

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

JOSÉ ANTONIO PEREIRA

POTENCIALIDADES E RISCOS DA PARADIPLOMACIA: UM ESTUDO DA  
LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DOS MUNICIPIOS

POUSO ALEGRE

2016

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

JOSÉ ANTONIO PEREIRA

POTECIALIDADES E RISCOS DA PARADIPLOMACIA: UM ESTUDO DA  
LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

Dissertação apresentada como exigência parcial para a aprovação no Curso de Mestrado em Constitucionalismo e Democracia, ano letivo 2014/2015, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Cícero Krupp da Luz

POUSO ALEGRE - MG

2016

P436p

Pereira, José Antônio

Potencialidades e riscos da paradiplomacia: um estudo da legitimidade constitucional dos municípios/ José Antônio Pereira. Pouso Alegre – MG: FDSM, 2016. 159f.

Orientador: Cícero Krupp da Luz.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Mestrado em Direito.

1. Diplomacia. 2. Ente subnacional. 3. Governo. I. Krupp da Luz, Cícero. II. Faculdade de Direito do Sul de Minas. Mestrado em Direito. III. Título.

CDU 340

JOSÉ ANTONIO PEREIRA

POTENCIALIDADES E RISCOS DA PARADIPLOMACIA: UM ESTUDO  
DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca Examinadora,

---

Prof. Dr. Cícero Krupp da Luz

Orientador

FDSM

---

Prof. Dr. ....

Nome da Faculdade/Universidade

---

Prof. Dr. ....

FDSM

POUSO ALEGRE - MG

2016

## RESUMO

PEREIRA, José Antonio. Potencialidades e riscos: um estudo da legitimidade constitucional dos municípios. 2016. 159f. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo e Democracia) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação, Pouso Alegre, 2014/2015.

O cenário internacional atual estimula o surgimento de novos atores. Nesse processo, as fronteiras dos Estados soberanos se enfraquecem, pressionadas pela globalização e pela abertura dos mercados, pelos processos regionais de integração econômica, aliados à descentralização e regionalização do próprio poder público, acabando por abrir um espaço nas relações internacionais. A proposta desta dissertação é mostrar a afirmação das entidades supranacionais e a ampliação da participação externa dos governos locais, que, como se procurará sustentar, passaram a prospectar matérias importantes, entre as quais algumas vinculadas às políticas social, cultural, ambiental e econômica. Nesse movimento de inserção internacional, foi ampliada, contudo, a agenda internacional destes novos atores políticos internacionais. No percurso desta dissertação e avaliando a realidade dos atuais dias, tem-se constatado que os governos centrais de Estados Soberanos encontram-se às vezes pouco confortáveis com a crescente participação destes atores subnacionais em áreas reservadas a seus domínios. No tocante ao ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se o aspecto constitucional do debate acerca da para diplomacia, assinalando que ela é, no caso, desprestigiada. Mas também se destaca que existem possibilidades de aprimoramento destas relações, como poderá ser observado no corpo do estudo com a evolução legislativa do tema. A dissertação tem, enfim, o propósito de discutir mecanismos que possibilitariam a institucionalização da para diplomacia, podendo os municípios negociar e celebrar convênios com subunidades políticas administrativas estrangeiras, desde que sob o acompanhamento do ente central por intermédio do Ministério das Relações Exteriores. A contribuição desta dissertação para o conhecimento no âmbito local constitui importante passo para efetivar a regulamentação da atuação dos entes locais nas relações internacionais.

**Palavras-chaves:** Diplomacia; Ente subnacional; Governo; Soberania.

## ABSTRACT

PEREIRA, José Antonio. Potentialities and risks: A study of the constitutional legitimacy of municipalities. 2016. 159f. Dissertation (Masters in Constitutionalism and Democracy) - Faculty of Southern Minas School of Law. Graduate Program, Pouso Alegre, 2014/2015.

The current international scenario generates stimulus to the emergence of new actors. In this process, there is a weakening of the borders of sovereign states, under the pressure of globalization, the opening of markets, and regional economic integration processes, coupled with the decentralization and regionalization of public administration itself, ending up to eventually open a space in international relations. The aim of this dissertation is to bring the statement of supranational entities and the expansion of the international politics of local governments, which began to prospect important issues, *inter alia*, some related to social, cultural, environmental, and economic policies. In this movement of international insertion, these new actors international agenda have been expanded. In the path of this dissertation and assessing current circumstances and events, it has been observed that central governments of sovereign States happen to be uncomfortable with the growing participation of these sub-national actors in areas traditionally under their domain. Regarding the Brazilian legal system, the constitutional aspect of the debate about paradiplomacy deserves special attention, and it is to be highlighted that it is discredited. But it is also to be emphasized that there are possibilities of improving these relationships, as can be observed in the study, that brings the legislative developments about the subject. Finally, the dissertation aims to discuss the mechanisms that would allow the institutionalization of paradiplomacy, authorizing the municipalities to negotiate and celebrate agreements with foreign sub-administrative political units, under the central entity's Ministry of Foreign Affairs monitoring. The contribution of this dissertation to the knowledge at the local level is an important step to enforce the regulation of the activities of local entities in international relations.

**Keywords:** Diplomacy; Sub-national entities; Government; Sovereignty.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>Capítulo 1 - Estrutura do Federalismo</b> .....	13
1.1. O nascimento do federalismo .....	16
1.2 Sistemas federativos no mundo contemporâneo .....	21
1.3 O impacto da globalização para o federalismo nas relações exteriores .....	27
1.4 Entrelaçamento de ordens jurídicas: locais e internacionais .....	39
1.5 Autonomia legal e administrativa do município no plano nacional .....	43
<b>Capítulo 2 - Governos subnacionais e as relações internacionais</b> .....	63
2.1 O estado subnacional .....	65
2.2 A diplomacia pública do município .....	67
2.3 A ação externa das cidades brasileiras .....	70
2.4 Cidades brasileiras e suas experiências em atividades internacionais.....	74
2.5 O internacionalismo municipal.....	76
2.6 Aspectos jurídicos da paradiplomacia: legitimidade constitucional dos municípios	84
<b>Capítulo 3 - Potencialidades e riscos da paradiplomacia</b> .....	97
3.1 Potencialidades .....	97
3.2 Riscos .....	107
3.3 Experiências dos municípios na paradiplomacia.....	112
3.3.1 Experiências pioneiras .....	112
3.3.2 Experiências locais da paradiplomacia.....	114
<b>Considerações finais</b> .....	118
<b>Referências bibliográficas</b> .....	122
ANEXO I.....	130
ANEXO II .....	133
I – RELATÓRIO .....	134
II – ANÁLISE .....	134
ANEXO III .....	145
ANEXO IV .....	161

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal edifica a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, enfatizando que todos os entes são autônomos nos termos desta. A pretensão desta pesquisa é identificar e explorar a potencialidade dos Municípios como entes federados. O constituinte à época rendeu-se à tese municipalista, encabeçada por Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, sendo enfático na sustentação de que o município era como detentor das mesmas características do Estado Membro na organização federativa brasileira.

Como se pode extrair da interpretação do artigo 68 da Constituição Federal, a tradição da autonomia política administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional em 1891. Assim, a Federação Brasileira, desde os primórdios, não se identificou exclusivamente com a tradicional divisão entre a ordem central e as ordens estaduais, mas, sim, contemplou uma ordem federal, ordens estaduais e municipais. Ainda trazendo mostra da composição do fundamento da autonomia do município, dispõe sobre o assunto o artigo 52, VII, da Constituição Federal.

Este inciso VII trata de tema conexo e determina que uma resolução do Senado Federal deve dispor sobre os limites globais e as condições de realização de operações de crédito internas e externas de todos os entes federados. Portanto, segundo o comando constitucional, é juridicamente possível que o ente municipal estabeleça relações comerciais com o exterior, inclusive buscando recursos financeiros mais oportunos. A rigor, qualquer município, por menor que seja, poderia exercer e desenvolver uma agenda internacional. É um exercício de escolha, prioridade e criatividade. Abrir uma janela para o mundo pode significar mais recursos para o município e ampliar sua capacidade de crédito e de recepção de investimentos. É uma oportunidade para projetar a identidade e a marca municipal no exterior.

A pesquisa pretende colaborar com a compreensão desse tema realizando estudos constitucionais de municípios que formalizaram ou pretendem formalizar contratações com o exterior, fazendo valer a sua autonomia. Além disso, pretende

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 15.

avaliar as condições, riscos e potencialidades desses casos, observando o comando constitucional vigente em relação ao poder central.

Para tanto, não é necessária uma emenda Constitucional que tivesse objetivo de descentralizar prerrogativas do Estado Nacional, uma vez que uma previsão nessa linha iria contra os princípios sobre os quais se apoia o Estado brasileiro. Não teria, portanto, viabilidade jurídica.

Observa-se que, nas últimas décadas, há uma ação internacional dos governos subnacionais se efetivando de maneira crescente. O que se poderia propor seria uma possível evolução da legislação constitucional vigente, esclarecendo a legitimidade do ente municipal no cenário internacional.

A pesquisa proposta circundará esses desafios, propondo reflexões sobre esta nova forma de visualizar o federalismo. Trata-se de descobrir eventuais alternativas que permitam as unidades federativas municipais expandir suas fronteiras no exterior. Estes entes federados poderão criar novas alternativas, inclusive propondo alterações tocantes ao cenário político por intermédio de emenda a Constituição, assim como ocorreu na Argentina, na Suíça e no Canadá<sup>2</sup>.

Nesta dimensão não pareceria impensável formular uma nova regulamentação destas atividades no pacto federativo, considerando-se que os limites constitucionais à autuação externa dos estados federados poderiam ser revistos através de um mecanismo que, mesmo guardando a competência exclusiva da União no âmbito externo, atribuísse certas prerrogativas aos entes municipais.<sup>3</sup>

O que também será objeto de estudo nesta pesquisa é o mecanismo do Pacto Federativo, que se relaciona com os mecanismos de controle e equilíbrio na vida política nacional. Ele vem limitando a capacidade de ação dos governos, nacional, regional e local, no que se refere à inserção internacional. Nessa análise, busca-se identificar a problematização da compreensão do mundo em mudança, em que o nível de relações internacionais não só passa pelo Estado nacional, mais vai além dele. Por serem emaranhadas, estas relações apresentam alta complexidade. Trata-se de trazer

---

<sup>2</sup> Gestão pública e inserção internacional das cidades. São Paulo: CEDEC/UNESP/FGV, projeto temático FAPESP.

<sup>3</sup> BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. *A diplomacia federativa*. Brasília: Ministério das Relações exteriores, 2002.

para a política nacional a capacidade desenvolvida por outras instâncias, considerando que sua ação pode fortalecer o Estado.

No processo dinâmico da globalização, os municípios têm contribuído efetivamente na construção do Estado. Ocorre, todavia, que, para consubstanciar suas pretensões, ele deve necessariamente responder as seguintes perguntas: 1) Os municípios têm legitimidade jurídica para construir uma agenda internacional? 2) Os municípios menores têm condições jurídicas de estabelecer formalmente contatos e intercâmbios internacionais? 3) Quais os instrumentos jurídicos que formalizam sua obrigação internacional? E as garantias necessárias à segurança jurídica das relações? Como seria equacionada a assimetria de poder entre os entes municipais e a União? 4) Em quais políticas públicas são aplicados os resultados destes contatos internacionais? 5) É possível uma união regional entre os entes municipais do sul de Minas visando otimizar os contatos externos e procurando ratear ou otimizar estas contratações no exterior?

A pesquisa abordará os aspectos necessários e suficientes para responder os questionamentos acima. Também abordará quais condições poderiam ser aplicadas no dia-dia das pequenas cidades, possibilitando a elas buscar alternativas de entrada de recursos e projetos no exterior, o que seria um ganho para elas quando se pensa nas possibilidades que seriam abertas aos municípios, que atualmente contam simplesmente com repasses do ente federal e estadual, não vislumbrando outras possibilidades de ampliar o financiamento de suas políticas públicas.

A pesquisa tentará contemplar as possibilidades e as dificuldades que os municípios têm para operarem no exterior, sendo o próprio Itamarati e alguns setores da academia enfáticos em salientar que apenas uma pequena parcela desse universo de entes dispõe de condições ou mesmo ambição para ingressar e se manter no internacionalismo municipal.

Nos contornos científicos desta pesquisa se entrelaçam a participação internacional e regional dos governos subnacionais destacados em vários países. No aspecto internacional, sua evolução é visível há algum tempo e a literatura apresenta estudos de casos que comprovam esta afirmação. Um dos desafios desta pesquisa será trazer elementos que demonstrem esta tendência crescente.

A nova ordem globalizada traz oportunidades no Brasil. Ela ainda está distante de uma realidade; todavia, vem ganhando espaço tanto no mundo acadêmico quanto nas políticas estratégicas dos municípios. Essa sua crescente importância abre perspectivas para o aprofundamento do debate sobre a possibilidade de descentralização da inserção internacional. Nota-se que os estudos nesta área sugerem que um fator importante para a paradiplomacia é a existência de governos democráticos e, de preferência, com sistemas federativos. Dentre os diferentes conceitos de paradiplomacia, destaca-se o de Noé Cornado Prieto, para o qual

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais, informais, permanentes e provisórios com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação do subnacional no processo de política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governo central, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multímarcas para a governança regional ou mundial<sup>4</sup>.

Nesse sentido, o Brasil não seria exceção, pois a retomada da vida democrática entre 1985 e 1990 acabou projetando o tema no debate político, ainda que de modo limitado.

As Constituições estaduais, assim como as leis orgânicas dos municípios não absorveram o debate específico na construção desta temática. Porém, constata-se uma busca por parte do governo nacional e por algumas instâncias subnacionais de buscar adaptações, muitas vezes estimuladas pelos próprios acontecimentos.

É necessário enfatizar, contudo, o lugar Brasil nessa ascensão da paradiplomacia, considerando o papel dos municípios no tocante ao desenvolvimento e ao planejamento. Nele se observa o problema da inserção internacional global ou regional dos entes ou governos subnacionais.

---

<sup>4</sup> PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia pacífico. In: VIGEVANI, Tullo (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: UNESP, 2004, p.252.

Pode-se ainda supor que uma das razões pelas quais as cidades no Brasil aumentaram sua preocupação com o mundo é o fato de terem passado a ser vistas como agentes de desenvolvimento econômico. Este entrelaçamento da capacidade de afirmar uma política local de desenvolvimento, a ação coordenada em nível nacional e a sua intervenção em um mundo cada vez mais independente, com uma consequente flexibilidade na capacidade de adaptação às mudanças das sociedades, dos mercados, da tecnologia e da cultura, parece gerar um incentivo para se aproveitar o benefício da globalização ou, ao menos, para evitar as perdas que podem advir do alheamento a esse fenômeno.

A abordagem acadêmica do tema da paradiplomacia se ampliou na década de 1990, principalmente com a abertura dos mercados internacionais, refletindo de forma geral a participação de outros atores no cenário internacional que não o Estado nacional. A origem deste conceito implica debates acerca de conceitos de soberania nacional e federalismo. Esta percepção deve estar fundamentada na formalização jurídico-constitucional, por isso, a dificuldade conceitual que se apresenta no Brasil aos círculos restritos que discutem o tema da participação dos governos subnacionais na política internacional refere-se a como mudar as regras jurídicas sem ferir os limites constitucionais, tendo em conta que os Constituintes de 1988 inseriram o federalismo entre os princípios imutáveis, ou seja, os dispôs entre as cláusulas pétreas.

Nesta perspectiva, ainda é necessário discorrer sobre a representação externa, que talvez seja o ponto mais conflituoso desta visão federativa entre os entes. Observa-se que, num Estado Federal, a representação externa é atributo do governo nacional. Portanto, a princípio o caminho da alteração da Constituição para a descentralização da política internacional não seria viável, principalmente porque a égide desta nova plataforma federativa é vinculada a eventuais contratos de operações financeiras, intercâmbios culturais, ambientais e sociais.

Para fundamentar legalmente esta pretensão científica, busca-se na Constituição da República o embasamento legal para os propósitos da elaboração desta pesquisa, ou mesmo que, à guisa das suas conclusões, admite de forma expressa e implícita o aprimoramento do ente municipal como sujeito de direito, apto a contratar no exterior. Em resumo, o internacionalismo municipal é um processo legítimo, que desafia não apenas a diplomacia federal, mas também a academia brasileira, por demandar um novo

olhar científico em relação às correntes hegemônicas de pensamento das relações internacionais e do direito internacional.

## CAPÍTULO 1 - ESTRUTURA DO FEDERALISMO

Não há como trazer o tema proposto para discussão acadêmica sem analisar alguns aspectos da história do Federalismo e, conseqüentemente, suas formas de existência. Também é preciso pontuar algumas razões que explicam a efetivação da estrutura vigente. É indiscutível que a maneira pela qual o Estado organiza o seu território político depende da sua natureza e da sua história. A forma de organização do Estado unitário, federado ou confederado, reflete a repartição de competências que leva em consideração a composição geral do país, a estrutura do poder, sua unidade, distribuição e competências no respectivo território.

De acordo com Joaquim de Castro Aguiar<sup>5</sup>, pode-se identificar dois tipos básicos de federalismo. O primeiro é o federalismo por agregação, que tem por característica a maior descentralização do Estado. Nele, os entes regionais possuem competências mais amplas, como ocorre com os Estado Unidos da América. O segundo é o federalismo por desagregação, em que a centralização é maior. Nesse caso, o ente central recebe a maior parcela de poderes. É essa a configuração da federação brasileira.

O Estado Federal é conceituado como uma aliança ou união de unidades federadas. Montesquieu, em seu clássico *O Espírito das Leis*, escreveu que a República federativa é uma forma de constituição da sociedade política que possui as várias vantagens do governo republicano no plano interno e a força da monarquia nas relações exteriores. Segundo o filósofo, essa forma de governo é uma *convenção segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que*

---

<sup>5</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

*pretendem formar. É uma sociedade de sociedades, que forma uma nova sociedade, que pode crescer como novos associados que unirem a ela*<sup>6</sup>.

Filiando-se a essa mesma tradição, Hans Kelsen<sup>7</sup> escreve que apenas o grau de descentralização diferencia um Estado Unitário dividido em províncias autônomas de um Estado Federal. Ainda segundo seu pensamento, o Estado Federal se caracteriza pelo fato de o Estado componente possuir certa medida de autonomia constitucional. O órgão legislativo de cada Estado unitário tem competências em matérias referentes à Constituição dessa comunidade, de modo que modificações nas constituições dos Estados unitários podem ser efetuadas por estatutos dos próprios Estados componentes. Na mesma linha, Kelsen ainda destaca que as unidades possuem apenas competência para a legislação provincial, dentro do que a Constituição do Estado prescreve. A legislação em matérias constitucionais é totalmente centralizada, ao passo que, no Estado Federal, ela é centralizada apenas de modo incompleto, ou seja, ela é até certo ponto descentralizada.

Nota-se que, dentro desta estrutura federalista, existem Estados soberanos, que contribuem com suas experiências. Destaca-se, nesse sentido, o artigo 225 da Constituição Portuguesa, que estabelece que devido às suas características geográficas, econômicas, sociais e culturais, essas unidades possuem autonomia político-administrativa para gestão dos seus interesses. Essa autonomia é circunscrita pelos limites postos pela Constituição portuguesa e não pode afetar a integridade da soberania do Estado Português<sup>8</sup>.

Ao analisar o sistema federativo da Espanha, pode-se verificar que ele é mais flexível. O artigo 137 da Constituição da Espanha estabelece que o Estado se organiza em municípios, províncias e comunidades autônomas. Todos esses entes possuem autonomia para gestão dos seus interesses. Especificamente em relação às comunidades

---

<sup>6</sup> MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 141.

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 453.

<sup>8</sup> Artigo 225º (Regime político-administrativo dos Açores e Madeira): “O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamentam-se nas suas características geográficas, econômicas, sociais e culturais e nas histórias e aspirações autonomistas das populações insulares.

A autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade de todos os portugueses.

A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição”.

autônomas, o artigo 147 prevê que a norma institucional básica delas será elaborada dentro dos limites da Constituição Espanhola e fará parte do ordenamento jurídico do Estado espanhol. No artigo 148, a Carta espanhola enumera as matérias sujeitas à competência das comunidades autônomas<sup>9</sup>.

Ainda no domínio das experiências, Dallari<sup>10</sup> argumenta que, em qualquer época da história, encontram-se referências a alianças entre territórios. O primeiro exemplo da união total e permanente de territórios foi a Suíça. Em 1291 três cantões celebram um pacto de amizade e aliança, formando a confederação Helvética. Em que pese a recorrência das alianças territoriais, o Estado Federal nasceu com a Constituição dos Estados Unidos, em 1787, quando as então treze colônias britânicas se uniram para fazer frente às metrópoles da época. Muito embora a Confederação Helvética tenha sido formada em 1291, ela permaneceu restrita aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1948, quando a Suíça se organizou como Estado Federal.

Com efeito, o Estado Federal é aquele que permite um maior grau de descentralização de poder, pois se organiza mediante a coexistência de mais de um centro de poder detentor de autonomia política, administrativa e legislativa. O pressuposto do federalismo é a repartição de responsabilidades governamentais, de modo a assegurar a integridade do Estado nacional face às disputas e desigualdades regionais.

No que diz respeito à análise do papel internacional dos entes federativos nos outros Estados nacionais, são utilizadas referências extraídas da literatura estrangeira, em que a questão tem sido objeto de debate há mais tempo. Para a discussão da matéria no âmbito do Estado brasileiro, recorreu-se, principalmente, ao acervo documental da Chancelaria, que se constitui em ponto de referência mais atualizado para o estudo dos distintos aspectos da ação externa dos entes federativos nos últimos da diplomacia dos governadores, das cidades e para o exame da atuação internacional de outros agentes locais não convencionais brasileiros, como entidades de classe, universidades, câmaras municipais.

---

<sup>9</sup> Artigo 137 da Constituição Espanhola: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

<sup>10</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p.. 141.

### 1.1. O nascimento do federalismo

O Federalismo não nasce da mesma forma em todos os países. Ele depende da construção de cada Estado, da sua forma de criação e manutenção. Kelsen<sup>11</sup> entende que só é possível reconhecer um Estado Federal pelo conteúdo de sua Constituição positiva concreta, no caso de a essência dele ser concebida com um grau particular e uma forma específica de descentralização. Desse ponto de vista, Kelsen pontua que o modo de criação do Estado é irrelevante. Não importa se ele passou a existir por meio de um tratado internacional, que estabelecesse uma Constituição Federal entre Estados até então soberanos, que estariam, contudo, subordinados a um Estado Federal através do aumento do grau de descentralização.

Observando ainda o contexto histórico de países que adotaram o federalismo, destaca-se que:

Identificam-se três matrizes segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados. A) O federalismo dual, modelo original dessa forma de organização elaborada e implementada nos EUA. B) O federalismo centralizado, transformação do modelo dual em que as unidades subnacionais se tornam, praticamente, agentes administrativos do governo central, como no período das medidas de intervenção do New Deal e; c) O federalismo cooperativo, em que as unidades subnacionais e o governo nacional tem ação conjunta e capacidade de autogoverno, como na Alemanha<sup>12</sup>.

José Afonso da Silva<sup>13</sup> dispõe que o grau de descentralização do poder é fixado na Constituição de cada Estado. O autor denomina de federalismo centrípeto aquele em que o constituinte se inclina ao fortalecimento do poder central; de federalismo centrífugo aquele em que a Constituição prefere preservar os Poderes Estadual e Municipal; finalmente, de federalismo de cooperação aquele forjado pela opção do equilíbrio de forças entre os poderes central e local.

Nas resoluções de Kentucky de 1798 e 1799, Thomas Jefferson estabelece a importância da descentralização do poder, desenhando um federalismo centrífugo como

---

<sup>11</sup> KELSSEN, Hans. Op. cit., p. 461.

<sup>12</sup> MAGALHAES, José Luiz Quadros de (coord.). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 186.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 99-102.

instrumento de reconhecimento e valorização da formação supostamente natural de comunidades. Essa valorização pode estar relacionada com a possibilidade de o ente municipal assumir responsabilidades, principalmente no tocante à integração com unidades federadas de outros países, o que lhe possibilita incrementar sua capacidade de ingresso de novas formas de recursos financeiros, sociais e tecnológicos.

Paulo Bonavides, ao tratar do Estado e do regionalismo, traz importantes considerações sobre o imenso desafio de conceituar o Estado como elemento histórico, real e empírico.

Compreende a teoria do Estado dois problemas diferentes e, portanto requer duas disciplinas distintas. Um ângulo toma em consideração o Estado-fenômeno da realidade social: o Estado como efetivamente o é, o Estado-histórico; o outro estuda o Estado objeto de valoração: o estado como deveria ser: o estado justo e injusto. Do ponto de vista da distinção mencionada no primeiro termo, podemos perguntar: Que é Estado? Qual sua essência, a sua origem, a sua estrutura e quais funções essenciais? Pode-se responder a estas perguntas com base num estudo comparativo dos fenômenos sociais que designamos Estado, se bem que os Estados sejam muito diferentes em períodos históricos diversos e em distintas áreas geográficas<sup>14</sup>.

Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>15</sup> considera que o Estado é uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada ao seu domínio espacial e temporal de vigência, dotada de soberania e globalmente eficaz. Percebe-se que a construção dos conceitos de Estado, nação e soberania não é historicamente linear ou consensual entre os teóricos. A doutrina também costuma distinguir as designações de simetria e assimetria, a serem empregadas no estudo do sistema federal. Na visão de Dircêo Torrecillas Ramos<sup>16</sup> que aborda que a simetria como o grau de conformidade possui de comum cada unidade política separada do sistema em relação a outras unidades, porém nunca perdem sua harmonização, sobretudo, porque dentro da estrutura são interligadas, e, em alguns casos, as bases Constitucionais são os limitadores para definição de qualquer tipo de distanciamento jurídico-constitucional.

No Brasil, a cronologia constitucional demonstra que, na vigência das Constituições de 1891, 1937, 1946, 1967 e 1988, sempre ocorreram discussões sobre a

---

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. *Reflexões: política e direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 84

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 40.

<sup>16</sup> RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 93-94.

forma republicana do Estado. No entanto, o desenvolvimento da estrutura política do Estado brasileiro revela um processo cíclico de centralização do poder. A forma unitária do Estado monárquico é a gênese de uma tradição política centralizadora, que mitigou todas as iniciativas de descentralização.

Com o advento da Proclamação da República, o federalismo foi instituído pelo decreto 1.15/11.1889. As antigas províncias foram transformadas em estados. A Carta Magna brasileira de 1891, sob forte influência norte-americana, apropria-se do federalismo, construindo um modelo altamente descentralizado, mas artificial, que não constituía uma União de Estados soberanos, mas instituía uma divisão para poder criar uma união que não era espontânea.

A federação descentralizada de 1891 recua no grau de descentralização em 1934 e 1946, sendo que, na Constituição de inspiração social-fascista de 1937, a federação simplesmente é extinta. A conexão entre autoritarismo e centralização é muito estreita na história do constitucionalismo brasileiro. Nas Constituições de 1967 e, principalmente, na de 1969 (a chamada emenda 1), temos uma federação nominal. Nesse período, o Brasil de fato retorna a um Estado unitário descentralizado, sendo esta descentralização autoritária. Lembremos que os requisitos básicos de um Estado Unitário descentralizado não estavam presentes em 1969: personalidade jurídica própria e eleição dos administradores regionais. No Brasil da ditadura que se instalou pós-64 e com a Constituição de 1969, os governadores não foram eleitos, assim como não o foram os senadores. Em muitos aspectos, a ditadura brasileira se mostrou mais sofisticada do que outras ditaduras latino-americanas, pois se dava o trabalho de eleger um só general de quatro em quatro anos, em um sistema de eleição indireta e bipartidário, replicando o modelo presidencial norte americano<sup>17</sup>.

Já a Constituição de 1988, seguindo a tradição republicana, determina, logo em seu art. 1º, que a forma do Estado brasileiro é a federal. Trata-se de um federalismo centrífugo e inovador, que se estabelece em três níveis, incluindo o município como ente federado e, portanto, possuidor de um poder constituinte derivado. Paulo Bonavides<sup>18</sup> ainda ressalta a respeito que *não reconhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado*

---

<sup>17</sup> ROBERT, Cinthia; MAGALHAES, José Quadros de. *Teoria do Estado, democracia e poder local*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p.33.

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314.

*grau de caracterização política e jurídica tão alta e expressiva quanto aquele que consta na definição constitucional do novo modelo implantado no país com a carta de 1988.*

No que se refere às relações internacionais, é interessante notar, como já se ressaltou, que a Constituição de 1988 determina que a condução das relações externas do Brasil é atribuição exclusiva da União e de competência privativa do presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado. Os controles legislativos devem ser efetuados pelo Congresso Nacional na forma expressamente indicada.

Pode-se depreender que a própria Constituição da República deixa consignado, em seu artigo 18, que *a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*. Portanto, é erroneamente que em vários discursos políticos tem-se se falado que a União, na condição de pessoa jurídica de direito público interno, é soberana exclusiva. Este entendimento está condicionado a uma interpretação limitada dos artigos constitucionais, que atribuem ao ente central a competência internacional.

Neste ponto, pode-se sustentar que a capacidade para conduzir as relações internacionais no ordenamento jurídico seria da República Federativa do Brasil, composta pela União, Estados-membros, municípios e Distrito Federal nos termos do artigo 1º da Constituição da República. O vínculo que associa estes entes em uma federação é de natureza jurídico-política. Ele se encontra embasado no verdadeiro Pacto Federativo. A compreensão dos modelos não institucionalizados de relações internacionais entre os entes subnacionais é uma realidade presente no Estado Democrático de Direito.

O modelo assimétrico, com concentração de poderes, competências e prerrogativas no ente central, pode significar um enorme entrave no desenvolvimento das relações internacionais em um mundo globalizado. Dinorá Adelaide Musetti Grotti<sup>19</sup> destaca a descoberta do federalismo como instrumento de preservação democrática, de racionalização e, sobretudo, da integração das políticas de desenvolvimentos regionais, que devem ser elaboradas e implementadas visando à coordenação e cooperação da União e de todos os entes federados.

---

<sup>19</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Perspectivas para o federalismo. In: BASTOS, Celso (coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 148.

Esther Bueno Soares<sup>20</sup>, ao tratar de política de integração regional no âmbito do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, alerta que a comunidade está desinformada sobre a integração latino-americana e sobre o que esta poderá lhe ofertar. A autora defende que *não só os Estados membros devem participar, mas os municípios, conscientizando a comunidade para o lado econômico e social.*

Os critérios de seleção dos atores internacionais e sua classificação pressupõem não apenas uma opção teórica, mas também uma perspectiva ou modelo de compreensão das relações internacionais. Nesse aspecto, é decisivo o modelo ou paradigma empregado na análise dos fenômenos internacionais para a avaliação de seus desdobramentos teóricos, a dar à luz diferentes concepções, como nos exemplos de inclusão da sociedade civil na estrutura política do Estado:

Ao remeter o caráter dualista de Estado e sociedade civil, observa que, ao contrário da sociedade civil, que se forma naturalmente, os Estados são feitos, isto é, constituem criações artificiais, posteriores aquela. O Estado é uma realidade construída, uma criação artificial e moderna quando comparada a sociedade civil. É válido descrever que a personalidade do Estado só desaparece ou é diminuída em função da sua soberania, ainda que o Estado soberano deva ser compreendido com sendo aquele que se encontra subordinado direta e indiretamente a ordem jurídica internacional<sup>21</sup>.

A ideia de descentralização de poder da unidade central ainda é inexplorada na prática e na literatura jurídicas. Os estudos sobre o tema ainda são escassos e enfocam problemas relacionados com indicadores econômicos e sociais dos Estados e das regiões brasileiras, tendendo a evidenciar o grau das desigualdades regionais. Segundo Celina Souza<sup>22</sup>, a experiência brasileira ajuda na visão de que o federalismo como mecanismo de divisão territorial de poder é uma forma de acomodar conflitos, em vez de promover harmonias.

Mesmo assim, as tensões existentes nos diversos níveis de governo em uma federação têm contribuído para favorecer as unidades subnacionais. É cada vez mais comum a adoção de medidas visando a maior descentralização do governo central e

---

<sup>20</sup> SOARES, Esther Bueno. União, estados e municípios. In: BASTOS, Celso (coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1995, p.92.

<sup>21</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo censo comum. *Revista Humanidades*, Brasília, v.3, p. 270, 1991

<sup>22</sup> SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3., p. 12, 1998.

buscando uma maior participação dos municípios. Logo, pode-se entender que o fenômeno da globalização se apresenta como uma das referências internacionais em relação à projeção subestatal.

## 1.2 Sistemas federativos no mundo contemporâneo

Uma vez que não há uma concepção única e exclusiva de Estado Federal, a fisionomia da estrutura federativa é delineada pelo Estado que a adota<sup>23</sup>. Por isso considera-se que a história dos sistemas políticos aponta a existência de formas diversificadas de organização federativa dos Estados. Nesse sentido, José Luiz Fiori<sup>24</sup> assinala que, *embora as discussões jurídico-constitucionais demonstrem clara dificuldade para formular uma definição universalmente válida do que seja o federalismo, não é impossível distinguir duas tendências básicas na sua definição enquanto fenômeno histórico e como proposta política e constitucional.*

Como fenômeno histórico, o federalismo despontaria como uma condicionante que favorece uma associação política calcada na livre vontade das partes de constituir uma federação. Esse seria, no caso, um federalismo contratual, um modelo em que poderiam ser enquadradas federações como a helvética, a norte-americana, a argentina e, mais recentemente, a russa, todas resultantes de uma união concertada.

No que diz respeito ao federalismo como proposta política institucional, a formação da federação advém de uma lei ou de uma constituição que estabelece a união política das unidades, a exemplo do que ocorreu no Brasil em 1889, na Áustria em 1920 e, mais recentemente, na Espanha. Ele advém, assim, sem uma experiência federalista. No caso da Espanha, por exemplo, ela é considerada um dos países europeus mais descentralizados, pois todos os seus territórios administram de forma local seus sistemas de saúde e educação, assim como alguns aspetos do orçamento público. Alguns desses territórios, como o País Basco administram seu orçamento praticamente sem contar com a supervisão do governo central espanhol. A Catalunha, Navarra e o País Basco possuem suas [polícias](#) próprias totalmente operativas e completamente autônomas, em

---

<sup>23</sup> FERRERI, José Luís. A Federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 17.

<sup>24</sup> FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFONSO, Rui de Brito Alvares; SILVA, Pedro Luís Barros (org). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 23

que as províncias, apesar de estarem politicamente unidas, não gozam de autonomia política e, sim, de uma relativa autonomia administrativa<sup>25</sup>.

Nessa linha, considerando o federalismo contratual como uma forma pura de federalismo, ele não poderia ser aplicado ao federalismo institucional, pois as federações dessa categoria só justificariam tal denominação se o tratado que as fundou tivesse sido submetido ao consentimento das diversas unidades da federação e se tivesse sido aceito por eles. Ou seja, o sufrágio do cidadão seria equivalente ao consentimento do contratante<sup>26</sup>. Como se sabe, tanto no Brasil de 1889 quanto na Espanha de 1978, nem as províncias, nem os cidadãos foram consultados.

Em sua essência, o federalismo reflete o compromisso do sistema com uma divisão de poderes. Há um poder central, com jurisdição sobre a totalidade do território nacional, e outro, regional ou local, com jurisdição sobre partes geográficas delimitadas dentro da totalidade do território da federação. Assim, enquanto conserva uma diversidade jurisdicional no plano interno, o Estado Federal tem, no plano externo, o poder de afirmar uma unidade soberana diante de outros Estados igualmente soberanos. Esse conceito de unidade baseia-se, naturalmente, na eliminação, implícita ou explícita, do direito de secessão territorial por parte de qualquer dos componentes que formam a unidade territorial. Esse é o caso da indissolubilidade da federação prevista nas constituições.

Autores como Lucio Levi e Ivo D. Duchacek, associando o sistema federalista à prática da democracia, ensinam que o federalismo deve ser entendido como uma democracia pluralística, que inclui formas majoritárias e consensuais de se tomar decisões. Nesse sentido, o federalismo seria "irmão gêmeo territorial" da democracia. Para Levi, uma democracia que somente se manifesta em nível nacional, sem a base de um autogoverno local, é uma democracia nominal, porque controla do alto, sufocando as comunidades, isto é, a vida dos homens.

Nessa perspectiva, os sistemas fascistas e comunistas que se dizem federais nada mais são do que pseudofederações, pois, sob o jugo de um único partido, nenhum segmento da nação, territorial ou não, poderia usufruir de qualquer grau de autonomia de decisão. As elites dirigentes, empenhadas no planejamento central e no controle

---

<sup>25</sup> FIORI, José Luís. Op. cit., p.23.Luís

<sup>26</sup> Levi, Lucio. O federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. I.,4 ed. Brasília: UNB, 1998, p. 482

autoritário da economia, do emprego e da educação, não levariam sequer em consideração qualquer divisão de seu poder monolítico<sup>27</sup>.

Nos países em que o federalismo é mais nominal do que material, com características mais centralizadoras ou com grau considerável de instabilidade política, como seria o caso da Índia, Iugoslávia, Paquistão, Nigéria, Venezuela ou dos Emirados Árabes Unidos, na visão de Hidélbrando Accioly<sup>28</sup>, não haveria muito espaço para iniciativas externas de entes federativos. Por outro lado, deve-se ter cautela na associação direta e incondicional entre democracia e federalismo. Segundo Ronald Watts, *há que se levar em conta a lição histórica da maioria dos países europeus do século XX, que não são estruturados nem na descentralização, nem muito menos no federalismo, mas conhecem a concepção democrática mais profundamente que muitas federações*.

Assim, ao mesmo tempo, as federações no Brasil, na Argentina ou na Alemanha não impediram o surgimento de regimes autoritários. Itália e Espanha, que não são Estados federais, mas são bastante descentralizados, também experimentaram longos períodos antidemocráticos. Enfim, quer-se dizer com isso que a associação entre as categorias nem sempre é perfeita e que a estrutura federal, *per se*, não assegura a manutenção do regime democrático, embora implique maiores dificuldades para a ascensão de modelos autoritários.

Nesse sentido, Watts<sup>29</sup> argumenta que, ao se examinar as condições particulares que levam um Estado a instituir um sistema federativo, *deve-se levar em conta fatores que compreendam a natureza e a solidez das razões de uma ação comum e de um governo compartilhado, bem como a intensidade e a repartição das pressões e dos*

---

<sup>27</sup> ACCIOLY, Hidélbrando; NASCIMENTO e SILVA, Gerardo Eulálio. *Manual de Direito Internacional Público*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

<sup>28</sup> “A dissolução de algumas federações como as das: Índias ocidentais, Rodésia e Niassalândia, Paquistão, União Soviética, Tchecoslováquia e Iugoslávia, levou alguns críticos a argumentar que as federações têm a tendência de instabilidade na sucessão. Valeria enfatizar, no entanto, que todos esses casos de fracassos federativos ocorrerão onde as instituições democráticas eram fracas ou praticamente inexistiam. Tal fracasso poder ser muito mais atribuído ao caráter antidemocrático desses Estados do que a seu caráter federal. Não se conhece ainda o caso de federações genuinamente democráticas, por mais diversas que sejam que se tenham desintegrado. Em consequência, pode-se afirmar que processos democráticos são pré-requisito fundamental para existência de uma federação”. ACCIOLY, Hidélbrando; NASCIMENTO e SILVA, Gerardo Eulalaio. *Manual de Direito Internacional Público*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

<sup>29</sup> WATTS, Ronald L. Modèles de partage des pouvoirs fédéraux. In: *Forum of federations*. Ottawa, 1999.(tradução livre do autor)

*motivos que estimulam as unidades federadas a formular políticas autônomas, e que as compelem à autogestão.*

Na América do Norte, poucos anos depois da Revolução de 1776, da qual resultou a independência das treze colônias inglesas, surgiu a Confederação dos Estados Unidos da América (1781), uma união que teve por princípio a autonomia legislativa, executiva e judiciária daquelas suas unidades. Elas seriam, então, independentes entre si, mas, ao adotarem uma Constituição em 1787, transformaram-se na primeira República Federativa dos tempos modernos<sup>30</sup>.

Em 1848, após uma curta guerra civil, a Suíça também converteu em federação a confederação instituída em 1291. Já em 1867, o Canadá se tornou o terceiro Estado Federal do mundo moderno. Em 1871, a federação germânica do Norte expandiu-se para incluir estados alemães do Sul. Em 1901, foi a vez de a Austrália adotar o federalismo. Ainda na segunda metade do século XIX e início do século XX, várias repúblicas latino-americanas, além do Brasil, adotaram, enfim, a estrutura federa sob inspiração do modelo norte-americano<sup>31</sup>.

Nos decênios imediatamente posteriores à Segunda Grande Guerra, o mundo assistiu uma proliferação de federações e de outros gêneros semelhantes de organização política, que vieram a reunir coletividades multirraciais na Europa e nas antigas regiões coloniais. Novas federações ou quase federações, das quais poucas sobreviveram, foram instituídas na Ásia – Indochina (1945), Birmânia (1948), Indonésia (1949), Índia (1950), Paquistão (1956), Malaia (1948 e 1957) e depois Malásia (1963) no Oriente Médio – Emirados Árabes Unidos (1971) –, na África – Líbia (1951), Etiópia (1952), Rodésia e Niassalândia (1953), Nigéria (1954), Mali (1959), Congo (1960), Camarões (1961) e Comoros (1978) – e no Caribe – Federação das Índias Ocidentais (1958)<sup>32</sup>. Dentre as federações surgidas ou restauradas na Europa Central e do Leste no período em questão, figuravam a Áustria (1945), a Iugoslávia (1946), a Alemanha (1949) e a Tchecoslováquia (1948). Na América do Sul, novas constituições federais foram adotadas por Estados já federativos, como o Brasil (1946), a Venezuela (1947) e a Argentina (1949)<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> WATTS, Ronald. Op. cit.,

<sup>31</sup> ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

<sup>32</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando. Obra citada.

<sup>33</sup> Cf. ABRUCIO, Fernando. Obra citada.

Nas décadas de 70 e 80, no entanto, tornou-se evidente que os sistemas federais não eram a panaceia que muitos imaginavam. Diante de inúmeras dificuldades, muitas tentativas federativas do pós-Segunda Guerra acabaram por suspender temporariamente a experiência ou abandoná-la de vez, ficando, assim, demonstrada a limitação para se adequar soluções federais ou formas particulares de federalismo em determinadas circunstâncias<sup>34</sup>. A inesperada abertura política iniciada no império soviético por Mikhail Gorbachov nos anos 80, enfim, não só acabou por favorecer o desmantelamento da própria União Soviética no início dos anos 90, como também veio a concorrer para o processo de desfederalização no mundo eslavo.

Sobre o fenômeno da desfederalização, cabe ressaltar as consequências da artificialidade da construção de determinadas estruturas federativas, que, forjadas pelo poderio militar, por conquistas e anexações, historicamente acabaram por ruir. É a questão do federalismo defensivo e perverso, predicado nesses termos por constituir o *recurso último na tentativa de manter unido o território de países em processo de desintegração*<sup>35</sup>. De certa forma, este foi o caso das Federações Soviética e Iugoslava. No presente, também parece ser o caso da Federação da Rússia em relação à Chechênia, que constitui um caso emblemático.

Esses são Estados de formação política variada, uns com enorme multiplicidade étnica, linguística e cultural, outros com particularidades que incluem até mesmo a questão do separatismo. Alguns são democráticos, outros autoritários, uns mais e outros menos centralizadores. Trata-se, enfim, de Estados em que a prática federativa reflete uma evolução histórica, socioeconômica e política particular.

Em sentido mais amplo, o debate em torno do federalismo se encontra estreitamente ligado à aplicação da ideia federal considerando essa sua variedade de formas. Os graus de centralização e descentralização diferem de federação para federação, da mesma forma que diferem seus planos financeiros, o caráter de suas instituições federais legislativas e executivas, os procedimentos institucionais para facilitar relações intergovernamentais, os processos de emendas constitucionais ou as arbitragens de conflitos internos.

---

<sup>34</sup> Exemplos de dissolução dos Estados Federais. A antiga República Socialista Federativa da Iugoslávia se dissolveu em 6 novos Estados, a saber, Bósnia, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Sérvia e Montenegro.

<sup>35</sup> FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFONSO, Rui de Brito Alvares; SILVA, Pedro Luís Barros (org). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 21.

Em sua evolução, os sistemas federalistas têm produzido inovações consideráveis, como a aceitação de graus de assimetria na relação das unidades federadas ou das organizações supranacionais em um número de instâncias cada vez mais crescente. Exemplos práticos dessa aceitação incluem a Bélgica, a Malásia, a Rússia e a Espanha.

Outra inovação interessante na matéria está na tendência das próprias federações de se tornarem membros constituintes de confederações ou de organizações supranacionais ainda mais amplas, como é o caso da Alemanha, Espanha, Áustria e Bélgica, como membros da União Europeia, ou o dos três Estados membros do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), Canadá, Estados Unidos e México.

Conforme se apontou, os acontecimentos históricos marcam a construção e a circulação da noção de federalismo. No continente europeu, o federalismo surge e ressurgue com a consolidação de espaços políticos autônomos, sem uma unidade do tipo universal, e procura estabelecer regras para o emergente direito internacional, que era operacionalizado pelas então recentes representações diplomáticas permanentes<sup>36</sup> a fim de equilibrar os poderes de cada unidade, criando uma balança que preservasse a estabilidade de sistemas e a independência de cada Estado<sup>37</sup>.

Os Estados dessa Europa moderna se expandiram, atravessaram oceanos e conquistaram outros povos. Esse modelo de organização política foi tão poderoso que americanos, no final do século XVIII e ao longo do século XX, e depois africanos e asiáticos, após a conquista da sua independência, adotaram a mesma forma de Estado de seus colonizadores. O sistema de Estados, já redimensionado como Estados-nação, recobriu o globo na segunda metade do século XX, e é essa configuração que vemos impressa nos mapas atualmente.<sup>38</sup>

No atual modelo de relações internacionais, tendências e dinâmicas importantes com os projetos de federalização. Os processos de integração econômica e as associações continentais ou mundiais para gerenciamento de regimes internacionais apontam para um Estado que não nega, mas o redimensiona, o federalismo. Neste contexto, pode-se concluir, então, que a própria distinção entre os termos "política

---

<sup>36</sup> SOARES, Guido. A diplomacia e suas formas. In: Mathias, Meire; Rodrigues, Thiago (orgs). *Política e conflitos internacionais: interrogações sobre o presente*. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fasm, 2004, p. 13-58.

<sup>37</sup> FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

<sup>38</sup> SOARES, G. Op. cit.,.

externa" e "ação externa" pode ser colocada diferentemente dependendo do ângulo da análise, do mesmo modo que parte da literatura adota a nomenclatura subnacional, enquanto outra prefere "subestatal"<sup>39</sup>, para não mencionar o debate sobre a pertinência do conceito de paradiplomacia. Esse debate coloca a questão de saber se a ação externa de estados e municípios consiste em uma diplomacia paralela à do Estado, um novo tipo de iniciativa, que não poderia ser enquadrada nas noções tradicionais de diplomacia, ou se se trata de uma forma complementar à diplomacia estatal forjada na nova configuração das relações internacionais.

Trata-se de um processo e de um debate em andamento, cuja análise tem o potencial de servir como laboratório para compreensão de aspectos fundamentais das relações internacionais contemporâneas. Pelo estudo da ação externa de entes subnacionais é possível estudar como a noção de soberania se transforma a partir da segunda metade do século XX; como a prática diplomática e a formulação de política externa dos Estados se alteram; como crescem em importância as iniciativas de integração regional; como se reforça a relação entre democracia formal e federalismo; como as práticas de governo e a dinâmica econômico-social são conciliadas no capitalismo globalizado; por fim, como se manifesta este despontar dos entes subnacionais na América Latina. Todos estes questionamentos atravessam a construção desta modalidade de relação internacional.<sup>40</sup>

### 1.3 O impacto da globalização para o federalismo nas relações exteriores

O direito internacional estabelece que a soberania do Estado nacional se afirma pela independência que se expressa na sua personalidade jurídica, constituindo ele o poder supremo sobre determinado território. Nas relações internacionais, o Estado soberano é sujeito do direito internacional com respeito a outros Estados soberanos que, reciprocamente com ele, se reconhecem como sujeitos desse direito.

Com o propósito de analisar a questão das relações externas dos estados federais sob a perspectiva do direito internacional, na presente seção se discutirá em que medida

---

<sup>39</sup> VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC, 2004.

<sup>40</sup> RODRIGUES, Tiago. Prefácio. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos. *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

o direito admite a atuação direta de unidades componentes de um Estado nacional no plano externo.

O panorama das relações externas dos Estados federais na atualidade indica a existência de um quadro bastante complexo e, por vezes, confuso, um cenário em que as possibilidades de atuação das unidades infranacionais não se mostram equivalentes em um e outro país. Na verdade, em cada federação os entes federativos gozam de um grau diferente de autonomia.

Em que pese a tentativa de distinção operada pela teoria política entre federação e confederação, pode-se verificar, na prática, que muitos Estados que se denominam federais, e não confederações, permitem que suas unidades federativas tenham voz direta no plano externo internacional.

É manifesta a dificuldade de enquadrar as experiências políticas dos Estados nacionais que se apresentam sob a fórmula da federação nos modelos teóricos propostos. Assim, por exemplo, tem-se a experiência da Confederação Suíça, cuja constituição permite, ainda que sob certas condições, a atuação direta dos entes subnacionais na cena internacional, como se verá adiante com maiores detalhes.

De acordo com a teoria política clássica, a Suíça seria um exemplo de confederação, já que seus membros detêm tais prerrogativas. Entretanto, este não é o posicionamento dos estudiosos na matéria. Hildebrando Accioly<sup>41</sup> explica que *o Estado Federal, ou federação, é uma união permanente de dois ou mais estados, na qual cada um deste conserva apenas a autonomia interna e transfere a soberania externa a um organismo central*. E acrescenta que: *o que caracteriza a federação é que todos os seus membros se subordinam a um governo central, plenamente soberano, na esfera de suas atribuições, entre as quais se compreende, principalmente, a de representar o conjunto, nas relações internacionais*. E conclui que *a personalidade externa de cada um de seus membros desaparece inteiramente na pessoa do Estado Federal. Só a este compete fazer a guerra ou a paz, celebrar tratados internacionais, acreditar e receber agentes diplomáticos*.

Sobre a questão de federações em que a atuação externa das unidades subnacionais é (ou foi) admitida, o estatuto constitucional da Confederação Suíça as

---

<sup>41</sup> ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. 2 ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956, p. 124

autoriza a celebrar entre si acordos não políticos e, com Estados estrangeiros, acordos sobre polícia, comércio local e finanças. Também há o caso da Alemanha (Ex-Alemanha Ocidental), onde, segundo o artigo 32 da Constituição de 1949, os estados da federação os *Länder* podem, com a aprovação do governo federal, concluir tratados com Estados estrangeiros. Na União Soviética, em consequência de emenda à Constituição federal em 1944, a Ucrânia e a Bielo-Rússia passaram a gozar do mesmo direito. Muito embora tais experiências pareçam contrariar a definição de Estado Federal apresentada anteriormente, Accioly não contesta o caráter federal da Suíça, da República Federal da Alemanha ou da União Soviética.

A personalidade externa existe somente no superestado, isto é, no Estado Federal. Os seus membros, ou seja, os estados federados possuem a autonomia interna, sendo esta sujeita, entretanto, às restrições que forem impostas pela Constituição Federal. Nesse tipo de Estado há uma partilha de atribuições do poder soberano, cabendo, porém, sempre ao Estado resultante da união o exercício, como se disse, da soberania externa".

Em seu *Direito internacional público*, José Francisco Rezek<sup>42</sup> destaca, por sua vez, que *estados federados, exatamente porque federados, não têm personalidade jurídica de direito internacional público, falecendo-lhes, assim, a capacidade para exprimir voz e vontade próprias na cena internacional*. Ademais, Rezek afirma não haver justificativa para que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que outras ordens soberanas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a União federal. De fato, ao admitir esta possibilidade, a Constituição Federal deveria fazê-lo de forma clara, pois isto implicaria a responsabilização de quem não é parte no acordo.

O direito interno, por meio do estatuto constitucional do Estado Federal, pode atribuir tal prerrogativa aos estados federados, sustentando ainda que a personalidade internacional e, em consequência, a capacidade para celebrar tratados não decorrem da soberania, mas da possibilidade de contrair obrigações, de se atribuírem a eles direitos e de eles deterem poderes perante o direito internacional.

---

<sup>42</sup> REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 236.

Tais características podem ser encontradas em estados membros de uma federação, fazendo com que eles possam ser considerados sujeitos de direito internacional, a depender das características de cada país que tenha adotado o federalismo internacional. Defende-se que, muito embora esses estados não sejam sujeitos plenos de direito internacional, eles detêm personalidade jurídica para determinados fins. Sublinha-se ainda que eles terem ou não personalidade jurídica vai depender das características da Constituição Federal a que se sujeitem.

Um dos propósitos desta seção na pesquisa é pavimentar a estrutura do federalismo e possibilitar a compreensão da aplicação do tema do estudo. Ele será abordado a partir da perspectiva da capacidade dos entes não centrais, os municípios, de celebrar negócios internacionais, utilizando todas as formas disponíveis de formalização jurídica, a começar por capacidade de celebrar tratados.

É necessário, antes de buscar identificar esta capacidade jurídica, debruçar-se em algumas questões relevantes, dentre as quais a origem dos tratados. Paul Reuters afirma que o primeiro tratado celebrado no mundo foi o tratado de paz entre o Reis Hititasm Hattusil III e o Faraó egípcio da XIX Dinastia Ramsés II, concluído por volta de 1280 a 1272 A.C., pondo fim à guerra nas terras sírias.<sup>43</sup>

Nota-se que, na época, este tipo de contrato ainda era geral e tinha várias finalidades, tais como o comércio, a aliança ofensiva e defensiva, a delimitação territorial. Não existia regra ou formalidade para a sua celebração, sendo eles sempre concluídos com base na igualdade entre as parte, garantida por juramentos muito próximos de atos religiosos, prestados pelas partes contratantes. Na Idade Média, os governantes eram considerados pessoas de direito internacional, conseqüentemente, capazes de celebrar tratados. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros esclarece que

A ordem internacional europeia entre o final de século XV e as últimas décadas do século XVIII, foi essencialmente um sistema de poderes monárquicos absolutos, tendo o Direito Internacional por sujeitos dos reis e não Estados. Portanto, era o monarca que dirigia, com poderes absolutos, toda política externa. Não compartilhava sua competência com nenhuma outra pessoa. O entendimento segundo o qual a condução política externa exercida pelo monarca era unânime e incontestável à época. Com o desenvolvimento das relações internacionais, alguns colegiados que existiam em torno do soberano e que tinham funções meramente opinativas, passaram

---

<sup>43</sup> REUTER, Paul. *Introducción al derecho de los tratados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 13.

a exercer maior influência na política externa exercida pelo monarca, passaram a exercer maior influência embora não existisse ninguém que se opusesse ao direito do rei. No entanto, pode-se afirmar que a grande ruptura em sistemática da condução da política externa monárquica foi levada a cabo com a Revolução Francesa<sup>44</sup>.

O modelo da moderna capacidade de celebrar contratos é a Constituição dos Estados Unidos da América e a sua divisão de competência entre os poderes constituídos para a celebração de tratados. Nesta esteira, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros ainda salienta que:

Após intensos debates, sobretudo quanto a aprovação parlamentar dos tratados, chegou-se à conclusão de que deveria distribuir a competência para celebração de tratados entre o chefe do executivo e o senado norte Americano. Segundo a influência norte-americana, vários outros Estados passaram a dispensar maiores atenções ao papel do Poder Legislativo, principalmente o senado federal., na elaboração de acordos internacionais. A Constituição da Bélgica de 1831 conferiu ao Poder Legislativo, competência para aprovar tratados expressamente mencionados no texto constitucional, e passou a ser tida por alguns juristas como paradigma de um sistema de divisão de competências, conhecida como *franco-belga*. Já na Grã-Bretanha, assim como na Bélgica, a necessidade de aprovação do parlamento a determinados acordos internacionais é decorrência da aplicação da separação dos poderes, não obstante o sistema *Common Law* adotado pelos britânicos. De fato, fica reservado ao Parlamento do Reino Unido um controle político e legislativo sobre a celebração de atos internacionais. O sistema de controle político e legislativo sobre a celebração de atos internacionais. O sistema de controle político e legislativo das Câmaras foi também adotado pelas Constituições da Itália (1848) do Egito (1923) e da Romênia (1938).<sup>41</sup>

Embora de acordo com o direito internacional consuetudinário os tratados tenham força vinculante, obrigatoriedade e regras instituídas, em 23 de maio de 1969 foi concluída a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que tem por finalidade regular o ato fundamental da celebração do ato jurídico pelo qual os Estados se obrigam expressamente em suas relações internacionais. Sua negociação envolveu cento e dez Estados soberanos, mas, à época, apenas trinta e dois a assinaram. Em 27 de janeiro de 1980, ela entrou em vigor internacional, regulando a aplicação dos tratados internacionais. Na visão de Jean Touscoz:

---

<sup>44</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: Fabris, 1995, p.27.

Grande parte dos dispositivos da Convenção de Viena, principalmente os que tratam da conclusão, aplicação, interpretação, modificação e nulidades, não tiveram a influência que seus autores haviam imaginado. Com efeito, que muitas das disposições foram de fato adotadas pelos Estados signatários, mas os Estados da minoria não aceitaram e recusaram ratificar o tratado, sobretudo, por causa das disposições relativas aos vícios de vontade e à nulidade dos tratados. A maioria dos autores prefere o conceito de tratado positivado na Convenção de Viena, e, ainda assim aqueles que procuram conceituação diversa, não se distanciam muito da definição dada pela convenção<sup>45</sup>.

Dentro desta capacidade, este estudo dispôs que a celebração dos tratados pressupõe uma distinção cuidadosa entre capacidade de celebrar contratos e competência dos poderes constituídos do Estado para formar e declarar a vontade de assumir compromissos internacionais, o que leva a problematizar a possibilidade de entes não centrais celebrarem tratados e atos internacionais, em particular, para este estudo, os municípios. A doutrina mais tradicional sustenta que apenas os Estados soberanos, em razão de sua qualidade de sujeito do direito internacional, possuem capacidade para celebrar acordos, uma manifestação de vontade típica de sua personalidade jurídica internacional. Ainda da perspectiva do direito internacional e suas relações com os entes federados, é interessante trazer para a pesquisa alguns contornos sobre o sistema cooperação internacional federativa vinculada como política de Estado, visando atrelar a cooperação à formalização jurídico-legal dos entes não centrais. Alberto Kleiman defende uma posição proativa em relação a estas cooperações, destacando:

Nos últimos anos, o governo brasileiro tem realizado novos movimentos em sua política externa. De um lado, a prioridade dada a integração sul-americana, com ênfase ao MERCOSUL e na promoção de uma estratégia de aprofundamento das relações com países vizinhos, a criação da União de Nações da América do sul (Unasul). De outro lado e, simultaneamente, a construção de alianças estratégicas e iniciativas conjuntas com países em desenvolvimento, como a constituição do G20, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), donde, os benefícios gerados por essa articulação, ainda que atualmente ocorram em uma escala mínima, já incidem concretamente no fortalecimento da integração regional no âmbito do MERCOSUL e da Unasul e poderia ser ampliados em outros países e blocos regionais. A melhor preparação e capacitação dos agentes e funcionários das administrações locais para desenvolver essas atividades trariam benefícios diretos e indiretos em suas ações internacionais, levando os temas da agenda

---

<sup>45</sup> TOUSCOZ, Jean. *Direito Internacional*. Men Martins: Europa- América, 1963, p. 206.

internacional e da integração regional à realidade local, ao território e, consequentemente aproximando-se da cidadania<sup>46</sup>.

A ação internacional dos governos subnacionais deixou de ser vista como um fenômeno exótico, menor ou marginal, para se transformar em um tema com interesses práticos e científicos. Além disso, também interessa a especialidades ligadas a políticas públicas e a relações internacionais, a agentes dos governos nacionais e organizações internacionais.

Para se observar o potencial dos entes subnacionais no cenário internacional e, em particular, no sul-americano, deve-se articular este movimento às prioridades da política externa do país, no esforço de consolidar o MERCOSUL. Neste sentido, o estabelecimento de parcerias, redes e instância de cooperação regional por parte de municípios e estados no curso da última década constitui um arcabouço institucional e político valioso, que, se fortalecido, amplia a participação dos governos subnacionais nas diversas escalas de internacionalização, inclusive a integração<sup>47</sup> regional.

Uma vez descrita e delineada a conformação federal de uma perspectiva teórica e histórica, externa e interna, é prudente iniciar uma reflexão sobre a internacionalização dos entes subnacionais, tendo em vista a crescente globalização como um estímulo a sua ação. Sem alongar a discussão, mas apenas para situar o debate acadêmico sobre a temática, é importante descrever algumas questões de ordem terminológica.

Em relação à terminologia utilizada cumpre arrazoar, preliminarmente que existe a “ação externa”, “atuação internacional”, “cooperação internacional subnacional” entre outros termos semelhantes, para determinar as múltiplas práticas político-jurídicas de cooperação internacional que podem ser desenvolvidas por estes entes subnacionais. Destaca-se portanto o termo “paradiplomacia” porque a diplomacia subnacional é um elemento da política externa estatal. Assim, por ser sinônimo de uma diplomacia paralela ou um instituto que não seja diplomacia, mas, que exerce a função, o termo, “paradiplomacia” não corresponde ao caráter público estatal da diplomacia exercida pelos entes subnacionais<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> KLEIMAN, Alberto. A cooperação internacional federativa como política de Estado. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos. *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

<sup>47</sup> TOUSCOZ, Jean. Op. cit.,

<sup>48</sup> FONSECA, Marcela Garcia. A atuação internacional dos entes subnacionais: breve análise da condição de atores das relações internacionais e sujeitos do direito internacional. *Encontro Nacional da ABRI*, PUC MG, 2014.

Desse prisma, pode-se, então, compreender que os entes não centrais, sobretudo os municípios, conquistaram sua autonomia nas Constituições federalistas, como no caso da brasileira, que, no entanto, pode levar a crer que se trata de um fenômeno recente e estritamente vinculado à contemporaneidade. Contudo, trata-se de um fenômeno escorado no papel histórico desempenhado principalmente pelas cidades. A história da cidade no tocante à autonomia congrega todo o poder em sua região de domínio.

Na cidade primitiva, o Estado mantivera-se dentro dos limites da cidade, jamais, podendo transpor a linha traçada pelos seus deuses nacionais quanto a fundação. Cada cidade tinha não apenas independência política, como também o culto e seu código. A religião, o direito, o governo, tudo era municipal. A cidade era a única força viva, nada lhe era superior ou inferior: nem unidade nacional, nem liberdade individual<sup>49</sup>.

Essa discussão também seria necessária como contraponto à afirmação da tensão que existia no mesmo período entre as cidades-estados e os impérios, com um contraste em escala entre estas duas organizações políticas. Conforme salienta Michel Cook<sup>50</sup>: *em longo prazo, nenhuma delas provou viável. Este fato que pode se assemelhar ao embates atuais sobre a condição dos entes subnacionais como atores das relações internacionais e como sujeitos de direito, como contraponto à atuação do Estado.*

O aspecto cooperativo é parte importante deste processo de integração entre os entes não centrais, uma característica comum no mundo globalizado, e permite que se consiga estabelecer eventuais contatos para a conclusão oportuna de acordos comerciais.

A cooperação internacional vertical se caracteriza pelo conteúdo financeiro da operação. Trata-se de cooperação com Estados, com organizações internacionais (OIs), com organizações não governamentais de alcance transnacional e com empresas transnacionais quando se trata de captação de investimentos e recursos para o ente subnacional<sup>51</sup>. Na grande maioria das vezes em que um ente se relaciona internacionalmente com um Estado ou com uma organização internacional, seu objetivo

---

<sup>49</sup> COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. 7ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

<sup>50</sup> COOK, Michel. *Uma breve história do homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

<sup>51</sup> FONSECA, Marcela Garcia. A atuação internacional dos entes subnacionais, *idem*.

é obter divisas para a consecução de um projeto que ele não conseguiria implementar sozinho, arcando com todos os custos.

Captação de recursos (vertente pública) e captação de investimentos (vertente privada). Neste caso, aplica-se a mesma classificação à cooperação técnica entre os Estados. Assim, seriam os recursos do setor público as doações bilaterais, os empréstimos públicos bilaterais, as contribuições ou com uma OI ou regionais para fins constantes em programas de desenvolvimento. Como modalidades de captação de investimentos no setor privado, destacam-se os investimentos diretos ou os investimentos constituídos de valores em carteira, os empréstimos concedidos pelo setor bancário privado, os créditos privados e as doações de organismos privados filantrópicos, confessionais ou leigos.<sup>52</sup>

No contexto constitucional brasileiro, verifica-se a inexistência expressa de previsão constitucional que projete a atuação dos municípios nas relações internacionais, ou, mais especificamente, a concluir convênios internacionais. Esta situação não tem constituído, entretanto, um obstáculo para a realização de relações internacionais com os entes não centrais.

Muito pelo contrário. Tomando por base os municípios, o internacionalismo municipal vicejou em 1990, com as conferências globais da ONU, o processo de integração do MERCOSUL (Rede Mercocidades) e a cooperação interamericana. Além disso, o bilateralismo municipal produziu uma miríade de convênios, tudo isto sem nenhum impedimento ou restrição do governo federal. Atente-se que a Constituição Brasileira não é absolutamente silenciosa sobre o tema. O artigo 52, tratando de competência privativa do senado federal, estatui no inciso v, competir a câmara alta “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios. O efeito prático desse inciso se revela nas negociações diretas que vários municípios brasileiros vêm mantendo com organismos econômicos internacionais, tais como o Bird, e o próprio PNUD, e são parte de sua agenda internacional. A constitucionalização da paradiplomacia existe em outros países federados, tais como: Alemanha, Áustria e Bélgica. Na Argentina, a reforma constitucional de 1994 introduziu o artigo 124, que autoriza as províncias argentinas a celebrar convênios, com o conhecimento do congresso da nação. Inspirado nesta realidade vizinha, o ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro, André Costa, apresentou na Câmara Federal em 2005, um projeto de emenda constitucional (PEC) para autorizar os estados e municípios a firmar convênios internacionais. Embora a intenção inicial tenha sido ampliar o escopo da ação internacional federativa dos entes federados, o texto apresentado gerou o risco de restringir o processo, retirando sua força e

---

<sup>52</sup> Soares, Guido. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). *Cooperação internacional: estratégia de gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 171-172.

espontaneidade. Destaco ainda que a paradiplomacia e sua regulamentação não é pacífico em nenhum país federado<sup>53</sup>.

Um exemplo claro da importância do internacionalismo municipal encontra-se diretamente ligado às ações do Ministério das Relações Exteriores. Em excerto do discurso proferido pelo chanceler Celso Amorim por ocasião do 61º aniversário da ONU, celebrado em Brasília, ele afirma:

Quando penso na ONU e penso nos municípios, lembro da frase do Themistocles Cavalcanti, ilustre jurista brasileiro – politicamente nem sempre concordei com o que dizia: “O homem vive na União, o homem vive no município”. Ele poderia dizer que o homem não vive nas Nações Unidas, o homem vive no município, mas é essa interação entre o local e o global que nos faz verdadeiramente avançar<sup>54</sup>.

A possibilidade do financiamento externo de redes e acordos bilaterais só se abriu ao fim do regime militar. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, concedeu-se aos municípios o *status* de ente federativo. Esse status não se restringe apenas à autonomia administrativa, mas também inclui responsabilidades com a implantação da educação básica fundamental. Com isso, vários prefeitos passam a enxergar como relevante e até mesmo indispensável a busca de alternativas de gestão e aprimoramento de suas estratégias de captação de recursos provenientes de outras fontes.

Estas mudanças ocorreram no mesmo período em que agências como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) passaram a considerar os municípios como parceiros privilegiados para execução de projetos, sob o apelo da chamada boa governança urbana. O argumento é que, em contraposição aos Estados nacionais, as quantias enviadas aos municípios correm menos riscos de se perder em atividades ou desvios motivados por corrupção. Nos municípios, a sociedade civil poderia participar e acompanhar a execução de obras aferindo a boa aplicação do

---

<sup>53</sup> RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos. *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

<sup>54</sup> Celso Amorim. Palavras do Ministro da Relações Exteriores no seminário “As nações unidas: paz, direitos humanos e desenvolvimento em um novo cenário internacional” Brasília, MRE, 24 de outubro de 2006.

recurso recebido. Essa nova situação ofereceu aos prefeitos a alternativa de ampliarem sua capacidade de investimentos em obras públicas.

Com isso as cidades brasileiras tratam de aumentar o envio de projetos de empréstimo ao exterior, em contratos estabelecidos sempre com a anuência de órgãos como a secretaria de assuntos internacionais (Seain) do Ministério do Planejamento e a comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Trata-se, portanto, de um tipo de ação externa que relaciona os municípios e estados como organismo multilaterais na busca de financiamento diretos. Evidencia-se que os empréstimos não se dão sem cláusulas que orientam os governos a como gerir os recursos, o que vem promovendo uma adequação das prefeituras aos parâmetros advindos do BID e do BIRD, gerando uma padronização de procedimentos em nível mundial. Sem que entremos na discussão de mérito sobre tais fatos, o que sugerimos é que estabeleçam relações inéditas entre os órgãos multilaterais e os governos locais, não só por efeito do financiamento, mas também de todas as decorrências administrativas<sup>55</sup>.

Para a efetivação formal dessa participação externa dos municípios, as relações internacionais deveriam ser organizadas em torno de uma secretaria ou assessoria vinculada diretamente ao gabinete da Prefeitura, sendo esta uma tendência que deverá se estender a todos os municípios que tiverem perfil e condição estrutural para vencer tal desafio. Atualmente, o grande gargalo que existe na implantação desta política está nos municípios menores. Isso ocorre porque, ao contrário de municípios grandes, como por exemplo São Paulo, as prefeituras menores têm pouca ou nenhuma capacidade de propor respostas ágeis condicionadas aos estímulos externos. Nos municípios médios, a atuação nas relações internacionais tornou-se um diferencial de peso.

Alguns municípios de porte médio e, destaca: São Carlos, Piracicaba e Jundiaí (São Paulo), Camaçari (Bahia) e Santa Maria (Rio Grande do Sul), são exemplos cidades médias que possuem suas próprias assessorias de relações internacionais. Estas estruturas de gestão são geralmente localizadas no gabinete do prefeito, pois tem característica de executar atividade de meio, auxiliando os governos como um todo em seus projetos internacionais. **Alguns governos, entretanto, possuem assessoria de relações internacionais situadas no interior de secretarias-fim, o que estabelece evidentemente uma estratégia de inserção das cidades no meio internacional.** Há também a experiência em que estes órgãos transitam, conforme conveniência do enquadramento administrativo. A cidade de Santo André é um bom exemplo. Conta com uma longa trajetória de ações externas, ao menos para os padrões brasileiros, iniciando sua experiência em 1997 com

---

<sup>55</sup> ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. *IBAM*, ano 54, n. 267, julho, 2008.

a criação da Secretaria de Relações Internacionais que tinha como missão inicial captar recursos externos. Com o tempo, viu-se que tratava de uma atividade que por si limita seu potencial de articulação política em que eram necessárias ações mais contundentes no meio internacional. Em 1998, Santo André se filiou à Rede Mercocidades, que destinava a cooperação descentralizada da União Europeia que congrega cidades da América Latina e da Europa. A secretaria foi ampliada em 2001, a partir do entendimento de que era preciso investir mais em equipe e recursos para que a cidade pudesse consolidar de fato sua inserção no exterior. Em 2003, depois da reforma administrativa que se sucedeu à morte do Prefeito Celso Daniel, a área de relações internacionais passou a ser a nova Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional. No entanto, o ímpeto à ação externa não arrefeceu. Santo André SP, sediou em 2006 a Secretaria executiva das Mercocidades, principal função organizativa da rede, afirmando-se ainda mais no contexto sul-americano e também Europeu. Santo André demonstra preocupação com a captação de recursos e com estímulo à vinda de investimentos externos para as cidades caracterizada pela multilateralidade, com ênfase nas redes de cidades em cooperação. Na maioria das vezes, trata-se de somar esforços, demonstrando a seriedade da administração municipal, que conquista prestígio no exterior e confiança de empresários em todo mundo<sup>56</sup>.

Destaca-se que o processo de inclusão dos entes subnacionais, em especial os municípios, nas relações internacionais é definitivo e constante. A ação externa das cidades é uma novidade que pode rapidamente se tornar comum em todo território brasileiro. Neste ponto, é importante destacar o papel e a relevância dos administradores públicos municipais de terem uma visão de futuro, cabendo a eles preparar suas cidades para a inserção internacional. Nesse caso, elas estarão aptas a suportar os reflexos da globalização a que assistimos e, se bem aplicada, essa inserção das cidades pode ser utilizada como alavanca para implementação de políticas públicas, desgarradas, sobretudo, da participação do ente central:

A sensibilidade dos capitalistas em relação as qualidades diferenciadas de cada lugar leva a realização de diversas intervenções para torná-las atraentes. As estratégias de controle de mão de obra, sua qualificação, as infraestruturas e as políticas fiscais estão no elenco dos contornos utilizados neste caso de sedução. Tornar os lugares dotados de qualidades especiais é um trunfo na competição, e a imagem criada pelo marketing da cidade cria um conjunto de cidades brasileiras, grande parte da regiões sul e sudeste para integrar-se neste mercado internacional, ora ampliando suas atividades de exportação, ora recebendo plantas industriais ou empresas de serviços que as articulam a uma complexa rede internacional produtiva. Esta propositura visa apresentar e evidenciar alguns problemas relativos à opção por uma política internacional das cidades brasileiras voltada para a integração competitiva como forma de promover o desenvolvimento interno desta ou daquela comunidade. Esta política tende a gerar uma desintegração do território na

---

<sup>56</sup> ROMAO, Wagner de Melo. *Op. cit.*,.

medida em que resulta na formação de espaços aliados a uma abrangência maior das realidades locais.<sup>57</sup>

Para Milton Santos, a sociedade só adquire concretude quando a enxergamos simultaneamente. Com base nesta escolha de método, compreende-se que o território é um recuso para aqueles que determinam e escolhem seus destinos, seja uma pequena empresa, ou uma comunidade. As formas como os homens e o Estado utilizam o território é indissociável dos recursos nele presentes, que são, ao seu turno, recursos para ação do poder local<sup>58</sup>.

Para tanto, o que se observa é que a globalização tem impacto direto na estrutura dos entes federados e traz, necessariamente, uma nova leitura de gestão pública. Não se pretende fazer uma cisão ou refundação entre a globalização e o federalismo, mas sim possibilitar uma visão de completude, sem afrontar aspectos vinculados à estrutura constitucional de cada ente envolvido. Para tanto, os municípios que conseguirem ter esta visão de mercado e oportunidades ampliadas conseguirão se sobressair, podendo buscar, inclusive, novas formas de captação de recursos com linhas subsidiadas para aplicação em políticas públicas internas.

#### 1.4 Entrelaçamento de ordens jurídicas: locais e internacionais

Esta pesquisa se propõe a estudar a fundamentação do Federalismo e, por ser questão de estrutura estatal, não se poderia tomar distância do debate sobre as experiências de uma nova configuração do constitucionalismo. Essas bases teóricas de aplicação das ciências sociais impendem uma organização que atue na captação das muitas possibilidades abertas aos entes subnacionais, com destaque para as comerciais, na relação com o mercado externo.

Aplicando então a este conceito multifacetário de evolução social uma nova leitura do ordenamento Constitucional é que são trazidas ao trabalho algumas reflexões sobre o transconstitucionalismo, tomado como um sistema jurídico múltiplo. Entre vários autores que trabalham com esta perspectiva, destaca-se Marcelo Neves. Sua obra

---

<sup>57</sup> ROMAO, Wagner de Melo. *Op cit.*,.

<sup>58</sup> SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1979.

*Transconstitucionalismo* apresenta uma base teórica rica e fundamentos que acolhem estas várias situações que a princípio serão vividas pelos entes municipais. Marcelo Neves destaca como ponto inicial da sua pesquisa que:

O transconstitucionalismo entre duas ordens jurídicas, seja pelo tipo ou espécie diversas, pode ocorrer de várias formas, entre elas o entrelaçamento de problemas constitucionais entre ordens internacionais, entre ordens transnacionais, entre uma desse tipo e outra daquela espécie. Mas, em regra, o transconstitucionalismo tende ao envolvimento de mais de duas ordens jurídicas, sejam elas da mesma espécie ou espécies diversas. Estas situações complexas apontam para um sistema jurídico mundial de níveis múltiplos, no qual ocorre o fenômeno que resultada relevância espontânea e simultânea de um mesmo problema jurídico-constitucional para uma diversidade de ordens jurídicas<sup>59</sup>.

É necessário observar que a realidade apontada é condição existente em todas as eventuais integrações dos entes, sejam elas econômicas, sociais, ambientais ou jurídicas. Enfim, o ato de buscar novas possibilidades de recursos no exterior abre campo para enfrentar esta multiplicidade de situações. A situação é facilmente observada quando, por exemplo, um ente municipal procura uma instituição financeira na Ásia, e, por conseguinte, a estrutura formal desta negociação será sobre os preceitos jurídicos daquele continente. Ora, esta é uma das vertentes difíceis na efetivação destas operações, notadamente, porque o ente que estiver contratando deverá ter uma noção clara desta ampla variedade de normas, e não costumes.

Neste sentido, os entrelaçamentos transconstitucionais podem apresentar-se, simultaneamente, entre ordens estatais, supranacionais, internacionais, transnacionais e locais. Eles tendem a acontecer sempre que um problema jurídico constitucional se instaurar entre estes entes; porém, é comum que mais de duas ordens jurídicas, de tipos diversos ou não, entrem em conexão transconstitucional perante situações de fato. Por isso, embora a formação e o desenvolvimento estrutural das ordens jurídicas entrelaçadas em face dos problemas jurídicos se assente em Estados como sujeitos primários, não se trata de ordens estatais. Por isso, Neves chama esta este suposto conflito terminológico de conversação constitucional.

Entre cortes, que podem se desenvolver em vários níveis: por exemplo, entre o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (supranacional) e os

---

<sup>59</sup> NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 235.

tribunais dos Estados-membros, entre o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (internacional) e as cortes nacionais ou o TJCE, entre cortes nacionais, etc. Essa conversação consiste em comunicações transversais perpassando fronteiras entre ordens jurídicas. O maior problema reside nas disputas e conflitos entre as cortes. O consensualismo na conversação encontra-se plasmado na incorporação recíproca de conteúdos em que implica uma releitura de sentido à luz da ordem receptora. Trata-se de uma conversação constitucional<sup>60</sup>.

O conceito clássico de constitucionalismo tem em vista determinar os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos em um território delimitado. Com o tempo, o incremento das relações transterritoriais com implicações normativas fundamentais levou à necessidade de abertura do constitucionalismo para além do Estado, dando origem ao transconstitucionalismo. Assim, a questão fundamental do transconstitucionalismo é precisar que os problemas constitucionais surgem em diversas ordens jurídicas, exigindo soluções fundadas no entrelaçamento delas. Um mesmo problema de direitos humanos pode apresentar-se perante uma ordem estatal, local, internacional, supranacional e transnacional, ou, com frequência, perante mais de uma dessas ordens, o que implica cooperação e conflito, exigindo aprendizado recíproco. Inclusive no caso das ordens jurídicas transnacionais em sentido estrito, que envolvem atores privados e quase públicos, é indiscutível que questões de direitos humanos surgem perante elas. Evidentemente, o transconstitucionalismo não é capaz de levar a uma unidade constitucional do sistema jurídico mundial, mas é capaz de levar em conta um diálogo e uma conversação transconstitucional.

Assim, da emergência de casos jurídicos transterritorializados relevantes para diversas ordens jurídicas (envolvendo, inclusive, direitos humanos e relações comerciais entre países), surge o conceito de transconstitucionalismo. Na análise, a resposta das ordens jurídicas deve ser dada com base no mesmo código binário (lícito/ilícito), mas de acordo com critérios normativos originariamente diversos. Tais critérios influenciarão na resposta de cada ordem jurídica, no que se refere ao fato ser lícito ou ilícito acerca da licitude ou ilicitude dos atos. Cada ordem jurídica irá invocar os seus modelos de construção de critérios e programas para a resolução dos casos.

É essencial que estejam presentes nas ordens envolvidas princípios e regras de organização que levem a sério os problemas básicos do constitucionalismo. Em ordens

---

<sup>60</sup> Neves, Marcelo. *Op cit.*,.

jurídicas que desconhecem os direitos humanos, o transconstitucionalismo funciona de forma muito limitada. A mesma coisa acontece com ordens jurídicas arcaicas, que impõem tais direitos apenas unilateralmente. O grande desafio do transconstitucionalismo será construir uma teoria e uma dogmática próprias. Para isso, serão precisos novos aportes metodológicos, a serem desenvolvidos em face de uma casuística complexa.

Assim, de acordo com Marcelo Neves, um diálogo entre órgãos judicantes da comunidade mundial não seria composto de cortes específicas, nem de tribunais internacionais, mas simplesmente de entidades judicantes comprometidas em resolver litígios, interpretando e aplicando o direito da melhor maneira possível.

Cabe ainda observar que as diversas ordens transnacionais se envolvem simultaneamente, ou seja, envolvem-se com uma pluralidade de ordens de tipos diferentes: estatais, internacionais, supranacionais, locais e até com ordens de caráter informal. É desse modo que se forma o sistema mundial de níveis múltiplos entrelaçados. O transconstitucionalismo também tende, portanto, ao envolvimento de mais de duas ordens jurídicas, sejam elas da mesma espécie ou de tipos diversos. Essas situações complexas apontam para um sistema jurídico mundial de níveis múltiplos, no qual ocorre um transconstitucionalismo pluridimensional, resultante da relevância simultânea de um mesmo problema jurídico-constitucional para uma diversidade de ordens jurídicas.

Diante disso, por envolverem casos específicos entrelaçados em ordens jurídicas diversas, ou seja, incidindo sobre uma coletividade ou pessoas de modo determinado ou indeterminado, acaba sendo de vital importância analisar o transconstitucionalismo na seara dos direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, desde uma perspectiva internacional. Marcelo Neves afirma reiteradamente que a variação destes sistemas abrange outras estruturas, sociais e comerciais.

O que se pode depreender até o momento é, portanto, que o ponto de partida não deve ser uma ordem jurídica, mas os problemas humanísticos de direitos coletivos em um caso específico que se apresentam enredando as diversas ordens, de modo a permitir uma relação entre princípios e regras de ordens jurídicas diversas em face de tais problemas, sempre dependentes de soluções suportáveis para todas as ordens envolvidas, sem uma última instância decisória. Destaca-se, contudo, que o objetivo de enquadrar a pesquisa neste marco teórico não é simplesmente trazer experiências

voltadas aos direitos humanos, mas também mostrar que estas variáveis decorrem de outras situações, como aquelas com a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento <sup>61</sup>.

Não existe uma solução acabada e constitucional para atender esta vastidão de realidades vividas entre os entes federados. Todavia, as hipóteses demonstradas pelo autor Marcelo Neves para enfrentar possíveis questões de conflitos jurídicos entre ente municipal e representante do exterior se inserem justamente nesta perspectiva de utilizar os meios legais no entrelaçamento das normas Constitucionais de cada país. Daí porque o que se dispôs nesta pesquisa até o momento foi somente identificar que é possível efetivar negociações internacionais vinculadas à paradiplomacia com países, Estados e entes municipais, todos eles federados na forma já descrita, com a anuência expressa do poder central e observando os aspectos constitucionais de cada realidade. Tudo isso teria em vista dar segurança jurídica a estas relações estabelecidas.

### 1.5 Autonomia legal e administrativa do município no plano nacional

A pretensão desta pesquisa é fundamentar de forma clara a importância do Município dentro do contexto do federalismo e discutir a sua relação com o global no cenário atual. As atribuições do município são fundamentais para compreensão dessa problemática. Esta seção deve inicialmente descrever a construção histórica e seu impacto para o tema.

Quando se diz, por exemplo, que devem caber ao Município as tarefas de natureza local, ou do seu peculiar interesse, resta ainda definir o conceito auxiliar tomado como referência. A dificuldade aumenta quando se observa certos assuntos, que ontem só diziam respeito à vida de um município, podem hoje interessar a diversos, a todo um Estado, ou mesmo um país inteiro. Essa variação, no tempo, territorial sobre a qual repercute um grande número de problemas administrativos torna muito relativa a noção de peculiar interesse do município, ou de interesse local, perturbando a solução do assunto no terreno doutrinário.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Neves, Marcelo. *Op cit.*,.

<sup>62</sup> Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

A dimensão do problema apresentada pelo autor mostra como a importância do município deve ser considerada no cenário brasileiro. Muitas vezes ocorrem situações políticas estaduais em oposição à federal e situações municipais adversas à estadual. José Afonso da Silva<sup>63</sup> descreve que o modo do exercício político, em função do território, dá origem ao conceito de forma de estado. Portanto, para José Afonso da Silva, se há unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, temos o chamado Estado Unitário. Se, pelo contrário, o poder se reparte, divide-se no espaço territorial, gerando mais uma organização governamental, estaremos diante de uma forma de estado composto denominado Estado Federal ou Federação de Estado.

A repartição do poder central em poderes periféricos constitui a essência do federalismo. Quando o Estado possui apenas um centro constitucional do poder, com competência em todo território nacional e sem poderes constitucionais regionais ou locais, temos o Estado unitário, como é o caso da França e da Inglaterra<sup>64</sup>.

Os entes regionais ou locais do Estado Unitário descentralizado não possuem autonomia político-constitucional. Continua havendo um poder único, que apenas delega competência administrativa por via de lei ordinária facilmente modificável. Desta forma torna-se necessário transferir atribuições, descentralizar poder e delegar competências, inclusive legislativa. Mas a mera delegação administrativa de poder não caracteriza a federação, até porque o Estado Unitário também delega poderes. A diferença é que o Estado Unitário efetua delegação administrativa infraconstitucional, enquanto, no Estado Federal, a repartição de competências é político-constitucional, ou seja, nasce de norma do estatuto estatal supremo, que o poder central não pode negar nem desrespeitar.

O que se toma como característica fundamental da federação, a diferenciá-la do Estado Unitário descentralizado, é a circunstância de ela ser forjada na própria constituição federal, com a repartição das competências federal e estadual, sendo, em tais casos, a Constituição de tipo rígido, isto é, não reformável pelo simples processo de elaboração das leis ordinárias<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo. Editora dos Tribunais, 1987, p.46.

<sup>64</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

<sup>65</sup> LEAL, Victor Nunes. Problemas de direito público. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p.160.

Como visto, do ponto de vista do direito constitucional, o Estado pode ser Unitário ou Fwederal. O Estado Unitário é aquele que, nos termos constitucionais, possui um único centro de poder político, um só governo, um núcleo central de poder, sem ramificações, sem distribuição de competência, sem ordenamento jurídico paralelo, sem governos locais ou regionais. Todavia, como a centralização do poder é absoluta, ela não leva a nada, pela impossibilidade prática de ele atuar eficazmente em todo o território nacional. Há sempre a necessidade de distribuição do poder central, com maior ou menor descentralização, devendo essa distribuição ser política ou meramente administrativa.

De qualquer forma, a descentralização compreende não apenas a faculdade de executar leis ou ordens do poder central, mas, inclusive, a de legislar e escolher os membros dos órgãos regionais e locais criados para isso. Tem-se, assim, o Estado Unitário descentralizado e, em consequência, a descentralização política.

O Estado Federal é uma forma de Estado politicamente descentralizada. Contudo, essa descentralização política tem fulcro no próprio estatuto fundamental do Estado, não sendo decorrência de mera delegação do governo central. Desta sorte, o poder não se concentra por inteiro numa única pessoa jurídica de direito público, mas se reparte com outras pessoas de direito público constitucionalmente autônomas, com competência própria, insuscetível de desrespeito por parte da autoridade central.

Na Constituição Federal, enfoca-se o contexto da autonomia dos governos regionais e locais:

Na Federação a autonomia dos governos regionais ou locais esta na dependência da legislação ordinária do poder legislativo central, como ocorre no Estado Unitário descentralizado, mas se situa fora do alcance desse poder, submetendo-se apenas ao poder constituinte da Federação. As leis ordinárias federais, inclusive as complementares, não podem modificar, restringir ou eliminar esta autonomia. A essência da descentralização administrativa e política do federalismo consistem, usando expressões em estar a extensão dessa descentralização fora do poder legislativo central. Por outro lado, segundo ensina, o controle de constitucionalidade por outro órgão diferente do poder legislativo central constitui um aperfeiçoamento do sistema, porquanto, sem isso, seria fraudar a definição constitucional das competências, através da promulgação de leis inconstitucionais, com invasão da esfera própria dos Estados<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Op. Cit. Pag. 405

Identifica-se, ainda, que o Estado Federal está dividido em estados politicamente autônomos e usualmente denominados Estados membros, para que se distingam do próprio Estado a que pertencem<sup>67</sup>.

O tipo Federal do Estado dá lugar à incidência em um mesmo território e sobre uma mesma população de duas ordens diferentes, inclusive a do Estado Federal. Esta dupla incidência de governos diversos sobre a mesma coletividade é tornada viável, em termos práticos, por uma repartição constitucional rígida de competências, de modo a não ensejar conflitos de pretensões contraditórias entre os ordenamentos gerais e os parciais. O artigo 18 da Constituição Federal preceitua que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados e os Municípios, todos autônomos, nos termos por ela estabelecidos.

O histórico constitucional brasileiro até 1946 não tem referência regulatória expressa aos municípios, embora estabelecessem ser o Brasil uma República Federativa. Hely Lopes Meirelles<sup>68</sup> mostra que o município brasileiro é peça essencialíssima da nossa Federação, que, desde 1946, erigiu-o em entidade estatal da Federação<sup>69</sup>. A doutrina muitas vezes diverge em alguns conceitos e é importante destacar, nesta pesquisa, algumas posições que poderão ajudar no estudo efetivo da autonomia histórica dos municípios. Pode-se trazer, então, a tese de José Afonso da Silva, que discorre sobre a terminologia de federalismo e afirma que o município não é essencial ao conceito de federação brasileira.

Não existe federação de municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá depois, querer criar uma câmara de representantes de municípios. Em que muda uma federação brasileira com o incluir os municípios como um dos seus componentes? Não muda nada. Passaram os municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-Membros de 2ª classe? Dentro dos Estados Federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois pressupõe território próprio, não compartilhado. Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque se assim fora, ter-se-ia que admitir a Constituição está provendo contra uma hipotética sucessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios situados nos Estados. A

---

<sup>67</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Elementos de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 73

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1985, p. 14.

<sup>69</sup> MEIRELLES, H. Op. cit., p. 14.

intervenção neles é competência destes, o que mostra serem ainda vinculados a eles. Prova que continuam a ser divisões político administrativo dos Estados, não da União, Se fossem divisões políticas político-administrativo do território da União, como ficariam os Estados, cujo o território é integralmente repartido entre os seus municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida de que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas<sup>70</sup>.

Conforme já se indicou, não existe um acento determinado sobre a moldura do município em relação à Federação, o que invariavelmente torna o tema da autonomia municipal objeto de várias reflexões. Celso Ribeiro Bastos dispõe sobre esta temática que:

Desde o momento em que a Constituição Brasileira alçou o Município a entidade domina do exercício das atribuições que, tomadas na sua unidade, constituem a soberania, não poderia, a ser conseqüente consigo mesma, deixar de reconhecer que a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo que congrega apenas a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: União e Estados-Membros”. A verdade é que no protótipo mundial não entra o Município pela óbvia razão de que os países que o adotam também não dispensam ao Município uma autonomia constitucionalmente assegurada. Desde o momento em que, no Brasil preferiu-se compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes, com diversos graus de abrangência do espaço territorial de sua validade, mas com mesma dignidade e hierarquia constitucional, a conclusão inelutável seria a de reconhecer-se que a própria federação brasileira assumiria feições próprias. É certo que sempre poderá dizer-se que os Municípios não participavam do pacto federativo. Bem, mas aí, não procederia a inclusão do artigo 1º do Distrito Federal e dos territórios. E, de outra parte, não queremos crer que só o fato de os Estados membros terem direito a ser representarem no Senado no seio da União fosse o molde tal a justificar a exclusão dos municípios do nosso modelo federativo. A conclusão que se tirou é que a omissão do artigo 1º da CF não deveria toldar o espírito, ao ponto de equivocarmo-nos na tarefa de compensação da exata inserção do Município naquele quadro institucional: é ele entidade jurídica de direito público interno, com capacidade política, e exercente de uma autonomia na condução dos assuntos de sua alçada, a igual título que fazem a União e os Estados na gestão dos seus. Em outras palavras, os municípios são unidades territoriais autônomas, política, administrativa, e, financeira, tudo conforme lhes dispõe a Constituição Federal da República, e subordinadamente a esta a própria Constituição do Estado e a Lei Orgânica dos Municípios, por eles mesmos votados<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> MEIRELLES, H. Op. cit., p. 14.

<sup>71</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários a Constituição do Brasil. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1988, p.232.

De qualquer forma, a federação brasileira apresenta essa peculiaridade digna de destaque. A inclusão dos municípios e sua autonomia se consolidam tanto no artigo 1º como no artigo 18 da Constituição Federal. Era sem sentido ser o Município um ente constitucionalmente autônomo e co-partícipe no exercício da soberania e, ao mesmo tempo, não estar enunciado expressamente como estrutura federativa brasileira. Não havia por que excluí-lo dos entes integrantes da nossa Federação, já que se lhes conferiu autonomia político-constitucional. Neste sentido, ao município sempre se atribui o mesmo grau de dignidade dos demais entes federados.

Apegado a noções teóricas de autores distantes do contexto político brasileiro, o constituinte de 1988 receava declarar expressamente o que corajosa e coerentemente deixou claro e exposto, que o município é parte integrante da nossa federação, uma federação, por sinal, com traços muitos peculiares.

O constituinte não tinha tido coragem suficiente para declarar que nossa federação compreende os municípios, aduzindo:

Não é de se louvar a timidez de nossos constituintes que, ao invés de declararem as claras a posição dos Municípios brasileiros no novo conceito de federação que adotaram, valeram-se de eufemismo para disfarçar a inovação. Desta redação dissimulada das nossas Constituições republicanas, no concernente à posição do Município do Sistema Federativo vigente, têm resultado erros de conceituação e a falsa ideia de que o Município não integra a Federação brasileira, à semelhança do que ocorre na Federação norte Americana. O equívoco é palmar. A federação brasileira não dispensa nem prescinde do município na sua organização constitucional. Segue-se daí que o Município brasileiro é entidade político administrativo do 3º grau na ordem descendente da nossa federação: União, Estados e Municípios<sup>72</sup>.

As propostas apresentadas à Comissão Constitucional postulavam o ingresso expresso do município como parte integrante da Federação, com a seguinte justificativa:

Para vários efeitos práticos, o Município brasileiro, desde a Constituição de 1934, com exceção do período do Estado Novo, é considerado com parte constitutiva do pacto federal. Agora é tempo de deixar isto claro no novo texto constitucional. Como se sabe, todas as federações existentes são *sui generis*, pois não há duas absolutamente iguais, embora todas guardem certos pontos em comum, muito pouco aliás, como a indissolubilidade do Pacto Federativo e a capacidade dos Estados membros se darem sua própria

---

<sup>72</sup> MEIRELLES, H. Op. cit., p. 14.

Constituição e se auto governarem. Nada impede, pois, a adoção da proposta. Uma das originalidades das Constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1967 é a divisão tripartite da competência nacional que é reservada ao Município. Que se complete, pois, esse processo, com inclusão do município entre as entidades integrantes da federação, visto como não desapareceram os motivos que levaram os Constituintes do passado a subtrair a autonomia municipal do capricho dos Estados Membros e da lei ordinária federal, dando-lhe proteção no texto constitucional<sup>73</sup>.

Essas ponderações são dignas de registro por esclarecerem que a federação pode ser um rótulo que as constituições empregam para designar a forma de Estado que construíram. Por isso, ela designa um regime jurídico particular, cuja contextualização só será apreendida mediante o exame de cada Constituição.

O regime federativo não é, pois, um esquema rígido. O federalismo apresenta situações diferentes, e, dependendo ou não da presença de determinados traços, há Estados mais federais e menos federais, federações mais perfeitas e menos perfeitas, segundo modelo escolhido<sup>74</sup>. Os centros metropolitanos surgem de um processo de conturbação de cidades. Vale dizer, em torno de uma órbita urbana, outros aglomerados urbanos se vão construindo, constituindo uma nova forma de habitação. Pode-se constatar que atualmente esta questão do crescimento desordenado das cidades gera uma série de desconfortos sociais, principalmente porque elas crescem sem a presença ordenadora do Estado.

As unidades urbanas, antes isoladas nos seus limites territoriais, agregam-se e se integram num só contexto. Elas se põem a reclamar comportamento, atitude, prestação de serviços comuns, de forma que a divisão política administrativa dos municípios integrantes da área não mais se ajusta à sua realidade socioeconômica. Nesse sentido, vale ressaltar que as regiões metropolitanas não são entes federados, não configuram centros políticos de poder, não têm órgão com função legislativa, não têm parcela de competência constitucional e são meras autonomias administrativas. Não integram, pois, a federação. Trazendo a questão das regiões metropolitanas ao arcabouço Constitucional, tem-se que a Constituição de 1967 descrevia, no seu artigo 157, que *a União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independente da sua vinculação administrativa,*

---

<sup>73</sup> MELO, Diogo Lordello de. Em defesa do município. Rio de Janeiro:IBAM, 1986, p. 23

<sup>74</sup> Op. Cit. P. 110. MELO, D. Op. cit., p.110.

*integram a mesma comunidade socioeconômica, visando a realização de serviços de interesses comum.*

Já com previsão da atual Constituição Federal de 1988, houve alterações no trato da questão. Primeiramente, ela retira a instituição de regiões metropolitanas da alçada da lei federal, prescrevendo que elas serão instituídas por lei estadual complementar. Depois, estabelece que os Estados poderão criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (parágrafo 3º do artigo 25).

O objetivo de pontuar a questão das regiões metropolitanas nesta pesquisa foi trazer à reflexão as variações existentes dentro da política interna de uma República e o quanto isto é saudável, mesmo que se saiba que regiões metropolitanas não são entes autônomos do ponto de vista político. Elas não compõem, pois, a Federação. Não são da essência do nosso regime federativo. Porém, destaca-se uma tendência de discussão concreta desta formalização, inclusive com competência constitucional definida, com poderes constituídos, passando as regiões metropolitanas a configurarem como ente federativo. Arremate-se dentro desta visão que, apesar de ser uma tendência atualmente frágil, poder-se-á no futuro vislumbrar a sua concretização formal.

É importante neste contexto descrever a problematização constitucional desta autonomia, e, em vez de uma repartição de autonomia dual, tendo de um lado a competência da União, o poder central, e, de outro, a competência dos Estados membros, centros regionais de poder, a federação brasileira apresenta uma peculiaridade digna de destaque. No plano constitucional ainda se observa uma quádrupla competência de autonomia, considerando a do Distrito Federal. Assim, a federação brasileira possui quatro centros distintos de poder: um federal, a União; um regional, os Estados Membros; um do distrito federal; um quarto, local, dos municípios, todos autônomos e com poderes políticos emanados diretamente da Constituição.

Embora tenha atribuído à União um quinhão maior na partilha das competências, a Constituição concedeu ao Município um poder insuscetível de usurpação pelo governo central ou regional e sem qualquer diferença de caráter entre os poderes concedidos à União e ao Estado.

Esta afirmação é fundamentada no que a própria Constituição reservou à União, sendo somente por lei federal que caberá dispor sobre ela. Se a autonomia é do Estado Membro ou do Distrito Federal, ao legislador estadual ou distrital competirá estabelecer os comandos jurídicos pertinentes. Por sua vez, no que respeitar ao peculiar interesse local, área reservada à competência do Município, não se permitirá intromissão do legislador federal ou estadual. O campo de atuação da lei municipal não poderá ser objeto de invasão, seja pela lei federal, seja por parte do legislador do Estado, no caso deste, mesmo se for o constituinte. Somente à lei municipal caberá dispor sobre assunto reservado à competência do Município.

Nesse contexto também não se pode deixar de trazer a pesquisa a posição de Victor Nunes Leal, para quem, nos limites que lhe foram traçados pela Constituição, a competência municipal não é suscetível de mutilação, nem por lei federal, nem por lei estadual<sup>75</sup>. Para consolidar esta posição, é importante conhecer o posicionamento de Hely Lopes Meirelles. Para ele, nas áreas reservadas à competência municipal, nada pode a lei federal ou a estadual<sup>76</sup>. Delimitada, pois, a esfera de competência da União, do Estado, e do Município, Odilon C. de Andrade observa que não pode haver nenhuma interpenetração entre elas. Nesse caso, diz-se que, no âmbito de suas atribuições, o município esta acima do Estado e da União<sup>77</sup>.

Nesta corrente de estudiosos que se debruçam sobre a autonomia do município, J. Crettella Junior conclui que a lei municipal, quando regula a matéria da competência privativa do município, terá primazia em caso de conflito quer sobre lei federal, quer sobre lei municipal.<sup>78</sup>

Qualquer ingerência da União ou do Estado em área de competência constitucionalmente reservada ao município, como é o caso da organização dos seus próprios serviços, ou seja, dos serviços públicos de interesse local, será ilegítima e inconstitucional. A lei municipal, nesse caso, sobrepõe-se à federal ou estadual, inclusive à Constituição do Estado. Somente o poder Constituinte Federal poderia limitar ou restringir essa autonomia. Se a Constituição da República atribui ao Município, nem o legislador federal ou estadual, nem o constituinte estadual poderão restringir, limitar, ampliar ou modificá-lo, ressalvados os casos previstos pela mesma

---

<sup>75</sup> LEAL, Victor Nunes. *Revista de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p.77.

<sup>76</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

<sup>77</sup> ANDRADE, Odilon C. *Revista de direito administrativo*, v. 19, p. 22.

<sup>78</sup> JUNIOR, Critella J. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 77.

Constituição Federal. Assim, em havendo conflito, a lei municipal prevalece sobre a estadual e federal, se a matéria regulada for da competência privativa do município.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de artigos de Constituições estaduais por invasão em área de competência privativa do município, fazendo prevalecer a lei municipal sobre a norma do constituinte estadual. Aliás, só assim seria possível preservar a autonomia que a Constituição da República confere e assegura aos Municípios.

Por esta razão, a presente pesquisa identifica que a lei municipal não é menos válida que a lei federal e a estadual. O município faz parte, pois, da estrutura do regime federativo brasileiro. Não recebeu competência por delegação da União ou do Estado. Possui competência originária, de primeiro grau, nascida na própria Constituição, diretamente. Assim, também se salienta que a competência e autonomia municipal não estão, como se afirma erroneamente, num terceiro nível, face às duas outras ordens governamentais. Esse equívoco tem induzido muitos autores à aceitação de uma hierarquia entre normas federais, estaduais e municipais.

Ora, do prisma do direito, não há níveis de governo em nossa federação. Por conseguinte, também não há desníveis, uma vez que não há desigualdades jurídicas entre União, Estados-membros e municípios. A isonomia destes entes é a essência do federalismo brasileiro, que não dá guarida à ideia de subordinação entre elas.

*O princípio de isonomia entre os entes constitucionais significa essencialmente que: a) a União, Estados-membros e Municípios são entidades cuja existência está constitucionalmente prevista, reguladas também as condições de atuação. b) a competência dessas entidades políticas da federação esta constitucionalmente fixada, com prevalecimento no critério da rigidez*<sup>79</sup>.

Mostrando que o princípio da isonomia entre as pessoas políticas defluiu, contudo, do princípio expresso da competência dessas entidades constitucionais, Souto Maior Borges conclui que *não há, em princípio, supremacia da União sobre os Estados-membros e Municípios, em face dos rígidos critérios constitucionais de repartição de competências. Os entes políticos são todos autônomos, porque foram*

---

<sup>79</sup> Idem.

*criados pela Constituição. As suas relações constitucionais são relações de coordenação e não de subordinação, de justaposição e não de superposição*<sup>80</sup>.

Ele<sup>81</sup> destaca em suas posições que não há desníveis hierárquicos entre as pessoas constitucionais, que juridicamente são iguais entre si. No campo da competência do município, a lei municipal é exclusiva e excludente de qualquer outra lei. Não está acima nem abaixo das leis federais e estaduais, precisamente porque está isolada na sua esfera privativa de competência. À diferença do padrão comumente adotado nos Estados Federais, nossa Federação apresenta peculiaridade digna de nota: uma discriminação constitucional quádrupla de competências, em poderes conferidos à União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios.

A Constituição vigente estruturou um sistema de repartição de competências que enumera os poderes da União e dos municípios, confere poderes remanescentes aos Estados e atribui ao Distrito Federal as competências reservadas aos Estados e Municípios, combinando competências exclusiva, privativas e principiologicamente comuns e concorrentes.

Nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal de 1988, bem como no parágrafo 1º do artigo 25, foram conferidos aos Estados Poderes remanescentes. No artigo 30 está enumerada a competência dos Municípios. No parágrafo 1º do artigo 32 temos as competências atribuídas ao Distrito Federal.

A competência ora é exclusiva, ora privativa para corroborar este ponto da pesquisa, pode-se recorrer a José Afonso da Silva<sup>82</sup> que esclarece a diferença entre competência exclusiva e competência privativa. A competência exclusiva é indelegável e a privativa pode ser objeto de delegação. Assim, no artigo 22 da Constituição Federal de 1988, a competência e a autonomia são privativas da União e não exclusivas dela, porque, segundo dispõe seu parágrafo único, uma lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre aspectos específicos das matérias relacionadas com o artigo citado. Havendo, pois, essa possibilidade de delegação se estará diante da competência atribuída ao Distrito Federal.

---

<sup>80</sup> Idem, p. 12

<sup>81</sup> Op. Cit. Pag. 10 e 11

<sup>82</sup> DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 423.

Existem matérias sobre as quais tanto a União quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem legislar, por se tratar de poderes compartilhados entre as unidades federativas. Podemos citar como exemplo a proteção e defesa da saúde, a proteção do meio ambiente e controle da poluição. Nestes casos, diz-se que a legislação é concorrente, no sentido de que cada ente federativo possui um quinhão do poder legislativo na partilha de competências. A matéria não é exclusiva nem privativa de ninguém, podendo, pois, cada um ditar normas que coexistem com as de outros. A legislação sobre tais matérias como um todo representa a junção harmoniosa, sem conflitos, da legislação de cada ente federativo.

Cumpra observar, todavia, que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limitará a estabelecer normas gerais. Logo, conclui-se que a competência concorrente, como concebida na nova Carta, é limitada, tendo em vista que o poder central, não tem competência ilimitada para legislar sobre determinadas matérias. Em certos casos, cabe-lhe apenas normas gerais. Relativamente a essas matérias, a União carece de competência para estabelecer o regramento que em entender, porque somente lhe compete editar normas gerais.

Para alguns autores, o conceito de normas gerais encontra-se em oposição a normas específicas. O que é específico não é geral e vice versa. A norma geral estabelecerá sempre as linhas gerais, não descendo a pormenores, não regulando casos isolados, não podendo particularizar, devendo ser genérica.

Serão aquelas que não especificarão que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão as atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso ocorrente, que não condicionarão a aplicabilidade, que não descenderão a minúcias e requisitos<sup>83</sup>.

Carvalho Pinto<sup>84</sup> impõe ao conceito de normas gerais a satisfação de três requisitos: serem aplicadas igualmente à União, aos Estados e aos municípios; não visarem particularmente a determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão

---

<sup>83</sup> PACHECO, Cláudio. Tratado das Constituições brasileiras. v. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958, p. 255.

<sup>84</sup> PINTO, Carvalho. Normas de direito financeiro. São Paulo: Prefeitura do Município, 1949, p. 41.

de outros da mesma condição ou espécie; também se limitarem a aspectos fundamentais ou básicos, sem regularem pormenores e detalhes.

No caso, é de muito pouco ajuda o conceito que se limita a considerar as normas gerais como sendo normas fundamentais, as de diretriz, porque com isso apenas se desloca o problema da noção de geral para fundamental, ou para o significado de diretriz.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>85</sup> chama a atenção para o fato de que, nessa relação, resultante da elaboração de diversos autores, há um elemento comum: as normas gerais implicam um sentido limitativo. Observando a ordem jurídica positiva *compreende atos que expressam a vontade cogente do Estado em vários níveis de abstração de generalidade*.

Num extremo de concretização e de particularização estão os atos jurídicos, no outro extremo, de abstração e de generalização, estão os princípios, entre ambos, estão as normas, no sentido estrito, menos abstratas e gerais que os princípios acima citados, porém, sem as características de concreção e particularização dos atos jurídicos. Salientado, contudo, que os princípios não necessitam ser formulados positivamente, para que tenha existência como categoria jurídica, conclui que, quando são positivados, no sentido declarados pelo legislador, surgem as chamadas normas-princípios. Por sua vez, as normas gerais avizinham-se das normas princípios. Por sua vez, gozando, inclusive, maior abstração e menos pormenorização sendo mais pormenorizantes<sup>86</sup>.

O que se pode concluir destas posições extraídas do autor Moreira Neto é que existem três grupos de generalização normativa: a) normas específicas, que seriam as normas em sentido estrito b) normas gerais, que seriam normas mais abstratas e menos pormenorizantes do que as específicas; c) normas-princípios, que seriam normas com extrema abstração e generalização.

Todo este esforço classificatório em relação às normas segundo a Constituição Federal confere aos Estados, Distrito Federal e municípios competência suplementar, exercida, evidentemente, em relação às matérias elencadas no artigo 24, de competência concorrente (parágrafo 2º do artigo 24 e inciso II do art. 30) da Constituição Federal.

---

<sup>85</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreis. Competência concorrente limitada. *Separata da Revista de Informação Legislativa*, n. 100, 1988, p. 149.

<sup>86</sup> NETO, D. Op. cit., p. 153.

Joaquim Castro Aguiar aborda a síntese dessas conceituações sobre normas, destacando a sua posição no cenário brasileiro:

Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades. Diga-se o mesmo do Distrito Federal e aos Municípios, sendo que, em relação aos municípios, a lei municipal deverá respeito às normas Estaduais e regionais. Em não havendo lei federal e estadual, a competência do município, em matérias sobre as quais também possam legislar, por serem da competência comum de todos os entes federados, como saúde, urbanismo, meio ambiente, controle de poluição, direito tributário, proteção ao patrimônio histórico e artístico, turístico, a competência do município será exercida plenamente, para atendimento é lógico, dos interesses locais. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. Neste sentido, a superveniência de lei federal ou estadual de normas gerais suspende a eficácia da lei municipal, no que esta contrariar qualquer daquelas duas.<sup>87</sup>

O que se destaca acerca do status formal do município no plano constitucional, especialmente no que se refere à sua autonomia em relação aos demais entes federados e o o fundamento jurídico desta autonomia, é que a lei federal que estabelece normas gerais no âmbito da legislação concorrente, conforme o artigo 24 da Constituição da República, é lei ordinária, e não complementar, respeitadas as ressalvas estabelecidas em outros preceitos.

Convém estar atento também ao que estabelece o artigo 146 da Constituição Federal, segundo o qual cabe à lei complementar dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária; regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, tais como definição de tributos e de suas espécies, fatos geradores, bases de cálculo. A norma geral tributária terá de ser veiculada, pois, por lei federal complementar, não podendo ser editada por lei ordinária.

Uma pesquisa sobre o tema da paradiplomacia necessariamente deve levantar todos os fundamentos vinculados à autonomia, principalmente constitucional, do município. Para tanto, ainda se deve problematizar a relação entre soberania e autonomia.

---

<sup>87</sup> AGUIAR, Joaquim de Castro. Competência e autonomia dos municípios na nova constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

Mais uma vez, é importante trazer algumas ideias para efetuar esta discussão, e parece interessante, para tanto, a visão de José Afonso da Silva acerca da soberania.

Autonomia é a capacidade de agir dentro de um espaço circunscrito, como se nota pelos artigos 25, 29 e 32, que a reconhecem aos Estados, municípios e Distrito Federal, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição. É pois, poder limitado e circunscrito, e é nisso que se encontra o equilíbrio da federação, que rege as relações entre a União, Estados e Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si nos termos da Constituição, entre os quais sobreleva o da intervenção federal nos Estados, agora também no Distrito Federal, e a intervenção dos Estados nos Municípios, que está prevista nos artigos 34 e 36 da Constituição Federal<sup>88</sup>.

A posição firmada acima também é corroborada por Regina Maria Macedo Nery Ferrari, para a qual

Os Municípios são unidades territoriais, com autonomia Política, administrativa e financeira, autonomia esta limitada pelos princípios contidos na Carta Magna. O Estado Federal é uma forma de Estado composto, onde se encontra a união das comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política, que nada mais é do que a capacidade de legislar através de autoridades próprias, sobre seus próprios negócios<sup>89</sup>.

O que se pode compreender com estas manifestações é que a autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas, ou seja, Estados membros, Distrito Federal e Municípios, para compor seu governo e sustentar sua administração segundo o artigo 18 da Constituição Federal. Daí a Constituição da República assegurar autonomia ao Município para a composição de seu governo e a administração própria no tocante a interesse local. A autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da soberania

---

<sup>88</sup> AGUIAR, J. Op. cit.,.

<sup>89</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos do direito municipal.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar sua gestão e prover sua administração, nos limites do que a Lei Maior prevê<sup>90</sup>.

O que se percebe é que, com o advento da atual Carta, denominado pelo falecido Deputado Federal Ulysses Guimarães como “Constituição Cidadã”, instaurou-se efetivamente o Estado Democrático de Direito, e não se pode opor a importância do município como uma entidade estatal. Sua existência decorre da própria lei que o instituiu, independentemente de qualquer registro, a que só estão sujeitas as pessoas jurídicas de direito privado. A lei que a cria é seu título constitutivo e marca o início da sua existência legal, de acordo com afirmação do autor Hely Lopes Meirelles<sup>91</sup>.

Pela importância do conceito de autonomia no plano Constitucional, ela passou a ser princípio. Diante disso e do artigo 29 da Constituição de 1988, o constituinte pátrio redige que o município elaborará sua própria lei orgânica (LOM), assegurando a eleição do Prefeito, vice-Prefeito e vereadores, sendo o número de vereadores proporcional ao número de habitantes. Ela ainda fixa a remuneração dos agentes políticos. São estas e outras funções que caracterizam a autonomia política dos entes municipais.

A essência da autonomia política dos municípios se concretiza, assim, no exercício do seu poder legislativo e nas eleições do seu representante (o Prefeito) e dos representantes do povo (os vereadores), que ocorrem simultaneamente em todo país para um mandato de 04 (quatro) anos, tanto para o chefe do Executivo quanto para os membros do Poder Legislativo. A questão da autolegislação está inserida na norma constitucional, pois o município possui um corpo legiferante eleito diretamente pela população, o qual legisla sobre as matérias de interesse local, sendo a sua legislação supletiva à legislação estadual e federal concorrentemente. Meirelles ainda pontua, a respeito, que

Dentro do aspecto político da autonomia municipal se encontra a capacidade de organizar o seu próprio governo, isto é, a capacidade de estruturar os Poderes Legislativo e Executivo, bem como seu inter-relacionamento. Essa organização, que será disciplinada na Lei Orgânica de cada Município, em que pese integrar a autonomia municipal, não é completamente livre, já que, conforme o art. 29 da Constituição Federal devesse seguir os princípios estabelecidos nesta Constituição. Considerando as limitações a que está sujeito o Município no ato de exercer sua autonomia, Adilson Abreu Dalari afirma que os princípios são enumerados no artigo 29 e outros, que, por sua

---

<sup>90</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>91</sup> MEIRELLES, H. Op. cit.,.

vez, decorrem dos princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual. Não seria possível um Município adotar para o governo local a forma monárquica, porque temos como princípio fundamental da Constituição e princípio republicano<sup>92</sup>.

A autonomia Política se reveste de capacidade de auto-organização que a Carta Magna de 1988 outorgou aos Municípios, dando-lhes um conteúdo político para a definição de suas posições na Organização do Estado brasileiro, em que em épocas anteriores a autonomia era limitada, porque não se atribuía a ela a devida importância.

Também em função da sua relevância constitucional, o instituto da autonomia administrativa ganhou *status* de princípio. Ele se encontra voltado para a possibilidade de gerir negócios públicos locais sem a mão do poder estadual ou federal. É facultado aos entes municipais possuírem direta ou indiretamente através de concessões ou permissões. *O que define e caracteriza o interesse local inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do município sobre o do Estado ou da União*<sup>93</sup>. Desta perspectiva, o município se autoadministramará sem a necessidade de interferência de outros entes, haja vista que toda atividade administrativa de interesse local já está prevista na Constituição. Neste sentido:

A organização dos serviços públicos locais constitui outra prerrogativa asseguradora da autonomia administrativa do Município. Nem se compreenderia que uma entidade autônoma, política financeiramente, não dispusesse de liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços. Mas, a despeito de ser palmar a verdade, e de a ter dito com inexecidível clareza a lei magna, intromissões ainda existe por parte de poderes e órgãos estranhos ao município, que interferem arbitrariamente nos serviços locais, com sensíveis prejuízos para a Administração e manifesto desprestígio para os poderes municipais, lesados na sua autonomia. Contra esses resquícios ditatoriais, que subordinava todos os interesses comunais, já se observa salutar reação por parte das Municipalidades, através de vias administrativas e judiciais<sup>94</sup>.

É importante observar que, em se tratando de necessidade de recursos financeiros para movimentar a máquina administrativa, em quase nada adiantaria o município ser detentor de autonomia política, sem não possuir autonomia financeira.

---

<sup>92</sup> FERRARI, R. Op. cit., 1993.

<sup>93</sup> MEIRELLES, H. Op. cit., p. 110.

<sup>94</sup> MEIRELLES, H. Op. cit., p.111.

Neste caso, o Poder Local estaria fadado a não prestar à população os serviços públicos básicos aos quais ela tem direito.

Pode-se, neste sentido, concluir que o aspecto político da autonomia municipal recepcionada na Carta Magna de 1988 está consolidado na eleição dos Prefeitos, Vice Prefeito e Vereadores, ao passo que seu aspecto administrativo é representado pela auto-organização dos seus serviços com base no interesse local. Já no que toca ao aspecto financeiro da gestão, em que pese o dispositivo Constitucional sobre a competência municipal para instituir tributos, os municípios brasileiros ainda não gozam de total independência, e, para sua sobrevivência, dependem de transferências dos outros entes da federação. Estando constitucionalmente consolidados os princípios da autonomia municipal Meirelles mais uma vez aduz:

A negação de tais princípios da autonomia municipal ou sua postergação pelo Estado Membro ensejam a intervenção federal no Estado, como esta descrito no artigo 34 da Constituição Federal, assim como o desrespeito a esses mesmos princípios por parte da União autoriza o recurso ao Judiciário para fazê-la retroceder aos lindes Constitucionais. Já a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino ensejará a intervenção do Estado no Município (Constituição Federal, artigo 35, III)<sup>95</sup>.

O ente público necessita de mecanismos de orientação e planejamento para suas atividades, a fim de cumprir suas atribuições, manter controle de suas atividades, as previsões de arrecadação e gastos para submeter ao crivo do legislativo, que deve aprovar as leis integrantes do sistema orçamentário municipal.

A obrigatoriedade é um dos princípios que norteia a elaboração do Orçamento Municipal, em que o ente público está obrigado por lei tanto a elaborar proposta de orçamento e encaminhá-la ao legislativo para sua apreciação e votação quanto a cumprir o disposto na lei orçamentária, principalmente no que se refere às despesas fixadas pelos programas de saúde, educação, limpeza pública e os investimentos já iniciados. A lei federal 4.320/64 prescreve, em seu artigo 1º, que *esta lei estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o dispositivo*

---

<sup>95</sup> MEIRELLES, H. Op. cit., p.114.

*Constitucional como se observa a elaboração dos orçamentos Municipais já esta prevista na lei acima em comento.*

O orçamento evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento programa como especialização. Há mesmo uma corrente de pensamento que considera o orçamento ligado intrinsecamente ao planejamento. O orçamento não pode aparecer como subproduto de planejamento nem da contabilidade. Na prática, deve operar como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e finanças. Com isto, torna possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca os planos em função aos recursos disponíveis. Assim, o orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como em curso de ação, um programa operacional. A integração planejamento/orçamento é tônica hoje em dia, servindo como ferramenta capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil<sup>96</sup>.

Salienta-se que, para a perfeita elaboração do orçamento, o município deverá observar os princípios constitucionais e da legislação infraconstitucional, sem perder de vista a orientação doutrinária, a qual informa suas técnicas de elaboração, bem como sua execução. Os princípios básicos que norteiam o orçamento são: a) anualidade, segundo o qual a lei orçamentária vigora apenas por um ano; b) universalidade, que determina a inclusão de todas as receitas e despesas do ente público no orçamento anual; c) não vinculação, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. É importante destacar que existem outros princípios que direcionam a elaboração do orçamento municipal, porém, os princípios acima elencados é que devem ser destacados e não poderão deixar de serem observados.

O que se pode concluir até este momento em relação à importância e autonomia do município no contexto nacional é que o modelo federativo brasileiro o acolhe constitucionalmente como ente e, em decorrência disto, atribui-lhes todas as responsabilidades necessárias para consolidar sua autonomia. A revisão que se efetua tem em vista delinear um marco teórico que permita respaldar a tese da realidade do município em relação a contratos e intercâmbios internacionais, objetivando a buscar de modo responsável oportunidades que possibilitarão uma mitigação das tensões sociais

---

<sup>96</sup> MACHADO, Júnior; REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320/64 comentada*. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

coexistentes na sociedade local, a destinatária dos resultados das políticas públicas entre todos os entes da Federação.

## **CAPÍTULO 2 - GOVERNOS SUBNACIONAIS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

As relações internacionais, independente de sua abordagem teórica, implicam a presença do Estado como ator político. Na maioria das análises ele é o protagonista das relações internacionais, estabelecendo relações com outros Estados e/ou organizações internacionais.

Para os teóricos realistas, o interesse prioritário dos Estados nacionais é reunir poder suficiente para garantir sua segurança num mundo anárquico, em situação de potencial guerra permanente, na qual os mais fortes tendem a predominar sobre os mais fracos. Cabe ao governo central de cada país comandar as forças armadas e celebrar acordos e contratos com outros Estados, como os tratados de comércio, as declarações de guerra e os tratados de paz.

O Estado é constituído por um sistema de autoridade coercitiva e detém o monopólio da violência institucionalizada. Portanto, possui meios políticos, jurídicos e físicos para assegurar sua autoridade e, nas relações internacionais, pode dispor destes instrumentos para defender seus interesses quando lhe convier. Os interesses dos Estados soberanos são promovidos por intermédio de instrumentos de poder, em particular pelo militar e o econômico.

Outros mecanismos utilizados para defender os interesses dos Estados nas relações internacionais são os regimes e as instituições internacionais, ainda que só possuam dispositivos de coerção por delegação do conjunto dos Estados nacionais. No entanto, os regimes e as instituições internacionais também podem servir de instrumentos de cooperação entre os Estados nacionais, principalmente para a promoção da paz social.

Na prática as grandes potências os utiliza para defender seus próprios interesses. O governo dos Estados Unidos, por exemplo, tem tratado de liberação de investimentos nos fóruns internacionais de negociações dos acordos de livre comércio como um tema de suma importância, por favorecer a expansão geográfica e econômica das corporações empresariais norte-americanas que, por sua vez, são componentes importantes de sua política externa e de segurança. Entretanto, as corporações empresariais transnacionais, por mais poderosas e capazes que sejam de influenciar a

política do Estado, tal como transformação neoliberal, em particular a política do Estado mínimo em programas de governo a partir dos anos 1970, não substituem os Estados nacionais no exercício das relações internacionais. Entre o final do Século XIX e início do seguinte, auge do liberalismo econômico e ascensão do imperialismo, houve exercício de uma forte influência das corporações empresariais e trustes sobre as grandes potências, de modo a contradizer a afirmação anterior. Nesse período, as principais potências do mundo assumiram os interesses de suas respectivas empresas durante o acirramento da concorrência comercial mundial, e o resultado foi a eclosão da primeira guerra mundial, a crise de 1929 e a segunda guerra mundial<sup>97</sup>.

Não é sem razão que o principal componente da agenda internacional ao término da Segunda Guerra mundial foi a criação de regimes e organizações internacionais para regular as relações entre os Estados (Organização das nações Unidas) e garantir a estabilidade Monetária (FMI). No entanto, apesar do fortalecimento do poder regulador do Estado, tais objetivos nem sempre foram plenamente atingidos. Pode-se mencionar várias razões para tanto, como, por exemplo, as resistências empresariais em contribuir para o custeio da implementação dos direitos e a dificuldade de garantir sua eficácia a partir de um Estado centralizado, particularmente, em países muito extensos e com grande população.

Diante disto os poderes dos subnacionais (governos de estados e municípios) de muitos países, além de cuidarem de interesses genéricos de pessoas nessas esferas, cada vez mais assumiram suas responsabilidades no tocante a distribuição dos direitos fundamentais dos cidadãos, como educação, saúde, moradia entre outros. Particularmente, as cidades ampliaram sua participação na gestão de políticas públicas sociais devido a grande urbanização do planeta, que já ultrapassa 75% na América Latina e 90% na Europa. Porém, apesar dessa evolução social e política após o fim da segunda guerra mundial, as duas últimas décadas do século passado se caracterizam por uma espantosa escalada de dificuldades para as populações mais pobres do mundo, em grande parte explicada pelo modelo econômico e político neo liberal adotado pelos governos no âmbito da globalização da economia. Este modelo defende a mão invisível do mercado, termo cunhado no século XVII por Adam Smith, como a base ideal para as relações econômicas e desenvolvimento das nações. Segundo esta concepção, o Estado deve ser retirar de todas as atividades e regulamentações econômicas para que as forças do mercado possam agir com liberdade, assegurando crescimento econômico, e, conseqüentemente, o bem estar de todos os cidadãos. Um dos principais teóricos da administração, o norte Americano Peter Drucker, chegou a afirmar que a legislação trabalhista e os sindicatos não seriam mais necessários no mundo moderno, pois as próprias empresas teriam interesse

---

<sup>97</sup> JAKOBSEN, Kijeld. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos. *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

em oferecer boas condições de trabalho aos seus empregados para que produzissem melhor<sup>98</sup>.

Mesmo a partir desses exemplos, os fatos falam por si só e desmentem os pressupostos defendidos. A redução do papel do Estado não acrescentou nada ao bem comum. Pelo contrário, a globalização atual e a mão invisível do mercado apenas favoreceram os países mais fortes economicamente e concentraram mais ainda a renda mundial, além de reduzirem a qualidade e o alcance dos direitos fundamentais de cidadania. A ausência de instrumentos estatais devido às políticas neoliberais do Estado mínimo para prevenir e enfrentar essas crises incentivou à revisão do modelo neoliberal, em particular na América Latina.

## 2.1 O estado subnacional

De acordo com a socióloga Saskia Sassen<sup>99</sup>, a globalização gerou uma nova geografia do poder, na qual as empresas multinacionais, as organizações internacionais, os Estados nacionais e os governos assumem novos papéis, funções e expressões de poder. Assim, para Sassen, o poder no cenário internacional não adviria unicamente da força militar de que os países dispõem, mas também da habilidade dos atores internacionais de convencer os demais a aceitar sua posição ou de controlar o resultado final de eventuais negociações:

Portanto, a independência pode ser uma fonte de poder. E ela será complexa à medida que conviver três características: existência de canais múltiplos que viabilizem as relações informais entre os atores governamentais, não governamentais e transnacionais; ausência de hierarquia entre os temas. Para alcançar o poder em um mundo onde tais características se apresentam, é necessário que haja ligação entre as estratégias, construção de uma agenda, existência de relações transnacionais e transgovernamentais e que as organizações internacionais governamentais fortaleçam seu papel<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> JAKOBSEN, K. Op. cit., p.20.

<sup>99</sup> APUD VIGEVANI, Tullo et al. (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.

<sup>100</sup> JAKOBSEN, K. Op. cit., p.2.

<sup>100</sup> APUD VIGEVANI, Tullo et al. (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.

Entre estes atores se encontram os poderes locais (governos municipais). Embora eles façam parte do aparato do Estado, nas relações internacionais são tratados, formalmente, como organização não governamentais. Contudo, as atividades internacionais de municípios têm aumentado de modo significativo nas últimas décadas, em virtude da descentralização administrativa e da ampliação das responsabilidades sociais das prefeituras, bem como pelos desafios introduzidos pela globalização. O fato de os municípios fortalecerem sua posição na esfera estatal e terem demandas concretas que não são devidamente atendidas pelo governo federal reforça a procura da inserção internacional dos governos municipais. Porém, esse ainda é o caso, basicamente, das cidades grandes e de algumas de porte médio que têm capacidade e recursos para iniciativas próprias neste campo.

No entanto, o desenvolvimento de relações internacionais municipais só tem sentido se estiver associado ao papel do Estado como provocador de desenvolvimento, e não a partir da posição neoliberal de que o desenvolvimento e os fluxos de comércio brotam do funcionamento das leis de mercado e da livre-iniciativa. Empresas realizam ações transnacionais e são atores não governamentais no campo internacional, mas seus objetivos não espelham os interesses comuns. Elas atuam em função dos seus próprios interesses econômicos, inclusive por meio de incidência política sobre o Estado em todas as suas esferas:

Governos municipais podem e devem interagir com o setor produtivo privado em benefício das cidades e seus habitantes, mas a partir de seu papel e funções do Estado/governo local, e não abdicar dos mesmos em favor das empresas, com alguns governantes fazem ao privatizar os serviços públicos e promover relações internacionais apenas para favorecer negócios privados. Os interesses dos moradores das cidades e o bem comum podem ser fortalecidos por meio de relações internacionais municipais, no mínimo, a partir de dois princípios: complementação e política externa do governo central e diplomacia pública<sup>101</sup>.

Estas colocações fazem parte de uma agenda positiva, mas também há temas internacionais que são negociados pelos governos centrais e que podem afetar negativamente a administração municipal. Sem falar das consequências gerais dos acordos de livre comércio, que afetam a indústria e as empresas de serviços,

---

<sup>101</sup> JAKOBSEN, K. Op. cit., p.27.

repercutindo no meio urbano onde são instaladas, também existe a possibilidade de em algum momento ocorrer a liberalização de compras governamentais. Se os governos municipais forem obrigados a submeter suas aquisições, bem como contratações de serviços e obras, a licitações internacionais perderão um dos seus poucos instrumentos de promoção do desenvolvimento local. Por esta razão, apenas a interação com a política externa dos governos centrais já justifica que os governos municipais desenvolvam relações internacionais e reforcem efetivamente seu papel de Estado subnacional.

## 2.2 A diplomacia pública do município

Além da interação e cooperação com aspectos da política externa do Estado nacional, os governos municipais também têm interesses próprios no âmbito internacional, que não se chocam com as políticas nacionais e que o governo central não tem condições de atender. As cidades, por exemplo, estão interessadas em se tornarem conhecidas mundialmente para atrair eventos, visitantes e investimentos. Os governos municipais, ao seu turno, estão particularmente interessados em conseguir recursos, de preferência a fundo perdido, de cooperação técnica no exterior, em realizar empréstimos de instituições Financeiras internacionais, e influenciar os regimes internacionais e as políticas das organizações internacionais que de alguma forma afetam os municípios.

Os governos municipais buscam esses interesses diretamente ou por intermédio de associações e redes de cidades, utilizando largamente os instrumentos de “soft Power”, de poder suave, brando, atuando, portanto pela diplomacia pública. Vários governantes perceberam a vantagem advinda da conquista da admiração de outros povos pelos seus países. Andreassem destaca, nesse sentido, que a cultura francesa que foi desenvolvida com pompa e circunstância na corte de Luiz XIV no século XVII, sendo utilizada com eficiência pelo rei e seu ministro Richelieu para conquistar admiradores e promover sua emulação em outros países:

Atualmente, a França promove a cultura e o idioma Francês com política permanente por meio de institutos culturais no exterior para ensinar seu idioma, oferecer atividades culturais e organizar viagem de intercâmbio. Por este meio, mantém os contatos, relações e influência sobre sociedade e governo de países que nunca foram suas colônias e conserva o prestígio da

cultura francesa de alto nível. Os resultados são o elevado número de estudantes estrangeiros que procuram as Universidades Francesas, a grande quantidade de visitantes que hoje torna a França o segundo maior Estado que recebe estudantes e turistas no mundo e a conformação de uma percepção positiva geral do país<sup>102</sup>.

A realidade brasileira que possui uma série de aspectos que permitem aos entes públicos, inclusive os municípios, utilizarem o *soft power* em sua política externa para exercer influência e atrair novos admiradores: cordialidade, simpatia, cultura alimentar e hospitalidade do povo em geral, a música, a dança e as atividades folclóricas. Estas características podem ser aplicadas aos governos municipais, em que estas atividades efetivamente se desenvolvem, podendo eles, inclusive, modernizar-se e aproveitar as oportunidades abertas pela globalização.

Entretanto, para que isso seja possível, é necessário que exista uma política de Estado na esfera municipal, tanto para tomar iniciativas próprias a partir do mandato do(a) Prefeito(a) eleito(a) quanto para articular parcerias no nível da sociedade municipal com ONGS, empresários, sindicatos e outros. Ela possibilitaria, ademais, desenhar políticas para construir os contatos com o exterior<sup>103</sup>.

Em relação às cidades, são apenas os governos municipais que têm condições e interesses em desenvolver os componentes do *soft Power*<sup>104</sup> e imagens que reflitam suas realidades e qualidades, bem como organizar sistemas de informação que possibilitem divulgá-las atributos como forma de colocar os municípios internacionalmente e, com isso, gerar benefícios políticos e materiais para o conjunto dos municípios.

Uma empresa privada em determinado município, tendo estrutura para gerar benefícios aos municípios, somente o faria para se beneficiar a si mesma, o que, em tese, não acrescentaria ao bem comum do município, nem possibilitaria resolver problemas estruturais da administração pública local. Há diversos exemplos de cidades brasileiras que utilizam estratégias de relações internacionais, sendo essas práticas mais encontradas nas capitais, entre as quais Porto Alegre, que explorou com muita competência e originalidade o orçamento participativo e o fato de ser escolhida como sede do fórum social mundial. Outros exemplos de sucesso são a cidade de Pintadas, na

<sup>102</sup> ANDREASSEN, Uffe. DIPLOMATI org GLOBALISERING: *En introduction til public diplomacy*. Copenhagen: Museu Tusculanums Folag, 2007.

<sup>103</sup> JAKOBSEN, K. Op. cit., p.31.

<sup>104</sup> É uma expressão usada na [teoria das relações internacionais](#) para descrever a habilidade de um corpo político - um [Estado](#), por exemplo - para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios [culturais](#) ou [ideológicos](#).

Bahia, onde várias ONGs estão se organizando para proporcionar desenvolvimento local. Há, enfim, outros municípios que exploram o turismo de negócios e atrações gastronômicas.<sup>105</sup>

Outro aspecto da experiência da paradiplomacia diz respeito a cidades de países diferentes, ficando evidente que, nas palavras de Kjeld Jalobsen<sup>106</sup>, que se pode analisar os seus relacionamentos bilaterais, tanto no campo das relações políticas quanto a cooperação técnica. O autor chama atenção para duas experiências importantes, vividas por Vitória, no Espírito Santo, e Dunquerque, na França. O interesse comum a ambas decorre do fato de ambas serem portuárias e sede de empresas siderúrgicas, bem como do fato de eventos culturais se realizarem permanentemente nas duas cidades.

São apenas governos municipais que administram essas relações, muito embora elas sejam ações externas ao Estado nacional. Os governos municipais desenvolvem sua diplomacia pública nos moldes do Estado nacional, ao interagirem com entidades privadas, organizações não governamentais e instituições diversas, localizadas no espaço político internacional que pretendem influenciar.

Toda esta dinâmica de relações internacionais entre os municípios surgiu por construções e experiências vividas no passado:

Para Aristóteles *a polis* (cidade) é a comunidade superior, a qual tem por finalidade o bem soberano. Somente nela o homem pode alcançar a vida boa (felicidade). A lei, enquanto fruto da razão, conduz à vida boa. A norma constitui a ordem da comunidade política e a determinação do que é justo. O cidadão, por sua vez, é aquele que exerce a política, ou melhor, o que tem direito de administrar e exercer função pública. A *polis* de Aristóteles era a cidade-Estado, e não existe mais como tal. Porém ainda é um espaço de política, normas, democracia e cidadania, e cuja gestão é delegada pelo cidadão do Estado Subnacional. Prova disso é que a maioria dos grandes acontecimentos políticos da nossa era ocorreu em áreas urbanas, seja em campanha pelas diretas já em 1984, ou a queda do muro de Berlim, cinco anos mais tarde. O município, evidentemente não exerce o mesmo papel que o Estado Nacional na política externa, mas, na atualidade embora as cidades sofram as consequências mais dramática das guerras, os governos municipais não comandam as forças armadas, não declaram guerra, nem negociam acordos de paz. No entanto, sabe-se que os governos municipais que desenvolvem políticas internacionais podem utilizar mecanismos de *soft Power* para atingir seus objetivos em outros países, constituir neles redes internacionais e ainda se relacionar com organizações internacionais. Há inclusive regimes de organizações internacionais criados em função das demandas dos municípios. Assim, guardadas as proporções, estamos falando

---

<sup>105</sup> JAKOBSEN, K. Op. cit., p.31.

<sup>106</sup> JAKOBSEN, K. Op. cit., p.32.

de uma esfera do Estado que defende interesses de parcelas da sociedade por meio de aparato estatal e ações transnacionais<sup>107</sup>.

É evidente que nas cidades concentram os reflexos sociais e políticos. Desta sorte, é por intermédio dos municípios que surgem, efetivamente, as demandas que possibilitarão aos seus representantes constituídos responder aos desafios da sustentabilidade do seu potencial, porém, sempre com a prudência de identificar os riscos que surgirão.

### 2.3 A ação externa das cidades brasileiras

A ação externa das cidades deve ser observada como parte das relações internacionais tradicionais. O que se tenta defender é que estas relações são praticadas entre Estados nacionais, e só por eles. É apenas em um ramo do conhecimento originalmente restrito que os entes subnacionais se estabelecem, embora as ações internacionais deles compreendam regiões, províncias, departamento e estados, a abordagem será exclusivamente de cidades.

Essas relações internacionais já vêm acontecendo há tempos entre as cidades europeias e norte-americanas. Mas as condições históricas para o seu incremento são bastante recentes. Há de se considerar que as relações internacionais se dão, atualmente, num contexto político bastante distinto do que existia há trinta anos. O relaxamento das tensões internacionais, com o enfraquecimento do bloco soviético e o fim da guerra-fria possibilitaram aos países estabelecer relações entre si com maior liberdade e pragmatismo. Isso também se refletiu na diminuição da desconfiança dos governos nacionais com relações às ações externas de suas unidades subnacionais, o que contribuiu para difundir este fenômeno no mundo todo<sup>108</sup>.

O que se tem observado após os anos de 1980 e 1990 é um processo contínuo de descentralização de poderes nacionais, ocorrido em parte pelo fim de muitas ditaduras centralizadoras (Espanha, Portugal, Brasil, Argentina e outros) e, sobretudo, pelo surgimento de blocos econômicos, como a União Europeia e o MERCOSUL. Estes

---

<sup>107</sup> JAKOBSEN, K. Op. cit., p.32.

<sup>108</sup> ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

processos levaram à conformação de novas estruturas locais e de governo, promovendo um abrandamento das hierarquias federativas e liberando as municipalidades para que pudessem enfrentar situações de crise financeira a partir de alternativas que fossem além do Estado-nação.

Nesse contexto, o detalhamento e a verticalização dos processos de integração regional, dos quais a União Europeia é o exemplo a ser seguido, geraram movimentos transnacionais de valorização de instâncias supranacionais. Alguns Prefeitos de cidades importantes, por exemplo, Barcelona, Paris e Porto Alegre, passaram a atuar como verdadeiros articuladores políticos transnacionais e se firmaram a ponto de formarem uma linha de frente em relação às integrações entre as regiões<sup>109</sup>.

Junto com estes processos de integração regional, os organismos estatais passaram a compreender que deveriam ampliar o foco de ação na promoção de políticas públicas para diminuir os conflitos e tensões sociais em todo o mundo. Em relação às Nações Unidas, buscou-se enfrentar esta questão com a criação de programas e projetos que pudessem ser atingidos pelas cidades. Compreendeu-se que é no local que os problemas sociais se manifestam e, se assim é, é ali que deve existir o Estado responsável pela resolução dos conflitos. Os objetivos dos programas e projetos da ONU foram pensados em relação a estas integrações e parcerias governamentais com os governos locais, tendo um papel preponderante na articulação de empresas e movimentos sociais. É nesse momento que o tema do desenvolvimento local ganha força nos organismos multilaterais.

Estas ações não podem se dar sem a participação da sociedade civil local. Elas se efetivam através da parceria entre governo, organizações e movimentos, aparecendo como resposta à crise de representatividade democrática. Estas tensões poderiam *a priori* buscar solução nos mecanismos locais de democracia participativa, inclusive com controle social do orçamento público, tendo esta experiência sido iniciada em Porto Alegre e ainda sendo amplamente divulgada na América Latina e na Europa<sup>110</sup>.

Neste contexto, destaca-se a crescente transnacionalização das empresas na atual fase global do capitalismo, aprofundando a experiência da mercantilização do território. Os fatores geopolíticos e econômicos estabelecem um quadro em que as cidades foram definitivamente impulsionadas a potencializar a gestão pública a partir de estratégias

---

<sup>109</sup> ROMÃO, W. Op. cit., p. 48.

<sup>110</sup> ROMÃO, W. Op. cit., p. 49.

que transpõem seu próprio território e desafiam preceitos constitucionais. Visando observar a exposição sobre os marcos em que se deram as experiências brasileiras das relações internacionais das cidades,

Apresenta-se um perfil descentralizador, concedendo aos municípios o *status* de ente federativo. Mais autonomia administrativa, mais também responsabilidades com a implantação do Sistema Único de Saúde e da Educação fundamental municipal. Muitos Prefeitos passar a entender como indispensável a busca de alternativas de gestão e pelo aprimoramento de suas estratégias de captação de recursos. Essas mudanças aconteceram no mesmo período em que agências como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a considerar os municípios como parceiros privilegiados para a execução de projetos, sob o apelo da governança urbana. O argumento é de que, em contraposição aos Estados Nacionais, as quantias enviadas aos municípios correm menos risco de perder em atividade-meio e ou desviados motivados por corrupção. Nas cidades, a sociedade civil poderia fiscalizar melhor a aplicação destes recursos. Essa nova situação trouxe aos Prefeitos a alternativa de ampliarem sua capacidade de investimentos em obras públicas<sup>111</sup>.

Com isso, os municípios tratam de aumentar o envio de projetos de empréstimo ao exterior, em contratos estabelecidos sempre com a anuência de órgãos como a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal<sup>112</sup>. Trata-se, portanto, de um tipo de ação externa que relaciona os municípios e estados com organismos multilaterais na busca de financiamento direto para seus projetos. É evidente que os empréstimos não se dão sem cláusulas que determinam como devem ser aplicados estes recursos dentro da gestão pública, que estipulam parâmetros estabelecidos pelo BID e o BIRD, gerando uma padronização de procedimentos em nível mundial, sem que se deixem de estabelecer relações internacionais inéditas entre os órgãos Multilaterais e os municípios, não só para financiamento, mas também para as decorrências administrativas vinculadas a esta relação.

Existem outras ações externas de cidades que visam à busca por financiamento direto, qual seja, a imposição do modo de execução das políticas públicas. As cidades têm se organizado para atuar firmemente nos processos de integração regional e, desde a

---

<sup>111</sup>ROMÃO, W. Op. cit., p. 50.

<sup>112</sup> CORREA, Bruno. *O processo de internacionalização de políticas públicas: O caso do Programa de atuação em Cortiços em São Paulo*. Relatório Final de Iniciação científica. FASM, Curso de Relações Internacionais, São Paulo, 2008.

década de 1990, buscam se articular para pressionar os governos locais a compor com o poder central para uma maior e mais rápida integração por intermédio de redes.

O objetivo estratégico da rede<sup>113</sup> é se estabelecer como interlocutora no processo de construção do bloco, assim como ocorre na Europa, onde se estrutura a União Europeia. As redes internacionais de cidades podem ser consideradas o ambiente privilegiado de ação das cidades no meio internacional. Por isso, além de experiências regionais, estas relações devem ser vinculadas a assuntos e interesses comuns entre os municípios. É esse o caso da Associação Internacional de Cidades e Portos, que congrega uma centena de cidades portuárias no mundo. Por meio dessa rede, o município de Santos pode estabelecer um convênio de modernização das Docas com a cidade Portuária de Antuérpia, que deverá manter junto ao Porto de Santos a implantação de novas tecnologias de processamento de container e, também, promover cursos de formação e capacitação dos colaboradores envolvidos no processo<sup>114</sup>.

Diante do que já evidenciou e visando a ilustrar as experiências descritas nesta pesquisa, é conveniente destacar a capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, como sendo uma cidade de vanguarda no aprimoramento destas políticas internacionais. A pesquisa identificou, com base em Wagner de Melo Romão<sup>115</sup>, quais foram as características que a tornaram referência e que poderão ser objeto de análise para os demais entes municipais que desejem consolidar suas políticas nas relações internacionais. A primeira característica que se destaca é que se trata de uma capital regional, que ultrapassa uma grande cidade-polo, cuja influência ultrapassa fronteiras brasileiras. A segunda é que Porto Alegre possui uma experiência de política inovadora, o orçamento participativo, condizente com os princípios da democracia participativa. Por fim, ela conta com um projeto político de inserção no meio internacional, que se estrutura em torno da divulgação do sucesso de uma gestão de esquerda que, eleição após eleição, manteve-se no poder local.

A cidade de Porto Alegre ainda se destaca no cenário internacional. Com a realização da primeira edição do Fórum Social Mundial, em 2001, Porto Alegre conseguiu se tornar uma referência mundial em contraposição a Davos, cidade suíça sede do Fórum Econômico Mundial. Sua inserção no meio internacional se faz,

---

<sup>113</sup> ROMÃO, W. Op. cit., p. 51.

<sup>114</sup> ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades. São Paulo: Desatino. São Paulo, 2009, pag. 51

<sup>115</sup> ROMÃO, W. Op. cit., , p. 53.

portanto, na condição de metrópole do Sul, que podia apresentar ao mundo como melhorar a qualidade de vida de seus habitantes por meio de procedimentos não convencionalmente utilizados pela administração pública.

#### 2.4 Cidades brasileiras e suas experiências em atividades internacionais

Esta parte da pesquisa mostrará a experiência que algumas cidades brasileiras tiveram na organização de suas relações internacionais e a criação de uma gestão que permita o desenvolvimento de políticas internacionais mesmo dentro das limitações dos municípios menores. A intensidade dos fluxos de globalização exige, de fato, que as Prefeituras tenham respostas ágeis aos estímulos externos, tendo esses fluxos um peso importante para a tomada de decisão de cidades de porte médio.

São Carlos, Piracicaba e Jundiaí, todas nos Estado de São Paulo, Camaçari, na Bahia, e Santa Maria, no Rio Grande do Sul, são exemplos de cidades médias que têm sua própria assessoria de relações internacionais. Essa estrutura de gestão geralmente é localizada no Gabinete do Prefeito, pois tem a característica de executar atividade-meio, ajudando os governos municipais nos projetos internacionais. Em algumas Prefeituras, entretanto, a secretaria de relações internacionais é situada como atividade-fim, estabelecendo a inserção da cidade no meio internacional. Existem experiências em que estes órgãos transitam entre um e outro tipo de atividade, conforme a conveniência do enquadramento administrativo<sup>116</sup>.

A cidade de Santo André, São Paulo, é um bom exemplo. Com uma longa trajetória de ação externa, ela inicia suas relações internacionais em 1997, com a criação da Secretaria de Relações Internacionais, que tinha como missão inicial captar recursos no exterior. Com o tempo, verificou-se que essa missão por si só limitava seu potencial de articulação política e que eram necessárias ações mais específicas no meio internacional. Neste ínterim, Santo André ainda filiou-se à Rede de Mercocidades e também à URB-AL, que é um programa de cooperação descentralizada da União Europeia que congrega cidades da América Latina e da Europa<sup>117</sup>. Nesta experiência, pode-se acompanhar a evolução e o crescimento dessa estrutura:

---

<sup>116</sup> ROMÃO, W. Op. cit., p. 53.

<sup>117</sup> ROMÃO, W. Op. cit., p. 53.

No ano de 2003, após reforma administrativa a área de relações internacionais de relações internacionais passou a constituir a nova secretaria de Desenvolvimento e ação regional. No entanto, o ímpeto à ação externa não arrefeceu. Santo André em 2006 sediou a secretaria executiva de Mercocidades, principal função organizativa da rede, afirmando-se ainda mais no contexto Sul-Americano e Europeu. Santo André demonstra que a preocupação com a captação de recursos e com o estímulo à vinda de investimentos externos para as cidades não é contraditória com a ação externa de cidades caracterizada pela multilateralidade, com ênfase nas redes de cidades em cooperação. Na maioria das vezes, trata-se de somar esforços, demonstrando a seriedade da administração municipal, que conquista prestígio no exterior e a confiança dos empresários em todo mundo<sup>118</sup>.

As relações entre as cidades do mundo todo tendem a se avolumar, principalmente pelas facilidades tecnológicas, que possibilitarão uma aproximação cada vez maior entre as pessoas, estando as cidades na base desse movimento. O que se pode observar em relação às vantagens de se investir em atividades externas, sejam elas de cooperação, difusão de políticas públicas, projetos de financiamentos externos ou mesmo de atração de capitais para seu território, é que elas se acentuarão num futuro muito próximo.

Nesta discussão, cabe aos administradores públicos avaliar qual estrutura será adequada dentro da realidade e potencialidade de cada município. Com uma rede de contatos no exterior e capacidade de articulação entre as repartições do governo, o município tem uma base importante para representar os munícipes dentro de uma visão estratégica, que combine projetos e programas prioritários com uma ação internacional efetiva, possibilitando a ele obter recursos despendidos do investimento em uma Assessoria de Relações Internacionais.

Os municípios com maior capacidade e estrutura já contam com uma assessoria especial, dotada de um corpo técnico muitas vezes com *status* de Secretaria, podendo desempenhar atividades do governo no meio internacional de modo coordenado, com melhorias para a capacidade de interlocução do governo municipal com o meio externo. O que se pergunta é: Nos municípios menores, como se daria a sua participação nas relações internacionais? A primeira impressão é que este tipo de internacionalização

---

<sup>118</sup> HAYDU, Marcelo; Rodrigues, Ivan. *A inserção de Santo André no cenário internacional: suas experiências nas redes de cidades*. Relatório de Pesquisa. Laboratório de Análise Internacional, FASM, São Paulo, 2008.

poderia ser um luxo, principalmente quando se contrata profissionais especializados para gerir esta área dentro da administração pública.

O que se observa atualmente no cenário das relações internacionais para os municípios menores é a possibilidade da contratação de consultorias, visando utilizar o seu próprio *staff* na elaboração do projeto de implantação das relações internacionais. Também é possível que esta questão seja enfrentada por intermédio dos consórcios regionais que congregam municípios. Isso ficará mais claro quando estas possibilidades forem avaliadas ainda nesta pesquisa. O que se sabe é que já existem processos tramitando no Brasil, principalmente na Região metropolitana da Baixada Santista e no consórcio intermunicipal do Grande ABC, ambas em São Paulo. Trata-se de ações pró-ativas, que impulsionam os municípios menores a aproveitarem os benefícios das ações externas, podendo agir com os governos estaduais, que os incentivam para avançar estas iniciativas.<sup>119</sup>

A ação externa da cidade, principalmente nas menores, ainda é um processo novo e deve se tornar comum num futuro muito próximo, tendo os Administradores que pavimentarem e prepararem a implantação destas experiências internacionais em seus municípios.

A crescente modernização da ciência, da técnica e a informação tem permitido a inserção seletiva de cidades brasileiras em complexos espaciais produtivos no âmbito nacional e internacional. Com a mudança do Estado brasileiro desde os anos 1990 tem-se verificado uma acentuação deste processo na medida em que ele abandona qualquer possibilidade de um novo projeto e repassa aos entes federados, no caso brasileiro isto é, estados e municípios, as prerrogativas relativas à promoção do desenvolvimento. Entre as consequências territoriais desta forma de promover a modernização da cidade e sua integração competitiva destaca-se a tendência a uma flexibilidade dos antigos laços de coesão regional e à fragmentação do território.

## 2.5 O internacionalismo municipal

---

<sup>119</sup> ROMÃO, Wagner de Melo. *Cidades em relações internacionais: análise e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009, p. 55.

As relações internacionais das cidades brasileiras já ocorrem há tempos, principalmente quando se discute a justaposição de zonas interligadas que constituíram a economia-mundo capitalista entre os séculos XV e XVIII<sup>120</sup>. Essa justaposição resultou na criação de espaços regionais e centros urbanos cuja organização e razão de ser originavam da forma como então se articulavam ao mercado mundial.

Por esse motivo esses espaços se constituíram como espaços alienados<sup>121</sup>, e assim a divisão internacional do trabalho pelas potências europeias criou no Brasil as regiões e as cidades de cana de açúcar entre os séculos XVI e XVII, do ciclo da mineração do século XVIII e do café entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX. Nota-se que, ao observar estas cidades, identificam-se fatores econômicos e políticos<sup>122</sup> explicativos. Os governos de inspiração nacional-desenvolvimentista promoveram um processo de integração com o objetivo de formar um mercado nacional unificado e uma divisão inter-regional do trabalho que permitissem um processo de expansão.

A necessidade de apresentar estas questões históricas nesta parte da pesquisa é mostrar a prática da criação destas relações internacionais, que eram originalmente regionais, mas que se verificou ser possível desenvolver por intermédio dos próprios municípios. Desta forma, um conjunto seletivo de cidades brasileiras situadas nas regiões Sudeste e Sul se integra-se ao mercado internacional, ora ampliando suas atividades de exportação, ora recebendo plantas industriais ou empresas de serviços que as articulam a uma complexa rede internacional produtiva.

Portanto, a proposta desta pesquisa é apresentar algumas hipóteses relativas à opção por uma política internacional das cidades brasileiras voltadas para a integração competitiva como forma de promover o desenvolvimento endógeno<sup>123</sup>. No entanto, vale ressaltar que outros caminhos podem ser explorados, que possibilitem construir redes de solidariedade voltadas para tratar a cidade como uma empresa.

---

<sup>120</sup> BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo século XV-XVIII*. v. III., 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>121</sup> ISNARD, Hidelbert. *O espaço geográfico*. Coimbra: Almedina, 1982.

<sup>122</sup> SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1988.

<sup>123</sup> XAVIER, Marcos. *A internacionalização competitiva das cidades e seus resultados socioterritoriais*. São Paulo: Desatino, 2009, p. 61.

Longe de ser algo inerte, o território nunca se amolda completamente as vontades exclusivas do mercado. Ele também pode permitir que outras razões falem mais alto, fazendo com que a competitividade saia de campo e de vez a uma integração mais sólida entre os lugares. Segundo políticas de desenvolvimento que resgatem o potencial das diversidades sociais, regionais e produtivas, seguindo uma pedagogia democrática e politizadora, que, possa constituir um novo projeto nacional. Mas para ter o território como um dado explicativo dos processos sociais é preciso compreendê-lo como um meio ambiente construído resultante da somatória de objetos e ações e como manifestação material da existência da própria sociedade que o povoa neste sentido<sup>124</sup>.

Neste processo, a experiência mostra que um meio adequado é constituir-se um mediador, estabelecendo uma combinação entre o homem e as circunstâncias que o rodeiam, dando-se por uma combinação entre homem e o mundo se veem unificados. Como resultado, temos a proliferação de híbridos<sup>125</sup>, uma ampliação da mistura do que é humano e não humano. Desta forma, pode-se compreender que a sociedade se cria e organiza seu espaço, transformando-o em um território indivisível<sup>126</sup>. Desta perspectiva, compreende-se o território como um recurso para aqueles que determinam e escolhem seus destinos, seja uma empresa, uma pequena comunidade ou o Estado conforme seus propósitos coletivos. As formas como o Estado, o Homem, as empresas e as Instituições usam o território são indissociáveis dos recursos presentes nele, sendo, no caso, determinantes dos horizontes da ação.<sup>127</sup>

Uma vez apresentado o espaço teórico do território e sua importância para a discussão proposta por esta pesquisa, principalmente porque é no território que se localizam as cidades, pode-se avançar no estudo trazendo suas bases materiais e imateriais como recurso para as ações do poder local e das grandes empresas como atores sintagmáticos<sup>128</sup>. Diante disso, tem-se uma nova situação. De um lado, as empresas procuram reduzir seus custos operacionais com a finalidade de manter ou conquistar mercados; de outro, os entes subnacionais passam a priorizar seus projetos e normas, que visam adequar Seu território à necessidade de maior eficácia das empresas.

<sup>124</sup> BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.

<sup>125</sup> ORTEGA Y GASSET, José. *Meditacion de la técnica y otros ensayos sobre ciência e filosofica*. *Revista de Occidente S.A y Alianza Editorial S.A, Madri*, 1996.

<sup>126</sup> LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

<sup>127</sup> RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

<sup>128</sup> Os atores sintagmáticos são aqueles que realizam um programa. Citando Greimas, Claude Raffestin no que “o ator sintagmático manifesta, com precisão, idéia de processo e articulações sucessivas no interior do processo. Assim, todas as organizações, da família ao Estado, passando pelos partidos, pelas igrejas e as empresas, são atores sintagmáticos” (Greimas, A.J., apud Rafeestin, 1993).

Em ambos os casos o que se busca é a forma de tornar o espaço produtivo para as atividades hegemônicas, já que a qualidade específica dos territórios se converteu em fator decisivo de competitividade. Trata-se, portanto de um jogo, onde os municípios tentam seduzir as grandes empresas, preferencialmente de capital internacional, por apostarem que suas inversões são a única possibilidade de gerar emprego e desenvolvimento e de trazer-lhes a modernidade. As empresas, por sua vez, abordam-nos por terem a seu favor a capacidade de tirar proveito das diferenças espaciais criadas pelo desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo, em escala mundial e nacional<sup>129</sup>.

Deve-se ressaltar que tal “jogo” em nenhum momento pode se transformar em tensão, principalmente porque ambos se complementam, devendo esta ser medida em densidade. Sobre isso, é preciso ponderar que

As densidades técnicas e normativas que se somam ao território ao território são os meios com os quais estados e municípios travam guerra dos lugares ao mesmo tempo, as condições de competitividade das empresas, sobretudo, para que ambos atuam no âmbito oligopolista global. As densidades técnicas dizem respeito às obras de engenharia como terminais portuários, redes de energia elétrica, esgoto e água potável, rodovias, aeroportos, entre outros, que correspondem à produção de uma ortopedia territorial, apropriada as empresas e que são distribuídas de forma desigual no território nacional, apresentando espaços de densidade e rarefação. As densidades normativas do território correspondem às leis de mercado e às demais normas globais que “permitem uma construção mais agressiva e aperfeiçoada da ordem global”.<sup>130</sup>

A construção de um consenso em que o destino do município está sob a responsabilidade de todos, no entanto, implica a apropriação da cidade por interesses empresariais, sobretudo globais, e pressupõe a negação da política, do conflito, das classes sociais, da totalidade do espaço nacional e do papel ativo do Estado<sup>131</sup>. Esta visão privada de gestão do território é reforçada quando consultores que vendem esta

---

<sup>129</sup> KEATING, Michel. Regiones y Assuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. In: VIJERANI, T. (org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Educ, Unesp, Edusc, Fapesp, 2004.

<sup>130</sup> CATAIA, Márcio. Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro. 2001. 250f. Tese de doutorado apresentada a faculdade de filosofia, letras e ciências humanas, Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

<sup>131</sup> VEINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia (orgs.). *A cidade de pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

ideia consideram que *o caráter político, inerente a administração ou às organizações públicas, pode ser considerado como os maiores desafios a ser superado para uma aplicação adequada de planejamento estratégico.*<sup>132</sup> As cidades não se confundem com o governo local, embora este governo funcione como meio de pressão pública para promover os seus objetivos.

Entre as consequências territoriais da internacionalização econômica competitiva estão a maior complexidade da rede urbana e a consequente redefinição dos alicerces regionais. Dependendo da força das empresas e de seu peso na estrutura econômica, estas relações podem levar a uma fragilização dos laços regionais. Este processo está associado ao conceito de região polarizada, *centrada numa cidade ou numa rede ou sistema urbano de onde se difundem o poder de comando e a ação mobilizadora para o interior de uma área ou de uma zona de influência*<sup>133</sup>.

Neste cenário de complexidade, os estados e municípios brasileiros mais preparados correm em busca de um lugar no mercado e, assim, dão as costas ao resto do território. Isso representa, porém, um processo de desintegração do território, uma vez que seus subespaços, os arranjos produtivos locais, os distritos industriais, as infraestruturas logísticas e as renúncias fiscais claramente priorizam, nesse caso, a integração aos mercados internacionais.

O discurso do planejamento estratégico, as remodelações dos centros urbanos mais modernos do território, concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país, tendem a ser dadas pelas novas técnicas materiais e imateriais necessárias às atividades hegemônicas da economia, mas que conformam nosso cotidiano, criando dependências múltiplas para o indivíduo ou grupo e tornando difíceis a conquista e a preservação da identidade pessoal ou coletiva<sup>134</sup>. Uma alternativa possível poderia vir de uma perspectiva transescalar, em que a ação do Estado para dinamizar as economias locais e regionais respeitasse a diversidade encontrada no território, estimulando propostas que vêm de baixo para cima, mas as articulando numa política nacional.

A lógica até o momento definida no papel dos municípios passa integralmente pelo conteúdo da cooperação, principalmente em relação não só aos municípios, mas também aos atores que surgiram com o cenário da globalização econômica, a

---

<sup>132</sup> CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 45, p. 153-166, jul.1996.

<sup>133</sup> GEORGE, Pierre. *Os métodos da geografia*. São Paulo: Difusão Europeia do livro, 1972.

<sup>134</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1997.

descentralização política e integração regional. Ela tem diluído a linha divisória entre o nacional e o internacional. Esta tendência se explica, por um lado, pela dinâmica econômica internacional, em que os entes subnacionais assumem um papel cada vez mais importante como polos de competitividade e atratividade econômica. No entanto, os processos de descentralização política foram impulsionados, nas últimas décadas, pela transferência, em maior ou menor medida, de novas responsabilidades aos governos locais, frente às quais as administrações tiveram que buscar soluções alternativas<sup>135</sup>.

Como instâncias de governo mais próximas aos cidadãos, os governos locais têm maior potencial para oferecer possibilidades de produtividade e melhoria de integração, coesão social e oferta de serviços públicos, como educação, saúde e transporte. De uma perspectiva mais atual das relações internacionais, o regionalismo pode estar relacionado aos fenômenos políticos, econômicos e sociais baseados na territorialidade subnacional<sup>136</sup>. A gestão de políticas passa a ir além dos limites territoriais, obrigando os atores locais e regionais a atuar internacionalmente nas áreas que podem afetar sua jurisdição e interesse, perfurando, assim, as soberanias estatais e se inserindo na economia global e na rede política internacional.

Os governos locais e regionais adotam estratégias para solucionar suas demandas dentro do sistema internacional. Estas estratégias visam influenciar os governos nacionais, para que estes defendam internacionalmente seus interesses, ou atuar diretamente no cenário internacional, como atores políticos autônomos. As estratégias variam desde a participação em atividades de promoção econômica, processos de integração regional, promoção de redes de cidades, alianças e intercâmbios visando melhorar a capacidade técnica, até o fortalecimento da representação subnacional no sistema internacional<sup>137</sup>.

Muito embora o peso dos entes subnacionais não seja homogêneo entre os países que constituem a União Europeia, a participação subnacional em todas as suas formas – cidades, municípios, províncias, condados e regiões – na vida política comunitária se tornou uma realidade, seja essa participação vertical, isto é, entre os níveis nacional e

---

<sup>135</sup> SERRA, Ana Amélia Alvarez. *Cooperação descentralizada: o caso europeu*. São Paulo: Desatino, 2009, p. 74.

<sup>136</sup> HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al.(org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ/Unesp; Bauru: Edusc, 2004, p.77-104.

<sup>137</sup> SERRA, A. Op. cit., p. 75.

supranacional, seja entre os governos locais e regionais. Alguns fatores explicam essa tendência, entre os quais se podem destacar essas forças internas e externas, que promovem importantes alterações no entorno das cidades e das regiões, impulsionando sua atuação para além das fronteiras nacionais. Essas mudanças implicaram mais competição entre elas, mas, por outro lado, impulsionaram a cooperação. A cooperação necessária para a inserção no sistema internacional tem como objetivo final torná-lo mais competitivo<sup>138</sup> (binômio cooperação e competição).

Nesta visão, os entes subnacionais passaram a adotar cada vez mais estratégias de cooperação regional, de modo a fazer frente aos novos problemas que lhe afetam, por sua condição de governo local, ou devido às características específicas de cada um deles. No exemplo europeu, o processo de integração iniciado com o tratado de Roma, em 1957, favoreceu substancialmente o dinamismo dos atores subnacionais no continente. Assim, observa-se que

A participação nos processos de integração é um dos principais fatores que alimentam a atividade internacional das autoridades subestatais, criando bases sobre as quais vão se organizar a aportar recursos, estabelecer plataformas de cooperação técnica e política e desenvolver estratégias individuais e coletivas muitas vezes por meio de associação de redes<sup>139</sup>.

O contexto destas experiências da perspectiva europeia descrita até o momento nesta pesquisa traça um panorama de cooperação descentralizada, e a escolha deste ambiente se deve à crescente constatação do dinamismo dos atores locais e regionais no continente europeu. É fato que algumas destas cidades da Europa, em todas as suas formas e sistemas políticos, atuam de modo ativo para além dos seus limites territoriais, relacionando-se diretamente, de maneira horizontal, e vertical, com as esferas supranacional e internacional<sup>140</sup>.

A integração e descentralização são forças importantes, que promovem alterações no entorno das cidades e das regiões, impulsionando sua atuação para além

---

<sup>138</sup> Tradução livre do original: “El binômio competência – Cooperación es uno de los elementos que marcan las relaciones (...) La cooperación, necesaria para insertarse en un sistema internacional, tiene como objetivo último la mejora de la competitividad”

<sup>139</sup> SANCHES, Javier. Redes Subestatales e integración en La Unión Europea y América Latina. *Observatório de Cooperação Descentralizada Unión Europea-América Latina*, Montevideo. UE-AL, 2008. Pag. 180-211.

<sup>140</sup> SERRA, A. Op. cit., p.92.

das fronteiras nacionais. Essas mudanças implicaram mais competição entre elas, mas, por outro lado, impulsionaram mecanismos de cooperação. O binômio cooperação-competição é um dos elementos que marcam as relações<sup>141</sup>, sendo a cooperação necessária para a inserção no sistema internacional, que tem como objetivo final tornar-se competitivo.

Os entes subnacionais passaram a adotar cada vez mais estratégias de cooperação regional, de modo a fazer frente aos novos problemas que lhes afetam por sua condição de governo local ou devido às características específicas de cada um deles. No exemplo da União Europeia, o processo de integração foi iniciado com o Tratado de Roma em 1957, que favoreceu o dinamismo dos atores subnacionais no continente<sup>142</sup>, estabelecendo que

A participação nos processos de integração é um dos principais fatores que alimentam a atividade internacional das autoridades subestatais, criando as bases sobre as quais vão se organizar e aportar recursos, estabelecer plataformas de cooperação técnica e política e desenvolver estratégias individuais e coletivas muitas vezes por meio de associações de redes<sup>143</sup>.

Os interesses destes novos atores não são homogêneos e pressupõem certo nível de disputa entre as diversas posições, que, no caso, não afasta os obstáculos práticos da cooperação descentralizada, principalmente no que se refere aos aspectos legais e financeiros. Cabe destacar, ainda, o desafio que se apresenta, de elaborar um marco conceitual mais preciso destas ações, muitas vezes confundidas com a cooperação para o desenvolvimento. Neste sentido, o conceito prático da cooperação é um movimento relevante e precisa ser utilizado, sobretudo, para superar certas imprecisões técnicas resultantes da sua diversidade de marcos normativos e interpretações. Logo, a cooperação descentralizada está centrada nos “princípios da multilateralidade e interesses mútuos e parcerias”, tudo isso baseado na própria especificidade do âmbito de concorrência e das experiências dos governos locais<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> BORJA, Jodi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: La gestión de las ciudades em la era de la información*. Madri: Taurus Pensamiento, 1997.

<sup>142</sup> SERRA, A. Op. cit., p.93.

<sup>143</sup> SANCHES, Javier. Op. cit., p.180-211.

<sup>144</sup> ROMERO, Maria Del Huerto; GODINES, Zunica; MANUEL, Victor (eds.). *Tejiendo lazos territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea*. Valparaiso: Litografía Garín, 2004.

## 2.6 Aspectos jurídicos da paradiplomacia: legitimidade constitucional dos municípios

O exercício da paradiplomacia reflete as motivações e estruturas de oportunidade de cada região. Sua ideia geral está vinculada à possibilidade de entes subnacionais (províncias, regiões, estados e cidades) elaborarem uma política externa própria, atuando nas relações internacionais, com ou sem auxílio do poder central<sup>145</sup>.

Não é possível desvincular a paradiplomacia das experiências da globalização, que, apesar da promessa neoliberal de crescimento econômico, aumentou a concentração de renda, o desemprego, o trabalho informal, a pobreza e a demanda por assistência social, ao passo que os recursos designados para assegurá-los são diminuídos em função de mecanismos políticos que estabelecem constitucionalmente a desigualdade social nos países em desenvolvimento<sup>146</sup>. O Brasil é um exemplo disto, vez que a federação brasileira é um arranjo complexo, em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferenças de força e com motivações diversas, produzindo resultados variados<sup>147</sup>.

Essa complexidade remete à distribuição de competências entre a União e governos subnacionais, em que as áreas de saúde, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e educação para o trânsito são atribuições comuns aos três níveis de governo. Ao mesmo tempo, a proteção do meio ambiente e os recursos naturais, previdência social, organização da Polícia civil, entre outras, são atribuições concorrentes nos três níveis de governo, conforme apontam os dispositivos Constitucionais, artigos 23 e 24 da Constituição Federal do Brasil. Neste contexto os autores Márcia Abreu e Poema Querubim destacam:

Esse arranjo constitucional de estados, municípios vem suas responsabilidades atreladas a uma tributação fiscal, que, além de não promover a cooperação entre os entes federados, dissemina ainda mais a desigualdade de desenvolvimento e atração de investimento do setor privado.

---

<sup>145</sup> BRIGAGÃO, Carlos. Relações internacionais federativas do Brasil: Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

<sup>146</sup> JAKOBSEN, Kjeld. Municípios e Relações Internacionais. *Política externa*, v.13, n. 2, 2004.

<sup>147</sup> ALMEIDA, Maria Herminia de. Recentralizando a federação. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, 2005.

Embora a lei de responsabilidade fiscal busque ordenar o comportamento fiscal do governo em sistema federativo, é grande a complexidade a arrecadação e distribuição de verbas no Brasil. A guerra fiscal torna-se um meio de captação de investimentos para os atores subnacionais, que é em, muitos casos, por meio da isenção ou redução de impostos que empresas transnacionais transferem seus parques tecnológicos para regiões que as abriguem conforme seus interesses econômicos, o que supostamente alavancaria a economia da região em questão<sup>148</sup>.

A paradiplomacia brasileira surge como uma alternativa de compensação de atribuições, que em muitos casos não condizem com as realidades locais, nem colaboram para a promoção dela no âmbito internacional. Esse novo mecanismo de captação de recursos na esfera subnacional, seja por meio do setor privado, seja pelas redes de cidades, responde diretamente aos interesses dos estados e municípios. Desse modo, as leis nacionais estipularão se esses entes terão ou não liberdade de exercer essa atuação para além das fronteiras nacionais, devendo sempre se analisar o caso concreto. Na França, há limites explícitos à atuação dos municípios, pois qualquer tipo de acordo deve ser autorizado pelo governo central. Já no Canadá, as províncias podem firmar qualquer tipo de acordo internacional; todavia, o governo central não o reconhece como tratado efetivamente. Já na Bélgica, desde que ela possua relações diplomáticas com o Estado em questão, há uma permissão quase irrestrita às regiões de estabelecer tratados e acordos com qualquer outro Estado<sup>149</sup>.

Na realidade brasileira, e observando o federalismo atual, tem-se que a atuação paradiplomática por meio do Protocolo de Cooperação Regional e Fronteiriça passa a aceitar a participação e a autonomia dos governos estaduais e municipais no cenário internacional. O que se pode avaliar neste momento da pesquisa é que o cenário atual, em que os estados e municípios brasileiros se encontram inseridos, traz essa necessidade de captação de recursos no exterior para suprir carências nacionais cada vez mais frequentes. Uma das mais importantes saídas para esse impasse é a atuação paradiplomática, com a busca pela realização de projetos que solucionem problemas regionais específicos por meio de cooperação bilateral, multilateral em relações internacionais. É neste sentido que, da perspectiva de Castells, o que caracteriza nosso mundo é uma geografia de redes, em que cada nó não pode ser entendido sem sua

---

<sup>148</sup> ABREU, Marcel; QUERUBIN, Poema. *A cidade de São Paulo e o paradoxo da paradiplomacia*. São Paulo: Desatino, 2009, p. 156.

<sup>149</sup> ABREU, Marcela; QUERUBIN, Poema. Op. cit., p. 157.

conexão à rede. Por isso, aquele município que vivenciar a experiência das relações internacionais estará em rede<sup>150</sup>.

O aspecto jurídico dessas experiências traz, além da prática da paradiplomacia dos entes subnacionais, como estados membros e municípios, também a demonstração de que este fenômeno não está adstrito a entidades federadas dotadas de personalidade jurídica. É cada vez mais comum no atual cenário que órgãos integrantes da Administração Pública brasileira celebrem atos internacionais com atores estrangeiros. De fato, órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, bem como o próprio Executivo, têm assumido a condução de alguns projetos internacionais por conta própria<sup>151</sup>.

Esta visão ainda é compartilhada por Carlos Alberto de Simões Tomaz, por exemplo, que sugere a existência de atividades paradiplomáticas exercidas por órgãos do Poder Judiciário. Em regra, a decisão política judiciária tomada num estado para surtir efeito noutro pressupõe que ela passe pelo crivo do órgão central da organização judiciária do segundo Estado. De fato, há toda uma atividade diplomática exercida pelo governo central, sob os cuidados da sua chancelaria, mas ela se volta ao declarado escopo de ensejar a manifestação política do Judiciário. No ordenamento jurídico brasileiro, a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias cabe ao Superior Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 105, I, *f*, da Constituição da República<sup>152</sup>.

Outro exemplo da paradiplomacia está no Ministério Público, donde há uma série de atos internacionais que vêm sendo firmados, à primeira vista, à margem da legalização estrita, por não se observar a participação de autoridades do poder central ou representantes do governo e, ainda, por tal órgão não ter personalidade jurídica para estabelecer relações internacionais. De fato, foi firmado um memorando de entendimento celebrado entre os Ministérios Públicos do Brasil e do Paraguai, com vistas ao estabelecimento de um intercâmbio de ambas as instituições e de programas de capacitação. Parte do ato internacional ficou assim fundamentado:

---

<sup>150</sup> FERREIRA, João S.W. São Paulo: o mito da cidade global. 2003. 336f. Tese (Doutorado em Estruturas ambientais Urbanas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

<sup>151</sup> BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. *Paradiplomacia & entes não centrais no Cenário Internacional*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 102.

<sup>152</sup> TOMAS, Carlos Alberto de Simões. *Alopoiese das relações internacionais: validação de procedimentos extradogmáticos em decorrência dos novos paradigmas nas concepções de direito e soberania*. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2005, p. 109-113.

Tendo em conta as normas constitucionais, os fundamentos de direito interno, a imperativa submissão as regras dos acordos multilaterais e bilaterais vigentes, assim como o respeito aos princípios do Direito Internacional: Amparados nas disposições do *acuerdo para incentivar La cooperación y asistencia legal mutua entre los miembros de La asociación Iberoamericana de Ministérios Públicos. Assinado em Quito, Equador em 05.12.2003, no âmbito da assembléa Extraordinária da Associação Ibero Americana de Ministérios Públicos*, e na possibilidade jurídica de propiciar o contato direto e permanente entre as autoridades signatárias<sup>153</sup>.

O Ministério Público, tanto na esfera da União quanto na dos Estados federados, não possui personalidade jurídica própria, *quicá* capacidade para assumir por conta própria compromissos internacionais. Ao se admitir a existência de acordos de cooperação dessa natureza, estar-se-ia, na verdade, admitindo por vias transversas atividades paradiplomáticas no âmbito do *parquet*. O que se verifica é que não importa a natureza jurídica da relação internacional, mas, sim, os aspectos que vincularam o organismo nacional com esferas públicas e ou privadas no âmbito internacional.

O objeto central da discussão da aplicabilidade jurídica da paradiplomacia não está no aspecto puramente constitucional, e, sim, na formalização supra legal. Por isso, ao contrário de algumas federações estrangeiras, tais como Argentina, Alemanha, Áustria e Suíça, que criaram bases institucionais em suas legislações para a atuação internacional dos entes subnacionais no ordenamento jurídico, salvo na Constituição Federal, não existem competências bem definidas e fundamentação suprallegal para amparar com precisão a atuação paradiplomática dos entes federativos nacionais. José Vicente da Silva Lessa sustenta que a percepção que os atores paradiplomáticos tem dos próprios atos que firmam é de uma suposta legalidade. Em suas palavras,

Na ausência de uma lei federal que confira as unidades federadas brasileiras a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de serem acatados por uma 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. Constituiu, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política. O termo acordo, deslocado do contexto jurídico formal

---

<sup>153</sup> BRANCO, A. Op. cit., p.106.

normativo, encontra-se com sua acepção mais ampla de entendimento, compromisso moral, ou pacto de cavalheiros. A necessidade de autorização federal mediante plenos poderes, ou de aprovação da Assembléia legislativa, ainda que fossem algum tipo de participação das Assembléias Estaduais, não chegaria a ser notada senão pela expressão de “excesso de formalismo” facilmente assimilável ao comportamento de uma tecnoburocracia estatal centralizadora<sup>154</sup>.

Conforme já demonstrado, a Constituição da República não prevê a possibilidade de relacionamento externo de suas unidades federadas, e, sim, pela autonomia dos seus entes. O artigo 21, inciso I, dispõe que é da competência da União *manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais*. No entanto, é de se supor que o relacionamento que aqui se propõe regular não se estabeleceria entre as unidades federadas brasileiras com “Estados” estrangeiros, mas com subunidades político-administrativas situadas no interior de um Estado estrangeiro.

Não se trataria, portanto, de um relacionamento entre entidades soberanas, mas entre unidades administrativas do mesmo nível. Neste sentido, tem-se que tais “convênios internacionais” muito se assemelhariam ao Direito Administrativo. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho<sup>155</sup> conceitua o instituto no seu ramo de estudo como sendo *ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público*. *Tais convênios administrativos possuem como elemento fundamental a cooperação, haja vista que os celebrantes não são opostos, pelo contrário, são paralelos e comuns*. Dessa forma, uma comparação entre dois institutos poderia dar mais respaldo e legitimidade aos convênios internacionais.

Não se pode abrir mão da possibilidade de se incluir este tema em um instrumento normativo destinado a regulamentar a celebração de tratados no ordenamento jurídico brasileiro. Esta regulamentação é necessária para dotar as relações exteriores das unidades federadas de segurança jurídica suficiente, a respaldar os compromissos assumidos e potencializar os benefícios que elas possam proporcionar.

---

<sup>154</sup> LESSA, José Vicente da Silva. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais*. Brasília: MRE, 2002, p. 84 (XVIL, Curso de Altos Estudos).

<sup>155</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 196.

Por isso, ressalta-se que, como há a exigência do Ministério das Relações Exteriores de aprovar estas negociações, ele poderá assegurar que os convênios celebrados pelas unidades subnacionais não sejam incompatíveis com o ordenamento jurídico pátrio, nem estejam em desfavor com a política externa brasileira. Neste sentido, há que se ressaltar que, não sendo possível, ainda, qualificar as unidades federadas como sujeito de direito internacional público, os convênios firmados por elas com unidades estrangeiras não pertencerão ao ordenamento jurídico internacional, não podendo obrigá-las, nem ao Estado brasileiro, no plano internacional.

Assim sendo, Álvaro Chagas Castelo Branco<sup>156</sup> aduz que as disposições contidas no parágrafo 1º e 2º do artigo 12 do instrumento jurídico a ser proposto define de forma clara quais seriam as esferas jurídicas dos convênios firmados no plano da paradiplomacia: a lei estadual ou municipal da unidade federada correspondente. Uma vez determinada a competência legal dessa unidade sobre o tema regulado por convênio e sua adequação à lei federal e aos objetivos da política externa brasileira, a unidade federada que celebrar acordos e ou convênios internacionais com o governos subnacionais deve incorporar esse compromisso à sua ordem jurídica local.

Esta limitação à participação internacional dos municípios brasileiros, sobretudo com a alegação da impossibilidade de controle do ente central, segundo Álvaro Chagas Castelo Branco, não poderia ser entendida como uma mácula ao princípio da isonomia, haja vista a previsão de idêntica “discriminação” no controle de constitucionalidade das leis. De fato, nos termos do artigo 102, inciso I, letra “a”, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento apenas das ações direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo Estadual e ou Federal. Não há possibilidade, salvo nas disposições das ADPF de controle de constitucionalidade, na modalidade concentrada, das leis ou atos normativos municipais.

Ao tratar do referido controle de constitucionalidade, ressalta que a falta de capacidade do município brasileiro de impugnar suas próprias leis por lesão à Constituição Federal é uma omissão derivada de imperativos práticos, uma vez que jamais haveria possibilidade do Supremo Tribunal Federal, com todas as suas incumbências, apreciar ações desta natureza envolvendo a enormidade de municípios já citada. Destaca ainda que embora trate de uma regulamentação de atividade paradiplomática em nível infraconstitucional, já restou demonstrado que em ordenamento jurídico alienígena, como a

---

<sup>156</sup> BRANCO, Álvaro Chagas Castelo, Op cit., p.111.

federação Russa, a possibilidade dos entes não centrais nas relações exteriores foi materializada através de uma legislação infraconstitucional<sup>157</sup>.

O que se depreende até aqui é que a forma mais adequada e condizente nas relações internacionais com os municípios é formalizar proposta legislativa que acolha estas variáveis mencionadas. Das experiências legislativas tocantes a esta formalização, são trazidos os preceitos do projeto de lei do Senado n. 98, que, concluiu-se na pesquisa, foi o projeto que mais se aproximou das tendências do cenário da paradiplomacia. É importante trazer algumas experiências neste momento do cronograma legislativo do projeto de lei que acolheria as pretensões dos entes não centrais. Portanto, além da proposta legislativa citada acima com o objetivo de institucionalizar de forma definitiva as ações internacionais dos municípios no país, abrem-se novos nichos de oportunidade para o desenvolvimento econômico e social da federação.

Nesta experiência, o Deputado Federal André Costa apresentou ao Congresso Nacional a proposta de emenda a Constituição (PEC) 475/05, a chamada PEC da Paradiplomacia, que acrescenta um parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal, para permitir que Estados Federados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros<sup>158</sup>. A proposta visava acrescentar o parágrafo 2º ao artigo 23 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Os Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante previa autorização da União, observado o art. 49 e na forma da lei.

Ela não foi acolhida, no entanto, em seu voto, o relator alegou que se promovia a subversão da ordem federativa ao se restringir a autonomia estatal inscrita no artigo 18 da Constituição da República. Ele assim deixou consignado:

---

<sup>157</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 512.

<sup>158</sup> Apesar de todo esforço do parlamentar, no dia 18.04.2006, em sede da Comissão de Constituição, Justiça e cidadania da Câmara dos Deputados, o parecer do Relator Ney Lopes (PFL/RN) opinou pela inadmissibilidade da proposta.

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 ao texto constitucional. DISCORDO, Nada há no texto constitucional que impeça que Estados, Municípios, Distrito Federal 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 caso onde o legislador deliberou restringir (artigo 52, V); b) o próprio conjunto de competência atribuída aos entes estatais pela Constituição Federal. 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, 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. É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional. Estados, Municípios, Distrito Federal podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações não governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal ( O país, a província, o Departamento, o condado etc...). Para a pratica de tais atos, os entes estatais não precisam de autorização da União como sugerido na Proposta. Autorizar, neste caso, é exceder o poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desde poder (um deles é a autorização do Senado Federal para operações financeiras, já indicada)<sup>159</sup>.

Cabe recordar, aqui, que, no Brasil, os Estado membros, o Distrito Federal e os municípios podem celebrar tratados de financiamento, desde que tenham o aval do Senado Federal. Porém, tem que se ressaltar que tais acordos de cunho financeiro, embora possam ser celebrados e revestidos de certa técnica de tratados, não poderiam ser interpretados e entendidos como tal pela falta de identidade jurídica dos institutos. A posição firmada por Álvaro Chagas Castelo Branco<sup>160</sup> é meridianamente clara no sentido de que a Constituição Federal concentrou no ente central brasileiro a condução das relações externas do país.

Ao contrário do que restou registrado no parecer, no atual ordenamento jurídico brasileiro não existem competências definidas, nem reconhecimento legal para as ações internacionais de estados federados e municípios. O que se buscou com esta proposta de emenda constitucional nada mais foi do que autorizar expressamente essas atividades no

---

<sup>159</sup> BRASIL. Constituição (1988). Projeto de Emenda à Constituição 475, de 2005. Brasília. CCJ. 2006. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/388392.htm>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

<sup>160</sup> BRANCO, A. Op. cit., p.114.

âmbito do Pacto Federativo, com permissão às unidades federadas brasileiras de celebrarem convênios e acordos internacionais.

O autor ainda destaca ainda que a proposta de alteração constitucional teve o cuidado, inclusive, de expressar a preocupação de que esta nova política externa deveria ser conduzida em estreita coordenação com a União, provavelmente com atribuições a cargo do Ministério das Relações Exteriores. Considerando que caberia ao ente central a condução dos interesses nacionais ou globais no cenário internacional, formulando e implementando a política externa do país, restaria aos demais entes federados subnacionais o desenvolvimento das iniciativas externas pontuais – em saúde, educação, promoção cultural e científica, proteção ao meio ambiente, habitação, saneamento e combate a pobreza –, sendo estas matérias de atuação profissional precípua.

Por fim, depreende que a primeira (PL 98 do SF) proposta de regulamentação da incorporação dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro pecou por falta de ousadia ao perder a oportunidade de dar legitimidade ou até mesmo proibir a paradiplomacia expressamente. A segunda proposta (EC 475/05), que tratou especificamente da matéria, não foi analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Mais uma oportunidade acabou por passar em branco, e o fenômeno da paradiplomacia continua crescendo à margem de uma estrita legalidade.

Os argumentos do autor são plausíveis, mas o fundamento constitucional utilizado pelo Deputado Ney Lopes no seu parecer acolhe a exegese dos artigos 18 c/c 30 e 52, V, da Constituição Federal. Nota-se que estes artigos são de aplicação imediata, não havendo no seu conteúdo nenhuma menção programática, nem que necessitaria de lei federal que regulamentasse aqueles fundamentos constitucionais. Álvaro Castelo Branco apresenta reflete que o Município tem sua autonomia como ente federado totalmente limitada à órbita do ente central. Não parece ser isso que o legislador originário quis instituir quando estabeleceu de forma clara no artigo 18 da Constituição Federal a autonomia dos entes Estado, Município e Distrito Federal.

Estas posições encontram várias correntes, sendo importante também trazer a posição de José Vicente da Silva Lessa<sup>161</sup>, que entende que a possibilidade de delegar capacidade de praticar atos internacionais às unidades federadas, mediante eventual

---

<sup>161</sup> LESSA, José Vicente da Silva. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais*. Brasília: MRE, 2002, p.99. (XVII Curso de Altos Estudos).

emenda constitucional, poderia trazer dificuldades doutrinárias intransponíveis. Nessa mesma linha, Tatiana Prazeres<sup>162</sup> argumenta que, sendo a Federação um núcleo material irreduzível da Constituição Federal e a atuação externa do Estado um dos principais elementos distintivos da federação, ação paradiplomática *estaria solapando as bases do federalismo e instituindo ainda que sub-repticiamente a confederação*.

Nesta visão, ambos os autores citados entendem que um projeto de Emenda Constitucional que propusesse a extensão da capacidade de celebrar tratados aos estados conspiraria contra a forma federativa do Estado brasileiro. Por isso, ela não poderia sequer ser objeto de deliberação, tendo em vista o estabelecido no artigo 60 parágrafo 4º, inciso I da Constituição da República.

Fazendo um cotejo do posicionamento dos dois autores citados e levando em consideração o que se depreende do posicionamento de Álvaro Chagas Castelo Branco<sup>163</sup>, chega-se à conclusão de que esses posicionamentos devem ser entendidos com ressalvas, para não se cometer nenhum equívoco. Pode-se entender que a proposta de Emenda Constitucional com esse conteúdo, em vez de enfraquecer a federação brasileira, fortalece-a, na medida em que fortalece a atuação dos governos não centrais voltadas às políticas locais e regionais para a realização da competência material comum estabelecida pela própria Constituição da República. Além disso, poder-se-ia compreender que a questão normativa estaria em completa consonância com o ente central, o que democratiza e fortalece a expansão do poder ascendente.

Identifica-se, portanto, que a falta de institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro não inibe por completo a atuação internacional dos entes subnacionais. José Vicente da Silva Lessa<sup>164</sup> destaca que há exemplos de iniciativa estadual plenamente amparada pelos requisitos constitucionais para a celebração de tratados. O autor menciona, além do Protocolo 23 (regional fronteiro), o Programa de Integração Econômica entre Brasil e Argentina. Este instrumento visava o desenvolvimento de projetos tecnológicos. Com ele, o governo federal conferiu ao Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da sua Secretaria de Ciência e Tecnologia,

---

<sup>162</sup> PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Federalismo e relações internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo*. São José. 2000. 105f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São José, 2000.

<sup>163</sup> BRANCO, A. Op. cit., p.116.

<sup>164</sup> LESSA, J. Op. cit.,.

a coordenação brasileira do ajuste, enquanto o Governo Argentino conferia a mesma capacidade à Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência.

Esta pesquisa também identificou que, ao se estudar a prática da paradiplomacia no México<sup>165</sup>, pode-se perceber que vários autores creditam a possibilidade de entes subnacionais celebrarem atos internacionais àquilo que entendem como “tratado marco”. Tais tratados, subscritos por órgãos centrais dos entes não centrais e cujo conteúdo diz respeito às mais diversas matérias, outorgam proteção normativa aos atos posteriormente celebrados pelas entidades subnacionais, com a garantia subjacente dos Estados-partes.

Os exemplos dados nesta pesquisa têm o condão de mostrar que a atuação externa dos entes subnacionais pode se desenvolver dentro do marco constitucional e conformar instrumentos normativos efetivos, mediante a celebração de atos entre pessoas de direito internacional público legalmente habilitadas para tanto. Desta forma, mesmo sem uma formalização efetiva da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, as Unidades Federadas podem concluir entendimentos formais com unidades ou governos estrangeiros.

Ainda no que toca a este aspecto jurídico, pode-se aferir que a participação dos entes não centrais no processo de globalização, sobretudo quando se destaca a criação dos blocos regionais, não pode ser desprezada. Essa sua importância leva à conclusão de que a participação dos governos locais e regionais no cenário internacional é condição irreversível.

O crescimento desta participação não tem sido acompanhado<sup>166</sup> de respaldo jurídico. De fato, salvo raras exceções, a inserção internacional dos entes não centrais na política exterior vem sendo levada a cabo sob uma aparente ilegalidade, haja vista a falta de uma previsão normativa para tanto. Essa falta de previsão gera uma inegável insegurança jurídica. Pode-se afirmar que apenas os Estados soberanos e as organizações internacionais são considerados pessoas jurídicas de direito internacional, embora caiba não olvidar a incipiente doutrina que nega sua exclusividade a essas duas entidades no cenário internacional.

---

<sup>165</sup> BRANCO, A. Op. cit., p.116.

<sup>166</sup> BRANCO, A. Op. cit., p.116.

Nota-se que, a partir desta observação do cenário internacional, onde é nítido o aumento das relações econômicas e políticas internacionais entre os entes não centrais, o estudo da paradiplomacia constitui um importante passo para afirmar a legitimidade dessa nova realidade. Para chegar a esta situação, é necessário percorrer um longo caminho, que, dentro desta pesquisa, trouxe à estrutura do federalismo. Logo, fica claro que o modelo tradicional de divisão de competências entre entes federados, com a legitimação do monopólio do ente central sobre as relações internacionais, não vem atendendo aos desafios da nova realidade do cenário internacional.

O aparecimento de modelos institucionalizados de paradiplomacia reforça a ideia de que a inserção internacional dos entes subnacionais já é uma realidade que não pode ser deixada à margem da legalidade. Alguns estados federados de países desenvolvidos inclusive possuem economia e relações comerciais muito mais expressivas que vários Estados soberanos, e esta inserção não pode ser ignorada.

A proposta deste capítulo foi trazer a reflexão de que as lacunas existentes, tanto no ordenamento jurídico interno quanto no internacional, com relação à participação dos entes não centrais na política exterior necessitam urgentemente de regulamentação. Regulá-la é importante não só para o incremento das relações exteriores dos entes subnacionais, mas também para a segurança dos negócios jurídicos efetuados.

No ordenamento jurídico pátrio, a omissão legislativa pode ser superada, ainda que de forma não inteiramente satisfatória, por intermédio do projeto de Lei Complementar 98 de 2006, que dispõe sobre a aplicação de normas internacionais e dá outras providências. De fato, as regras e princípios insculpidos no projeto normativo refletem alguns dos modernos posicionamentos da doutrina sobre a matéria, principalmente com a expressa possibilidade de inserção internacional de estados membros e municípios através de convênios internacionais.

Destaca-se, todavia, que a proposta de ato normativo citada mostra um extremo cuidado na divisão das competências constitucionais e com o Pacto Federativo brasileiro, diante da previsão da impossibilidade de os entes da federação celebrarem tratados. Neste contexto, a participação ativa do Ministério das Relações Exteriores nos convênios internacionais revela-se um importante mecanismo de fiscalização dos interesses da União e das normas constitucionais, no caso de desvio da atribuição no ente não central.

Ainda dentro desta reflexão, é importante lembrar que a inserção dos municípios no cenário internacional justifica uma atenção maior para o tema. Atualmente existem mais de cinco mil e quinhentos municípios, o que apresenta um risco à fiscalização de atividades para diplomáticas pelo Ministério das Relações Exteriores da maneira proposta. Devem ser criados mecanismos que, ao mesmo tempo, limitem, mas não impeçam, os municípios em sua inserção internacional. Portanto, os aspectos jurídicos levam a considerar que, sem uma forma institucionalizada da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, os entes não centrais ainda podem concluir entendimentos formais com unidades ou governos estrangeiros.

## **CAPÍTULO 3 - POTENCIALIDADES E RISCOS DA PARADIPLOMACIA**

### 3.1 Potencialidades

No capítulo anterior, a pesquisa trouxe algumas reflexões e experiências sobre a legitimidade constitucional da paradiplomacia, observando o posicionamento doutrinário das limitações desta formalização. Também se explicitou, contudo que, apesar da autonomia prevista no artigo 18 da Constituição Federal, deve haver uma regulamentação formal legislativa para a sua efetivação no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, o debate ocorre em um momento em que, para explorar as potencialidades da atuação internacional dos entes subnacionais, necessariamente se deve atentar para os parâmetros jurídicos que poderão respaldar ou não estas relações internacionais. A questão em discussão envolve, necessariamente, duas correntes, quais sejam, a que entende que, atualmente, a Constituição da República permite a imediata possibilidade do ente não central de efetivar atos internacionais, ainda que sem regulamentação, que é objeto do parecer do Deputado Federal e relator do PLC (475/05). A segunda corrente já sustenta que a autonomia dos entes subnacionais não é efetiva. Nessa corrente, entende-se que a previsão constitucional deve ser objeto de regulamentação, possibilitando que os atos internacionais dos entes subnacionais passem pelo crivo da União por intermédio do Ministério das Relações Exteriores.

Pois bem, sabe-se que, no direito, a questão da abordagem teórica é uma marca independentemente da corrente a ser seguida. A construção do tema proposto passa por várias camadas de entendimento e de reflexão, tanto na esfera formal, constitucional, quanto na de aplicação. Ao se provocar, na pesquisa, a efetividade da ação da Paradiplomacia, é necessário, então, trazer ao conteúdo do trabalho os pontos fortes da aplicação deste fenômeno no cenário atual e procurar entender em que os atores podem se segurar neste contexto, com destaque para os municípios. O primeiro aspecto sobre o qual se refletir neste momento da dissertação é a capacidade do ente subnacional de se estabelecer formalmente no cenário internacional.

Quando se trata de dispor sobre a segurança dos entes não centrais de estabelecer relações internacionais, tomada a sua inserção como uma oportunidade de buscar incrementar sua condição de ente público, é inevitável que este respaldo esteja vinculado à celebração de tratados. Na pesquisa realizada em quatro Prefeituras do Sul de Minas Gerais, pode-se verificar, pelo questionário apresentado anexo, que nenhuma delas firmou qualquer ato solene importante. Nota-se, que, por se tratar de ato solene, o seu aperfeiçoamento requer a observância das formalidades distintas e sucessivas. São quatro as fases de incorporação do ato solene denominado tratado: a) negociação diplomática preliminar; b) assinatura ou adoção pelo Poder Executivo; c) aprovação parlamentar; d) ratificação ou adesão do texto normativo, seguida da troca ou depósito dos instrumentos convencionais. No Brasil, após sua ratificação, o tratado deve ser promulgado por decreto do Presidente da República e publicado no Diário Oficial<sup>167</sup>.

Portanto, quanto às unidades federadas componentes dos Estados compostos, a capacidade de celebrar tratados depende da forma ou natureza do Estado composto, ou, antes, do grau de soberania conservada pelas unidades. A capacidade dos Estados semi-soberanos ou não autônomos depende da convenção que os prende aos respectivos Estados protetores ou administradores<sup>168</sup>.

De outro lado, há entendimentos de que os Estados Federados também podem ter o direito de celebrar tratados, bastando apenas que o direito interno assim o preveja, o que é raro no direito internacional<sup>169</sup>. Por outro lado, verifica-se que a participação de entes não centrais em atos internacionais deve ser avaliada sob dois aspectos: o da capacidade do ente de celebrar tratados e o da vinculação de um sujeito pelo tratado. Como ponderam N. Q. Dinh, P. Daillier e A. Pellet,

No que respeita ao primeiro ponto, o direito Internacional remete ao direito interno: uma instituição descentralizada pode concluir um tratado se esta capacidade lhe for reconhecida pelo direito constitucional do Estado de que depende, entendendo-se que os outros Estados nunca serão obrigados a concluir um tratado com tal entidade mas são livres para fazer. A questão da

---

<sup>167</sup> Para o Supremo Tribunal Federal, os tratados somente adquirem vigência na ordem jurídica interna após sua publicação e promulgação no Brasil.. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Carta Rogatória 8.729, Rep. Argentina 04.05.1998. Rel. Min. Celso de Melo j. 17.06.1998 Diário de Justiça da União – Brasília 10.8.2000. p. 34.

<sup>168</sup> ACCIOLY, Hidelbrando. Tratado de direito internacional público. Rio de Janeiro: MRE, 1956, p.560-561.

<sup>169</sup> MELO, Celso de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.202.

imputação do tratado concluído por uma entidade descentralizada com um Estado estrangeiro é inteiramente diferente: a responsabilidade internacional do Estado de que depende a entidade co-contratante encontrar-se-ia comprometida em caso do respeito do compromisso, salvo se esta última tivesse manifestamente excedido as competências que lhe são reconhecidas em direito interno<sup>170</sup>.

Algumas Constituições de estados federados excluem qualquer possibilidade de celebração de atos internacionais por parte dos entes federados, como é o caso da Venezuela<sup>171</sup>. Outras como as da Suíça, Argentina e da extinta União Soviética, reconhecem expressamente o *jus tractatum* das entidades infraestatais<sup>172</sup>. Ao tratar da possibilidade de entes não centrais firmarem acordos internacionais no ordenamento pátrio, temos que:

O direito interno (Constituição) pode dar aos estados federados este direito, como ocorre na Suíça, na Alemanha e na Rússia. O governo federal no Brasil não será responsável se um estado membro da federação concluir um acordo sem ter ouvido o Poder Executivo Federal e nem seja aprovado pelo Senado. Os estados da federação norte-americana também podem concluir acordos, pelo menos é o que estabelece a Constituição, mas, na prática jamais o fizeram para não violar. *Treaty-making Power* do governo federal<sup>173</sup>.

A previsão constitucional anteriormente assinalada nesta pesquisa, qual seja, o art. 52, V, determina que compete privativamente ao Senado Federal (...) autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com base neste dispositivo, pode-se defender que os entes não centrais brasileiros têm capacidade para celebrar tratados da seguinte forma:

No Brasil, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios podem celebrar tratados de financiamento, desde que tenham aval do Senado Federal. Deve-se salientar que isso não ocorre em todos os Estados Federados, pois a lei federal Alemã concede a suas unidades uma capacidade contratual bem resumida em termos de relações internacionais, enquanto no

<sup>170</sup> PELET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Funenkain, fundação Calouste Gulbenkain, 2003, p. 193.

<sup>171</sup> “art. 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la república (...) 4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados convênios e acuerdos internacionales”.

<sup>172</sup> BRANCO, A. Op. cit., p. 32.

<sup>173</sup> MELO, Celso Albuquerque. Op. cit., p. 203.

EUA, por exemplo, há uma série de restrições constitucionais aos poderes dos Estados-membros<sup>174</sup>.

A pesquisa proposta tem a função de levantar questões e cotejar o posicionamento doutrinário acerca do tema. Por isso, não obstante o entendimento acima disposto e defendido tem-se que tais acordos de cunho financeiro, embora possam ser celebrados e revestidos da forma de tratado, não poderiam ser interpretados e aplicados como tal, sobretudo por lhes faltar tal identidade jurídica.

O que se nota nestas posições, especialmente em relação aos tratados, é que o seu modelo de celebração, tendo por base a capacidade exclusiva dos entes dotados de personalidade jurídica internacional, i.e., Estados soberanos e organizações internacionais, foi desenvolvido a partir de um modelo de federalismo assimétrico e tradicional, com concentração de vários poderes e prerrogativas nas mãos de um ente central. A utilidade desse modelo será colocada à prova, principalmente, pela globalização.

Neste sentido, a palavra globalização é relativamente recente no vocabulário econômico, jurídico e político. Ela certamente não era conhecida como um conceito significativo, independentemente do seu uso difuso e intermitente. Inclusive, já acolhendo este modelo discute-se a criação do desenvolvimento de uma espécie de direito internacional regional, voltado precipuamente para a consecução dos interesses de entes não centrais em diversos setores, sem a necessidade direta e às vezes burocrática de um ente central na conclusão dos negócios.<sup>175</sup>

O que se conclui nesta primeira visão das possibilidades dos municípios de firmarem relações internacionais é que, antes de adentrar nos aspectos práticos, dever-se-ia demonstrar o respaldo jurídico destas relações, para, aí sim, iniciar-se uma reflexão dos aspectos positivos da atuação dos governos subnacionais no cenário internacional e suas efetivas potencialidades. A ação internacional dos governos subnacionais deixou de ser vista como um fenômeno exótico, menor ou marginal, para se transformar num tema de interesse acadêmico. Diante disto, deve-se atentar-se para o potencial ativismo dos entes subnacionais no cenário internacional e, em particular, no continente sul-americano, sendo este movimento articulado com as prioridades da política externa do país, no esforço inclusive de consolidar o MERCOSUL e viabilizar

---

<sup>174</sup> SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional público*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p. 46.

<sup>175</sup> ROBERTSON. Roland. *Globalização: teoria social e cultural global*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 23.

uma maior integração de parcerias. Com isso se ampliaria a participação dos governos subnacionais nas diversas escalas do processo de integração regional<sup>176</sup>.

Por essa razão, assiste-se cada vez mais a participação de governos locais não centrais e regionais nas relações internacionais utilizando a paradiplomacia como veículo, do que é reflexo a multiplicação de protocolos de cooperação entre governos subnacionais de diferentes países, a multiplicação de protocolos de cooperação entre governos subnacionais e diferentes países e multiplicação de atividades específicas, como conferências, encontros, rodadas de negócios, missões técnicas, todas em geral vinculadas a diferentes formas de cooperação internacional entre atores e governos locais, seja no intuito de atrair investimentos externos e promover a visibilidade de seus territórios, seja pela troca de experiências em políticas públicas inovadoras, entre outras ações.

Para pensar sobre esta experiência, pode-se trazer o exemplo de municípios que se destacam pelo forte potencial de integração, como é o fórum binacional de Prefeitos Lindeiros do Lago de Itaipu Brasil-Paraguai, que reúne os municípios das margens do lado construído para a Usina, um símbolo de integração sul-americana. Esse fórum foi motivado, em grande medida, pelos municípios brasileiros e organizado no seu Conselho de Desenvolvimento<sup>177</sup>.

A aplicação da paradiplomacia, conforme se pode observar, traz oportunidades de integração, porque busca reunir forças políticas regionais visando mitigar dificuldades em comum apresentadas pelos entes subnacionais. Neste aspecto, a necessidade de articulação sobre os temas internacionais entre os entes da federação brasileira, no sentido de se aperfeiçoarem as iniciativas e garantir a segurança jurídica para estados e municípios de suas atividades nessa seara, ao mesmo tempo, requer o amadurecimento das questões no seio do governo federal e uma ação concreta do Estado brasileiro para que as ações pontuais, inconstantes e fragmentadas, deem lugar a uma política de Estado que compreenda seu papel estratégico e crie condições para que

---

<sup>176</sup> KLEIMAN, Alberto. A cooperação internacional federativa como política de estado: Cidades e Relações internacionais. São Paulo: Desatino, 2009.

<sup>177</sup> O conselho de desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao lago de Itaipu foi fundado em março de 1990. Entre outras vantagens, sua organização e governança também possibilita uma série de ações e iniciativas conjuntas para o desenvolvimento da região do lado brasileiro. A resolução 90/00, criava a Remi. Este ato inscrevia-se no processo de reestruturação dos órgãos dependentes do CMC e da Comissão de Comércio Exterior do MERCOSUL” assumida pelo Conselho do Mercado Comum em sua decisão 59/00, em 14 de dezembro de 2000, Florianópolis.

os governos subnacionais continuem atuando na esfera internacional, no intuito de fortalecer a federação e sua política externa.<sup>178</sup>

As capacidades nas quais os governos subnacionais adquirirem toda a potencialidade desejada e disponível, com destaque para as questões de desenvolvimento urbano, territorial e gestão, poderiam ser direcionadas para ações de cooperação internacional. Por isso, a criação de uma agenda de cooperação federativa internacional, em articulação com o governo federal e em parceria com a agência nacional de cooperação, poderia trazer benefícios mútuos para os três níveis de governo, reduzindo os custos de cooperação, em especial para os estados que têm o mesmo perfil do Brasil. Ela estimularia o desenvolvimento dos governos subnacionais em iniciativas de cooperação entre países em desenvolvimento.

A condição de precariedade jurídica e normativa dos acordos de cooperação firmado pelos governos subnacionais também deverá ser enfrentada num futuro próximo. A necessidade de que este tipo de ação seja formalizado e se consolide como atividade reconhecida pela comunidade internacional dependerá da articulação entre os atores subnacionais, e, destes, com Estado nacional brasileiro, do diálogo, da busca da construção de agendas políticas compartilhadas. O amadurecimento do debate e o crescente ganho de qualidade e consistência das iniciativas dos entes subnacionais no cenário internacional poderão conduzir a um novo patamar jurídico para a cooperação internacional federativa. Para tanto, trata-se de desenvolver uma visão estratégica da cooperação internacional, que supere a condição subordinada, centrada exclusivamente no acesso a recursos financeiros e ganhos imediatos, para uma nova posição que capte os desafios da globalização e fortaleça a postura que o Brasil assume, em sua condição de federação, como ator global<sup>179</sup>.

O aprimoramento da potencialidade da paradiplomacia também está diretamente vinculado à democratização como projeto de futuro. A cidade é, historicamente, um lugar privilegiado da democracia e do exercício da cidadania. O espaço urbano é o espaço político por excelência. É na cidade que a ação política começa, e é a partir dela que se universaliza. Ocorre que as cidades sofrem constantes ataques à sua autonomia e à luta pela construção do espaço público. Elas são cada vez mais desafiadas em sua capacidade de solucionar graves problemas sociais e estruturais. Embora a ação política

---

<sup>178</sup>KLEIMAN, Alberto. Op. cit., 2011.

<sup>179</sup> KLEIMAN, Alberto. *As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia- América Latina: O novo papel internacional dos governos locais*. 2004. 141f. Dissertação de mestrado – Prolan/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

nas cidades seja um importante ponto de partida deste processo, ela não é suficiente. As cidades não são ilhas<sup>180</sup>. Elas estão inseridas em estados nacionais, em um mundo globalizado pelo capitalismo, que, ao mesmo tempo em que interconecta, também exclui. A dinâmica da globalização capitalista vai fragmentar cada vez mais os territórios nacionais em ilhas de prosperidade, num oceano de grandes regiões excluídas. Neste contexto, pode-se dizer que

O capitalismo é, na essência, incompatível com a democracia. E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do “povo” entendido no estrito sentido do significado político. Não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definem as condições mais básicas da vida<sup>181</sup>.

As cidades podem se tornar espaço de reinvenção da democracia. E, neste sentido, refletindo ainda sobre a potencialidade da paradiplomacia, pode-se compartilhar a experiência do orçamento participativo, que tem sido adotado em diversas cidades brasileiras, latino-americanas e europeias nas últimas duas décadas e é um bom exemplo disso. Mais que um instrumento de controle de gestão pública local, o orçamento participativo, assim como inúmeras práticas inovadoras de democracia participativa que vêm surgindo em cidades ao redor do mundo, representa um mecanismo de construção da cidadania e politização da sociedade. Com práticas como esta, as comunidades e os grupos sociais, de um modo geral, apropriam-se do espaço onde vivem, superando sua situação de isolamento e alienação, e se transformando em sujeitos da sua história.

Esta forma de potencializar a democracia participativa, por intermédio da aliança de estratégias dos governos locais democráticos com os movimentos sociais, pode ser uma das rotas a percorrer para abrir o futuro de uma humanidade integrada e auto-emancipada, o que exige enfrentar a luta pela emancipação urbana. A mudança no território local e a integração dos povos só é possível a partir da vontade política e da ação política dos sujeitos, da construção de alianças e enlaces diversos entre eles, para a

---

<sup>180</sup> KLEIMAN, Alberto. Op. Cit..

<sup>181</sup> WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003.

conquista dos seus objetivos comuns. Porém, esta emancipação não é possível em uma só cidade. É preciso trabalhar em conjunto em nível internacional, pois isso permite reforçar a luta pelo desenvolvimento sustentável e o intercâmbio cultural, pelos direitos humanos, pela integração dos povos e por um novo sistema mundial<sup>182</sup>.

Neste seu uso em potencial, a cooperação dos entes subnacionais nas relações internacionais pode ser uma oportunidade importante, uma vez que:

A cidade é um campo de forças, é o lugar primordial da contradição com que sempre o mundo se debate hoje. Para as autoridades locais que atuam nas cidades com uma perspectiva internacionalista e pela integração dos povos e territórios, a cooperação internacional em rede é não só importante instrumento de solidariedade e de aumento de suas capacidades, mas também de defesa mútua em relação aos impactos da globalização planetária e de luta coletiva por uma mundialização alternativa<sup>183</sup>.

O socialismo em uma única cidade não é um conceito viável. No entanto, é evidente que nenhuma alternativa à forma contemporânea de globalização nos será apresentada a partir do alto. Ela terá de vir de dentro dos múltiplos espaços locais, ligados num movimento mais amplo<sup>184</sup>. Para se conquistar, dentro da perspectiva municipal, a emancipação em um mundo cada vez mais urbanizado e com características de metrópole, é inevitável uma nova hegemonia mundial, além de inovadoras formas de organização das cidades.

A conquista de objetivos ambiciosos e generosos na integração da população e a superação do déficit democrático tornam necessário criar algumas ferramentas e processos, como o método da democracia participativa e a integração estratégica dos municípios comprometidos com o pensamento crítico e os movimentos sociais, além da construção de frentes comuns com governos nacionais e progressistas. Desta forma, acredita-se que se poderá abrir caminhos para uma releitura da internacionalização entre os entes subnacionais.

---

<sup>182</sup> MANCUSO, Eduardo. O Futuro das redes de cidades. Cidades em relações internacionais. São Paulo: Desatino, 2011, p. 124.

<sup>183</sup> SANTOS, Milton. Quem está na frente é o povo. *Cadernos Le Monde Diplomatique*. Edição especial, n. 2, 2001.

<sup>184</sup> HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annblume, 2005.

O Cetem – Centro de Estudos Temáticos de Administração Pública Ltda., com sede em Florianópolis<sup>185</sup>, realizou no ano de 2014 um estudo das Relações Internacionais (RI) no Brasil. Segundo esse estudo, se há 40 anos os teóricos, em sua grande maioria, admitiam que apenas os governos centrais poderiam ser considerados atores globais, atualmente se observa a consolidação de um fenômeno chamado de “paradiplomacia”, ou seja, a atuação dos estados e municípios na esfera internacional ao lado da estrutura tradicional da diplomacia entre os países.

Toma-se como exemplo, a cidade de São Paulo para enumerar as diversas possibilidades que a paradiplomacia apresenta. Em março de 2013, o governo de São Paulo firmou um acordo com os Estados Unidos da América instituindo grupo de trabalho que desenvolve cerca de 30 projetos conjuntos. Nos meses subsequentes, foi negociado e estabelecido acordo similar com o Reino Unido, contemplando a cooperação em educação, comércio e investimento, meio ambiente, administração penitenciária, transparência e combate à corrupção<sup>186</sup>.

No mesmo ano, a prefeitura de São Paulo também inovou ao firmar parceria com a ONU (Organização das Nações Unidas) através da assinatura de um memorando de entendimento que buscará criar e ampliar instrumentos de atuação conjunta com o objetivo de favorecer o intercâmbio de experiências, práticas e políticas públicas nas diferentes áreas de atuação das Nações Unidas no Brasil. São Paulo ainda mantém acordos de cooperação bilateral com cidades-irmãs participam de redes de cidades e, através da sua Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, é representada em missões técnicas e eventos internacionais<sup>187</sup>.

A paradiplomacia pode envolver, então, o estabelecimento de acordos, com uma gama cada vez mais com a variada de atores, visando a parceria técnica ou financeira, a participação dos entes subnacionais em redes de cooperação e compartilhamento de boas práticas de gestão, a busca por investimentos internacionais e até mesmo a representação dos governos estaduais e municipais em foros globais tradicionalmente ocupados apenas pela chancelaria dos governos.

---

<sup>185</sup> O Cetem – Centro de Estudos Temáticos da Administração Pública (SC) é uma instituição que realiza cursos e eventos para área pública há 20 anos. Desde sua fundação em 1995, destacou-se por oferecer serviços em excelente qualidade com consultores especializados, que atuam em instituições públicas e possuem ampla experiência em suas áreas de atuação. Tem o compromisso de promover a atualização dos participantes e a troca de experiências em um ambiente propício ao estudo.

<sup>186</sup> CETEM, Op. Cit.

<sup>187</sup> CETEM, Op. Cit.

Em 2012, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizou sua “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, um levantamento que traça o perfil das prefeituras. Nesse levantamento, ele constatou que apenas 113 dos 5.565 municípios pesquisados mantêm estrutura específica para cooperação internacional. Cabe aqui a ressalva de que a pesquisa admitiu como “estrutura específica” desde secretarias com orçamento próprio até servidores responsáveis pela área, que acumulam “o tema com outras atividades”. Essa possibilidade dificulta um mapeamento fidedigno da situação, não por conta dos dados disponibilizados, mas em razão da falta de institucionalização refletida na pesquisa, mostrando que, das prefeituras consultadas nesta pesquisa, nenhuma tem estrutura própria de relação internacional.

Por que isso ocorre? Preocupação com o tamanho da máquina pública? Falta de entendimento do papel das Assessorias de Relações Internacionais e descontinuidade das gestões são alguns dos motivos. Nos últimos anos, constata-se a extinção de importantes Secretarias de Relações Internacionais de municípios de grande porte e comprovada vocação para atuarem como *global players*<sup>188</sup>. Esses retrocessos simbolizam um dos desafios que os gestores locais devem encontrar ao considerarem as vantagens e desvantagens da paradiplomacia: o desafio de pensar na sua atuação não como experimental, reativa ou oportunista (visando apenas a recompensa política imediata), e valorizar o planejamento, o estabelecimento de estratégias e a os recursos humanos com formação na área de Relações Internacionais.

O Rio Grande do Sul, assim como São Paulo, apresentou retrocessos nesse mesmo período, uma vez que os entes subnacionais podem desempenhar com capacidade e habilidade suas funções no âmbito externo, aproveitando a abertura existente para alcançar expressão internacional. O governo brasileiro, em reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelos órgãos de assessoramento internacional dos estados e municípios, buscou adequar-se a essa realidade, criando escritórios regionais de representação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e estabelecendo assessorias de assuntos federativos no Itamaraty e na Presidência com o objetivo de realizar a interlocução do governo federal com os governos locais<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> Literalmente significa "jogador global", um termo usado hoje em dia na era da globalização dos mercados, e muitas vezes com tom pejorativo, como designação dos atores principais do imenso cassino eletrônico em que o mundo se transformou.

<sup>189</sup> CETEM. Disponível em: <<http://redeparadiplomacia.com/2014/07/10/paradiplomacia-oportunidades-e-desafios/>>. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

A atuação dos entes subnacionais também deve levar em conta a máxima “pensar globalmente, agir localmente”. Para os gestores locais, isso significa investir nas vantagens competitivas do seu município ou estado, desenvolvendo ações internas que auxiliem a inserção da economia local nos fluxos globais de investimento, ações que não podem mais ficar restritas ao campo fiscal, devendo se estender às áreas da educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento científico e infraestrutura.

Cabe aos governos locais assumir as oportunidades e potencialidades da paradiplomacia. Como estrutura mais próxima do cidadão, cabe a eles o papel de vincular o local com o global, ao passo que a linha que separa assuntos internacionais e domésticos tem se tornado cada vez mais tênue, e o atual momento de projeção internacional que o Brasil vive deve ser aproveitado para estimular a parceria e a cooperação em prol do seu desenvolvimento.

### 3.2 Riscos

A proposta desta pesquisa também é demonstrar os fatores de risco da paradiplomacia, sobretudo quando se fala de relações internacionais tendo o município como ente federativo. Diante disso, e pensando em uma análise pedagógica destes fatores, esses riscos podem ser reunidos em dois gêneros, o jurídico-formal e o estrutural, com base na literatura e também na pesquisa *in loco* junto às Prefeituras que foram objeto desta pesquisa.

Do ponto de vista jurídico, com já salientado no corpo da pesquisa, identificou-se que tentou-se formalizar e oportunizar a efetivação da paradiplomacia no Brasil pelo menos em duas oportunidades: por intermédio do PLC 475/05 e do PL Senado Federal 098/96. Portanto, o que se pode concluir é que não há um instrumento jurídico formal que permite que os municípios celebrem tratados e traga segurança jurídica suficiente aos compromissos assumidos, maximizando os benefícios que o relacionamento externo pode proporcionar.

Nesta leitura e observando os ditames das propostas legislativas que não lograram êxito no Congresso Nacional, era preciso que os atos internacionais dos entes subnacionais passassem pela autorização prévia do Ministério das Relações Exteriores, servindo de filtro para se assegurar de que estes atos não eram incompatíveis com o

ordenamento jurídico brasileiro e outros compromissos assumidos pela chancelaria brasileira.

O risco jurídico dessa incompatibilidade decorre justamente da desqualificação das unidades federadas como sujeito de direito internacional público. Os convênios firmados por elas com entes estrangeiros não pertencerão ao ordenamento jurídico internacional, mas ao direito interno de cada uma das partes, não podendo obrigar o ente ou o Estado Federal no plano internacional<sup>190</sup>. Por certo, o risco apontado é materialmente válido; todavia, e como já se explicitou a propósito do artigo 52, V, da Constituição Federal, caso algum ente necessite firmar ato internacional que envolva questões de ordem financeira, ele deverá ser aprovado pelo Senado Federal. Ora, o legislador Constituinte, quando enunciou esta norma constitucional, já revestiu os entes subnacionais da capacidade de praticar atos internacionais, portanto, caso o artigo não seja objeto de questionamento formal junto ao Supremo Tribunal Federal, é de se entender que os entes subnacionais têm legitimidade jurídica para celebrar atos internacionais sem obter qualquer tipo de autorização do ente central.

Uma vez mitigada esta situação de risco, avança-se ainda por uma situação de ordem eminentemente geográfica, quanto à aplicação efetiva da paradiplomacia a todos os municípios brasileiros. Sabe-se que, atualmente, o Brasil tem vinte e seis estados federados e mais o Distrito Federal, totalizando vinte e sete estados membros. O risco ainda reside no controle da atividade paradiplomática pelo Ministério das Relações Exteriores. Levado a cabo por eventuais convênios internacionais celebrados pelos Estados membros, ele se revelaria pouco complexo. Mas, tal situado alteraria a partir do instante que considerando que os números de municípios segundo o IBGE colhidos no ano de 2000<sup>191</sup> revelam a existência de 5.561 municípios somados aos que foram nos últimos anos formalizados.

O desafio proposto com a apresentação destes dados é que seria quase impossível institucionalmente para o Ministério das Relações Exteriores controlar convênios administrativos celebrados pelos municípios brasileiros, em que pese a

---

<sup>190</sup> CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 111.

<sup>191</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tabela 1: número de municípios, população residente, por situação de domicílio, taxa de crescimento e razão de dependência. Segundo unidades da Federação e classes do tamanho do município – Brasil – 2000. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais-municipais/tabela.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais-municipais/tabela.shtm)>. Acesso em 13 de janeiro de 2016

possibilidade de se regionalizar a atuação do Ministério junto a todos os municípios. Para equacionar esta situação, seria necessário:

Para compatibilizar este risco o interesse local com a disciplina das relações internacionais previstas 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 de um mecanismo que concentre em um só órgão a manifestação de vontade dos municípios do Brasil. É importante ressaltar que a eventual limitação à participação internacional dos municípios brasileiros, sob a alegação da impossibilidade de controle pelo ente central, não poderia ser entendida como eventual distorção ao princípio da isonomia, haja vista a previsão idêntica prevista no controle de constitucionalidade das leis. De fato, nos termos do artigo 102, I, “a”<sup>192</sup>.

Logo, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Não há possibilidade, salvo nas hipóteses de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, de controle de constitucionalidade na modalidade concentrada de leis ou atos normativos municipais.

Analisando ainda o padrão de respostas das entrevistas realizadas com algumas Prefeituras do Sul de Minas Gerais e levando em conta a população de cada município, pode-se verificar que, quando questionadas sobre qual a maior dificuldade para a implantação de uma secretaria de assuntos internacionais, a resposta (conforme anexo nesta pesquisa) é, por unanimidade, que ela está na falta de estrutura material e humana capaz de observar esta demanda tão específica.

Nas entrevistas realizadas foi identificado, ademais, que as Prefeituras Municipais muitas vezes estão adstritas às leis orgânicas municipais. O projeto de implantação de uma política vinculada a assuntos internacionais demandaria a autorização dos vereadores, e, nas cidades consultadas, os Prefeitos explicitaram que o convencimento deles necessitaria de um aprofundamento e de uma discussão das vantagens políticas de os municípios praticarem atos internacionais. Portanto, percebe-

---

<sup>192</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição cabendo-lhe:

I processar e julgar, originalmente:

A ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

se que a questão estrutural<sup>193</sup> e política das cidades médias e pequenas para a prática da paradiplomacia ainda é um fator que torna esse tipo de ação escasso entre as cidades do país.

O que se observou como fator de risco à paradiplomacia nas entrevistas realizadas nos gabinetes das Prefeituras é que, atualmente, o município está refém da burocracia e de alternativas estruturais para diminuir as despesas face a uma queda de arrecadação. Isso sugere que o repasse dos valores financeiros pelo ente central e pelo Estado deverá cair de forma importante, diante do que as Prefeituras estão preocupadas em cumprir o pagamento dos servidores e respeitar as políticas públicas constitucionalmente previstas como obrigação do município para com os municípios.

O que se pode observar até este instante em relação à paradiplomacia é que, caso necessite de dotação orçamentária, ela seria, ao ver os administradores municipais, uma tarefa árdua e, dependendo da abordagem do projeto, custaria até distanciamentos políticos, em que pesem algumas Prefeituras entenderem que o investimento em relações internacionais poderia trazer outras perspectivas, inclusive na busca de melhorias em políticas públicas da cidade.

Os problemas estruturais que prejudicam o desenvolvimento da paradiplomacia são muitos. Destaca-se, entre eles, um sistema federativo que concentra recursos do governo federal e cria imensas dificuldades até mesmo para a sobrevivência dos municípios e dos Estados. Os entes federados padecem sob o pálio de um regime tributário e fiscal inadequado, fortemente centralizador de receitas. Há que se levar em conta, como já salientado nesta pesquisa, a “guerra fiscal” que lança em conflito os entes federados, ansiosos por amealhar mais receitas.

Outro ponto de risco para o desenvolvimento da paradiplomacia é a lei de responsabilidade fiscal (Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000), que impede que os governos subnacionais gastem mais do que é permitido em razão da sua capacidade de arrecadação, algo que, embora possa parecer um importante instrumento

---

<sup>193</sup> Quando se fala estrutural, fala-se exatamente na composição de uma equipe vinculada ao gabinete municipal que tivesse um corpo de servidores dotados de conhecimentos de direito internacional, fluência escrita e verbal de outras línguas e recursos orçamentários para buscar no exterior empresas, estados, países, províncias, ONG's, instituições de fomento financeiro e tecnológico com intenção de investir seu recursos nos municípios que estão pleiteando os recursos.

de ajuste fiscal, coloca em descoberto os problemas relacionados à autonomia financeira dos estados e municípios em relação à União<sup>194</sup>.

Ainda a este respeito, são observadas duas forças que se chocam em relação ao governo central e os poderes locais. Uma delas é uma força centrípeta, que procura concentrar o poder no governo central, permitindo ações autônomas das unidades subnacionais sempre e quando o ente central as continue regulando e controlando. A tendência centrífuga se mostra presente nas unidades subnacionais que buscam uma maior autonomia política e econômica para alcançar seus interesses específicos. Ela tem se acentuado pelas crescentes assimetrias na distribuição dos recursos internos e nas oportunidades de negócios abertos como efeitos derivados da globalização. Para os atores subnacionais, a concentração de fatores, dentre eles o produtivo, são ingredientes que, no contexto atual, servem para fortalecer os elementos centrífugos, os quais se traduzem em práticas paradiplomáticas<sup>195</sup>.

Todas estas razões elencadas não oferecem outro caminho aos entes subnacionais senão partir para uma atuação internacional em busca de recursos de toda e qualquer ordem, troca de experiências, novas tecnologias e oportunidades, tudo com o intuito de otimizar a utilização dos poucos recursos de que dispõem. Na prática, como constatado nas entrevistas realizadas nos gabinetes dos administradores municipais, uma das maiores barreiras ao desenvolvimento paradiplomático no Brasil ainda é a falta de conhecimento das oportunidades existentes e a falta de experiência específica dos governantes locais e do corpo técnico responsável pela elaboração e execução dos projetos.

A pesquisa acerca da potencialidade e dos riscos da paradiplomacia se propõe apenas a contrabalancear esses dois desafios, arriscando uma reflexão que permita ao administrador público identificar, dentro da sua realidade, a potencialidade do investimento numa estrutura que possa comportar o mínimo necessário de material humano capaz de atender a demanda das relações internacionais paradiplomáticas. De outro lado, ela se propõe a identificar os riscos desta estratégia, oferecendo subsídios para que o município que prospectar o amadurecimento da paradiplomacia o faça consciente do seu potencial e também dos riscos que esta pesquisa identificou.

---

<sup>194</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Op cit.

<sup>195</sup> KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcelo Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGENTINI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Governos subnacionais: inserção e integração regional. São Paulo: PUC/UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004, p.30.

### 3.3 Experiências dos municípios na paradiplomacia

#### 3.3.1 Experiências pioneiras

Em artigo publicado no *Jornal do Brasil* em 19 de junho de 1893, ainda no contexto da Constituição Republicana de 1891, Rui Barbosa, noticiou que a Lei n. 11, de 30.09.1892, do estado do Amazonas aprovava o tratado de navegação do Rio Javari e seus afluentes, celebrado pelo governo federal com a República do Peru em 10.10.1891. Pode-se entender que temos aí um modelo primitivo e bastante rudimentar da participação internacional dos entes subnacionais no ordenamento jurídico brasileiro<sup>196</sup>.

Ainda do ponto de vista histórico, é interessante mencionar a criação da primeira secretaria de relações internacionais de um Estado da Federação. Já que nos preparativos do golpe militar de 1964, foi criada a Secretaria de Relações Internacionais do governo Magalhães Pinto, em Minas Gerais, sendo encarregado dela o então embaixador Afonso Arinos de Mello Franco<sup>197</sup>.

Pode-se afirmar<sup>198</sup>, com isso, que o processo de democratização do país se inicia em 1982, com a eleição direta dos governadores, dando início aos primeiros casos de política externa federativa. Leonel Brizola, governador do Estado do Rio de Janeiro à época, instituiu o primeiro órgão de articulação internacional de ente federado brasileiro. Outro exemplo importante de estratégia internacional teve à frente o governo Pedro Simon, em 1987, no Rio Grande do Sul, com a criação da secretaria Especial de assuntos Internacionais.

A Constituição da República de 1988, como já se comentou, não institucionalizou a paradiplomacia no ordenamento jurídico, estando toda a competência internacional atribuída à União. Porém, o Pacto Federativo previsto na Carta acolheu algumas condições institucionais propícias para que os Municípios e os Estados

---

<sup>196</sup> BARBOSA, Salomão de Almeida. *O poder de celebrar tratados no direito positivo brasileiro: a experiência prática do Brasil*. Disponível em <[www.mestrado.uniceub.br/prismas/salomao.pdf](http://www.mestrado.uniceub.br/prismas/salomao.pdf)>. Acesso em 18 de janeiro de 2016.

<sup>197</sup> BRIGAGÃO, Clovis. *Relações Internacionais Federativas no Brasil: estados e municípios*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005, p. 19-20.

<sup>198</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *Globalización y Gobiernos Subnacionales em Brasil*. *VETAS: Revista de El Colegio San Luís*. San Luiz Potosi, a. IV, n. 11, p. 57, mayo/ago, 2002.

Federados pudessem se engajar em atividades paradiplomáticas. Os entes federativos brasileiros não poderiam ficar à margem do processo, principalmente quando se verifica a proliferação deste fenômeno em países vizinhos, como, por exemplo, na Argentina.

A autonomia das entidades federativas brasileiras pressupõe sempre uma repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo um dos pontos distintivos do convívio no Estado Federal. No Brasil, a própria Constituição estabelece as matérias específicas de cada um dos entes federativos, e, a partir dela, poderá se acentuar a centralização do poder ora na própria federação, ora nos entes não centrais. Desta forma, pelo princípio da predominância do interesse, caberão à União matérias de competência do interesse geral, aos Estados as matérias de predominância regional e aos municípios as de interesse local<sup>199</sup>.

O que se pode delimitar é que, de um lado, o ente central define os interesses nacionais em termos globais no cenário internacional, formulando e implementando a política externa do país e, de outro, Estados e municípios podem desenvolver iniciativas externas pontuais, como aquelas de caráter comercial, cultural e econômico. É nesse contexto que um novo olhar desenvolve a paradiplomacia brasileira. Portanto, é necessário se fazer uma revisão dos paradigmas que orientam as relações internacionais dos Estados Federados. Tal fenômeno vem ocorrendo no mundo e expressa uma espécie de elevação gradual em relação ao estado anterior, ou inicial, dos entes federativos e das unidades subnacionais no processo de gestão das relações internacionais. Em perspectiva mais alargada, a experiência brasileira vem mostrando um rigor excepcional, assinalando um fenômeno novo e original na conformação do processo decisório da política externa e comercial do país<sup>200</sup>. Sobre o pioneirismo do fenômeno da paradiplomacia.

Revela-se a existência de pelo menos 65 ocorrências de atividades paradiplomáticas em território nacional, sendo 53 Estados Federados, 7 com municípios e 5 com outros agentes. Os Estados estrangeiros a que se referem tais ocorrências são Alemanha, Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, Costa Rica, Espanha, Estado Unidos, França, Israel, Itália, Japão, Noruega, Polônia, Suíça e Ucrânia. Tratam-se de atos internacionais sobre as matérias ligadas a: Indústria, Comércio, serviços, meio ambiente, administração pública, cultura, saúde, ciência e tecnologia e integração regional. Os objetivos visados são de

---

<sup>199</sup> BRANCO CASTELO, A. Op. cit, p. 86.

<sup>200</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. Do federalismo centralista ao paradigma do federalismo cooperativo: as relações internacionais do Brasil e sua política de comércio exterior. *Integración & Comercio*. Bueno Aires, n. 21, p. 86, jul./dec, 2004.

cooperação técnica, científica e tecnológica, promoção do intercâmbio, informações recíprocas, investimentos e capacitação<sup>201</sup>.

Ainda dentro desta perspectiva empírica das relações internacionais federativas no Brasil entre Estados e Capitais, que teve iniciado com o apoio da Fundação Ford, através do INSTITUTE OF INTERNATIONAL EDUCATION (IIE), identificou-se:

A análise sobre o significado das relações internacionais federativas e suas aplicações empíricas à realidade brasileira, no que se refere aos vinte seis Estados da Federação, mais o Distrito Federal, além de 26 capitais dos Estados da Federação, e, mais quatro municípios. O propósito da pesquisa foi criar um Diretório informativo por área geográfica do país, norte, nordeste, sudeste e centro oeste. Interessante registrar que se observou o maior adiantamento e peso das estruturas estaduais existentes, que parecem mais consolidadas e com papéis mais definidos, capazes de traçar metas e ter maior eficácia em suas atividades. Com relação as estruturas municipais, estas se encontram em processo de amadurecimento e crescimento.<sup>202</sup>

Neste contexto foi verificada a expansão de alguns Estados, incluindo Minas Gerais, que criou, no final do século passado, escritórios de representação no exterior, como aquela na Europa, com sede na França<sup>203</sup>.

### 3.3.2 Experiências locais da paradiplomacia

As relações internacionais dos municípios pós-Constituição de 1988 é a mesma dos Estados Federados, ou seja, não há competências definidas, nem reconhecimento legal. Mas essa falta de previsão legislativa não impediu a evolução da paradiplomacia nos municípios. As atividades paradiplomáticas locais tiveram início após o surgimento deste fenômeno nos Estados Federados. Os municípios, com destaque para as capitais estaduais e grandes cidades, não ficaram distantes desse processo e pôde-se observar o recrudescimento da participação das cidades brasileiras no cenário internacional. Uma

---

<sup>201</sup> LESSA, José Vicente da Silva. Op. cit., p. 75-78.

<sup>202</sup> BRIGAGÃO, Clóvis. Op. cit., p. 15-17.

<sup>203</sup> CASTELO BRANCO, A. Op. cit., p. 90.

guinada nesse movimento ocorreu a partir da segunda metade da década de 1990, em virtude do processo de globalização, de integração econômica e de regionalização.

Um marco na história das relações internacionais dos municípios foi a atuação das cidades em conferências promovidas pela ONU, com destaque para a Eco 92 e para a Habitat II, em 1996, que se materializaram em dois documentos, respectivamente, a Agenda 21 e a Agenda Habitat para Municípios. Este fenômeno novo da participação dos poderes locais antes vinculados apenas aos Estados alimentou o surgimento das redes globais de cidades, cujo principal exemplo é a Cidade e Governos Locais Unidos (CGLU), fruto da fusão de três organizações, a Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU), a União Internacional de Autoridades Locais (IULA, acrônimo do nome em inglês) e a Metrópolis<sup>204</sup>.

Na pesquisa realizada e analisando os dados coletados em entrevistas com autoridades municipais, pode-se concluir que o movimento paradiplomático se encontra em fase inicial, evoluindo em atitudes ainda muito tímidas, principalmente quando se trata de cidades de porte médio e pequeno. Os órgãos criados para o desenvolvimento das relações internacionais atravessam um período de implementação ou mesmo de experiência. Numa avaliação realizada em algumas cidades em 2005, já se tem um indício desta situação:

Das 26 capitais do Brasil, 10 possuem setores específicos de relações internacionais: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Vitória, Florianópolis, Curitiba, Palmas, Belo Horizonte e Salvador. 03 capitais possuem secretarias de Relações internacionais: São Paulo, Porto Alegre e Recife. 02 capitais possuem órgãos de relações internacionais subordinadas as secretarias (secretarias adjuntas e extraordinárias): Belo Horizonte e Salvador. 05 capitais possuem Assessorias ou Coordenadorias ligadas diretamente ao Prefeito: Rio de Janeiro, Vitória, Florianópolis, Curitiba e Palmas<sup>205</sup>.

O que se percebe é que os avanços descritos foram tímidos. Sua dimensão pode ser apreendida mais claramente quando se leva em consideração que se realizou uma pesquisa em 03 municípios do Sul de Minas Gerais no final de 2015, em cidades com

---

<sup>204</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Dossiê: Tramas Urbanas – Política Externa de cidades. *Margem*. São Paulo, n. 20, p. 21, dez de 2004.

<sup>205</sup> BRIGAGÃO, Clóvis. Relações Internacionais Federativas no Brasil: estados e municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005, p. 58.

perfil entre 20.000 até 200.000 habitantes, não se observando qualquer estrutura efetivamente criada para políticas ligadas às relações internacionais. Portanto, quando se tem esta realidade diante desses dados, pode-se aferir que poucas cidades dentro da federação estão aproveitando as oportunidades abertas à utilização da paradiplomacia no momento.

Atualmente, o Brasil tem mais de 5.560 municípios, e, pelo que os setores interessados sabem e como também nós levantamos nas entrevistas anexas a esta dissertação, apenas uma parcela muito pequena desse universo dispõe de condições ou mesmo ambição para ingressar e se manter no internacionalismo municipal. Qualquer município, por menor e por menos recurso que tenha, poderia desenvolver uma agenda internacional, sendo esse um exercício de escolha, prioridade e criatividade. Abrir uma janela para o mundo pode significar recursos para o município e maior capacidade de crédito e de recepção de investimentos.

No que se refere ao tema desta dissertação, é importante distinguir entre a esfera da legitimidade e a da legalidade, que muitas vezes se confundem. No regime democrático, a legitimidade antecede a legalidade. Logo, verifica-se por uma série de razões de ordem interna e internacional que o internacionalismo municipal é legítimo. Mas pergunta-se: Essa legitimidade pode se traduzir em legalidade? No que diz respeito à formulação da estratégia, as ações municipais, quando isoladas ou descoladas de uma ação coordenada com a União, devem se chamar de interesse local. Por isso, no sistema federativo brasileiro, o interesse local conta com um leque de competências municipais exclusivas e comuns, donde a legitimidade poder se traduzir diretamente em legalidade<sup>206</sup>.

O tema desta pesquisa ainda é raramente estudado sem o viés detrator de qualquer instrumento formal que não seja elaborado pelo Executivo federal. Raramente se há acordo sobre a necessidade de o Brasil ter uma lei de tratados que preveja os tipos de instrumentos passíveis de celebração por estados federados e municípios e o alcance do seu conteúdo. Mas, com ou sem marco legal específico, muitos municípios brasileiros, principalmente os de médio porte, mantêm relações bilaterais com cidades estrangeiras, promovendo visitas e encontros, dentre os quais resultam em acordos de gemação (cidades-irmãs) e ou acordos de cooperação técnica. A quantidade, a qualidade e a natureza dos acordos municipais é um campo fértil para a investigação. Em algumas

---

<sup>206</sup> RODRIGUES, G. Op. cit, p. 40.

regiões já se pode identificar o perfil deles, com destaque para o caso da baixada santista<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. Os convênios de cidades-irmãs e a cooperação entre cidades. *Inter-relações*. São Paulo: Fasm, p. 9-10, set. 2007.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio proposto nesta dissertação para se contribuir na construção do conhecimento acerca da paradiplomacia teve amparo na observação do cenário internacional, em que é nítido o aumento das relações internacionais de índole econômica e política entre os entes não centrais. O estudo da paradiplomacia constitui um importante passo para afirmação da legitimidade dessa nova realidade. Para se chegar a esta conclusão, foi necessário percorrer, inicialmente, os fundamentos do federalismo, recuperando sua cronologia. Em toda a construção desta pesquisa, também se verificou que o modelo tradicional de divisão de competências entre entes federados, no qual a condução das relações internacionais são atribuídas ao ente central, não atende mais aos objetivos da nova realidade internacional.

O crescimento da participação dos entes subnacionais não foi acompanhado do necessário respaldo jurídico, sendo raras as exceções na matéria. A inserção internacional dos entes não centrais na política exterior vem sendo levada a cabo sob uma aparente ilegalidade, o que gera instabilidade jurídica para as relações internacionais. A participação dos entes não centrais no processo de globalização, principalmente com a criação de blocos regionais, não pode mais ser desprezada, podendo se observar um processo irreversível de participação dos governos locais e regionais no cenário internacional.

Procurou-se sustentar, nesta pesquisa, que as lacunas existentes, tanto no ordenamento jurídico interno quanto no internacional, com relação à participação dos entes não centrais nas relações internacionais necessitam de urgente regulamentação, não só para o incremento delas, mas também para dar respaldo jurídico aos atos jurídicos celebrados. As regras e os princípios insculpidos nos projetos de lei apresentados nesta dissertação refletem alguns dos modernos posicionamentos da literatura sobre a matéria, que defende a previsão expressa da possibilidade de inserção internacional de estados membros e municípios através de atos internacionais.

O que se pode verificar é que ainda não há uma formalização institucional expressa da paradiplomacia brasileira, o que significa dizer que não tratado conferindo expressamente legitimidade à inserção internacional dos entes não centrais. Os

argumentos apresentados por órgãos dos entes centrais conferem proteção jurídica aos atos posteriormente celebrados pelas entidades subnacionais e mostram que a atuação externa desses atores pode se desenvolver dentro de um marco constitucional e acolher instrumentos jurídicos específicos, concebidos mediante a celebração de atos entre pessoas jurídicas de direito público no âmbito do direito internacional legalmente habilitadas para tanto. Logo, mesmo sem uma institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, as unidades federadas podem concluir entendimentos formais com unidades ou governos estrangeiros, se o ato resultante foi celebrado pelo o governo federal com o ente central de outro Estado.

A dissertação põe em discussão que o papel dos municípios na inserção internacional requer uma atenção especial. A existência de mais de cinco mil e quinhentos municípios no ordenamento jurídico brasileiro inviabiliza por completo qualquer tipo de fiscalização de atividades paradiplomáticas pelo Ministério das Relações Exteriores. Desta forma, deve-se criar mecanismos que, ao mesmo tempo, limitem, mas não impeçam, os municípios de buscarem inserção internacional. O panorama da paradiplomacia é promissor em relação a algumas experiências de cidades e capitais que tiveram um protagonismo e um importante amadurecimento dessa nova forma de pensar a troca e os intercâmbios entre as cidades.

De modo geral, é um movimento que surge e se desenvolve a partir de iniciativa dos próprios governos locais, sem apoio ou linhas de trabalho necessariamente coordenadas com os respectivos governos federais. Entre as maiores dificuldades para se avançar nesse processo, destacam-se duas questões. A primeira é a disponibilidade orçamentária, que surge a partir dos procedimentos burocráticos válidos para alterar o destino de parte das finanças públicas. A segunda são as afinidades político-partidárias, que causam a descontinuidade de políticas tanto nas estruturas internas quanto nos relacionamentos que foram criadas. Embora estas questões tenham sido apresentadas nesta pesquisa, avalia-se que elas estão diretamente interligadas, pois as diferentes maneiras de conceber a lógica de funcionamento da sociedade nacional e global influem não apenas em seu funcionamento ideológico, mas financeiro e social.

É fundamental para consolidação desta proposta que se incentive a construção de um sistema mais participativo, seja em relação aos níveis de governo entre si, seja pela aproximação do cidadão em um espaço público que estabeleça canais de comunicação para aproximar ideias semelhantes e fazê-las circular. Certamente, não se trata de tarefa

fácil em um mundo ainda bastante conservador no que se refere á difusão de ideias e prioridades.

Após argumentar pela ideia da aplicação do federalismo no aprimoramento e sustentação do fenômeno da paradiplomacia, discutindo a legitimidade dos entes federados no capítulo um, propôs-se uma reflexão quanto ao enquadramento da pesquisa no pensamento constitucional, trazendo as experiências do entrelaçamento de ordens jurídicas locais e internacionais, destacando que nestas relações internacionais haverá um enfrentamento quanto às diferentes realidades de cada ator político. Por isso, pode-se concluir que deve haver uma maior e melhor articulação entre os entes da federação brasileira sobre os temas internacionais, no sentido de aperfeiçoar as iniciativas para a efetivação dos atos internacionais praticados por eles.

O desenvolvimento de uma política de cooperação internacional federativa requer uma maior articulação interna dos governos para assegurar a convergência das iniciativas dos entes federados em torno dos princípios e orientações da política externa nacional, bem como para garantir a autonomia e a independência de suas agendas, em conformidade com suas próprias competências e possibilidades. Essa tarefa será encaminhada por meio da institucionalização de instâncias de negociação e coordenação de políticas, que possam igualmente estabelecer mecanismos consultivos e de resolução de conflito.

No transcorrer da pesquisa e, mais precisamente, nas entrevistas realizadas com a administração pública, verificou-se que se deve levar em conta a necessidade de capacitação dos operadores dos governos locais para a elaboração de projetos e gestão de iniciativas internacionais. A avaliação de iniciativas de cooperação internacional dos governos subnacionais aponta para a falta de continuidade nas relações construídas, que pode estar associada à inexistência de quadros especializados na operação das relações internacionais para os municípios.

No segundo Capítulo desta dissertação, tratou-se dos governos subnacionais e suas relações internacionais. Foram abordados os aspectos jurídicos da paradiplomacia e constatou-se que, mesmo estando o fenômeno fundamentado em preceito constitucional, nota-se uma condição de precariedade jurídica dos acordos de cooperação firmados entre os governos subnacionais, a qual deverá ser enfrentada. A formalização e consolidação dessa ação como atividade reconhecida pela comunidade internacional dependerá exclusivamente de uma articulação entre os atores subnacionais e destes com

o Estado nacional brasileiro. Dependerá do diálogo, da busca por construir agendas políticas compartilhadas. O amadurecimento do debate e o crescente ganho em qualidade e consistência das iniciativas dos entes subnacionais no cenário internacional poderão conduzir a cooperação internacional federativa a um novo patamar jurídico.

É necessário pontuar, nesta conclusão da pesquisa, que a capacidade dos entes não centrais de adquirirem níveis de excelência está ligada a dois eixos. O primeiro, como salientado no Capítulo três desta dissertação, é a questão da cooperação internacional, com a criação de uma agenda em parceria com o governo federal para trazer benefícios para os três níveis de governo, a redução dos custos da cooperação, destacando aquela realizada com países de níveis semelhantes a do Brasil, e o incentivo ao envolvimento dos governos subnacionais nestas iniciativas. O que se observa é que se trata de desenvolver uma visão estratégica da cooperação internacional, visando passar da condição de subordinação, adstrita especificamente ao acesso a recursos financeiros e ganhos imediatos, para uma posição de se conseguir absorver os desafios da globalização e contribuir para o fortalecimento da postura do Brasil em sua condição de ator global.

Como destacado nesta pesquisa, um segundo eixo que ainda pode mitigar a situação de insuficiência estrutural para a implementação do projeto de paradiplomacia, apontada em anexo à dissertação, é o consórcio entre os municípios, com uma central que represente uma quantidade de municípios pequenos e médios localizados numa mesma região que absorve e estrutura os contatos dos municípios nas suas oportunas relações internacionais. Com isso, poder-se-ia ratear as despesas de material humano especializado, possibilitando uma participação ativa de todas as cidades vinculadas a esta micro região já pré-estabelecida. Atualmente, este contorno já é possível, principalmente porque a maioria dos municípios se organizaram e, de acordo com os dados levantados na pesquisa, a maioria dessas associações ainda não despertou para a construção e a implementação do projeto da paradiplomacia.

Portanto, mesmo sem uma forma institucionalizada de paradiplomacia na legislação brasileira, ainda assim, e as unidades não centrais, com destaque para os municípios, podem concluir entendimentos formais com unidades ou governos estrangeiros. Ousa-se afirmar que, num futuro próximo, a prática da paradiplomacia atenderá as perspectivas de inserção internacional, conferindo segurança a estas relações, e, ao mesmo tempo, respeitando o Pacto Federativo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcel; QUERUBIN, Poema. *A cidade de São Paulo e o paradoxo da paradiplomacia*. São Paulo: Desatino, 2009. ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano. *Reforma do Estado e o contexto federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998

ACCIOLY, Hidelbrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1956. AGUIAR, Joaquim de Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALMEIDA, Maria Herminia de. Recentralizando a Federação. *Revista de sociologia e política*, n.24, 2005.

ANDRADE, Odilon C. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 19,.

ANDREASSEN, UFFE. DIPLOMATI org GLOBALISERING: *enintroduction til publicdiplomacy*. Copenhagen: Museu TusculanumsFolag, 2007.

BARBOSA, Salomão de Almeida. *O Poder de Celebrar tratados no Direito Positivo Brasileiro: a experiência prática do Brasil*. Disponível em <<http://www.mestrado.uniceub.br/prismas/salomão.pdf>>. Acesso em 18 de janeiro de 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. *A diplomacia federativa*. Brasília, Ministério das Relações exteriores, 2002.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. BONAVIDES, Paulo. *Reflexões: Política e direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. BORJA, Jodi; CASTELLS,

Manuel. *Local y Global: La gestión de las ciudades em la era de la información*. Madri: Taurus Pensamiento, 1997.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. *Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2011. BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização Material, Economia e Capitalismo séculos XV-XVIII*. V. 3, 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Relações internacionais federativas do Brasil: estados e municípios*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. CASTELLS, Manuel; Borja, Jordi. *As cidades como atores políticos*. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 45, p.153-166, jul.1996.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2011, p.111.

CATAIA, Márcio. *Território nacional e fronteiras internas. A fragmentação do território brasileiro*. 2001. 250f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

*Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: Cedec/Unesp/FGV, projeto temático Fapesp.

COOK, Michel. *Uma breve história do homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CORREA, Bruno. *O processo de internacionalização de políticas públicas: o caso do programa de atuação em cortiços em São Paulo*. Relatório final de iniciação científica. FASM, Curso de Relações Internacionais, São Paulo, 2008.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. 7. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, , 1990.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Editora dos Tribunais, 1987. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos do direito municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995..
- FERREIRA, João S.W. *São Paulo: o mito da cidade global*. 2003. 336f. Tese (Doutorado em estruturas ambientais urbanas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- FERRERI, José Luis. A Federação. In: Bastos, Celso Ribeiro (coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: Afonso, Rui de Brito Alvares e Silva; Pedro Luis Barros (org) *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- FONSECA, Marcela Garcia. *A atuação internacional dos entes subnacionais: breve análise da condição de atores das relações internacionais e sujeitos do direito internacional*. Encontro Nacional da ABRI, (PUC.MG), 2014.
- FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- GEORGE, Pierre. *Os métodos da geografia*. São Paulo: Difusão Europeia do livro, 1972.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Perspectivas para o federalismo. In: Bastos, Celso (coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. P. 148.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annblume, 2005.
- HAYDU, Marcelo; Rodrigues, Ivan. *A inserção de Santo André no cenário internacional: suas experiências nas redes de cidades*. Relatório de Pesquisa. Laboratório de Análise Internacional. FASM, São Paulo, 2008.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1993.
- HOCKING, Brian. Regionalismo: Uma Perspectiva Das Relações Internacionais. In: Vigevani, Tullo et al. (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/Unesp; Bauru: EDUC, 2004. ISNARD, Hidelbert. *O espaço geográfico*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.
- JAKOBSEN, Kjeld. Municípios e relações internacionais. *Política Externa*. v.13, n. 2, 2004.
- JAKOBSEN, Kjeld. *Poder local e relações internacionais*. São Paulo. Desatino, 2009. JUNIOR, Critella J. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

KEATING, Michel. Regiones y Assuntos internacionais: Motivos y Oportunidades Y Estratégias. In: VIJERANI, T.(org.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KLEIMAN, Alberto. *A cooperação internacional federativa como política de Estado*. Cidades e Relações internacionais. São Paulo: Desatino, 2009.

KLEIMAN, Alberto. *As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações da União Europeia – América Latina: o novo papel internacional dos governos locais*. 2004. 141 f. Dissertação de mestrado – Prolan. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

KLEIMAN, Alberto. *Cidades em relações internacionais: análises e experiência brasileira*. São Paulo: Desatino, 2009,.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcelo Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In VIGENTINI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Governos subnacionais: inserção e integração regional*. São Paulo: PUC/UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004. LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Revista de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

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).

LEVI, Lucio. *O federalismo* In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. V. 1 4 ed. Brasília: UnB, 1998.

MACHADO, Júnior.; REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320/64 comentada*. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de (coord.). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MANCUSO, Eduardo. *O futuro das redes de cidades*. Cidades em relações internacionais. São Paulo: Desatino, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- MELO, Celso de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MELO, Diogo Lordello de. *Em defesa do município*. Rio de Janeiro, IBAM, 1986.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- Ministério das Relações Exteriores Colocar o nome e sobrenome do ministro. Palavras do Ministro da Relações Exteriores no seminário As nações unidas: paz, direitos humanos e desenvolvimento em um novo cenário internacional Brasília, 24 de outubro de 2006. NETO, Diogo de Figueiredo Moreis. Competência concorrente limitada. *Separata da Revista de Informação Legislativa*, n. 100, 1988.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009. OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. Os convênios de cidades-irmãs e a cooperação entre as cidades. *Inter-relações*. São Paulo: Fasm, set. 2007.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Meditation de la técnica e outros ensayos sobre ciência e filosofia*. Madri: Revista de Occidente S.A y Alianza Editorial S.A, 1996.
- PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958.
- PELEET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguy Quoc. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Funenkain, fundação Calouste Gulbenkain, 2003.
- PINTO, Carvalho. *Normas de Direito Financeiro*. São Paulo, 1949.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Federalismo e Relações Internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo*. São José. 2000. 105f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São José, 2000.
- PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia pacífico. In: VIGEVANI, Tullo (org.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: UNESP, 2004.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998. REUNTER, Paul. *Introducción al derecho de los tratados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROBERT, Cinthia; MAGALHAES, José Quadros de. *Teoria do Estado, democracia e poder local*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ROBERTSON, Roland. *Globalização: teoria social e cultural global*. Petrópolis: Vozes, 2000.

RODRIGUES, Gilberto M. A. (org.). *Cidades em relações internacionais: análise e experiência brasileira*. São Paulo: Destino, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *Tramas Urbanas. Margem*, dossiê: política externa de cidades. São Paulo, n 20, p.21, dez de 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *Globalización y Gobiernos Subnacionales em Brasil. Vetas: Revista de El Colegio San Luis*. San Luiz Potosi, a. IV, n. 11 p. 57, mayo/ago, 2002.

RODRIGUES, Tiago. Prefácio. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos. *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009. ROMÃO, Wagner de Melo. *Cidades em relações internacionais: análise e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009. ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. *Revista de administração municipal. IBAM*, ano 54, n. 267, julho, 2008.

ROMERO, Maria Del Huerto; GODINES, Zunica, MANUEL, Victor (eds). *Tejiendo lazos territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea*. Valparaiso, Chile: Litografía Garín, 2004.

SANCHES, Javier. *Redes subestatales e integración em la Unión Europea y América Latina. Observatório de cooperación descentralizada Unión Europea - América Latina*. Montevideo, 2008. SANTOS, Boaventura de Sousa. O estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo censo comum. *Revista Humanidades*. Brasília, v.3, p.270, 1991.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1997.

SANTOS, Milton. Entrevista: Quem está na frente é o povo. *Cadernos Le Monde Diplomatique*. Edição especial n. 2, 2001.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1988.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Do federalismo centralista ao paradigma do federalismo cooperativo: as relações internacionais do Brasil e sua política de comércio exterior. *Integración & Comercio* Buenos Aires, n. 21, p. 86, jul./dec. 2004.

SERRA, Ana Amélia Alvarez. *Cooperação descentralizada: o caso europeu*. São Paulo: Desatino, 2009.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. SOARES, Esther Bueno. União, estados e municípios. In: Bastos, Celso (coord). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1995. SOARES, Guido. A cooperação técnica internacional. In: *Cooperação internacional: estratégia de gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994. SOARES, Guido. A diplomacia e suas formas. In: Mathias; Meire; Rodrigues, Thiago (orgs.). *Política e conflitos internacionais: interrogações sobre o presente*. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fasm, 2004.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3., 1998.

TOMAS, Carlos Alberto de Simões. *Alopoiese das Relações Internacionais: Validação de Procedimentos Extradogmaticos em decorrência dos Novos Paradigmas nas Concepções do Direito e Soberania*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais. Brasília, 2005.

TOUSCOZ, Jean. *Direito Internacional*. Men Martins: Europa - América, 1963.

VEINER, Carlos. Pátria, empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento estratégico urbano. In: Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia (org.) *A cidade de pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. VIGIVANI, Tullo; Wanderley, Luiz Eduardo et al (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC, 2004.

WATTS, Ronald L. *Modelos de partage des pouvoirs fédéraux*. In: Forum of federations. Ottawa, 1999.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003.

XAVIER, Marcos. *A internacionalização competitiva das cidades e seus resultados sócio territoriais*. São Paulo: Desatino, 2009.

## 6. ANEXOS

ANEXO I	PEC 475
ANEXO II	PLS 98
ANEXO III	Estatuto da AMOG
ANEXO IV	Entrevistas Prefeituras

## **ANEXO I**

### **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

#### **PROJETO DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 475, DE 2005**

Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros

**Autor:** Deputado ANDRÉ COSTA e outros

**Relator:** Deputado NEY LOPES

#### **I – RELATÓRIO**

A proposta ora encaminhada visa a acrescentar um parágrafo ao existente no artigo 23 do texto constitucional. Pela redação, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios, no âmbito das respectivas competências, poderiam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observando-se o previsto no artigo 49 e na forma da lei.

Apresentada por número suficiente de signatários, vem a esta Comissão para que se manifeste quanto à admissibilidade.

## II - VOTO DO RELATOR

Não há óbices preliminares à emenda ao texto constitucional, atendido o disposto no § 1º do artigo 60 da Constituição da República.

Para discorrer sobre o conteúdo da proposta, entendo correto abordar seus três pontos-chave:

a) que atos internacionais os Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam celebrar;

b) com quem poderiam celebrar tais atos;

c) quais as condições formais.

A sugestão da 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.

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 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.

É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional.

Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado, etc ...).

Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada).

Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais.

Igualmente dispensáveis e criticáveis são a remissão ao artigo 49 (de resto imprecisa) e a previsão de lei para dispor sobre o tema.

Nada no artigo 49 parece encaixar-se na discussão ora exposta (salvo, como mero elemento de comparação, o já citado inciso V). Estariam os Autores desejando submeter a “autorização” ao crivo do Congresso Nacional e sob a forma de “lei”?

Seria, em minha opinião, apenas mais um detalhe equivocado de um mecanismo, ora sugerido, manifestamente contrário ao previsto no texto constitucional.

Pelo exposto, opino pela inadmissibilidade da PEC nº475, de 2005, por promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República.

Deputado NEY LOPES

Relator

2006\_429\_Ney Lopes\_113

## **ANEXO II**

**PARECER Nº , DE 2009**

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o PLS nº 98, de 2006 – Complementar, do Senador Antero Paes de Barros, que *dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências.*

**RELATOR: Senador CRISTOVAM BUARQUE****I – RELATÓRIO**

Chega a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2006 – Complementar, que dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil. A proposição será analisada por esta Comissão e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O projeto, de autoria do então Senador Antero Paes de Barros, dispõe sobre normas relacionadas à celebração, execução, integração, eficácia, aplicabilidade, interpretação e ao término de validade dos tratados. Ele objetiva, desse modo, preencher ausência de regulamentação da matéria entre nós.

A proposição foi submetida à consideração senatorial na legislatura passada. Naquela altura, mais precisamente em 20 de abril de 2006, a proposta foi endereçada às mesmas comissões referidas. Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), o texto foi entregue à relatoria do Senador Arthur Virgílio. O relator, no entanto, devolveu a matéria à vista do disposto no art. 89, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A proposta, no entanto, continua a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do RISF e do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal. Sendo assim, ela foi novamente distribuída.

À proposição não foram oferecidas emendas.

**II – ANÁLISE**

O Brasil, tradicionalmente, gerencia suas relações internacionais com base nos princípios jurídicos da boa fé, do *pacta sunt servanda* e da solução pacífica das controvérsias, dentre outros. Porém, em razão de não ter se vinculado às Convenções de Viena sobre Direitos dos Tratados entre Estados (1969) e entre Estados e Organizações Internacionais (1986), nem possuir disciplina interna própria, o Brasil tem celebrado tratados com fundamento em normas consuetudinárias e em práticas administrativas.

Diante esse cenário, é louvável a iniciativa do Senador Antero Paes de Barros de apresentar extenso projeto, com 63 artigos, a fim de preencher lacuna em matéria de celebração de tratados no Brasil. Entretanto, após diálogo com especialistas em direito

internacional destacadamente no campo do direito dos tratados, importa tecermos algumas considerações quanto a aspectos de técnica legislativa e de mérito.

O art. 1º do PLS 98, de 2006 – Complementar, principia com erro lógico ao mencionar que o conjunto normativo proposto somente será aplicado a tratados dos quais a República Federativa seja parte. O projeto de lei complementar proposto versa não somente sobre tratados ratificados pelo Brasil, ou a eles aderidos, mas também sobre procedimentos anteriores à sua conclusão. Contrariamente, ser parte de um tratado implica tê-lo concluído. Portanto, a correta aplicação desse projeto é sobre tratados em geral, pois não versa somente sobre tratados dos quais o Brasil é Parte.

O art. 2º remete à legislação ordinária o estabelecimento de normas procedimentais para a correta aplicação da lei complementar proposta, o que é impróprio, pois tal regulação poderá ser feita por atos administrativos ou, no caso parlamentar, por resolução. Nessa última hipótese, pode-se considerar eventual regulamentação regimental sobre aprovação de tratados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O art. 3º prevê hipótese de ratificação de tratados formalmente constitucionais, mas materialmente inconstitucionais. Essa regra é inconveniente, pois admite contradição sistêmica na Constituição Federal (CF). O Estado não pode suprimir o gozo e o exercício de direitos, garantias e liberdades consagrados em tratado de direitos humanos, ou limitá-los em maior medida que a por ele admitida, enquanto que a premissa inversa é verdadeira. Tratado de direitos humanos somente pode aumentar o âmbito de proteção dos direitos fundamentais, jamais restringi-los. Não poderíamos, por exemplo, incorporar constitucionalmente tratado que previsse a escravidão e o genocídio.

O art. 4º, que conceitua tratado, encerra equívoco ao considerar, tecnicamente, somente os celebrados pelo Brasil, deixando os demais no limbo. Pelo projeto, não seria tratado aquele que não ratificamos, o que é impróprio em sentido geral e, especificamente, para os propósitos do projeto, que versa sobre processo de celebração, incluindo, por via de consequência, fases anteriores à ratificação.

O art. 5º cria categoria de *tratados especiais*. Além de colocar nesse rol quase todas as categorias de tratados, não possui nenhuma consequência prática no decorrer do projeto, sendo sem finalidade.

O art. 6º, sobre habilitação para conduzir negociações internacionais, não releva o art. 7º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados (CV), de 1969, que dispõe sobre plenos poderes. Além de não contemplar as regras do mencionado artigo da Convenção de Viena, o art. 6º do PLS sob exame exige carta de plenos poderes do Presidente da República para negociar tratados. Tal exigência não está de acordo com a prática internacional, que prima pela descentralização e simplificação de certos procedimentos.

Já o art. 7º do PLS determina que a iniciativa para negociações de qualquer tratado é da competência do órgão interessado do Estado, e sempre em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores. O que seria *órgão interessado do Estado*? De acordo com o art. 84, inciso VIII, da CF, compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados. Logo, a iniciativa para as negociações só pode competir ao Presidente da República e não a “órgão interessado do Estado”.

Este art. 7º, por outro lado, é incompatível com o art. 6º do mesmo projeto, que estabelece: “possuem poderes para conduzir as negociações internacionais relativas à conclusão de tratados internacionais o Presidente da República ou algum plenipotenciário seu acreditado com carta de plenos poderes, assinada pelo Presidente da República e chancelada pelo Ministro das Relações Exteriores”.

O art. 8º do PLS em questão determina que o Ministério das Relações Exteriores deve acompanhar a celebração de tratados e sua consultoria jurídica deve examinar a constitucionalidade e o “interesse nacional” do instrumento internacional. Em princípio, todas as consultorias jurídicas, de qualquer dos Ministérios, estão aptas a se pronunciar sobre a legalidade dos acordos durante a sua negociação. E, quanto à Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores examinar o “interesse nacional do instrumento firmado”, constituiria invasão da competência constitucional do Presidente da República, a quem é atribuída a função de conduzir a política externa da República.

O art. 10 do projeto, ao solicitar carta de plenos poderes com antecedência de trinta dias antes do início das negociações, afigura-se irrealista. Agrava esse quadro a exigência de a solicitação de carta de plenos poderes ser acompanhada de exposição de motivos assinada pelo titular do órgão interessado (art. 11). Essa crítica é devida em razão de projetos de acordo poderem ser – e muito freqüentemente o são – aprovados em poucos dias. E, na prática, não teria o Itamaraty como recusar projetos vindos de outros Ministérios em razão do não preenchimento daquelas exigências.

Quanto ao parágrafo único do art. 11, além do Ministro das Relações Exteriores, seria recomendável incluir os embaixadores brasileiros na dispensa de instrumentos de plenos poderes, em relação a assinaturas de atos com governos e organismos junto aos quais estão acreditados.

Sobre art. 12, ao não considerar válido tratado firmado com outro Estado por razões de ordem interna, o Governo brasileiro estará violando um princípio fundamental do direito internacional público (*pacta sunt servanda*) e obrigando-se a denunciar acordos antes mesmo de ratificá-los. Isto acarretaria desgaste para a imagem internacional do País. Juntamente com os arts. 10 e 11, essas disposições, se aprovadas, estariam fadadas a não serem cumpridas.

O art. 13 prescreve que o Ministério das Relações Exteriores deve orientar a preparação do processo de ratificação do tratado, em estreita colaboração com o órgão do Estado que o negociou, assinou e o submeteu à apreciação do Congresso Nacional. Essa regra contraria disposição constitucional de atribuir, com exclusividade, ao Presidente da República a submissão de tratados à aprovação congressional. Segundo o Projeto, os “órgãos interessados do Estado” passariam a submeter diretamente tratados à apreciação do Congresso Nacional. Ainda sobre o art. 13, importa destacar que não há qualquer necessidade da participação de outros Ministérios no processo de ratificação de tratados, como preconizado.

Sobre o art. 14 — que determina que todo tratado encaminhado à apreciação do Congresso Nacional deve ser submetido em língua portuguesa e na original —, ele deve ser repensado, pois nos atos bilaterais, e nos atos feitos por organizações regionais em que o português é língua oficial, o nosso vernáculo é língua original do ato internacional firmado. Apenas para os tratados multilaterais firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações de alcance mundial há a necessidade de tradução.

Os §§ 1º e 2º do art. 14, c/c 18 e parágrafo único do art. 33, que versam sobre a implementação do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, requerem melhor análise. O § 3º do art. 5º aponta procedimento de recepção formal desses tratados, a serem aprovados pelo Congresso. Deve ser evitada a possibilidade de certos tratados de direitos humanos não terem o *status* de norma constitucional, ao menos materialmente, pois poderia haver

a ilógica hipótese de protocolo adicional a determinada convenção ter *status* constitucional e esta não.

O art. 15 do projeto em análise determina que os tratados não estarão sujeitos a emendas por parte do Parlamento, que poderá apresentar ressalvas a tratados multilaterais, cabendo ao Presidente analisar a viabilidade de sua apresentação no momento da ratificação. Se o Presidente recusar a apresentação da respectiva reserva, aponta o dispositivo a necessidade de haver nova deliberação congressual. Primeiro, o artigo não releva os tratados que proíbem apresentação de reservas, tampouco assinala as outras limitações de apresentação de reservas determinadas pelo direito dos tratados. Igualmente, nada dispõe sobre a hipótese de o Parlamento condicionar sua aprovação à apresentação de declaração interpretativa ou alteração na versão traduzida ao português, caso ela não seja a oficial, em tratados multilaterais.

Sobre o art. 16, há incongruência de natureza lógica na sua redação, que dispõe, não sobre a atuação do Estado brasileiro em relação a atos multilaterais, mas sobre esses próprios atos.

Em relação ao art. 19, repete-se o equívoco de mencionar “língua original” como distinta do idioma português.

O art. 20 menciona os acordos em forma simplificada, sem os conceituar ou limitar. Lembramos que esses acordos são aqueles que não passam pela chancela do Congresso. Portanto, à parte a doutrina que não admite acordos executivos, eles devem ser limitados e circunscritos a certas hipóteses, a fim de evitar práxis do Executivo de celebrar acordos onerosos ao país sem remetê-los ao Congresso Nacional, em comportamento manifestamente inconstitucional.

O art. 21 dispõe sobre hipótese de tratados secretos, o que é contrária à perspectiva democrática de nosso ordenamento e à ética nas relações internacionais. No rol dos possíveis tratados secretos, o projeto aponta o de acordo de empréstimos ou sobre operações financeiras, conforme juízo, entre outros, do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Cumpre destacar que nenhum acordo de empréstimo ou sobre operações financeiras negociado na área econômica tramita no âmbito do MRE.

O art. 23 determina ao MRE dar ciência a Estados estrangeiros e organizações internacionais sobre tratados concluídos pelo Brasil, o que criará para o MRE incumbência árdua e desnecessária. Os atos firmados pelo Brasil são regularmente enviados pela Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE às Nações Unidas para registro e divulgação. Trata-se de cumprir o disposto no art. 102 da Carta da ONU, aspecto que o art. 28 do projeto considera. Não conviria criar, por lei, mecanismo adicional ao já adotado e consagrado pelo sistema das Nações Unidas.

Os arts. 24 e 25 determinam procedimento formal para firmar instrumentos de ratificação, adesão ou aprovação, imputando responsabilidades ao Presidente da República e ao Ministério das Relações Exteriores. Assim como está consagrado no projeto, não se releva o fato de muitos acordos serem celebrados por troca de notas diplomáticas, que não requerem tamanho formalismo.

O art. 26 versa sobre o depósito de originais de tratados no MRE, em prazo de no máximo 30 dias da ratificação, adesão ou aprovação. Os originais dos tratados ficam no MRE ou são a ele enviados logo após sua assinatura. A tramitação dos acordos não se faz com seus originais, mas com cópias fiéis emitidas pela DAI.

O art. 27 menciona o dever de o Itamaraty elaborar anuário contendo a relação completa dos tratados de que o Brasil seja Parte. Conveniente seria definir que esses dados estejam disponíveis em meio eletrônico em local de fácil acesso na página web do MRE.

O art. 29 determina que o arquivo histórico de atos internacionais “será realizado no Arquivo Nacional”. Seria necessário adotar critérios para determinar o que integrará o Arquivo Histórico. Integrariam o Arquivo todos os acordos expirados ou denunciados ou apenas atos de significado histórico, ainda que em vigor?

O art. 30 dispõe que a denúncia de tratados depende de parecer obrigatório do MRE, ouvida a Advocacia-Geral da União. Não parece haver necessidade de pronunciamento da Advocacia-Geral da União, que não terá sido ouvida quando da negociação e da assinatura.

O art. 34 determina que compete ao Presidente da República encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo máximo de 60 dias, projeto de lei para regular efeitos da denúncia de tratado que possa produzir encargo ou mudanças gravosas nas relações econômicas nacionais. Afigura-se, ademais, conveniente a emissão de decreto do Executivo revogando o decreto de promulgação do acordo, aspecto este não contemplado no projeto em apreço.

O art. 36 imputa ao Ministério das Relações Exteriores o dever de controlar a execução de todos os tratados em que o Brasil seja parte, definindo quais órgãos ou organismos estatais caberia a sua execução. Essa definição não considera os vários tratados já celebrados pelo Brasil em que a autoridade central responsável já foi pré-definida, nem sempre sendo o MRE. O art. 37 busca reparar essa premissa, mas com estranha fórmula, ao determinar que compete ao Congresso Nacional disciplinar a compatibilização dos tratados firmados antes da entrada em vigor “da presente Lei e os dispositivos desta”. Primeiro, qual disciplina se menciona? Uma Lei? Segundo, tecnicamente é impróprio considerar os dispositivos de uma lei como distintos da própria lei.

O art. 38 obriga o MRE a prestar contas ao Congresso, periodicamente, sobre a política externa, o estado de negociações e o cumprimento dos tratados. Essa prestação de contas do MRE poderá revelar-se tarefa de incalculável magnitude, haja vista encontrarem-se em vigor para o Brasil cerca de 5.600 acordos. Ademais, grande maioria desses atos não precisa, de forma necessária, ser “implementada” mediante ações concretas, assim como a lei não precisa ser aplicada a cada dia para provar sua eficácia. Os acordos constituem o arcabouço jurídico a balizar o relacionamento entre os países sempre que as condições presentes o requeiram.

Segundo o art. 39, as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento de um tratado, por outro Estado, dependerão da gravidade e da importância política daquele fato para o Brasil. Neste caso, o Governo brasileiro tomará medidas de natureza política que julgar conveniente, independente de estar ou não a matéria regulada por lei.

O art. 40 fixa que a aplicação provisória de um acordo internacional não é possível, no seu todo ou em partes, antes da vigência externa e interna do acordo internacional. Daí a conclusão, de um lado, que, uma vez vigente, certo tratado poderia ser aplicado provisoriamente. Não constituiria isso uma infração ao tratado? De outro lado, certos tratados consagram normas consuetudinárias já praticadas pelos Estados, ou os Estados passam a praticar conjuntamente certa regra, por conveniência política ou pragmática, como os feitos na área da aviação civil. Lembramos, nesse sentido, o disposto no art. 1º do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 1986).

O art. 41 determina que, em caso de dúvida na interpretação e aplicação da lei, a Consultoria Jurídica do Itamaraty resolverá, ouvida a Advocacia-Geral da União. Essa determinação não pode limitar o Poder Judiciário. Ademais, a Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores é órgão setorial da Advocacia-Geral da União. Logo, a Consultoria do Itamaraty, órgão da AGU, não precisaria ouvir antes a própria AGU para resolver dúvida sobre interpretação e aplicação de lei. Seria uma descabida duplicidade.

Quanto ao art. 42, que concede ao MRE a iniciativa sobre revisões, emendas, modificações e renovações, importa lembrar que é praxe que os tratados estipulem, nas suas disposições finais, que as revisões, emendas, modificações e renovações serão feitas pela via diplomática. Isto assegura o controle, por parte da Chancelaria, de todos esses procedimentos.

Os arts. 43 a 47 versam sobre normas gerais relacionadas a tratados de direitos humanos, sendo que outras normas também fizeram menção sobre esse tipo de tratado, demonstrando falta de sistemática na proposição.

O art. 43 guarda equívocos conceituais, como o de pensar que a negociação de tratado de direitos humanos tem por finalidade o cumprimento e aprofundamento de outros instrumentos de direitos humanos. Há confusão entre o objeto do tratado e ele mesmo, além de confundir negociação para celebração de tratado com sua implementação.

No § 1º do art. 43 proíbe-se a aposição de reserva em tratados de direitos humanos. Essa circunstância, de um lado, ignora as declarações interpretativas; de outro, tratados de direitos humanos, que não são definidos no projeto em comento, versam sobre muitos temas e, por vezes, as reservas são permitidas nesses tratados, possibilitando aos Estados vincularem-se lançando mão desse instrumento. Deve ser considerado, também, que as reservas, uma vez admitidas, não podem ser formuladas caso sejam contrárias ao objeto e finalidade do acordo.

O § 2º desse art. 43 dispõe sobre obrigação “a país” em sentido geral, não necessariamente ao Brasil, o que é impróprio. E seu § 3º determina que o governo brasileiro e o Congresso Nacional darão preferência à celebração de tratados de direitos humanos. Em que sentido? Tramitação, como dispõe o art. 44 do projeto?

O art. 45 demonstra incompreensão do processo legislativo. Por seus termos os tratados de direitos humanos seriam remetidos pelo Presidente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e à Consultoria Jurídica do MRE, simultaneamente. Primeiro, a mensagem presidencial não é dirigida a comissões, mas sim ao Congresso Nacional, a começar pela Câmara dos Deputados, cujo Presidente despacha às comissões competentes para a sua apreciação. Segundo, ao chegar ao Congresso, a mensagem presidencial já estará acompanhada de Parecer da CJ/MRE. Não há justificativa para a CCJ remeter o processo de volta à Consultoria Jurídica do MRE. Terceiro, os arts. 45 e 46 parecem não admitir a hipótese de o Brasil não assinar, ratificar ou aderir aos tratados internacionais sobre direitos humanos, nem a hipótese de o Congresso os rejeitar.

O art. 50 determina que o Congresso Nacional, ouvido o MRE, fixará princípios, limites e objetivos a serem obedecidos nas negociações dos tratados regionais e de integração regional. De que modo seriam fixados esses princípios? O documento não esclarece.

O art. 53 traz a insólita proposta de submeter a plebiscito acordo que envolva transferência de competências a “organismo supranacional”. Oportuno observar que o instrumento adequado para se submeter à vontade popular é o referendo. De qualquer

forma, a sujeição do Brasil a organismos de natureza supranacional requer emenda à Constituição.

Seria necessário, ainda, repensar o Capítulo IV do PLS 98, de 2006 – Complementar, que confunde regras sobre tratados em matéria tributária com matérias diversas, como a solução de controvérsias, que não se sabe se é interna ou internacional.

Verifica-se, assim, que o projeto tal como está não deve ter curso. Poder-se-ia, tendo em atenção a importância da matéria e sua falta de regulamentação, caminhar para elaboração de substitutivo que contornasse as dificuldades apontadas. E mais, eventual substitutivo não seria de lei complementar, já que a matéria não está contemplada no que disciplina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Esse dispositivo prescreve que lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Referida prescrição já foi atendida pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

Outro aspecto a considerar, na linha da rejeição do projeto, é o fato de que eventual disciplina da matéria mediante lei ordinária é contrária ao nosso ordenamento constitucional. Nesse sentido, o princípio constitucional da separação dos poderes poderia ser afrontado na medida em que o Legislativo buscasse regulamentar competência privativa do Presidente da República (art. 84, VIII, da CF).

Há, no entanto, luz no fim do túnel. É que esta Casa acabou de aprovar a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969. Dessa forma, tão logo o texto seja promulgado pelo Presidente da República, muitas das lacunas eventualmente existentes em relação ao assunto serão suprimidas. De outro lado, temos notícia de que o Executivo elabora minuta de decreto visando ordenar os temas contemplados no projeto que estão afetos à sua competência e que não constam do texto convencional referido. Com isso, a meritória iniciativa do Senador Antero Paes de Barros há de ser alcançada, ainda que por outras vias.

### **III – VOTO**

Assim, à vista do exposto, opinamos pela prejudicialidade do PLS nº 98, de 2006  
– Complementar.

## ANEXO III

**ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO  
DA BAIXA MOGIANA - "A M O G"**

**I - CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE**

**Art. 1º** - A Associação dos Municípios da Microrregião da Baixa Mogiana - AMOG, com sede em Guaxupé, à Rua Joaquim Augusto Ferreira, 12, é uma entidade civil, de duração indeterminada, visando a integração administrativa, econômica e social dos municípios que a compõem, regendo-se pelo presente Estatuto.

Parágrafo Único - Os Municípios associados devem ser tratados e respeitados como Entes Federativos, conforme prevê o Art. 1º da Constituição Federal.

**Art. 2º** - A Associação é constituída pelos municípios de Alterosa, Arceburgo, Areado, Bom Jesus da Penha, Cabo Verde, Conceição da Aparecida, Guaranésia, Guaxupé, Itamogi, Jacuí, Juruáia, Monte Belo, Monte Santo de Minas, Muzambinho, Nova Resende e São Pedro da União.

§ 1º - É assegurado aos Municípios que vierem a ser criados por desmembramento dos municípios participantes da Associação o direito de passarem a integrá-la, desde que atendam ao disposto nos artigos 41 e 50 deste Estatuto.

§ 2º - Outros Municípios que desejarem, poderão filiar-se desde que sua filiação seja aprovada em Assembléia Geral desta, passando, neste caso a integrar a relação citada neste artigo.

**Art. 3º** - A sede e foro da Associação será a cidade de GUAXUPÉ, no Estado de Minas Gerais.

**Art. 4º** - A Associação atuará em regime de íntima cooperação com entidades congêneres e afins, bem como com órgãos estaduais, federais, entidades privadas e mistas.

**II - OBJETIVOS**

**Art. 5º** - Além dos objetivos previstos no artigo 146 da Constituição do Estado de Minas Gerais e no artigo 24, "caput" da Lei Complementar e respeitada a autonomia municipal, a Associação tem por finalidade:

**I** - Ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios, prestando-lhes assistência técnica e serviços relacionados com:

**A** - As atividades meio de suas Prefeituras, devendo:

**1** - Estudar a administração municipal na microrregião e promover a reforma administrativa através da reorganização dos serviços públicos municipais, dando-se ênfase especial ao treinamento e aperfeiçoamento dos servidores municipais;

**2** - Estudar e sugerir a adoção de normas sobre a legislação tributária e outras leis básicas municipais, visando a sua uniformização nos municípios associados;

**3** - Assessorar e cooperar com as Câmaras de Vereadores dos Municípios associados na adoção de medidas legislativas que concorram para melhoria das administrações municipais;

**4** - Defender e reivindicar os interesses das administrações municipais da microrregião;

Cartório de Reg. de Tit. e Documentos  
e de Pessoas Jurídicas  
Areado - MG

Handwritten signatures and initials at the bottom of the document, including names like 'A. Q.', 'R.', and others, some with dates like '10/10/10'.

5 - Promover, nos municípios associados, adoção de estímulos econômicos e de outra ordem, para industrialização da microrregião, com o aproveitamento de seus recursos naturais, matérias-primas e mão-de-obra disponíveis;

6 - Elaborar plano administrativo a partir dos planos municipais, compreendendo programa de obras, empreendimentos e serviços públicos Microrregionais, visando a institucionalizar a continuidade administrativa nos municípios participantes, sobrepondo-a a temporariedade dos mandatos executivos;

7 - Coordenar medidas para:

- a. Apoiar, na Microrregião, os sistemas Nacional e Estadual de Planejamento;
- b. Institucionalizar o planejamento aos níveis municipal e Microrregional, como processo contínuo e permanente, objetivando a promoção do desenvolvimento regional;
- c. A elaboração e implantação de planos municipais e micro regionais de desenvolvimento.

**B - As atividades fins de suas Prefeituras, devendo:**

- 1 - Estimular a conservação e o bom uso dos recursos naturais renováveis;
- 2 - Estudar, propor e executar medidas visando ao incremento da produção agropecuária e industrial;
- 3 - Assessorar na elaboração e execução de planos programas e projetos relacionados com:
  - a. Educação, esporte, saúde pública, assistência social e habitação;
  - b. Serviços e obras públicas, com a utilização de máquinas e equipamentos próprios ou cedidos por terceiros, através de convênios ou contratos;
  - c. Transportes, comunicação, eletrificação e saneamento básico.
- 4 - Incentivar e promover o estabelecimento de sistema intermunicipal de transportes e comunicações na microrregião;
- 5 - Promover iniciativas para elevar as condições de bem-estar econômico e social das populações rurais na microrregião.

**II - Promover o estabelecimento da cooperação intermunicipal e intergovernamental, visando:**

- a - Divulgar, na Microrregião, as normas e exigências dos órgãos públicos e instituições de assistência técnica e financeira aos municípios;
- b - Conjuguar recursos técnicos e financeiros da União, Estado e Municípios associados, mediante acordos, convênios ou contratos, para solução de problemas sócio econômicos comuns;
- c - Reivindicar a descentralização dos serviços públicos federais e estaduais, notadamente os de educação e saúde pública;
- d - Estimular e promover o intercâmbio administrativo e técnico no plano intermunicipal integrado;
- e - Elaborar estudos e levantamentos sobre os problemas e potencialidades da Microrregião, que indiquem prioridade para atendimentos pelos poderes públicos;

2  
Cartório de Reg. de Tit. e Document.  
e de Pessoas Jurídicas  
Areado - MG

f - Defender os interesses econômicos e sociais da Microrregião;

g - Firmar convênios e contratos com entidades públicas e privadas, prestadoras de serviços em qualquer área de interesse dos municípios associados.

### III - ORGANIZAÇÃO

Art. 6º - A associação tem a seguinte organização:

- I - Assembléia Geral;
- II - Diretoria;
- III - Secretaria Executiva;
- IV - Conselho Fiscal.

#### I - ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 7º - A Assembléia Geral da Associação dos Municípios da Microrregião da Baixa Mogiana é constituída pelos Prefeitos dos Municípios associados, podendo os mesmos credenciar seus representantes.

Art. 8º - A Assembléia Geral é órgão soberano em suas decisões.

Art. 9º - O local da Assembléia Geral será a sede de qualquer município associado, observado o critério de rodízio e excepcionalmente, em qualquer local do território brasileiro, estabelecendo-se, quando da realização de cada Assembléia Geral o local da próxima.

Art. 10 - A Presidência da Assembléia Geral cabe ao Prefeito do Município em que a mesma se realizar e a vice-presidência ao Presidente da Associação.

Art. 11 - O "quorum" exigido para realização da Assembléia Geral, em primeira convocação, é de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos municípios associados.

Parágrafo Único - Caso a Assembléia Geral não se realize quando da primeira convocação, considera-se automaticamente convocada 1 (uma) hora depois, no mesmo local, quando se realizará com qualquer número de participantes.

Art. 12 - Somente terão direito a voto o Prefeito ou representante credenciado de cada município associado, nos termos do artigo 7º do presente Estatuto.

Art. 13 - As deliberações da Assembléia Geral, exceto nos casos previstos nos artigos 47 e 48 deste Estatuto, serão tomadas por maioria simples dos municípios associados presentes.

Art. 14 - Poderão participar da Assembléia Geral, sem direito a voto, vereadores dos municípios associados, outras pessoas e entidades públicas ou privadas, especialmente convidados pelos Prefeitos ou pela Diretoria da Associação.

Art. 15 - A Assembléia Geral pode se Ordinária ou Extraordinária.

Art. 16 - A Assembléia Geral Ordinária será realizada trimestralmente e sua convocação deverá ser feita com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, mediante correspondência protocolada.

3  
 Cartório de Reg. de Imóveis e Documentos  
 e de Pessoas Jurídicas  
 Areado - MG

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including a large signature on the right and several smaller ones on the left and center.

**Art. 17** - A Assembléia Geral Extraordinária será convocada sempre que haja matéria importante para ser deliberada, por iniciativa do Presidente da Associação ou a pedido de 20% (vinte por cento) dos municípios associados.

**Art. 18** - Os municípios que solicitarem convocação de Assembléia Geral Extraordinária deverão formalizar o pedido por escrito ao Presidente da Associação, relatando os motivos e indicando os assuntos a serem tratados.

**Art. 19** - A Assembléia Geral, reunindo-se para eleição da Diretoria e Conselho Fiscal deverá observar os seguintes preceitos:

- I - O direito de voto, de ser candidato, de ser votado, de se prenuciar, será reservado aos Prefeitos associados ou a seus representantes, observado o Art. 7º do presente Estatuto;
- II - Reservam-se os direitos mencionados no item anterior aos Prefeitos dos Municípios associados que estiverem com suas contribuições e serviços regularmente recolhidos e quitados.

**Art. 20** - No início de cada reunião da Assembléia Geral a ata da reunião anterior deverá ser submetida à aprovação do Plenário.

**Art. 21** - A diretoria da Associação executará ou fará executar as deliberações da Assembléia Geral Ordinária ou Extraordinária.

**Art. 22** - É da competência da Assembléia Geral:

- I - Deliberar sobre assuntos relacionados com os objetivos da Associação;
- II - Estabelecer a orientação superior da Associação, recomendando o estudo de soluções para os problemas administrativos econômicos e sociais da microrregião;
- III - Eleger, por votação secreta, dentre os seus membros, o Presidente e Vice-Presidente da Associação, caso haja candidato único a eleição poderá ser realizada por aclamação, pelo período de 1 (um) ano;
- IV - Eleger os membros do Conselho fiscal, titulares e suplentes;
- V - Homologar o programa administrativo proposto pela Diretoria;
- VI - Fixar contribuição percentual sobre a receita transferida dos municípios associados, para atender às despesas de custeio, bem como a formação do patrimônio da Associação;
- VII - Homologar o relatório geral e a prestação de contas anual da diretoria da Associação; apreciar atividades desenvolvidas pela Associação; Reformular o presente Estatuto, na forma do disposto em seu artigo 48;
- VIII - Deliberar sobre qualquer assunto de interesse dos municípios associados ou da microrregião.

Cartório de Registros Públicos  
e de Pessoas Jurídicas  
Aracaju - MG

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including a large signature on the left, a signature in the middle, and several signatures on the right, some with numbers 4 and 8 written below them.

**Art. 23** - A Assembléia Geral poderá constituir comissões especiais para instruir as proposições a serem submetidas à deliberação do Plenário.

Parágrafo Único - Participarão dos trabalhos das comissões especiais o Secretário Executivo e técnicos nas matérias relacionadas com as proposições encaminhadas a Assembléia Geral.

**Art. 24** - Compete às Comissões Especiais da Assembléia Geral:

- I - Dar pareceres sobre proposições para as quais foram constituídas;
- II - Sugerir emendas às proposições a elas submetidas.

## II - DIRETORIA

**Art. 25** - A Associação dos Municípios da Microrregião da Baixa Mogiana é administrada pela Diretoria, que será composta de um Presidente, um 1º Vice-Presidente e um 2º Vice-Presidente, eleitos pela Assembléia Geral, entre membros, de acordo com o inciso III do artigo 21 deste estatuto.

§ 1º - A eleição da Diretoria da Associação será realizada no mês de dezembro de cada ano, sendo o mandato para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, permitida a reeleição por uma vez;

§ 2º - Em caso de empate na eleição para presidente assumirá o cargo aquele que tiver maior idade;

§ 3º - O presidente da Associação, no caso de vaga, falta ou impedimento, será substituído pelo 1º Vice Presidente e este pelo 2º Vice-Presidente;

§ 4º - Os membros da Diretoria não têm direito a remuneração alguma pelo exercício de suas funções.

**Art. 26** - São atribuições do presidente da Associação:

- I - Representar judicial e administrativamente a Associação;
- II - Zelar pelo cumprimento do presente Estatuto;
- III - Encaminhar aos órgãos e entidades competentes as reivindicações da Associação;
- IV - Convidar técnicos de órgãos estaduais, federais, entidades privadas e profissionais liberais para participar dos grupos de trabalho constituídos pela Secretaria Executiva;
- V - Firmar convênios, acordos ou contratos com órgãos, entidades públicas e privadas;
- VI - Estabelecer os níveis de remuneração do Secretário Executivo, bem como dos demais técnicos e empregados da Associação, contratados na forma da legislação trabalhista;
- VII - Aprovar a contratação de empregados técnicos e burocratas da Associação;
- VIII - Solicitar, mediante pedido fundamentado do Secretário Executivo, que sejam postos à disposição da Associação servidores dos municípios associados;

Cartório de Reg. de Tit. e Documento  
 e de Pessoas Jurídicas  
 Areado - MG  
 Rua ... Associação da Microrregião da Baixa Mogiana - Oficina

Handwritten signatures and initials, including a large signature on the left, a central signature with a large flourish, and several smaller signatures and initials on the right, some with the number '5' written next to them.



**Art. 29 - São atribuições do Secretário Executivo:**

- I - Organizar e estruturar os serviços técnicos e administrativos, através da criação de setores específicos que executem as atribuições e tarefas da Secretaria Executiva;
- II - Elaborar o programa anual de trabalho da Associação de acordo com o Presidente;
- III - Constituir grupos de trabalho com objetivos específicos e duração temporária com participação de elementos da Secretaria Executiva e dos municípios associados;
- IV - Propor ao Presidente que sejam convidados técnicos de órgãos estaduais, federais, entidades privadas e profissionais liberais para participar dos grupos de trabalho referidos no item anterior;
- V - Estabelecer intercâmbio de natureza técnica entre a Associação e entidades públicas e privadas;
- VI - Contratar, após aprovação do Presidente da Associação, pessoal técnico e burocrata;
- VII - Submeter ao Presidente, para aprovação da Assembléia Geral, o quadro de pessoal técnico e administrativo da Associação, bem como a respectiva remuneração;
- VIII - Propor ao Presidente que sejam postos à disposição da Associação servidores dos municípios associados;
- IX - Promover a arrecadação de recursos financeiros;
- X - Dar divulgação e fazer pronunciamento sobre as resoluções da Assembléia Geral;
- XI - Despachar os expedientes dirigidos à Associação;
- XII - Elaborar e divulgar junto aos Municípios associados, o Relatório Mensal de Atividades da Associação;
- XIII - Colaborar com o Presidente na elaboração do Relatório Geral de atividades bem como na prestação de contas a ser apresentadas a Assembléia Geral.

**Art. 30 -** Para o desempenho de suas atribuições a Secretaria Executiva contará, dentro das possibilidades da Associação, com um corpo de funcionários de nível médio e superior, especializados nos diferentes campos de atividades.

**Art. 31 -** A Secretaria Executiva é composta do departamento Administrativo e do Departamento Técnico.

**Art. 32 -** Ao Departamento Administrativo compete supervisionar, coordenar e executar os serviços relativos ao expediente, contabilidade, orçamento, administração de pessoal e material e outros que lhe forem conferidos, dentro dos objetivos da Associação.

**Art. 33 - São atribuições do Chefe do Departamento Administrativo:**

- I - Organizar e supervisionar os serviços do Departamento Administrativo, zelando pela eficiência dos mesmos;
- II - Despachar os expedientes dirigidos à Associação;

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including names like 'A.', 'R.', and 'P.'.

- III - Promover a arrecadação de recursos financeiros;
- IV - Dar divulgação às deliberações da Assembléia Geral, com prévia autorização do Presidente;
- V - Colaborar com o Presidente na elaboração do Relatório Geral de Atividades, bem como na prestação de contas a ser apresentada à Assembléia Geral;
- VI - Secretariar as reuniões da Assembléia Geral, lavrando as respectivas atas;
- VII - Executar as tarefas que lhe venham a ser atribuídas pelo Presidente e pelo Secretário Executivo.

**Art. 34** - O Departamento Técnico é o órgão da Secretaria Executiva, responsável pela prestação de assistência técnica aos municípios associados nas atividades de suas prefeituras, bem como pelas demais atribuições que lhe forem conferidas dentro dos objetivos da Associação.

**Art. 35** - Para o desempenho de suas atribuições, o Departamento Técnico contará, dentro das possibilidades da Associação, com um corpo de técnicos de nível superior e médio, especializados nos diferentes campos de atividades.

**Art. 36** - É da competência do Departamento Técnico:

- I - Prestar assistência técnica aos Municípios Associados na solução de problemas relacionados com:

A - As atividades meio de suas Prefeituras:

**1 - Organização Administrativa:**

- a. Organização e padronização de serviços públicos e municipais, especialmente os serviços fazendários;
- b. Reorganização administrativa (reforma administrativa);
- c. Racionalização dos métodos de trabalho;
- d. Outros.

**2 - Administração financeira e orçamentária:**

- a. Legislação Tributária (Código Tributário);
- b. Cadastro Fiscal;
- c. Proposta Orçamentária;
- d. Obtenção de recursos externos (extra municipais);
- e. Planos de investimentos;
- f. Informatização nos serviços fazendários; e
- g. Outros.

Cartório de Reg. de Tit. e Documen  
e de Pessoas Jurídicas  
Aracaju - MS

**3 - Administração de Pessoal:**

- a. Estatutos dos Servidores Municipais;
- b. Planos de classificação de cargos;
- c. Planos de pagamentos;
- d. Programas de treinamento de servidores municipais; e
- e. Outros.

**4 - Administração de Material:**

- a. Concorrência pública
- b. Tombamento; e
- c. Outros.

**5 - Contabilidade:**

- a. Assistência Contábil
- b. Assistência em informática;
- c. Auditoria contábil; e
- d. Outros.

**6 - Consultoria Jurídica:**

- a. Assistência Jurídica;
- b. Procuradoria;
- c. Projetos de Leis em geral; e
- d. Outros.

**7 - Urbanismo:**

- a. Plano Diretor;
- b. Código de Obras;
- c. Lei de Controle de Loteamento;
- d. Lei de Zoneamento; e
- e. Outros.

Cartório de Reg. de Tit. e Documente  
e de Pessoas Jurídicas  
Aracaju - MG  
Angelo Antônio de Oliveira Oficial

The bottom of the page contains several handwritten signatures and initials. On the left, there is a signature that appears to be 'Joaquim'. In the center, there is a large, stylized signature that is difficult to decipher. To the right, there are several smaller signatures and initials, including one that looks like 'A' and another that looks like 'P'. There are also some scribbles and marks scattered around these signatures.

**B - As atividades fins de suas Prefeituras:****1. Recursos Naturais e Agropecuários:**

- a. Aproveitamento de recursos minerais (água mineral, calcário, etc.);
- b. Convênios ou acordos com órgãos públicos para assistência e fomento agropecuário;
- c. Constituição de patrulhas motomecanizadas para fomento agropecuário; e
- d. Outros.

**2. Energia Elétrica:**

- a. Projetos de redes de eletrificação urbana e rural;
- b. Pedidos de financiamento para eletrificação; e
- c. Outros.

**3. Transportes e Comunicações:**

- a. Planos rodoviários municipais;
- b. Projetos de rodovias e obras de arte;
- c. Constituição de parques de máquinas rodoviárias para uso comum dos municípios associados;
- d. Constituição de fundo para aquisição de equipamento rodoviário;
- e. Planos municipais de comunicações telefônicas;
- f. Projetos de centrais e redes telefônicas;
- g. Construção de rodovias e obras de arte (engenharia);
- h. Construção de centrais e redes telefônicas (engenharia);
- i. Outros.

**4. Obras Públicas:**

- a. Projetos de edifícios públicos;
- b. Construção de edifícios públicos (engenharia); e
- c. Outros.

**5. Educação e Cultura:**

- a. Planos educacionais municipais;

Cartório de Reg. de Tit. e Documento  
e de Pessoas Jurídicas  
Aracaju - SE  
10  
Angelo Antônio de Oliveira

*[Handwritten signatures and scribbles]*

10  
A. P.

- b. Projetos de prédios escolares;
- c. Treinamento de professores municipais; e
- d. Outros.

**6. Saúde Pública:**

- a. Levantamento das condições da saúde da população;
- b. Coordenação com órgãos públicos estaduais e federais;
- c. Projetos de ambulatórios, pronto socorros, hospitais, etc.;
- d. Prestação de serviços médicos e odontológicos diretos às populações rurais da região; e
- e. Outros.

**7. Saneamento:**

- a. Projetos de aterros, usinas para tratamento de lixo e Estações de Tratamento de Esgoto – ETE, orientação técnica e coordenação de serviços de administração, manutenção e implantação de sistemas de disposição final de lixo, de acordo com legislação vigente;
- b. Projetos de redes de água e esgoto;
- c. Contratos ou Convênios com entidades especializadas, públicas e privadas; e
- d. Outros.

**8. Assistência Social:**

- a. Diagnóstico das condições sociais e assistenciais do município;
- b. Projeto de obras assistenciais;
- c. Prestação de assistência social às populações urbanas e rurais necessitadas; e
- d. Outros.

**9. Habitação:**

- a. Projetos de núcleos habitacionais populares;
- b. Projetos de casas populares;
- c. Coordenação com a COHAB estadual; e
- d. Outros.

Centro de Reg. de Tm. e Document  
 e de Pesquisas  
 Angela Oliveira de Oliveira - Oficial

Cartório de Reg. de Im. e Docum.  
e de Pessoas Jurídicas  
Areado - MG

#### 10. Serviços Urbanos:

- a. Planos de abastecimento urbano;
- b. Projetos de mercados, matadouros, feiras, etc.;
- c. Transportes coletivos (projetos, regulamento e contratos de concessão); e
- d. Outros.

- II - Organizar sistema de dados e informações básicas de interesse para elaboração de programas setoriais pelos poderes públicos;
- III - Montar, para os municípios associados, um sistema de controle para avaliação dos resultados de seus planos trienais (Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964);
- IV - Realizar estudos, planos e projetos de interesse Microrregional, dentro dos objetivos da Associação;
- V - Promover a conjugação de esforços com órgãos estaduais e federais através de convênio ou acordo;
- VI - Assessorar os municípios associados sobre as normas dos órgãos públicos e instituições de assistência técnica e financeira aos municípios;
- VII - Promover o intercâmbio técnico administrativo entre os municípios associados, através de seminários, conferências, bem como de grupos de Trabalho para estudo de soluções para problemas específicos;
- VIII - Emitir pareceres sobre assuntos especializados que lhe forem submetidos;
- IX - Executar outras atribuições dentro dos objetivos da Associação.

#### Art. 37 - São atribuições do chefe do Departamento Técnico:

- I - Organizar e supervisionar os serviços do Departamento Técnico, zelando pela eficiência dos mesmos;
- II - Organizar os grupos de trabalho incumbidos de estudar os problemas administrativos municipais, bem como os problemas sócio econômicos da Microrregião;
- III - Elaborar o programa anual de trabalho para o Departamento Técnico;
- IV - Colaborar com o Presidente na elaboração do Relatório Geral de atividades a ser apresentado à Assembléia Geral;
- V - Executar outras tarefas que lhe venham a ser atribuídas pelo Presidente e pelo Secretário Executivo.

#### IV - CONSELHO FISCAL

Art. 38 - O Conselho Fiscal é composto de 3 (três) membros efetivos e respectivos suplentes, eleitos pela Assembléia Geral juntamente com a Diretoria.

12

§ 1º - Os membros do Conselho Fiscal devem ser membros da Assembléia Geral;

§ 2º - O mandato dos membros do Conselho Fiscal é de 1(um) ano, podendo ser reeleito.

**Art. 39** - Os membros do Conselho Fiscal não têm direito a remuneração alguma pelo exercício de suas funções.

**Art. 40** - Ao Conselho Fiscal compete:

I - Eleger o seu Presidente;

II - Examinar a prestação de contas do Presidente da Associação, a ser submetida à homologação da Assembléia Geral, emitindo o seu parecer sobre a mesma.

#### **IV - RECURSOS FINANCEIROS**

**Art. 41** - São fontes de recursos da Associação:

I - Dotação orçamentária de até 1,5% (um e meio por cento) do FPM total arrecadado no exercício anterior pelos municípios associados;

II - Recursos consignados nos orçamentos estadual, federal e municipal;

III - Produto de operações de crédito;

IV - Recursos provenientes de sua receita industrial e de cursos e eventos promovidos ou apoiados pela Associação;

V - Legados e doações;

VI - Recursos eventuais que lhe forem atribuídos;

VII - Receitas provenientes de serviços prestados diretamente a terceiros, como: cópias heliográficas, plotagens e locação de máquinas e equipamentos.

**Art. 42** - A falta de pagamento regular da contribuição mencionada no item I do art. anterior deste Estatuto ou qualquer débito com a AMOG, suspende o direito da Prefeitura associada, usufruir de todos os direitos, serviços e assistência a serem prestados pela Associação.

#### **V - PATRIMÔNIO**

**Art. 43** - Constituem patrimônio da Associação bens e direitos que lhe sejam atribuídos ou que venham a adquirir.

**Art. 44** - É expressamente proibida a utilização de bens e direitos componentes do patrimônio para quaisquer outros objetivos e fins que não sejam aqueles da Associação.

§ 1º - A associação poderá executar serviços a terceiros, desde que:

- a. Os equipamentos utilizados estejam disponíveis;
- b. Não haja prejuízo para os municípios associados;
- c. O preço praticado seja de mercado e o pagamento antecipado, mediante emissão de Nota Fiscal;

13  
Cartório de Reg. de Tit. e Documen  
e de Pessoas Jurídicas  
Areado - MG

13

§ 2º - Quando os serviços previstos no parágrafo anterior necessitarem de equipamentos pesados para sua execução, as obras deverão ter caráter social ou visar a geração de emprego e renda e/ou fixação do homem no campo (Subitem 5, Item B, do Inciso I do Art. 5º);

**Art. 45** - Nenhum bem pertencente à Associação poderá ser alienado sem expressa autorização da Assembléia Geral.

**Art. 46** - Em caso de dissolução da Associação seu patrimônio reverterá em benefício dos municípios associados, sendo rateado proporcionalmente ao montante dos recursos entregues pelos mesmos à entidade, nos 05 anos imediatamente anteriores à Assembléia que decidir pela dissolução da Associação, descontados os valores em débito e atendendo-se previamente às indenizações e outras exigências da legislação em vigor.

#### VI - DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 47** - A dissolução da Associação dos Municípios da Microrregião da Baixa Mogiana somente poderá ser efetivada em Assembléia Geral Extraordinária, especialmente convocada para esse fim, por decisão de 2/3 (dois terços) dos municípios associados.

**Art. 48** - A reforma estatutária será procedida em Assembléia Geral Extraordinária, especialmente convocada para esse fim, sendo a decisão tomada por maioria de 2/3 (dois terços) dos municípios associados.

**Art. 49** - Anualmente deverá ser divulgado, entre os municípios associados, Relatório Geral de Atividades da Associação.

**Art. 50** - Cada município reconhecerá, em lei especial, sua condição de membro da Associação, obrigando-se aos deveres impostos pelo presente Estatuto.

**Art. 51** - Qualquer município poderá pedir desligamento da associação, desde que esteja em dia com a mesma.

§ 1º - O município que esteja em débito com a Associação há 06 (seis) meses de contribuição mensal ou mais, conforme estipulado no inciso I do art. 41 deste estatuto poderá ser excluído da Associação por decisão da Assembléia;

§ 2º - Os débitos existentes poderão ser negociados e parcelados, desde que aprovado em Assembléia.

**Art. 52** - A Diretoria providenciará, junto aos Poderes Públicos, o reconhecimento da Associação como entidade de utilidade pública.

**Art. 53** - É vedado à Associação envolver-se em assuntos que não estejam de acordo com seus objetivos, especialmente os de natureza político partidária.

**Art. 54** - A Diretoria deverá constituir uma comissão especial para elaborar o Regimento Interno da Associação.

**Art. 55** - Os casos omissos no presente Estatuto serão decididos pelo Presidente da Associação, "ad referendum" da Assembléia Geral.

**Art. 56** - Os bens particulares dos membros da Diretoria não respondem pelas obrigações da Associação.

14

Cartório de Reg. do Tit. e Document. e de Pessoas Jurídicas Aracaju - MG

Art. 57 - No periodo eleitoral, no prazo para desincompatibilizações, os prefeitos membros da Diretoria e Conselho Fiscal, sendo candidatos à reeleição, deverão ser substituídos por prefeitos que não sejam candidatos; Não havendo prefeitos nestas condições, os cargos poderão ser ocupados por secretários municipais, indicados e aprovados em Assembléia.

Art. 58 - O presente Estatuto entrará em vigor na data de sua aprovação pela Assembléia Geral, providenciando-se seu registro em Cartório de Títulos e Documentos.

Guaxupé, 10 de janeiro de 2007.

*ARst*

Antônio Roberto da Costa  
Prefeito de Arceburgo

*[Signature]*  
Dimas dos Reis Ribeiro  
Prefeito de Alerosa

*[Signature]*

Pedro Francisco da Silva  
Prefeito de Areado

*[Signature]*

Oswaldo Ribeiro  
Prefeito de Bom Jesus da Penha

*[Signature]*

Cláudio Augusto Siqueira  
Prefeito de Cabo Verde

*[Signature]*

João Amaro Ferreira Filho  
Prefeito de Conceição da Aparecida

*[Signature]*

Sílvio Gonçalves Ribeiro Dias  
Prefeito de Guaranésia

*[Signature]*

Abrão Cátil Filho  
Prefeito de Guaxupé

*[Signature]*

Geraldo Magela da Silva  
Prefeito de Jacuí

*[Signature]*

Dr. Rubens de Almeida Lacerda  
Prefeito de Juruáia

*[Signature]*

Ronaldo Teixeira  
Prefeito de Monte Belo

*[Signature]*

Dr. Marco Régis de Almeida Lima  
Prefeito de Muzambinho

*[Signature]*

Ronei Vitor de Brito  
Prefeito de Nova Resende

*[Signature]*

Joaquim Ivelson da Costa  
Prefeito de São Pedro da União

Cartório de Reg. de Tit. e Documentos  
e de Pessoas Jurídicas  
Areado - MG  
15  
Oficial

*[Signature]* 15

*[Signature]*

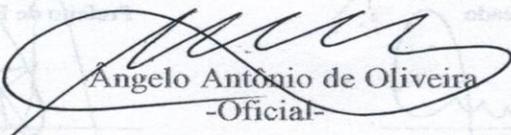
*[Signature]*

COMARCA DE AREADO \* ESTADO DE MINAS GERAIS  
CARTÓRIO DE REGISTRO CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS  
Rua Vivili Pereira, n.º 210 – Aréado – MG \* Fone: (35) 3293-1479

**REGISTRO**

O estatuto retro, da entidade denominada **“ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DA BAIXA MOGIANA - “A M O G”**, impresso em quinze(15) lauda(s), a(s) qual(is) vai(ão) carimbada(s), numerada(s) e rubricada(s) por mim, Oficial, foi apresentado(a) para registro, neste cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, tendo sido registrado(a) no livro “A”, nº 05, fls. 128 verso e seguintes, sob o nº 928, nesta data. O referido é verdade e dou fé. -----

Aréado, 14 de novembro de 2.008

  
Angelo Antonio de Oliveira  
-Oficial-

Cartório de Reg. de Títulos e de  
e de  
Angelo Antonio de Oliveira Oficial  
BSU 05916

## ANEXO IV

Entrevistas dos Municípios que fizeram parte da pesquisa:

A coleta de dados se fará por meio de ENTREVISTAS respostas e perguntar (entrevistas) com os Prefeitos e Secretários de governos vinculados ao setor de relação exterior. Informa-se que o procedimento foi devidamente formalizado junto a Comissão de Ética da FDSM na forma prevista, e, para tanto foram apresentadas as seguintes perguntas com respectivas respostas:

### **Prefeitura de Guaxupé**

1 – A Prefeitura tem alguma secretaria de relações exteriores?

Resposta: Não, o município de Guaxupé não possui nenhum órgão direcionado à relações exteriores.

2 – O município já firmou convenio com o exterior? Quantos? Se sim, qual foi o resultado prático?

Resposta: Não.

3 – O município, caso não tenha Secretaria de Relações Exteriores, pretende algum dia constituí-la? A Prefeitura vê boas perspectivas nesta área?

Resposta: Prejudicada em virtude da resposta número 1.

4 – Qual o maior problema para que o município efetive este tipo de internacionalismo?

Resposta: Mão de obra qualificada, dificuldade na identificação de fontes financiadoras no exterior.

5 – Atualmente o município teria estrutura de pessoal para iniciar os contatos no exterior? Ou mesmo, buscar possibilidades de recursos, ou investimentos em Instituições Financeiras lá fora?

Resposta: Não.

6 – Dentro da atividade econômica e social do município, quais seriam as áreas que eventualmente poderiam ser objeto de investimentos externos?

Resposta: Meio Ambiente, infraestrutura, saúde pública, mobilidade e agricultura.

7 – Existindo interesse na contratação com o exterior, poderia o município firmar parcerias ou mesmo através de associações com outros municípios mitigar eventuais dificuldades nestas contratações?

Resposta: Sim.

### **Prefeitura de Botelhos**

1 – A Prefeitura tem alguma secretaria de relações exteriores?

Resposta: Não. Para fomentar o desenvolvimento municipal sustentável o município conta com o Departamento de Desenvolvimento e Meio Ambiente e, dentro de sua estrutura à Agencia de Desenvolvimento Econômico e Social de Botelhos.

2 – O município já firmou convenio com o exterior? Quantos? Se sim, qual foi o resultado prático?

Resposta: Nunca firmou.

3 – O município, caso não tenha Secretaria de Relações Exteriores, pretende algum dia constituí-la? A Prefeitura vê boas perspectivas nesta área?

Resposta: Vejo como excelente ideia. Esta integração trará benefícios econômico, social e cultural.

4 – Qual o maior problema para que o município efetive este tipo de internacionalismo?

Resposta: Falta de estrutura financeira e operacional.

5 – Atualmente o município teria estrutura de pessoal para iniciar os contatos no exterior? Ou mesmo, buscar possibilidades de recursos, ou investimentos em Instituições Financeiras lá fora?

Resposta: Não. Há carência de pessoal face serem projetos que necessitam de grande expertise para viabilizá-los.

6 – Dentro da atividade econômica e social do município, quais seriam as áreas que eventualmente poderiam ser objeto de investimentos externos?

Resposta: A - Industrialização do café e da pecuária bovina com a utilização de novas tecnologias. B – Utilização de novas ferramentas e experiência na gestão de negócios ligados a prestação de serviços.

7 – Existindo interesse na contratação com o exterior, poderia o município firmar parcerias ou mesmo através de associações com outros municípios mitigar eventuais dificuldades nestas contratações?

Resposta: Com certeza seria o caminho, em face das similaridades existentes entre nossos municípios.

### **Prefeitura de Cabo Verde**

1 – A Prefeitura tem alguma secretaria de relações exteriores?

Resposta: A Prefeitura de Cabo Verde não possui Secretaria de Relações Exteriores.

2 – O município já firmou convenio com o exterior? Quantos? Se sim, qual foi o resultado prático?

Resposta: O município de Cabo Verde nunca firmou convenio com o exterior.

3 – O município, caso não tenha Secretaria de Relações Exteriores, pretende algum dia constituí-la? A Prefeitura vê boas perspectivas nesta área?

Resposta: No momento, o município não possui projetos voltados convênios com o exterior, mas, caso haja viabilidade pode-se pensar em criar Secretaria de Relações Exteriores.

4 – Qual o maior problema para que o município efetive este tipo de internacionalismo?

Resposta: Por se tratar de assunto inédito em nosso município, não sabemos onde buscarmos informações a respeito.

5 – Atualmente o município teria estrutura de pessoal para iniciar os contatos no exterior? Ou mesmo, buscar possibilidades de recursos, ou investimentos em Instituições Financeiras lá fora?

Resposta: Atualmente o município de Cabo Verde não possui estrutura de pessoal para iniciar contatos com o exterior.

6 – Dentro da atividade econômica e social do município, quais seriam as áreas que eventualmente poderiam ser objeto de investimentos externos?

Resposta: A atividade econômica do município é voltada à agricultura e pecuária, mas, seria interessante investimentos na área industrial do município, proporcionando mais empregos a população caboverdense.

7 – Existindo interesse na contratação com o exterior, poderia o município firmar parcerias ou mesmo através de associações com outros municípios mitigar eventuais dificuldades nestas contratações?

Resposta: Havendo interesse na contratação com o exterior o município de Cabo Verde não vê nenhum problema em viabilizá-lo através de parcerias especialmente com a associação de municípios.