busca de normatização da cooperação descentralizada no Brasil

De acordo com analisado no Capítulo II, as disposições constitucionais brasileiras são claras no sentido de conceder à União o monopólio da ação internacional. Há, ainda, certa reticência tanto de alguns setores do governo federal, quanto dos próprios agentes da cooperação descentralizada, administrações públicas estaduais e municipais, quanto à necessidade e viabilidade de uma mudança normativa para adequar o ordenamento jurídico pátrio à cooperação descentralizada ou mesmo de uma adequação da cooperação descentralizada aos dispositivos constitucionais atuais, para os que entendem que isto é possível.

Seção I - A recente busca de arranjos para adequação cooperação descentralizada ao paradigma constitucional brasileiro

A aceleração dos fluxos internacionais empreendidos pelos governos subnacionais e a patente inconstitucionalidade desses atos perante a Carta Magna de 1988, levou o governo federal e o Congresso Nacional a agirem em busca de um arranjo que comporte a cooperação descentralizada. Os esforços empreendidos podem ser ainda considerados bastante tímidos, especialmente, no que concerne aos debates sobre a matéria, sobretudo com os Estados membros e Municípios, os quais seriam os principais afetados pela normatização de sua inserção internacional. Segue a análise das principais tentativas nesse sentido.

1 - Proposta de Emenda à Constituição nº 475 de 2005

A Proposta de Emenda à Constituição nº 475 foi proposta em 2005 e dispunha acerca da possibilidade de Estados membros e Municípios agirem internacionalmente. Fazia-o por meio de um acréscimo ao artigo 23²¹⁸ da Constituição Federal, que trata das competências comuns aos entes federados. Vigorando a proposta, o 2º parágrafo do artigo 23²¹⁹ passaria a dispor que Estados membros, Distrito Federal e Municípios poderiam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, desde que respeitadas as competências constitucionais a cada ente atribuídas e observado o artigo 49²²⁰. Lei posterior deveria regulamentar a forma exata os procedimentos para que tais acordos e convênios internacionais fossem celebrados.

A PEC foi objeto de análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). De acordo com o parecer emitido pela comissão:

A sugestão de emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos acima citados não podem, hoje, celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras – e não podem exatamente porque faltaria a devida menção no texto constitucional.

Discordo.

²¹⁸ **Artigo 23** - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

²¹⁹ O artigo 23 da Constituição Federal passaria a vigorar acrescido do seguinte parágrafo “segundo”: §2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei.

²²⁰ Como anteriormente analisado, o artigo 49 dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional.

Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...).

A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o artigo 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);

b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais.

De resto, certamente não caberia aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios celebrar, por exemplo, atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda.

Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência.

A CCJC é o órgão responsável pelo primeiro controle de constitucionalidade feito durante o processo legislativo. Apesar de ter emitido opinião contrária ao que a doutrina brasileira dispõe de maneira consensual, a PEC foi arquivada a partir da emissão do parecer. Como relembra Castelo Branco, o atual ordenamento jurídico brasileiro não dispõe sobre competência ou traz reconhecimento legal para as ações internacionais de Estados federados e Municípios²²¹. A Administração Pública deve pautar-se, sempre, pelo Princípio da Legalidade, o qual se revela, sem dúvida, um dos preceitos mais caros ao direito administrativo. À Administração Pública é vetado agir no silêncio da lei, ou seja, não havendo preceito normativo que disponha sobre a competência de um ente para agir de determinada forma, isto significa que a ele tal ação é desautorizada. Desse modo, tanto a estrutura normativa brasileira quanto a prática internacional – como restou evidenciado na seção anterior – demonstram que se há forma eficaz de autorizar-se a ação internacional dos governos subnacionais esta é a Constituição Federal.

Alguns doutrinadores chamam a atenção para a possibilidade de uma EC, que permita a inserção internacional de entes federados, ser considerada inconstitucional por tender a solapar as

²²¹ CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito, p.105.

bases do federalismo, ao aumentar a autonomia de Estados membros e Municípios²²². Tratar-se-ia, assim, de uma reforma que iria contra a cláusula pétrea que indica a forma federativa²²³ e contra o dispositivo que dispõe acerca da impossibilidade de uma Emenda Constitucional que pretenda aboli-la²²⁴. No entanto, conforme ensina Magalhães:

No caso específico da vedação de emendas tendentes a abolir a forma federal, essa limitação só pode ser compreendida a partir do sentido do nosso federalismo, no caso um federalismo centrífugo.

Isto quer dizer que:

a) o artigo 60 não veda emendas sobre federalismo; o que é vedado são as emendas tendentes a abolir a forma federal;

b) ao vedar emendas tendentes a abolir a forma federal, no nosso caso específico, em um federalismo centrífugo, voltado constitucionalmente para a descentralização, só serão permitidas emendas que venham a aperfeiçoar nosso federalismo, ou, em outras palavras, que venham a acentuar a descentralização (...).²²⁵

Sendo, portanto, a permissão de atuação internacional de Estados membros e Municípios, uma busca por maior descentralização e não pelo fim do federalismo, não há de se aventar a inconstitucionalidade de uma eventual emenda. É preciso esclarecer que a concessão de certa margem de atuação internacional para os governos não-centrais não significa vesti-los de soberania. Trata-se, simplesmente, de ampliar suas competências, de maneira a adequar os ordenamentos normativos às novas perspectivas de um mundo que se torna cada vez mais interligado. A permissão para prática da cooperação descentralizada não leva à fragmentação do Estado Federal, se realizada com limites bem definidos. O que se vislumbra com a constitucionalização da ação internacional de entes federados é simplesmente que o federalismo se adapte aos novos tempos, como vem ocorrendo com tantas teorias e práticas relacionadas ao Estado Nacional.

²²² A esse respeito ver: 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, pp. 301-302.

²²³ **Artigo 1º** - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...).

²²⁴ **Artigo 60** -§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado.

²²⁵ MAGALHAES, José Luiz. Quadros de. O Pacto Federativo. In: MAGALHAES, Jose Luiz Quadros de. (Org.). **Cadernos de Pesquisa 1 - O Pacto Federativo**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 20.

2- Projeto de Lei Complementar nº 98 de 2006

A discussão sobre a normatização da cooperação descentralizada no Brasil passa atualmente por uma nova etapa, iniciada a partir da proposta do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98, de 2006 – Lei Complementar. O projeto sugerido tem como objetivo pacificar temas concernentes à aplicação de tratados internacionais no ordenamento jurídico nacional e, em si, não traz especificações sobre a atuação internacional dos entes federados. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional manifestou-se pela aprovação do projeto, na forma de um substitutivo²²⁶, o qual tramita no Senado Federal. A proposta de substitutivo faz menção expressa à possibilidade de os governos subnacionais brasileiros concluírem acordos no sistema internacional.

Neste documento, os artigos 12²²⁷ e 13²²⁸ tratam da possibilidade de Estados, Municípios e Distrito Federal agirem no âmbito externo. Ao dispor sobre tal hipótese, a Lei Complementar marginaliza o fato de a Constituição Federal não conceder aos entes federados a competência para atuar internacionalmente, ampliando, portanto, as atribuições dos governos não-centrais por meio de norma infraconstitucional. Isto contradiz um dos pilares da idéia moderna de Constituição, segundo o qual ela deve dispor sobre as competências de cada esfera de poder e de governo, tal qual analisado anteriormente. É fato que o projeto prevê que os atos dos governos subnacionais só poderiam existir legalmente estando ciente o governo federal, contudo, ainda assim, conceder-se a Estados membros e Municípios a capacidade de empreender tal ação é ampliar suas competências constitucionais. A proposta de substitutivo que se coloca como Lei Complementar, poderia ser julgada constitucional apenas se se partisse do mesmo pressuposto do parecer emitido pela CCJC à PEC nº 475, ou seja, de que o texto da CF permite a atuação

²²⁶ Ver Anexo A.

²²⁷ **Artigo 12** - Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores. § 1º Os convênios internacionais mencionados no *caput* deste artigo não serão considerados tratados internacionais. § 2º As obrigações que possam decorrer de um convênio internacional serão reguladas pela lei do Estado, Município ou Distrito Federal que o tenha firmado.

²²⁸ **Artigo 13** - Convênio internacional negociado e celebrado por entes da Federação brasileira não pode contrariar acordo-quadro do qual o Brasil seja parte. § 1º Se houver acordo-quadro pertinente, o ato negociado como objeto de convênio internacional deve constituir ajuste complementar àquele. § 2º Se não houver acordo-quadro pertinente, mas o objeto de convênio internacional conflitar com competências federais, o ato negociado deve constituir tratado.

internacional dos governos não-centrais. Nesse caso, a lei apenas estaria complementando aquilo que a Constituição dispõe. Não parece esta, contudo, a interpretação mais apropriada, já que se afasta de toda a tradição jurídica brasileira.

De acordo com a proposta de substitutivo, os acordos internacionais celebrados pelos Estados membros e Municípios seriam nomeados “convênios”. Trata-se o convênio de um:

(...) instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem - ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. No convênio, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público²²⁹.

Na prática, portanto, significa que os entes federados poderiam, a partir da aprovação da proposta, celebrar acordos internacionais a serem regidos por lei estadual ou municipal, ou seja, estes serão parte da ordem jurídica interna do Estado, sem vinculação com o direito internacional. Prevê-se ainda que tais acordos devam ser complementares aos acordos-quadros ajustados pelo governo federal. Bastante peculiar é a disposição que afirma que, não havendo acordo-quadro pertinente à matéria sobre a qual o governo subnacional pretende acordar, então, nesse caso, o ajuste se constituiria como um tratado, ou seja, vinculado ao direito internacional e não ao direito interno.

De acordo com a proposta de substitutivo, os convênios a serem acordados pelos entes federados seriam objeto de apreciação prévia pelo Ministério das Relações Exteriores. Não é disposta a forma como se daria a apreciação ou se o MRE teria um prazo para fazê-lo. Um dos poucos estudos sobre o substitutivo, realizado por Álvaro Castelo Branco, chama a atenção para a possível dificuldade prática de todos os convênios internacionais assinados, sobretudo pelos Municípios brasileiros, serem analisados pelo Ministério:

É sabida a existência, no ordenamento jurídico brasileiro, de vinte e seis estados federados e mais do Distrito Federal, ou seja, há vinte e sete “estados membros” no Brasil. O controle da atividade paradiplomática, pelo Ministério das Relações Exteriores, levada a cabo por eventuais convênios internacionais celebrados pelos “estados membros” revelar-se-ia, a princípio, pouco complexo.

²²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Ed. Dialética, 2000. p.668.

No entanto, considerando-se que os números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) colhidos no ano de 2000 revelam a existência de 5.561 (cinco mil, quinhentos e sessenta e um) Municípios, afigura-se humana e institucionalmente impossível à Pasta responsável pelas relações externas o controle de eventuais convênios administrativos celebrados pelos municípios brasileiros.

Dessa forma, a fim de se compatibilizar o interesse local com a disciplina das relações internacionais prevista na Constituição da República, seria indispensável uma limitação à inserção internacional dos municípios, seja limitando a capacidade de celebrar convênios internacionais às capitais dos estados federados, seja através da previsão de um mecanismo que concentre em um só órgão a manifestação de vontade dos municípios brasileiros.²³⁰

Percebe-se que, especialmente para os Municípios brasileiros, a discussão que figura central em torno do substitutivo é de como seria feita a análise dos convênios assinados por eles, quais os critérios e prazos, o que incide na possibilidade fática de participação neste processo. A limitação da atuação internacional somente às capitais seria, de certa forma, a permanência da situação atual, qual seja, de Municípios que agem no âmbito externo sem respaldo legal. Contudo, ao se arquitetar uma legislação a este respeito, é preciso, realmente, atentar para um mecanismo que seja factível para o órgão responsável pela aprovação dos convênios, atentando-se, concomitantemente, à necessidade de que a cooperação descentralizada permaneça um processo acessível.

3 - Protocolos Adicionais sobre Cooperação Descentralizada

Além da PEC e do PLS, outro esforço na tentativa de legitimar a cooperação descentralizada foi pela assinatura de Protocolos Adicionais²³¹ pelo governo federal tratando da temática. Para criação dos documentos, partiu-se da perspectiva de que a inconstitucionalidade dos atos internacionais de Estados membros e Municípios está relacionada à incompetência devido à não-participação ou não-mediação da União. Ou seja, partindo-se a iniciativa do acordo do governo federal, tendo o aval expresso em cada caso específico e com os limites por ele bem estabelecidos, não haveria constrangimento jurídico para a cooperação descentralizada.

²³⁰ CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito, p. 83.

²³¹ Ver Anexo B.

José Vicente da Silva Lessa²³² relembra dois casos anteriores aos Protocolos Adicionais, nos quais o governo brasileiro assinou acordos prevendo a ação internacional de Estados membros e que abriram caminho para o arranjo pretendido pelos Protocolos. O primeiro deles ocorreu em 1996, com a assinatura do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Atividades de Cooperação entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da Nação Argentina. O governo brasileiro conferiu ao Estado do Rio Grande do Sul a coordenação brasileira do Ajuste, que seria realizada pela Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia e o governo argentino conferiu à Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência a mesma capacidade (Artigo 1º)²³³. O desenvolvimento prático do acordo ficou, portanto, com o Estado membro, pelo lado brasileiro, já que os órgãos coordenadores ficaram também encarregados de designar as instâncias responsáveis pela promoção das atividades e pela elaboração de programas (Artigo 2º)²³⁴.

Na mesma linha, foi assinado, em 2001, o Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Apoio a Atividades de Cooperação e de Intercâmbio em Administração Pública. O acordo teve como objetivo implementação de atividades do Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública da Fundação Luís Eduardo Magalhães, na Bahia e foi resultante de um “Memorando de Intenções”, assinado em 1998, pelo Governador do Estado da Bahia e o Sub-Secretário Geral do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), para implementação de um Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública. Por ter havido a assistência da União no processo, ele pode ser considerado constitucionalmente válido, atendendo às determinações do ordenamento jurídico nacional²³⁵.

²³² LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVIL Curso de Altos Estudos), p. 110.

²³³ **Artigo 1º** - O Governo brasileiro confere ao Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Ciência e Tecnologia daquele Estado, a coordenação brasileira do presente Ajuste, e o Governo argentino confere à Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da Nação Argentina a coordenação argentina do mesmo Ajuste.

²³⁴ **Artigo 2º** - Os coordenadores de ambos os países designarão os órgãos responsáveis pela promoção das atividades de cooperação e definirão programas específicos que deverão ser submetidos à apreciação das autoridades nacionais competentes dos dois países.

²³⁵ LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVIL Curso de Altos Estudos), p. 111.

Ambas as experiências se constituíram como esforços relevantes, mas bastante pontuais. Buscando ampliar as possibilidades da cooperação descentralizada e reconhecer a importância deste processo, o governo federal assinou o “Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre a Cooperação Descentralizada” no final de 2007 e o “Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Francesa e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada” no início de 2008. Os documentos foram acessórios aos acordos quadros de cooperação técnica assinados entre o governo brasileiro e os governos italiano e francês e ainda não se encontram vigentes.

Os acordos reconhecem expressamente em seu preâmbulo a importância da cooperação descentralizada como fenômeno apto a trazer vantagens às partes que compartilham deste processo. É interessante observar que o próprio preâmbulo aponta para os constrangimentos jurídicos e institucionais desta forma de cooperação ao dispor que os documentos visam a “oferecer às unidades subnacionais os quadros de referência nos quais se incluem suas próprias iniciativas”. Os Protocolos Adicionais ainda trazem em si a compreensão do que seria, para os governos envolvidos, o conceito de cooperação descentralizada. Segundo o artigo 1º²³⁶, trata-se de uma forma de cooperação internacional empreendida entre governos subnacionais, assim como por atores da sociedade civil, com respeito às políticas externas desenvolvidas pelos governos centrais e legislações internas, que têm o objetivo de reforçar os laços que unem os países das partes do processo. Coaduna-se esta com a interpretação mais estreita do que vem a ser o fenômeno da cooperação descentralizada, que faz referência especificamente à cooperação realizada em âmbito internacional. Quanto aos sujeitos participantes deste fenômeno, o conceito se mostra um pouco mais amplo, dando especial atenção aos governos não-centrais, mas aventando a possibilidade de a sociedade civil ser parte na cooperação.

Os Protocolos Adicionais prevêm um rol de atividades relativamente vasto a ser desenvolvido pelos governos subnacionais. De acordo com o artigo 2º²³⁷, as partes reconhecem às

²³⁶ **Artigo 1º** - As Partes entendem por cooperação descentralizada as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades territoriais francesas [ou italianas] e entes federativos brasileiros, bem como os respectivos atores da sociedade civil, no intuito de reforçar os laços entre os dois países, em consonância com as políticas externas conduzidas pelos Governos nacionais e com a legislação interna de cada Parte.

²³⁷ **Artigo 2º** - Modalidades Operacionais da Cooperação Descentralizada: 1. As Partes reconhecem às respectivas unidades subnacionais a possibilidade de estabelecer entre si convenções de cooperação restritas às matérias cuja competência lhes seja atribuída pela legislação interna, notadamente, em questões de interesse local e regional, resguardada a competência do ente central, segundo a legislação interna de cada Parte. 2. Tais entendimentos

subunidades a possibilidade de estabelecer convenções sobre matérias de sua competência de acordo com a legislação interna (1), as quais devem ser levadas ao conhecimento do Ministério das Relações Exteriores, no caso brasileiro (2). O mesmo artigo 2º determina que os governos nacionais das partes orientem a ação das subunidades, o que, por um lado incentiva a atuação destas e, por outro, condiciona a certas temáticas os convênios a serem criados. Entre os meios para atuação dos governos subnacionais estão previstos, pelo artigo 3º²³⁸, diversos tipos de intercâmbios, além de envio de bens e serviços, concessão de bolsas de estudos e participação financeira.

Os Protocolos Adicionais sobre Cooperação Descentralizada foram remetidos para apreciação do Itamaraty. Os pareceres acerca destes documentos mostram uma importante consciência sobre a existência e a necessidade de não se subestimar o fenômeno – ao qual se referem como paradiplomacia. Após afirmarem que a Constituição somente permite que o Estado Nacional atue internacionalmente, dispõe a consultoria sobre o fato de ser cada vez mais comum que órgãos integrantes da Administração Pública brasileira, bem como entes federados, celebrem atos internacionais com atores estrangeiros, concluindo ser inegável a força dos atores subnacionais no sistema internacional contemporâneo, apesar de se constituírem à margem da legalidade.

De acordo ainda com os pareceres, a cooperação descentralizada busca “novas alternativas de promoção do desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das

definirão os objetivos e os setores de intervenção e poderão indicar valores previstos dos compromissos financeiros. Esses entendimentos deverão ser levados ao conhecimento dos órgãos nacionais competentes, no caso brasileiro o Ministério das Relações Exteriores, em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países e se inscreverão no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelos respectivos Governos. 3. As Partes se empenharão para orientar as ações de cooperação descentralizada inserindo-as em programas-quadro que prevejam linhas e indicações de prioridade temática e territorial, assim como modalidades de co-financiamento. Esse objetivo poderá ser facilitado pela implementação de um fundo de apoio conjunto, cuja regulamentação conterá tais orientações prioritárias.

²³⁸ **Artigo 3º** - Meios para a Atuação das Ações e dos Projetos - 1. As ações de cooperação descentralizada poderão prever em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países: a) envio, por parte das unidades subnacionais, de peritos, consultores e pessoal técnico ou administrativo; b) recrutamento no local de atuação de peritos, consultores e pessoal de apoio; c) participação de entidades públicas ou privadas instaladas no território ou vinculadas às unidades subnacionais (universidades, câmaras de comércio, sindicatos, institutos, agências, empresas, organizações não-governamentais, entre outros); d) envio de bens e serviços necessários à realização das ações aprovadas; e) concessão de bolsas de estudo; f) participação financeira em programas e projetos de desenvolvimento de organismos internacionais.

sociedades, tanto a nível nacional, quanto regional ou local”²³⁹, podendo se desenvolver dentro de acordos-marco realizados pelo governo federal, desde que respeitadas as competências comuns e concorrentes dispostas pela CF aos entes federados. A mais significativa sugestão de modificação aos Protocolos concerne à necessidade de que conste do artigo 2º (2), que os entendimentos aos quais cheguem as partes da cooperação deverão ser levados ao conhecimento dos respectivos Ministérios das Relações Exteriores previamente, para aprovação e verificação de conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países²⁴⁰.

O fato de os acordos ainda não estarem vigentes faz com que restem dúvidas sobre como serão as questões mais práticas envolvidas neste processo. Não há, assim, como prever a real repercussão dos Protocolos Adicionais e se eles serão de fato utilizados pelos governos não-centrais para suas ações internacionais ou se serão apenas mais um instrumento normativo esquecido, caso cheguem a vigor. Independentemente do que acontecerá, é patente que os acordos são um passo vigoroso em torno do reconhecimento da significância deste processo, visto que são os primeiros documentos oficiais do governo federal brasileiro a buscar expressamente estabelecer um referencial institucional e jurídico para a cooperação descentralizada.

Contudo, a hipótese de realizar todas as ações sobre cooperação descentralizada tendo como base Protocolos Adicionais tem alguns obstáculos. Pesa contra esta alternativa o fato de que o governo federal seria responsável, em toda e qualquer situação, por ditar as iniciativas, os possíveis sujeitos da cooperação, as diretrizes e os limites dos acordos a serem estabelecidos na esfera dos governos não-centrais. Não haveria, assim, qualquer possibilidade de atuação dos governos que não fosse amparada por um acordo prévio do governo federal, diminuindo bastante o alcance deste processo. Restringindo-se a normatização da cooperação descentralizada a Protocolos Adicionais, não há ampliação da competência dos governos não-centrais no sentido de a eles passar a ser permitido atuar no âmbito externo. Nesse caso, há, simplesmente, a atribuição de uma faculdade que deve ser acompanhada pela esfera federal em toda a sua arquitetura.

²³⁹ITAMARATY. **Parecer sobre o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da Itália e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada**. Itamaraty: Brasília, 2008. p. 04.

²⁴⁰ITAMARATY. **Parecer sobre o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da Itália e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada**. Itamaraty: Brasília, 2008. p. 07.

4 - Leis Estaduais e Municipais

Não só o governo federal e o Congresso Nacional têm se empenhado em criar normas para embasar a cooperação descentralizada. É possível perceber alguns esforços também nos âmbitos estaduais e municipais neste sentido. São leis que buscam legitimar a ação internacional dos Estados membros e Municípios, dispondo sobre as possibilidades da inserção no âmbito externo. Indo muito além da hipótese de mera defesa dos interesses regionais e locais, tais normas tendem a ignorar os preceitos constitucionais dispondo sobre a manutenção de relações com organizações internacionais e governos subnacionais com celebração de acordos e de convênios.

Conforme analisado no Capítulo I, é cada vez mais comum a existência de órgãos estaduais de relações internacionais, prática que, no âmbito municipal, vem sendo ampliada gradativamente. As normas que criam tais secretarias costumam dispor não só sobre sua estrutura e possibilidade de assessoramento internacional do Poder Executivo, mas também sobre a capacidade de os entes federados realizarem acordos internacionais. Este é o caso, por exemplo, da Lei Complementar nº 117, de 16 de Outubro de 2008, promulgada pela Assembléia Legislativa Estadual do Piauí. No artigo 29-F²⁴¹ da referida normativa, afirma-se a competência da Coordenadoria de Relações Internacionais para agir no âmbito externo em parceria com o Ministério das Relações Exteriores ou diretamente. O dispositivo desconsidera tanto a Constituição Federal quanto a doutrina e a posição do governo federal sobre a matéria. Como registrado anteriormente, a CF dispõe sobre o monopólio da ação internacional pela União e os doutrinadores e o próprio Itamaraty têm emitido pareceres no sentido de que a ação internacional dos governos subnacionais somente pode ocorrer com a mediação do governo federal, nunca diretamente.

No mesmo sentido é a lei que criou a Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo no ano de 2001. A Lei Municipal nº 13165 estabelece que entre as atribuições da

²⁴¹ **Lei Complementar nº 117**, de 16 de Outubro de 2008 - Artigo 29-F. À Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada à Secretaria de Governo, órgão responsável pela articulação das relações políticas, econômicas, sociais e culturais do Piauí com outros países, diretamente ou em parceria com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, compete: I - executar a política de relações internacionais do Estado do Piauí, buscando o incremento de parcerias nas áreas econômica, financeira, social, cultural e diplomática, que elevem a participação do Estado no cenário mundial e proporcione a geração de novas oportunidades de geração de renda e trabalho para o povo piauiense.

Secretaria está, de acordo com o artigo 2º²⁴², a de estabelecer e manter relações e parcerias com organismos e organizações não-governamentais internacionais, além de governos subnacionais de Estados estrangeiros. O dispositivo ignora completamente o preceito constitucional segundo o qual é competência da União manter relações com organismos internacionais e com Estados estrangeiros (artigo 21 CF).

Além das leis que estabelecem as competências dos órgãos que cuidam das relações internacionais estaduais e municipais, também têm sido criadas nos últimos tempos leis que buscam regulamentar a cooperação entre governos subnacionais, sobretudo no âmbito dos irmanamentos. Este é o caso da Lei nº 9.148, de 2001, que tratou do irmanamento do Município de Ribeirão Preto com a Província de Teramo, a qual prevê, no seu artigo 2º²⁴³, a autorização do Executivo Municipal para estabelecer acordos e convênios tanto com tal Província quanto com as cidades que dela fazem parte. Na mesma direção foi a já famosa Lei nº 14471 do Município de São Paulo, que enuncia as cidades-irmãs de São Paulo e dispõe, no artigo 3º, parágrafo 3º²⁴⁴, sobre os objetivos dos irmanamentos, entre os quais se encontram os de firmar convênios, celebrar acordos bilaterais e estabelecer intercâmbios de cooperação técnica.

²⁴² **Lei Municipal nº 13.165**, de 05 de janeiro de 2001 - Art. 2º - A Secretaria Municipal de Relações Internacionais tem como principais atribuições: I - assessorar a Prefeita em contatos internacionais com Governos e entidades públicas ou privadas; II - estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, e outras entidades afins; III - fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional.

²⁴³ **Lei Municipal nº 9.148**, de 16 de março de 2001 - Artigo 2º - Fica autorizado o Executivo Municipal a firmar acordos, convênios e parcerias com a cidade irmã Província de Teramo, incluindo toda a Administração Provincial de Teramo que abriga outras 43 (quarenta e três) cidades/províncias, visando benefícios comerciais e industriais para as cidades, efetivando intercâmbios culturais, educacionais, de pesquisas científicas, entre outros.

²⁴⁴ **Lei Municipal nº 14471**, 14 de junho de 2007 - Art. 3º, § 3º A declaração conjunta deverá ter por objetivos básicos, entre outros: I - a busca do fortalecimento dos laços de amizade entre os povos; II - acordos e programas de ação com o fim de fomentar o mais amplo conhecimento recíproco, para fundamentar os intercâmbios sociais, culturais e econômicos, em especial os relativos à organização, administração e gestão urbana; III - a troca de informações e a difusão em ambas as comunidades das obras culturais, turísticas, desportivas, políticas e sociais, que respondam a seus respectivos interesses; IV - convênios, através de programas e projetos de colaboração que se estabelecerão nos diferentes campos de atuação; V - a facilitação dos contatos entre empresas ou instituições interessadas e os órgãos competentes relativos aos setores responsáveis pelos convênios em cada país; VI - outros programas de cooperação técnica entre ambas as cidades que poderão ser firmados de acordo com o mútuo interesse das partes; VII - a realização de acordos bilaterais visando à troca de conhecimentos sobre as raízes étnicas, folclóricas e musicais de cada um dos países nos quais se situam as cidades-irmãs constantes deste artigo; VIII - a busca do incremento do intercâmbio estudantil entre as escolas municipais, com a instituição de prêmios aos melhores alunos, promoção de viagens de estudos, de turismo popular e a criação de comitês de apoio formados por pais e professores.

As normativas estaduais e municipais que tratam da atuação internacional buscam, claramente, preencher uma lacuna e conceder diretrizes para a cooperação descentralizada. São, contudo, leis que não encontram qualquer embasamento na estrutura constitucional brasileira, constituindo-se como um sintoma da necessidade de evolução do ordenamento jurídico brasileiro.

Seção II – As consequências da ausência de normatização

Percebe-se pelos esforços empreendidos que, nos últimos anos, a temática da cooperação descentralizada vem, aos poucos, inserindo-se na agenda nacional. É fato, contudo, que as discussões sobre o assunto ainda são incipientes, não havendo um diálogo realmente amplo para se estruturar uma possível normatização sobre o tema, a qual seja coerente tanto com o ordenamento jurídico brasileiro quanto com as demandas do governo federal e dos governos subnacionais.

Os próprios governos não-centrais têm contribuído em parte para esta tendência. Em certa medida isto se deve à falta de continuidade entre as diferentes administrações, que parecem recomeçar do zero a cada novo ciclo de governo, por vezes desconsiderando os avanços conseguidos pelas administrações anteriores. Se este é um problema para qualquer área de governo, ele se torna especialmente grave para um fenômeno recente como a cooperação descentralizada, já que com estes retrocessos se perde, não só o que foi construído e o conhecimento adquirido como também o reconhecimento da temática. Além disso, há um receio, legítimo, é preciso dizer, de que, ao se inserir a cooperação descentralizada no ordenamento jurídico brasileiro, os limites sejam demasiadamente amplos e engessem este processo. Esta é uma consequência quase que inerente aos fenômenos que se desenvolvem à margem dos preceitos jurídicos. Imaginar que cada negociação ou acordo que hoje se realiza pelos governos subnacionais somente pela vontade destes deve ser objeto de aprovação, seja por parte do MRE ou do Congresso Nacional, é um tanto quanto inquietante para os que já fazem parte deste processo. E tal fato se dá, não pela preocupação com uma eventual negativa acerca da viabilidade dos acordos ou acerca da matéria de que tratam. A cooperação descentralizada no Brasil, apesar da ausência de um marco jurídico de fato, não tende a usurpar competências de outras esferas ou a se realizar de maneira contrária à política externa empreendida pelo Estado Nacional. Exemplos

nesse sentido são exceção à regra de que a atuação internacional dos Estados membros e Município brasileiros buscam vias alternativas para o desenvolvimento local e para a visibilidade internacional. A preocupação maior é com a burocratização de um processo que se pretende dinâmico para que possa, efetivamente, atingir seus objetivos.

É preciso, contudo, considerar que a ausência de um marco jurídico para a cooperação descentralizada traz sérias implicações. Além da evidente falta de diretriz para a prática das relações internacionais subnacionais, uma preocupação importante é com a possibilidade de as Administrações Públicas estaduais e municipais terem suas ações questionadas judicialmente ou por Tribunais de Contas pelo fato de agirem além de suas competências constitucionais. Até esse momento tal fato não ocorre com relação ao Poder Executivo²⁴⁵. Contudo, é preciso atentar para o fato de que as formas de interação dos governos não-centrais no sistema internacional têm se sofisticado, o que eleva a possibilidade de algum tipo de fiscalização. Além disso, no que concerne à responsabilidade pelos acordos internacionais não-cumpridos, além do fato em si de o Brasil inserir-se em uma área cinzenta, em que não fica clara a responsabilidade pelo inadimplemento, com a perspectiva de novos ciclos de governo esta hipótese é especialmente grave pelo possível inadimplemento dos compromissos assumidos pelos governos anteriores.

²⁴⁵ Há, atualmente, duas ações do Ministério Público do Rio Grande do Sul em Novo Hamburgo questionando viagens de vereadores que acompanhavam o Prefeito a missões ao exterior. Uma das ações civis públicas é movida contra 24 vereadores e ex-vereadores por improbidade administrativa com relação a viagens realizadas em 2004, 2005 e 2007. Além dos beneficiados pelo pagamento das despesas, são também alvo do Ministério Público vereadores que em plenário votaram a favor das viagens para França, China e Península Ibérica. De acordo com os parlamentares, as missões tinham como intuito aproximar empresas brasileiras e estrangeiras e conhecer a tecnologia dos países visitados. A outra ação refere-se a viagens para a Índia, ocorridas em 2008. A posição do Ministério Público não questiona a possibilidade de autoridades municipais defenderem os interesses locais em âmbito externo, mas sim a necessidade de contar com representantes do Poder Legislativo para tanto. (DUTRA, CARLA. Vereadores e ex-vereadores são acionados pelo MP. In: **Clipping do Ministério Público do Rio Grande do Sul** - 30 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/clipping/id70014.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2008)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, portanto, que o Brasil enfrenta uma dicotomia no que se relaciona à cooperação descentralizada. Enquanto outras federações buscaram, desde a década de 90, reformar suas legislações ao apreender a importância deste processo para a concretização da ideia de ter-se um projeto nacional que buscasse mais desenvolvimento e mais autonomia para suas subunidades, o Brasil vem adiando essa discussão.

A consequência disso é que, por um lado, o debate aparenta não estar maduro o suficiente para que normas jurídicas sejam criadas sobre o tema. Não há discussões realmente amplas, seja entre as partes envolvidas neste processo, seja entre os doutrinadores do direito internacional e constitucional. Além disso, há um grande temor de que a constitucionalização do fenômeno leve a tal burocratização, que as normas criadas sirvam como um obstáculo ou sejam simplesmente ignoradas por aqueles que participam cotidianamente da cooperação descentralizada.

Por outro lado, a insegurança trazida pela falta de um marco jurídico pode ter sérias consequências, sobretudo, para os governos subnacionais. A partir da complexificação dos acordos – que já pôde ser sentida nos últimos anos –, a falta de diretriz para este processo torna-se um problema. Com a sofisticação destas relações, é factível que se torne um risco, para os co-participes nessas empreitadas pactuar com governos não-centrais de Estados Nacionais sem marco regulatório – as redes criadas, por exemplo, no âmbito das relações subnacionais da União Européia/América Latina são um exemplo bastante pragmático desta hipótese. Arrisca-se, assim, que o próprio desenvolvimento da cooperação descentralizada possa ser prejudicado.

CONCLUSÃO

A cooperação descentralizada é parte de uma perspectiva mais ampla de democratização do sistema internacional. Ela acompanha, portanto, a própria dinâmica da sociedade internacional. Como qualquer fenômeno que se liga intimamente à aceleração dos fluxos externos, este processo influencia de maneiras bastante diferentes os Estados Nacionais. O Brasil vem descobrindo a cooperação descentralizada nas últimas décadas e adaptando-a às peculiaridades existentes no país.

O fato é que, apesar do desenvolvimento nacional da temática, a cena política brasileira não parece vislumbrar uma acomodação jurídica deste processo ao ordenamento normativo de maneira que atenda a todos os envolvidos, ao menos no curto prazo. A centralização da federação brasileira em torno da União contribui de maneira marcante para tanto. O Brasil é, reconhecidamente, um Estado em que a repartição de competências tende a ser bastante desequilibrada. A desconsideração dos governos não-centrais, tanto na concepção e implementação da política externa nacional, quanto na possibilidade de atuação internacional amparada constitucionalmente, são apenas mais uma faceta desta característica do federalismo brasileiro.

Para se perceber o momento adequado para normatização da cooperação descentralizada, assim como para determinar os limites e as formas adequadas a este processo, é necessário que as partes interessadas efetivamente se comuniquem. Portanto, o diálogo no qual se envolvam todos os afetados por este fenômeno é imprescindível. Somente assim será possível compreender as demandas de cada ator e avançar nos entendimentos a fim de que o ordenamento jurídico e a repartição de competências no Brasil sejam mais equilibrados e coerentes com a realidade do país e com o próprio desenvolvimento da cooperação descentralizada.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Leonardo Diaz. La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado. In: **Anuario de la cooperación descentralizada 2006**. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina: Montevideo, 2007, p. 274-299.

ACCIOLY, Hildebrando, NASCIMENTO E SILVA, G.E. do. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002. 566p.

AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. In: **Ensaio**. FEE - Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, n. 2, 1994. p. 321-337.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (orgs). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000. 293p.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª ed., São Paulo: Atlas: 2005, 179p.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Os primeiros Anos do Século XXI**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 283p.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. **O município na federação brasileira: uma proposta**. Belo Horizonte: Rona, 2003. 68p.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000. 304p.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas Políticas Públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, 1996, p. 44-66.

BANCO MUNDIAL. **Cities In Transition: World Bank Urban And Local Government Strategy**. The International Bank For Reconstruction And Development. Washington: 2000, 160p.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia de Assistência ao País**. Washington, 2002. 121p.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 362p.

BARROS, Marinana Andrade e; CEZARIO, Gustavo Lima. A Cooperação Descentralizada no Brasil. Disponível em: www.observ-ocd.org. Acesso em: 06 de julho de 2008.

BARRETO, Maria Inês. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, 18 - 21 out. 2005. 14p.

BARRETO, Maria Inês. Dimensões Recentes da Gestão Estratégica de Governos Subnacionais: Inserção Internacional e Integração regional. In: **Seminário - O Estado Contemporâneo na Economia Mundial**, 2001, Rio de Janeiro. Disponível em: www.redem.buap.mx/word/2001barreto.doc. Acesso em: 21 de agosto de 2008.

BARRETO, Maria Inês. Estratégias de governos subnacionais frente ao desafio da internacionalização: o caso do Estado de São Paulo. In: **VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2001, Buenos Aires. CD-Rom do VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2001.12 p.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Mitos da Globalização. In: **Estudos Avançados**, n. 32. USP: São Paulo, 1998, p. 125-186.

BATISTA JR., Paulo Nogueira (entrevista). In: **Estudos Avançados**. v.22 n.62. São Paulo: jan./abr. 2008.

BODIN, Jean. **Les six livres de la République**. Reimpressão da 12ª edição (1593). Paris, Librarie Artheme Fayard, v. I, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 179p.

BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Comunitário**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. 693p.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional**. 1. ed, Belo Horizonte: CEDIN, 2005, 1.292 p.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas do Brasil** - Estados e Municípios. 1. ed, Rio de Janeiro: Gramma, 2005. 78p.

BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto. **Globalização a Olho Nu**. 1. ed, São Paulo: Editora Moderna, 1998. 136p.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 809p.

BUERGENTHAL, Thomas; MURPHY, Sean D. **Public International Law**, 1 ed, St Paul: West Group, 2003. 388p.

CAFIEIRO, Ana. La Cooperación Descentralizada en la Argentina. In: **Anuário Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2007**. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina: Montevideo, 2008. p.230-293.

CAMPOS, João Mota de (coord.). **Organizações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. 733p.

CAMPOS, Julio D. Gonzáles; RODRIGUEZ, Luiz I. Sánchez; MARIA, Paz Andrés de Santa. **Curso de Derecho Internacional Publico**. Madrid (Espanha): Editorial Civitas S.A., 1998. 961p.

CARDARELLO, Antonio; RODRIGUEZ, Jorge. Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. In: **Anuario de la cooperación descentralizada de 2005**. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2006. p. 40-61.

CARDOSO Fernando Henrique; TOLEDO Roberto Pompeu de. **O presidente segundo o sociólogo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 366p.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O Direito da Integração Regional**. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 198p.

CASELLA, Paulo Borba (Org). **Dimensão Internacional do Direito**: estudos em homenagem a G.E. do Nascimento e Silva. 1. ed, São Paulo: Editora LTr, 2000. 558p.

CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul**: integração regional e globalização. 1. ed, Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000. 1148p.

CASSESE, Antonio. **International Law**. Oxford University Press, 1ª ed, New York: Oxford University Press Inc., 2003. 469 p.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, Redefinição dos Estados Nacionais e seus Impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org). **Globalização, Pós-Modernidade e Educação**. Ed. Autores Associados. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador: UnC, 2001. p.13-37.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. 146f. Dissertação - Universidade de Brasília. Programa de Mestrado em Direito.

CERVO, Amado Luiz; Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: FUNAG, 2001. 316p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 532p.

CHURCHILL, R.R.; LOWE, A. V. **The Law of the Sea**. 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 1999. 494p.

COMITÊ DAS REGIÕES. **Parecer sobre a "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)"**. CR: Bruxelas, 02 de Dezembro de 2004.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts**. Yearbook of the International Law Commission, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session 2001, vol. II (Part Two). 214p.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO CONGRESSO NACIONAL. **Parecer sobre o PLS nº 98, de 2006 - Complementar, que dispõe sobre a**

aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências. Congresso Nacional: Brasília, 2006. 21p.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Decentralised Co-operation. Objectives and Methods**. Bruxelas: 26 de Nov. de 1992

CRAWFORD, James. **The International Law Commission's Articles on State Responsibility** - Introduction, Text and Commentaries. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 387p.

CRIEKEMANS, David. How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy': The case of Flanders (1993-2005). **International Conference - Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value**. Genebra, Maio, 31 – June, 1, 2006. University of Antwerp Belgium: 27p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 312p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986. 87p.

DALLARI, Pedro B.A. **Constituição e Tratados Internacionais**. 1. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. 260p.

DIXON, Martin. **International Law**. 4ª ed, Londres: Blackstone, 2002. 356p.

DOMINGUES, Thiago de Oliveira; NEGHERBON, Marcel Alexandre; HEERDT, Mauri Luiz. **Relações Internacionais** - Temas Contemporâneos. 1. ed. Florianópolis: Palloti, 2003. 160p.

DOWBOR, Ladislau . **Da globalização ao poder local** . Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, jul-set, 1995.

DRAIBE, Sonia Miriam . Virtudes e limites da Cooperação Descentralizada em prol da coesão social e do combate à pobreza: Reflexões e Recomendações. In: **NEPP – Cadernos de Pesquisas**, nº 64. Campinas – São Paulo. Universidade Estadual de Campinas. 60p.

DULCI, Otávio Soares. **Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, 2002, p. 95-107.

DUTRA, Carla. Vereadores e ex-vereadores são acionados pelo MP. In: **Clipping do Ministério Público do Rio Grande do Sul** - 30 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/clipping/id70014.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2008.

EVANS, Malcolm D. **International Law**. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2003. 841p.

FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina**: cómo hacer viable el desarrollo local. Fonte: CEPAL: Santiago; 2003. 34p.

FINQUELIEVICH, Susana. Ciudades y redes telemáticas: Centralidades y periferias en la Sociedad Informacional. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). **El Rostro Urbano de América latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p.115-144.

FONSECA JR., Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (organizadores). **Temas de Política Externa Brasileira**. 1. Ed. Brasília: FUNAG/Ática, 1989. 290p.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Globalização e Crise do Estado Nacional. In: **Revista de Administração de Empresas** (FGV), São Paulo, v. 40, 2000. p. 38-50.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados, governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro, Rocco, 2004. 168p.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Federalismo brasileiro**: da retórica à realidade. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, João Pessoa, v. 15, n. 1, 2007. p. 323-346.

GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. **Municípios Brasileiros na Rede Mercocidades**: Segurança Jurídica às Ações Internacionais. 2008. 192 f. Dissertação (mestrado) Ano de Obtenção: 2008. Universidade Católica de Santos, UNISANTOS. Programa de Pós-Graduação em Direito.

GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. Rede Mercocidades: a legitimidade da ação internacional de governos locais brasileiros para o fortalecimento da integração regional no Mercosul. In: **Direito, Sociobiodiversidade e Soberania na Amazônia**, 2007, Manaus. Anais do XV Congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis : Jose Arthur Boiteux, 2007.

GARESCHÉ, Eugene D. Zapata. **Manual práctico para internacionalizar la ciudad**: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. VOLUMEN 1 Diputación de Barcelona: 2007. 159p.

GARZA, José María Serna de la. **Legal & Constitutional Aspects of the Foreign Dimension of the Mexican Federal System**. In: Integration & Trade. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, vol. 8, n° 21, July/Dec. 2004, p. 45-64.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Derrotada**. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. 538 p.

GAUDARD, Eduardo Luiz. **Procedimentos para contratação de operações de crédito externo**. Coordenação-Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários da União – COREF. Tesouro Nacional: 28p.

GIAMBIAGI, Fabio; RIGOLON, Francisco. A Renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In: **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Ed. BNDES, 1999. p 111-144.

HAFTECK, Pierre. An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping. In: **Public Administration Development**: 2003. p. 333-345.

HERTOGS, E. J. **What Role for Local Authorities in Decentralised Cooperation under the Convention of Lomi?** (ECDPM Discussion Paper 8). Maastricht: ECDPM, 1999.

ITAMARATY. **Parecer sobre o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Francesa e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada**. Itamaraty: Brasília, 2008. 11p.

ITAMARATY. **Parecer sobre o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da Itália e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada**. Itamaraty: Brasília, 2008. 11p.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPÉIA. **Regulamento Relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)**. Parlamento Europeu e Conselho Europeu: 5 de Julho de 2006. p. 19-24.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Ed. Dialética, 2000. 719p.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 3ª ed. New York: Longman, 2001. 334p.

KLEIMAN, Alberto; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives. Paper apresentado: **Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade** (ELSNIT), Barcelona, Spain, October, 26-27, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org>. Acesso em: 15 de dezembro de 2008.

KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Ithaca: Ed. Cornell University Press, 1993. 372p.

LAFER, Celso. **Mudam-se os Tempos - Diplomacia Brasileira 2001-2002**. 1. ed. Brasília: FUNAG, v.2, 2002. 123p.

LAMPRÉIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. 415p.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos). 111p.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para uma nova agenda política**. 1. Ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 232 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional - Tomo III**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2006. 287p.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de (Org.). **Cadernos de Pesquisa 1 - O Pacto Federativo**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. 279p.

MALÉ, Jean-Pierre. **Panorámica de las prácticas Y tendencias actuales de la Cooperación Descentralizada Pública**. Disponível em: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-192.pdf>. Acesso em 15 de Nov. de 2008.

MALÉ, Jean Pierre. **Especificidades de la cooperación descentralizada pública**: actores, contenidos y modelos. Montevideo: Observatorio de La Cooperación Descentralizada UE-AL, 2006. Disponível em: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Ponencia_Male.pdf

MARCOVITCH, Jacques (organizador). **Cooperação Internacional**: Estratégia e Gestão. 1. Ed. São Paulo: Editora da USP, 1994. 673p.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Globalização, integração e o Estado**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, v. 71, 2007. p. 123-168

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC/Editora UNESP/FAPESP, 2005. p. 131-160.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. As Teorias de Integração Regional e os Estados Subnacionais. In: **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, 2002. p. 47-46.

MARIANO, Marcelo Passini. **Mercosul, governos subnacionais e desenvolvimento**. Revista Autor, São Paulo, 2002. Disponível em: www.revistaautor.com.br. Acesso em: 02 de out 2007.

MATTEUCCI Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: UnB. V. 2, 2000. p. 1179-1188.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. 671 p.

MAZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais**. 2. ed. São Paulo: Juarez Editora, 2004. 527 p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder de Celebrar Tratados** 1. ed, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1995. 624p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty - 1903-1912**. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.1, 165p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty** - 1913-1934. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.2, 650p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty** - 1946-1951. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.3, 635p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty** - 1946-1951. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.4, 600p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty** - 1952-1960. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2001, v.5, 443p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.) **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty** - 1961-1971. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2000, v.6, 324p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.) **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty** - 1985-1990. 1ª ed, Brasília: Senado Federal, 2004, v.8, 679p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Atualização do Direito dos Tratados.. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo..** 01 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, v. 01, p. 133-206.

MEDEIROS, Marcelo A. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: Os impactos do Mercosul na economia política dos Estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande Do Sul. In: **Revista Brasileira De Política Internacional**, v. 49, 2006. p. 43-67.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 638p.

MELLO, Alex Fiúza de. **Crise mundial e reestruturação produtiva**: algumas questões de ordem teórica. Novos Cadernos NAEA v. 7, n. 1, jun. 2004. p.5-30.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público** – 1º volume. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 925p.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público** – 2º volume. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 813p.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes 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. 286p.

MERCOSUL/GMC. **Resolução nº 26/07**. Regulamento Interno do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Montevideu, 27 de set. de 2007.

MERCOSUL/CMC. **Decreto nº 41/04**. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Montevideu: 16 de dez. de 2004.

MINGUS, Matthew S. Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Is this perforated sovereignty or are Democracy and Civil Society just reaching across borders? Apresentado no: **16th Annual Conference of the Public Administration Theory Network Anchorage**, Alaska June 20, 2003. 25p. Disponível em: patnet2003.alaska.edu/pdf/papers/Mingus%20full%20paper.pdf. Acesso em 13 de set. de 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - Secretaria de Assuntos Internacionais. **O Financiamento Externo do Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Desenvolvimento**. Disponível em: http://portal.cnm.org.br/sites/8800/8875/download/2_dia/MP-FinanciamentoExternoMarchadePrefeitos2008CarlosLampert.pdf. Acesso em: 10 de Nov. de 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1998. 691p.

NASSIF E COSTA, Kazan Sidharta. **Fundamentos constitucionais e solução de controvérsias no MERCOSUL**. 1. ed. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2000. 222p.

MORGENTHAU, Hans; THOMPSON, Kenneth W. **Politics among nations**. Nova York: McGraw Hill, 1993. 419p.

OBSERVATÓRIO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO BRASIL. **Apresentação de Resultados do Observatório da Cooperação Descentralizada**. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2008. 21 p. (não-publicado)

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. **Estudos e cenários**: Raio X da Integração Regional. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ. Maio 2007. 58p.

ODDONE, Carlos Nahuel; GRANATO, Leonardo; DURAN, Susana. **Aportes para una mirada local del Mercosur**: Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades. Centro de Estudios para El Desarrollo Exportador: Palermo, 2007. 23 p.

OLIVEIRA, Hipólita. Siqueira. Gestão Urbana e Investimento Industrial: Considerações Sobre o Parque Automotivo da Região Metropolitana de Curitiba. In: **Revista Gestão Industrial**. V. 01, N. 01, 2005. p 103-116.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966. In: **Yearbook of the International Law Commission**, vol. II, 1966. p. 187-274.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **A Constituição Européia como signo**: da superação dos dogmas do Estado Nacional. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2005. 221p.

De PAULA, Vera Cecília de Abagge. Aspectos do Relativismo da Soberania: Contribuição ao Estudo. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 33, 2000. p 121-146.

PELLET, Alain. As novas tendências do Direito Internacional: Aspectos “Macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). **O Brasil e os novos desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p. 3- 25.

PELLET, Alain *et al.* **Direito Internacional Público**. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. 1517p.

PEREIRA, André Gonçalves & QUADROS Fausto de. **Manual de Direito Internacional Público**. 3. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1997. 691p.

PEREIRA, Antônio Celso A. Soberania e Pós Modernidade. In.: BRANT, Leonardo Nemer C. (coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p. 619-661.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. As cidades como atores nas Relações Internacionais: A atuação Via Rede. **I Simpósio Em Relações Internacionais do Programa de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas** (Unesp, Unicamp E Puc-Sp). 12 a 14 de Novembro de 2007. 21 Pgs. Disponível em: www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/prado.pdf. Acesso em: 10 de Ago. de 2008.

PUTNAM, Robert R. Diplomacy and domestic politics: The Logic of Two-Level Games. In: **International Organization**. Vol. 42, No. 3, 1988. p. 427-460.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Câmara dos Deputados: 2002. 16p.

RAMOS, Dirceo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998. 350p.

REZEK, José Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. 615p.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. 415 p.

RIBEIRO, Patrícia Henriques. **As Relações entre o Direito Internacional e o Direito Interno - conflito entre o ordenamento brasileiro e normas do MERCOSUL**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001. 256 p.

RIPSMAN, Norrin. **"False Dichotomy: When Low Politics is High Politics"** Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004 Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p73388_index.html. Acesso em: 15 dez. 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Paradiplomacia e Direito Internacional no Brasil. In: **XV Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**, 2006, Recife. Anais do XV Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, v. 1, 2006. p. 1-10.

ROMERO, Maria Del Huerto. Uma aproximação conceitual y contextual de la cooperación descentralizada. In: ZÚÑIGA, Victor; ROMERO, Maria del Huerto (Orgs.). **Tejiendo lazos entre territórios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina**. Valparaíso: 2004. p. 19-51.

SAINZ Santiago Sarraute; THÉRY Hervé. Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y Unión Europea. In: **Anuario de la Cooperación Descentralizada de 2006**. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2007. p. 20-39.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **À busca de um novo paradigma**: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 47, n. 2, 2004. p. 131-162.

SILVA, Alberto da Costa. **O Itamaraty na Cultura Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. 513 p.

SICARI, Vincenzo Rocco. **O Direito das Relações Diplomáticas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 216p. (Coleção Para Entender)

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001. 566p.

SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Claredon Press, 1990. 322p.

SORJ, Bernardo; MARTUCCELLI, Danilo. **O desafio Latino-Americano**: coesão social e democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 307p.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988**: processo decisório, conflitos e alianças. Dados (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001. p. 513-560.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 1262p.

THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Européia**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. 285p.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Alopoiese das Relações Internacionais**: validação de procedimentos extradogmáticos em decorrência de novos paradigmas nas concepções de Direito e de Soberania. 2005. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Internacionais) - Centro universitário de Brasília: Brasília.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos Humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. In.: BRANT, Leonardo Nemer C. (coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p.199-263.

UNIÃO EUROPÉIA. **Regulamentos Internos e de Processo - Comité Das Regiões**. Jornal Oficial Da União Européia: 31 de janeiro de 2007.

VAN DER PLUIJM, Roger. **City Diplomacy**: The expanding role of Cities in International Politics. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Clingendael Papers n. 10. Haia: 2007. 45p.

VIA, Alberto Ricardo Dalla. The Legal and Institutional Framework for the International Management of Subnational Government Players in Argentina. In: **Integration & Trade**. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, vol. 8, n° 21, July/Dec. 2004. p. 9 – 24.

VIGEVANI, T. **El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil**. Integración & Comercio, Buenos Aires, v. 21, n. 8, 2004. p. 27-46.

VIGEVANI, T. Problemas **para a atividade internacional das unidades subnacionais**: São Paulo e o contexto brasileiro. Cadernos CEDEC, São Paulo, v. 80, 2006. p. 12-29.

VIGEVANI, Tullo. “The legal and institutional framework for the international management of subnational government players in Brazil”. In: **Integration & Trade**. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, vol. 8, n° 21, July/Dec. 2004, p. 25-43.

VIGEVANI, Tullo *et al* (Organizadores). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. 1 ed. São Paulo: EDUC, 2004. 462p.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo e VIGEVANI, Tullo. Ação Internacional das cidades no contexto da globalização. In: **Cadernos Cedec**. nº 80 Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo: Cedec, abril 2006. 78 p.

WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e MERCOSUL. São Paulo: EDUC/Editora UNESP/FAPESP, 2005. p. 131-160.

VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. In: **Lua Nova**, São Paulo: Cedec, v. 46, p. 5-53, 1999.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Nova York: McGraw Hill, 1979. 251p.

ANEXO A - Proposta de Substitutivo ao Projeto de lei do Senado nº 98

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o PLS nº 98, de 2006 - Complementar, que dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 98 (SUBSTITUTIVO), DE 2006 - Complementar

Dispõe sobre a celebração e interpretação de tratados e convênios internacionais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Dos convênios internacionais

Artigo 12 - Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com sub-unidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores.

§ 1º Os convênios internacionais mencionados no *caput* deste artigo não serão considerados tratados internacionais.

§ 2º As obrigações que possam decorrer de um convênio internacional serão reguladas pela lei do Estado, Município ou Distrito Federal que o tenha firmado.

Artigo 13 - Convênio internacional negociado e celebrado por entes da Federação brasileira não pode contrariar acordo-quadro do qual o Brasil seja parte.

§ 1º Se houver acordo-quadro pertinente, o ato negociado como objeto de convênio internacional deve constituir ajuste complementar àquele.

§ 2º Se não houver acordo-quadro pertinente, mas o objeto de convênio internacional conflitar com competências federais, o ato negociado deve constituir tratado.

ANEXO B - Protocolo Adicional sobre Cooperação Descentralizada

PROTOCOLO ADICIONAL AO ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA FRANCESA SOBRE A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Francesa
(doravante denominados “Partes”),

Desejando reforçar as relações de amizade existentes entre ambos os países;

Conscientes da crescente importância que assumem as ações de cooperação promovidas e realizadas por regiões, departamentos, agrupamentos e municípios franceses em parceria com os entes federativos – estados e municípios brasileiros;

Reconhecendo as vantagens recíprocas que derivam da inclusão da cooperação descentralizada no contexto das relações de cooperação entre os dois países;

Reconhecendo igualmente esta forma inovadora de cooperação, caracterizada pela participação popular e pela reciprocidade de seus benefícios, como por exemplo, nos setores de combate à fome e à pobreza; pela inclusão social, pela promoção de processos de democracia participativa, pelo apoio ao desenvolvimento territorial sustentável e pela cooperação econômica, técnica, científica e universitária;

Desejosos de oferecer às unidades subnacionais os quadros de referência nos quais incluem-se suas próprias iniciativas, com o objetivo de torná-las coerentes e complementares às políticas dos respectivos governos nacionais;

Considerando a necessidade de integrar ao Acordo-Quadro de Cooperação entre Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, de 28 de maio de 1996, disposições de apoio em matéria de cooperação descentralizada,

Convieram no seguinte:

Artigo 1 - Cooperação Descentralizada

1. As Partes entendem por cooperação descentralizada as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades territoriais francesas e entes federativos brasileiros, bem como os respectivos atores da sociedade civil, no intuito de reforçar os laços entre os dois países, em consonância com as políticas externas conduzidas pelos Governos nacionais e com a legislação interna de cada Parte.
2. As Partes empenhar-se-ão em favorecer a cooperação descentralizada nas suas diversas formas, em conformidade com as respectivas disposições constitucionais e legislativas internas.
3. As Partes reafirmam sua determinação em fomentar a cooperação transfronteiriça entre suas unidades subnacionais em todos os setores de interesse comum e sua disponibilidade para contemplar novos instrumentos que favoreçam o seu desenvolvimento.

Artigo 2 - Modalidades Operacionais da Cooperação Descentralizada

1. As Partes reconhecem às respectivas unidades subnacionais a possibilidade de estabelecer entre si convenções de cooperação restritas às matérias cuja competência lhes seja atribuída pela legislação interna, notadamente em questões de interesse local e regional, resguardada a competência do ente central, segundo a legislação interna de cada Parte.
2. Tais entendimentos definirão os objetivos e os setores de intervenção e poderão indicar valores previstos dos compromissos financeiros. Esses entendimentos deverão ser levados ao conhecimento dos órgãos nacionais competentes, no caso brasileiro o Ministério das Relações Exteriores, em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países e se inscreverão no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelos respectivos Governos.
3. As Partes se empenharão para orientar as ações de cooperação descentralizada inserindo-as em programas-quadro que prevejam linhas e indicações de prioridade temática e territorial, assim como modalidades de co-financiamento. Esse objetivo poderá ser facilitado pela implementação de um fundo de apoio conjunto, cuja regulamentação conterà tais orientações prioritárias.

Artigo 3 - Meios para a Atuação das Ações e dos Projetos

1. As ações de cooperação descentralizada poderão prever em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países:

- a) envio, por parte das unidades subnacionais, de peritos, consultores e pessoal técnico ou administrativo;
- b) recrutamento no local de atuação de peritos, consultores e pessoal de apoio;
- c) participação de entidades públicas ou privadas instaladas no território ou vinculadas às unidades subnacionais (universidades, câmaras de comércio, sindicatos, institutos, agências, empresas, organizações não-governamentais, entre outros);
- d) envio de bens e serviços necessários à realização das ações aprovadas;
- e) concessão de bolsas de estudo;
- f) participação financeira em programas e projetos de desenvolvimento de organismos internacionais.

2. A ação das unidades subnacionais poderá igualmente ocorrer por meio da participação de seus técnicos e funcionários em missões de cooperação bilateral entre as Partes ou em associação entre essas e as unidades subnacionais.

Artigo 4 - Órgãos Consultivos

1. Para verificar o grau de aplicação e os efeitos do presente Protocolo e individualizar novos instrumentos para aumentar a eficácia, a visibilidade e o impacto da cooperação descentralizada, as Partes concordam em instituir uma Comissão Mista, constituída por representantes das Partes e das unidades subnacionais. Essa Comissão Mista se reunirá anualmente, de forma alternada, no Brasil e na França.

2. As Partes acordam realizar periodicamente fóruns e encontros destinados à produção de estratégias compartilhadas, assim como estimular a criação de redes de entidades locais.

Artigo 5 - Entrada em Vigor e Duração

1. O presente Protocolo entrará em vigor a partir da data da segunda notificação por meio da qual ambas as Partes serão oficialmente comunicadas sobre o cumprimento dos respectivos procedimentos internos.

2. O presente Protocolo poderá ser denunciado a qualquer momento por uma das Partes, por via diplomática. A denúncia surtirá efeito seis (6) meses após a data de recebimento da notificação.

Feito em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008, em dois exemplares originais, nos idiomas português e francês, sendo ambos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL:

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FRANCESA:
