



Frente Nacional de Prefeitos

Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada

Um Estudo sobre o Caso Brasileiro

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, PhD

São Paulo, Outubro de 2011

EXPEDIENTE

Presidente

João Coser (Prefeito de Vitória/ES)

1º Vice-Presidente Nacional

Gilberto Kassab (Prefeito de São Paulo/ SP)

Secretário-geral

Edvaldo Nogueira (Prefeito de Aracaju/ SE)

1ª vice-presidente de Rel. Internacionais

Luizianne Lins (Prefeita de Fortaleza/CE)

2º vice-presidente de Rel. Internacionais

Eduardo Tadeu (Prefeito de Várzea Paulista/SP)

Vice-presidente para assuntos das Cidades das Regiões Fronteiriças

Dudu Colombo (Prefeito de Bagé/RS)

Estudo encomendado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP)

Assessoria de Comunicação

Frente Nacional de Prefeitos (FNP)

61 3044-9816

www.fnp.org.br

Twitter: @fnprefeitos

RESUMO

A cooperação internacional descentralizada (CID) é uma realidade concreta e dinâmica na atualidade. O Brasil se comprometeu internacionalmente com a CID, por meio de tratados e protocolos bilaterais (França e Itália) e em estruturas do processo de integração (Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul), além de acordos internacionais de gestão compartilhada de recursos naturais, fronteiras e diversos temas que demandam ou afetam os interesses dos poderes locais – estados, municípios e o distrito federal. Em razão disso, e apesar de já existir uma prática rica e diversa nesse campo, a inexistência de um marco jurídico da CID dificulta, confunde e inibe as ações internacionais de unidades subnacionais, cujas competências constitucionais exclusivas e comuns legitimam a sua atuação em temas tais como meio ambiente, habitação, preservação do patrimônio cultural, arquitetônico e paisagístico etc. Este *Estudo* visa apresentar as possibilidades de instituir um marco jurídico para a CID, a partir de uma perspectiva do federalismo brasileiro, e tomando em conta alguns casos estrangeiros relevantes para a realidade do País, tais como África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, Espanha, EUA. O documento discute de que forma o marco jurídico da CID poderia ser formalizado, se por via constitucional ou infraconstitucional, e o papel crucial das relações intergovernamentais – valendo-se das organizações associativas, a exemplo da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) – para garantir que a CID se inscreva no âmbito do federalismo cooperativo e participativo.

Palavras-chave: Cooperação Internacional Descentralizada; Brasil; Federalismo; Relações Intergovernamentais; Estados; Municípios; Distrito Federal.

SUMÁRIO

Introdução

Razões e forma do presente *Estudo*

Parte 1.

O contexto da Cooperação Internacional Descentralizada (CID)

Parte 2.

As formas e a diversidade da CID no Brasil

2.1. O marco constitucional brasileiro e evolução da CID no Brasil

2.1.1. Dos precedentes da República Velha à CF de 1988

2.1.2. Itamaraty assume funções intergovernamentais

2.1.3. Nova moldura das relações intergovernamentais – a SAF

2.2. A CID derivada de tratados e protocolos bilaterais

2.3. A CID e as organizações intergovernamentais

2.3.1. Sistema ONU

2.3.2. Sistema Interamericano

2.3.3. Sistemas de geometria variável – IBSA, BRICs, CPLP, TCA

2.3.4. Empréstimos de agências multilaterais (BID, Banco Mundial)

2.3.5. Convênios, acordos e memorandos de cooperação técnica direta

2.3.6. Investimentos, doação de recursos e apoio político estrangeiro a entes subnacionais

2.3.7. Co-participação de Estados e Municípios na política externa

2.4. Processos de integração: a CID e o FCCR do Mercosul

Parte 3.

Por que um marco jurídico para a CID?

3.1. O que se entende por marco jurídico, seu alcance e interesse para a CID

3.2. Os destinatários do marco jurídico da CID

3.3. Argumentos pró e contra o marco jurídico da CID

Parte 4.

Análise comparada de experiências de outros países federais com a CID

4.1. Comentários gerais

4.2. Regimes institucionalizados

4.2.1. Argentina

4.2.2. Alemanha

4.2.3. Espanha

4.3. Regimes não-institucionalizados

4.3.1. África do Sul

4.3.2. Austrália

4.3.3. Canadá

4.3.4. EUA

Parte 5.

Características desejáveis de um marco jurídico para a CID no Brasil

5.1 Convergência com a realidade e as tendências internacionais

5.2. Adequação à moldura e à cultura federativa brasileira.

5.3. Exigência de transparência e de *accountability*

5.4. Norma constitucional vs. Norma infraconstitucional

5.5. Legislação estadual e municipal para a CID

Parte 6.

Síntese de elementos para um possível Marco Jurídico da CID

Parte 7.

Referências - fontes e bibliografia indicadas

Introdução

Razões e forma do presente Estudo

A cooperação internacional descentralizada (CID) é uma realidade concreta no mundo de hoje. Trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não-centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais. O sistema federativo agrega valor a ela: em países federais democráticos, os entes federados conquistaram autonomia interna via reformas constitucionais e/ou elasteceram essa autonomia por meio de ações próprias no campo internacional, o que vem se traduzindo, também, em uma agenda internacional dos entes subnacionais.

No Brasil, por ser uma federação trina (união, estados e municípios), essa realidade da CID é mais complexa, uma vez que o País é uma das poucas federações no mundo em que os municípios tem status de ente federado, com autonomia política plena.

Apesar de não existir previsão constitucional nem marco jurídico interno para a CID, estados e municípios vem desenvolvendo ações internacionais, que ganharam impulso nos anos 1990. Atualmente, grande parte dessas ações ocorre em parceria com a união, seja por meio da Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF), seja pela Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), estas duas últimas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

Mesmo com casos conhecidos e reconhecidos de boas práticas de CID municipal (e.g., São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador, Santo André etc.) muitos entes federados municipais ainda não desenvolvem ações internacionais ou o fazem de forma tímida, por compreensível receio de extrapolar os limites legais supostamente dados pelo direito constitucional e pelo direito administrativo.

Na esfera estadual, com as diferenças de dimensão e de competências, observa-se o interesse dos Estados, a partir de suas especificidades, tais como Estados fronteiriços (Rio Grande do Sul, Amapá etc.), com notória vocação turística (Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro etc.), por confluência dos laços migratórios com a matriz econômica (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul etc.), pela presença marcante de portos com fluxo de comércio internacional (Espírito Santo etc.) ou ainda pela centralidade dos fluxos econômicos e comerciais internacionais (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro).

É imperativo lembrar que a própria união reconhece, desde 1995 (quando o chanceler Luís Felipe Lampreia se referiu pela primeira vez à diplomacia federativa, em discurso no Congresso Nacional), que os entes federados podem realizar a CDI. De lá para cá, novos regimes internacionais de CID foram estabelecidos, nos temas de cooperação internacional descentralizada bilateral (e.g., França, Itália), nas questões de fronteira, nas políticas de integração (com a criação de órgão próprio, específico para a CID – o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul) etc.

O que impede, assim, os entes federados brasileiros de organizar sua estrutura administrativa adequadamente para poder planejar suas ações internacionais e propor orçamento próprio para essas ações? Uma das respostas é o desconhecimento sobre o funcionamento da CID. A outra, relacionada à primeira, é a falta de um marco jurídico

para a CID, que indique com clareza aos agentes políticos e públicos a possibilidade de entes subnacionais exercerem ações internacionais, sem receio de ferir a legalidade no País.

O objetivo principal do Estudo é, assim, analisar a possibilidade de se adotar um marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada, com base na experiência e nas práticas brasileiras acumuladas e nos casos comparados de outros países federais.

Um *Estudo* sobre a possibilidade de se adotar um marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada no Brasil visa a contribuir com a compreensão sobre essa modalidade de política pública internacional federativa no País, incentivar o debate entre as esferas de governo, incluindo os três poderes, além de sugerir balizas para a segurança jurídica no âmbito da legitimidade e da legalidade da autonomia federativa que os estados e municípios dispõem.

As relações exteriores são competência exclusiva da união, mas as relações internacionais – enquanto relações com o mundo – não são monopólio do governo central. O que a união recebeu como atribuição constitucional é a política externa, as relações oficiais com estados estrangeiros e organizações internacionais. Mas há um enorme leque de relações internacionais em que os entes federados podem e devem atuar, e para isso tem que se planejar e se organizar. Além disso, em uma federação, o princípio da cooperação interna converge com o da cooperação internacional, materializando-se no princípio da subsidiariedade (quando o local atua em nome do nacional). Entretanto, paira a dúvida para muitos... o que pode fazer, o que não pode, como pode, quando pode?

O *Estudo* terá, propositalmente, abordagem narrativa sobre a CID, sem prejuízo da utilização de fontes legais e doutrinárias, mas em linguagem mais acessível para não-

acadêmicos. Essa opção de estilo não pretende retirar do texto o seu caráter científico, mas dar acessibilidade a não-iniciados ao *Estudo*, característica, via de regra, ausente em estudos acadêmicos ou pareceres de especialistas. Ao final do texto, as referências indicam as fontes relevantes e indicações complementares ao texto principal.

Por meio do método comparado, o *Estudo* apresentará alguns casos de países federais que lidam com a cooperação internacional descentralizada, dentro do marco legal federativo; tratará de abordar os temas mais relevantes da cooperação internacional descentralizada no Brasil e seu possível enquadramento num marco legal sobre o tema.

Uma visão pela realidade federativa, não do ponto de vista das relações exteriores

Outro aspecto que este Estudo pretende firmar é uma perspectiva federativa do tema da CID. Usualmente no Brasil tende-se a ver o tema das relações exteriores do País como um tema da diplomacia. No âmbito da CID, o interesse dos estados e municípios está claramente marcado, não como interesse contrário ao da união, mas coerente com esta e complementar em temas de sua competência e particular interesse. Assim, é preciso enfatizar o aspecto federativo da CID. É isso o que o *Estudo* pretendeu realizar.

Parte 1.

O contexto da Cooperação Internacional Descentralizada (CID)

As relações internacionais de governos subnacionais ou entes não-centrais, conhecidas genericamente na literatura acadêmica como paradiplomacia, já estão consolidadas como fenômeno político, econômico, social e cultural no mundo. Estados federados, províncias, regiões, departamentos e cidades são hoje, inegavelmente, atores internacionais relevantes em muitos assuntos bilaterais, multilaterais e em processos de integração, na política internacional.

Embora os governos subnacionais não sejam reconhecidos pelo Direito Internacional como sujeitos *ipso facto* (como são os Estados nacionais) e, portanto, neles não se reconheça a personalidade jurídica internacional, sua capacidade jurídica internacional existe e está revestida de ampla legitimidade conferida por duas fontes essenciais: 1) o Estado nacional que autoriza, tanto expressa quanto tacitamente, suas ações internacionais; 2) os organismos multilaterais regionais e globais que reconhecem e, em alguns casos, estimulam a sua participação.

A riqueza e profusão das relações internacionais subnacionais traduzida em acordos e compromissos jurídicos já produz o que alguns autores denominam *direito local internacional*. O desafio de se incorporar essas tratativas ao direito internacional ainda profundamente marcado pela moldura estatal nacional está colocado para toda a comunidade internacional. Um dos maiores receios dos juristas e diplomatas é que a responsabilidade internacional recaia diretamente sobre o Estado nacional, quando as suas unidades constituintes assumem compromissos externos.

A maioria dos especialistas entende que os acordos firmados por unidades subnacionais não são tratados internacionais, ou seja, passam ao largo da normativa do direito internacional público, salvo se o Estado nacional delegou poderes para um governo subnacional atuar em seu nome – o que está previsto na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969). Em que pese essa distinção, há um conjunto de atos internacionais que se desenvolve e se acumula numa categoria ainda não classificável, o que gera a sensação de insegurança por um lado, mas por outro aponta para novas formas de relacionamento jurídico que aos poucos ganharão reconhecimento.

Tomando-se o amplo marco da paradiplomacia, a vertente da cooperação internacional descentralizada (CID) ganha relevância por reunir tanto os aspectos da legitimidade (política) quanto da legalidade (jurídica). Sem entrar nas eventuais divergências que a academia possa ter sobre como classificar o fenômeno internacional dos poderes regionais e locais, este Estudo entende a CID como uma forma específica de paradiplomacia, não apenas amparada pelo Estado nacional, mas por ele estimulada como parte das relações intergovernamentais do Estado democrático. No caso de países federais, como o Brasil, a CID é parte integrante do federalismo cooperativo, que informa as federações democráticas em todas as áreas em que a união e os entes federados devem atuar conjuntamente para atingir objetivos comuns, previstos na constituição e no ordenamento jurídico vigente. Mediante sua autonomia política, os entes federados exercitam a CID, tendo por base as suas competências exclusivas ou comuns, ou mediante delegação da própria união.

Nesse âmbito da CID pode-se identificar três eixos onde se vê claramente o papel dos governos subnacionais atuando em convergência com a política externa democrática sob competência do poder central. É de se esclarecer que não há hierarquia ou prevalência entre eles na ordem abaixo estabelecida.

No primeiro eixo, na esfera das relações bilaterais, a assinatura de tratados e protocolos que expressamente prevejam a atuação de estados federados, províncias, regiões, departamentos e cidades (municípios) como co-formuladores e co-executores na consecução dos objetivos almejados (que podem ser de natureza diversa, usualmente com fins econômicos, sociais, culturais, logísticos etc.). Nos casos de relações bilaterais fronteiriças, esses acordos, via de regra, já se sustentam em relações fáticas existentes no território, onde governos subnacionais dos dois lados da fronteira mantêm comunicação fluida e atuam, espontaneamente, para a cooperação entre os países.

No segundo eixo, na seara multilateral, ou seja, no espaço de interlocução e de ação das organizações internacionais, foram criadas plataformas de participação direta para os entes subnacionais. São as agendas do meio ambiente, dos assentamentos humanos, das boas práticas urbanas, da gestão pública e fiscal. Essas plataformas não dependem de mediação dos governos centrais; elas existem como forma de democratização do multilateralismo, pois este deixou de ser um espaço monocórdico dos governos nacionais, para se transformar no ambiente polifônico da diversidade de atores e de presenças múltiplas. Somente países com regime autoritário, com notório déficit democrático, é que se opõe a essas plataformas. Não consta que o Brasil o haja feito.

No terceiro eixo, em âmbito regional, a experiência dos processos de integração contribui sobremaneira para valorizar e reconhecer os governos subnacionais como entes essenciais para a eficácia das políticas de integração. O princípio da subsidiariedade (o local ou regional atua em nome do nacional) é um princípio de economia de esforços e de recursos, vinculado à lógica da descentralização, como meio de dosar o equilíbrio necessário e desejável entre o poder central e os poderes descentralizados. A subsidiariedade significa a delegação (parcial ou total) que a união

realiza aos governos subnacionais para que o processo de integração se materialize de forma participativa e levando em conta os interesses locais inerentes à integração.

Vale a pena destacar que o Comitê das Regiões da UE debateu e aprovou um documento intitulado “Opinião do Comitê das Regiões sobre a Diplomacia das Cidades”, em 2009. Nesse documento, a diplomacia das cidades é definida como:

(...) um instrumento pelo qual as autoridades locais e suas estruturas podem promover a coesão social, a sustentabilidade ambiental, a prevenção e a resolução de conflitos e a reconstrução pós-conflitos, em nível global, com o objetivo de criar um ambiente estável onde as pessoas possam viver pacificamente, em clima de democracia, progresso e prosperidade.

Naturalmente, as cidades europeias dispõem de uma plataforma estável e consolidada de atuação cooperativa com os estados nacionais, e a idéia da diplomacia das cidades surge como uma variação avançada da CID, que serve para exemplificar como o regionalismo fortaleceu o papel dos poderes locais nas relações internacionais.

Concluindo essa parte, a CID é uma forma global e regionalmente aceita, vale repetir, entre países democráticos, para amplificar e conferir maior eficácia à política externa nacional em suas relações internacionais bilaterais, multilaterais e em processos de integração, mediante a participação de governos subnacionais.

Parte 2.

As formas e a diversidade da CID no Brasil

2.1. O marco constitucional brasileiro e a evolução da CID no Brasil

2.1.1. Dos precedentes da República Velha à CF de 1988

É de notório conhecimento dos estudiosos do sistema político e constitucional brasileiro que, desde o Império, o governo nacional trata de exercer um poder centralizador e as expressões regionais e locais são submetidas a vigilância e controle. As províncias tiveram sua primeira experiência de atuação internacional subsidiária da união após a Proclamação da República, sob a égide da Constituição de 1891. Durante a República Velha (1889-1930), inspirado no modelo norte-americano, o governo federal delegou aos governos provinciais duas vertentes da CID: a captação de financiamentos e de investimentos estrangeiros (especialmente o capital britânico para a infraestrutura viária) e a atração de mão-de-obra estrangeira para a lavoura cafeeira. As províncias de São Paulo e de Minas Gerais se engajaram fortemente nesse processo (outras também, mas em escala reduzida), o que se materializou numa forma incipiente de CID.

Os empréstimos, uma vez obtidos, deveriam receber aval da união e ser aprovados pelo congresso, modelo que ainda hoje prevalece no direito constitucional brasileiro contemporâneo.

Essa experiência, embora não seja parte de uma memória viva e invocada pelos estados para o exercício da CID na atualidade, constitui precedente relevante para o argumento de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente na atualidade, quanto

mais considerando que a democracia se aprofundou no País e, com ela, o imperativo da descentralização e da cooperação intrafederativa.

Com o fim da República Velha (1932), a incipiente CID levada a cabo pelas províncias deixou de existir com o Estado Novo. A retomada da democracia constitucional, com a constituição de 1946, não resgatou nenhuma daquelas atribuições dos estados no campo internacional. Tampouco o sistema infraconstitucional autorizou os governos subnacionais a realizarem ações internacionais. Nos anos de 1950-1960, o Brasil viveu um período de democracia interna e de grandes debates políticos que reproduziram internamente o choque ideológico da Guerra Fria, em que a oposição esquerda-direita se traduzia no maniqueísmo URSS vs. EUA. Com a ascensão do Presidente João Goulart ao poder, em 1961, o governo americano passou a oferecer cooperação a governos estaduais declaradamente pró-EUA, no marco da Aliança para o Progresso – um movimento no mínimo questionável – e que nutriu as forças conservadoras que apoiaram o golpe de 1964. Esse capítulo da CID, pouco conhecido e pouco estudado no Brasil, produz uma suspicácia determinante em alguns formuladores de política externa e de políticas federativas, atuando feito um freio ideológico, um inibidor das relações internacionais federativas.

A constituição de 1988, a mais democrática que o País teve até o momento, distribuiu detalhadamente as competências entre os entes federados e conferiu, pela primeira vez na histórica constitucional, o status federativo aos municípios. A partir de 1988, o Brasil passa a ser uma federação trina, composta por três entes federados: a união, os estados e os municípios (o distrito federal tem status próprio, como a maioria das federações).

Essa novidade do texto constitucional é fruto da força do poder local no Brasil, uma realidade desde a Colônia, e mais recentemente de um intenso movimento

municipalista, que influenciou os debates constituintes e inaugurou uma nova agenda política no País. O que se vê, a partir de então, é um novo federalismo com alto grau de autonomia política, mas sem canais e instrumentos para a realização da cooperação intrafederativa, por meio das relações intergovernamentais.

Seguindo a tradição constitucional e federativa do País, o tema das relações exteriores permaneceu enfeixado nas competências exclusivas da união, e do presidente da república, como seu máximo representante, na constituição federal de 1988 (Artigos 20, I; 84, VII e VIII).

A mesma constituição contempla exceção expressa que enseja a atuação internacional de governos subnacionais, ao prever que compete ao senado federal autorizar operações de natureza externa, de interesse dos estados, municípios e distrito federal (Artigo 52, V). Com essa previsão, os governos subnacionais desenvolveram a prática – não contestada pela união – de negociar e captar recursos do Banco Mundial, do BID e de outras agências estrangeiras ou multilaterais de financiamento ou de fomento.

2.1.2. Itamaraty assume funções intergovernamentais

Dada a falta de tradição e a carência de canais e mecanismos de relações intergovernamentais no Brasil e, dada a premência identificada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) de acompanhar o crescente movimento de governadores e prefeitos na cena internacional dos anos 1990, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF), em 1995, vinculada ao gabinete do ministro. Paralelamente, fortaleceram-se e ampliaram-se os escritórios estaduais do Itamaraty, alguns deles já existentes para apoiar os concursos do Instituto Rio Branco e/ou vinculados a atividades de fronteiras.

Num movimento pouco planejado conceitualmente, mas eficaz, a ARF e os escritórios estaduais do MRE transformaram-se numa estrutura de relações intergovernamentais direcionadas à CID e ao monitoramento dos movimentos paradiplomáticos de estados e municípios em suas variantes mais amplas.

Essa estrutura do MRE voltada para os governos subnacionais foi identificada pelo Fórum das Federações (Forum of Federations - FoF), a principal organização internacional sobre federalismo, como uma boa prática, inovadora, e própria do jeito brasileiro de atuar com a CID.

2.1.3. Nova moldura das relações intergovernamentais – a SAF

Como era de se esperar, e alguns analistas federativos já apontavam, o déficit de institucionalidade das relações intergovernamentais no Brasil tornou-se um problema para a própria gestão federativa do País. No governo do Presidente Lula (2003-2010) decidiu-se criar uma Secretaria de Relações Institucionais da Presidência (SRI), com status de ministério, integrada por uma Subchefia de Assuntos Federativos (SAF). A partir daí, a CID passa a ser, em paralelo à atuação do Itamaraty, um tema da presidência da república. Ao mesmo tempo, no Itamaraty a ARF foi transformada em Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA).

Nessa nova moldura institucional, a CID ganhou fôlego a partir das relações intergovernamentais impulsionadas pela SAF, sobretudo com os municípios e as entidades municipalistas, como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), que nos anos 2000 assumem novos papéis no campo internacional, por meio das redes e associações internacionais.

A seguir, são identificadas as expressões mais importantes da CID na agenda atual brasileira.

2.2. A CID derivada de tratados e protocolos bilaterais

A cooperação internacional descentralizada no Brasil por meio de tratados e protocolos bilaterais pode ser dividida em dois momentos distintos: 1) O momento da redemocratização, por via da integração (Protocolo Adicional 23, 1988, Argentina-Brasil); 2) O momento da consolidação da CID na política externa brasileira (Protocolo Brasil-Itália, 2007; Protocolo Brasil-França, 2006).

O momento da redemocratização, por via da integração, se deu em 1988. Argentina (governo Raúl Alfonsín) e Brasil (governo José Sarney) deram o passo fundamental para o início da integração múltipla entre os dois países. A assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Econômico, em 29.11.1988, passa a ser o tratado guarda-chuva de várias ações bilaterais visando à integração. Na mesma data, vários protocolos adicionais foram firmados, dentre eles o Protocolo n.23 – Regional Fronteiriço, primeiro instrumento bilateral a prever expressamente a atuação de municípios e estados brasileiros na política externa brasileira.

Nos *Considerando* do Protocolo 23, está dito:

A circunstância de que a região constituída, no Brasil, pelos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que constituem o CODESUL/Forum Sul, e na Argentina, pelas Províncias de Corrientes, Chaco, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé, que integram a Comissão Regional de Comércio Exterior do NEA Litoral – CRECE – Nea Litoral, é um dos protagonistas indispensáveis para levar adiante uma efetiva integração entre os dois países (grifo nosso).

Esse Protocolo foi fruto, em grande medida, da atuação dos governadores dos estados brasileiros e das províncias argentinas fronteiriças, que tinha interesse direto no

processo de integração e que articularam junto aos governos nacionais a sua inserção no processo. Vale destacar que no Brasil não havia ainda essa experiência de incorporar os governos subnacionais numa ação de política externa, muito menos em uma ação tão prioritária como foi a da integração entre Argentina e Brasil.

O momento da consolidação da CID na política externa brasileira se deu no primeiro mandato do Presidente Lula, com a assinatura de dois protocolos adicionais a tratados de cooperação, com previsão expressa da CID, um com a França e outro com a Itália. O fato de serem ambos os protocolos com países europeus não é um acaso. A CID teve na integração europeia o seu berço, como uma variante da cooperação internacional somada à paradiplomacia específica das regiões européias.

No Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Itália sobre a Cooperação Descentralizada (2007), encontra-se a definição da cooperação descentralizada, nos seguintes termos:

Art. 1. Cooperação Descentralizada

1. Entende-se por Cooperação Descentralizada as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades territoriais italianas e entes federativos brasileiros, bem como os respectivos atores da sociedade civil, no intuito de reforçar os laços dos dois países, e em consonância com as Políticas Externas conduzidas pelos Governos Nacionais.

Esse Protocolo já está em vigor e já produz efeitos entre as partes.

O Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre a Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008, aprovado no Congresso pelo Decreto Legislativo 293/2011, DOU, 23/09/2011) e que aguarda a promulgação pelo Executivo, apresenta definição semelhante ao do Protocolo Brasil-Itália.

O Protocolo Brasil-Italia constitui uma experiência inovadora de CID, em que os entes federados brasileiros tem como contraparte as regiões italianas. No caso do Protocolo Brasil-França, há duas dimensões exploradas: a fronteira, com a Guiana Francesa, que é um Departamento de Ultramar da França; e com os departamentos e municípios franceses, que são as unidades descentralizadas daquele país.

2.3. A CID e as organizações intergovernamentais

O papel crescente dos poderes locais no ambiente multilateral é um fato que pode ser constatado facilmente ao se acompanhar a agenda internacional. Merece destaque o papel das redes internacionais de poderes locais, a exemplo das redes Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e Metropolis, duas das principais e mais atuantes. A força das redes, suas articulações e posições, tem influenciado as políticas nacionais e alterado as agendas dos Estados.

2.3.1. Sistema ONU

Especialmente a partir dos anos 1990, o Sistema das Nações Unidas vem criando um ambiente favorável à participação direta de governos subnacionais em conferências, programas e atividades multilaterais. Isso se deve a três razões essenciais, bem conhecidas dos internacionalistas: 1) o fim da Guerra Fria (1989-1991) relaxou as tensões internacionais e democratizou o acesso às instâncias internacionais; 2) os temas da agenda internacional pós-Guerra Fria, a começar pela Conferência sobre Meio Ambiente e de Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, se relacionam diretamente aos interesses e competências dos poderes locais; 3) os processos de integração regional se incrementaram, e a União Européia, instituída em 1992, criou o Comitê de Regiões, que possibilita desde então a voz ativa dos poderes locais nas políticas européias, com impacto nos demais sistemas internacionais, como o da ONU.

2.3.1.1. Habitat, PNUD, Metas do Milênio, Unesco, Refugiados

Com o novo cenário de expansão democrática das organizações internacionais e as agendas temáticas fortes em conexão com os interesses locais, é interessante mencionar alguns exemplos pontuais de relacionamento entre o sistema da ONU e os governos subnacionais. A Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Instambul, Turquia, em 1996, é um divisor de águas no tema da CID multilateral. A Conferência criou uma plataforma de poderes locais, que depois do evento passou a realizar o seu seguimento, com base na Agenda Habitat, documento internacional com incidência direta nas políticas públicas locais.

A agenda ambiental, conectada com a agenda do desenvolvimento, alavanca programas e projetos do PNUD em que os estados e os municípios passam a ser protagonistas. Naturalmente, em países federais, democráticos, como o Brasil, esse relacionamento se intensifica, mediados pelo Itamaraty, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Nesse âmbito, o Relatório do Desenvolvimento Humano e o próprio IDH inspiram componentes estaduais e municipais, aplicando-se um indicador da ONU nas esferas subnacionais. Nesse campo, a implementação das Metas do Milênio, embora seja um compromisso federal, depende do envolvimento direto dos estados e dos municípios, daí as relações destes com o PNUD.

Dentro ainda da agenda ambiental, o tema do aquecimento global tem mobilizado intensamente os governos subnacionais em torno de interesses comuns. O Fórum de Governadores da Amazônia, por exemplo, assume um papel cada vez mais ativo na afirmação de interesses estaduais e regionais em relação à política externa brasileira ambiental. Outro fato relevante é a criação de um grupo de 40 cidades do mundo (C40), em uma reunião ocorrida em São Paulo, em 2011, visando influir no debate global sobre diminuição das emissões de carbono da atmosfera e na negociação de um substituto ao

Protocolo de Kyoto (que expira em 2012). É evidente que uma CID bem articulada nesse campo é uma necessidade premente para harmonizar interesses e preservar a coesão da ação internacional brasileira.

No campo da educação, ciência e cultura, o relacionamento da Unesco com governos subnacionais é importante, na medida em que esses temas estão no rol de competências estaduais, municipais e distritais, desde programas e projetos específicos sobre inclusão educacional à assistência técnica e monitoramento dos bens culturais das cidades inscritas na lista do patrimônio mundial.

A própria política brasileira para os refugiados, ancorada na Convenção de Genebra de 1951, Protocolo de 1967 e Declarações regionais, e na Lei 9.474/97, que regulamenta o tema no País, observa um aumento crescente do interesse dos estados e municípios. Isso ocorre, apesar de não haver nenhuma menção aos entes federados no marco jurídico dessa política. Os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro criaram comitês estaduais para os refugiados, com o objetivo de discutir políticas de integração dos refugiados nos estados. Essa é uma iniciativa exemplar de como um ente federado pode criar um órgão institucional para lidar com a CID, ainda que não haja marco jurídico previsto, mas porque o assunto afeta diretamente os poderes locais. É compreensível que uma tal iniciativa se insere no federalismo cooperativo e nele repousa sua legalidade.

Esses são alguns exemplos, mais ou menos conhecidos, porém há muitos outros no sistema da ONU, que não caberia desenvolver nesse espaço, mas que servem para mostrar como os entes subnacionais estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas do sistema da ONU.

2.3.2. Sistema Interamericano (OEA)

No âmbito hemisférico, as cidades e estados contam com a uma rede própria, a Rede Interamericana de Autoridades Locais e Descentralização (RIAD). A OEA, desta forma, legitima a CID na esfera regional ampliada.

Outro tema da maior relevância da CID com a OEA, especificamente na esfera estadual, é o tema dos Direitos Humanos. Como membro da OEA e aderente ao Pacto de San Jose da Costa Rica (1969), o País reconhece a competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e reconhece, desde 1998, a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Quem representa o Brasil nos dois órgãos é o governo federal, por meio das missões permanentes do Brasil em Washington (CIDH) e na Costa Rica (Corte IDH). Entretanto, a maioria dos casos nos dois órgãos se refere a violações de direitos humanos nos estados federados. São casos relativos à segurança pública, à saúde etc., temas, em sua maioria, de competência estadual.

Essa realidade tem gerado inúmeras demandas de participação *ad hoc* dos estados, para cooperar com o Itamaraty e a advocacia geral da união em defesas jurídicas, elaboração de relatórios, atendimento de visitas de relatores temáticos e participação em audiências judiciais internacionais. Toda essa trama corresponde ao ônus que o Brasil assumiu em nome dos direitos humanos, da democracia e da transparência. São demandas geradas por compromissos federais em que os estados federados são diretamente responsáveis.

2.3.3. Sistemas de geometria variável – IBSA, BRICs, CPLP, TCA

O Brasil tem se engajado, cada vez mais, em sistemas intergovernamentais (internacionais) de geometria variável, coadunados com estratégias políticas, econômicas, culturais e de outra natureza. Nesses sistemas, a política externa brasileira

tem apostado numa ampliação da inserção global do País, por meio de parcerias e alianças com distintos parceiros.

Por exemplo, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) são hoje um grupo de países reconhecidos como potências emergentes, com a peculiaridade de serem todos (à exceção da China), países federais, com entes federados autônomos. O IBSA, que congrega África do Sul, Brasil e Índia, tem atuado de forma coesa em foros multilaterais, e sua vertente federativa se faz sentir sobretudo na CID municipal. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) reúne os países lusófonos e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) agrega os países amazônicos. Em todos esses arranjos multilaterais, os entes subnacionais brasileiros tem sido estimulados a atuar na CID.

2.3.4. Empréstimos de agências multilaterais (BID, Banco Mundial)

Os bancos e as agências multilaterais de financiamento internacional, voltadas para o desenvolvimento, relacionam-se diretamente com os governos subnacionais. Essa tem sido uma política tanto do Banco Mundial quanto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com todos os países tomadores de empréstimos, sobretudo desde os anos 1990. No caso brasileiro, o fato de os entes subnacionais estarem autorizados a tomar empréstimos internacionais, com aval da união e aprovação do Senado, facilita essa interação. No caso do BID, a carteira de empréstimos do Banco no País é majoritariamente subnacional e parte considerável da agenda da representação do banco é consumida no relacionamento, cooperação técnica e avaliação de projetos com governos subnacionais.

É importante ainda destacar que, além de empréstimos mais vultosos, usualmente voltados para obras de infraestrutura, o BID atua com projetos de cooperação técnica

pontuais, por exemplo, voltados à preparação da Copa do Mundo de 2014. Esse projetos passam pela ABC, num procedimento que é corriqueiro do ponto de vista do relacionamento entre as agências multilaterais e o Brasil. Mas um marco jurídico da CID facilitaria que os entes subnacionais criassem ou ampliassem estruturas técnicas adequadas (assessoria, coordenadoria ou secretaria de relações internacionais) para desenvolver esse relacionamento.

2.3.5. Convênios, acordos e memorandos de cooperação técnica direta e indireta

A miríade de acordos de cooperação técnica entre entes subnacionais e agências multilaterais e governos estrangeiros (cooperação recebida) e entre governos subnacionais e outros entes similares estrangeiros (cooperação recebida e prestada) tem aumentado muito nos últimos anos e constitui um dos nós górdios da CID.

No caso dos municípios, as redes tem um papel crucial no processo de formalização de convênios internacionais de cooperação técnica. Tomando-se o segmento de cidades portuárias, por exemplo, há um forte apelo de assistência unilateral ou recíproca, entre cidades portuárias brasileiras, a exemplo de Fortaleza, Santos e Vitória, com outras cidades portuárias européias (Roterdã, Antuérpia, Hamburgo, Dunquerque, La Havre etc.) e latino-americanas (Buenos Aires, Panamá). Outro segmento de cidades, também relacionada aos transportes, é o das cidades aeroportuárias. Vale mencionar que o Município de Guarulhos liderou recentemente um movimento para a criação de uma associação de cidades aeroportuárias (ALMA).

Ainda em relação aos municípios, os acordos de gemação constituem uma forma considerada branda de comprometimento internacional, dada a sua função simbólica, normalmente relacionada aos laços de imigração que unem localidades de cidades em diferentes países. Porém, muitos acordos de gemação contém cláusulas e

compromissos de cooperação técnica, o que aumenta a densidade e o nível de responsabilidade dos entes envolvidos em tais casos.

2.3.6. Investimentos, doação de recursos, e apoio político estrangeiro a entes subnacionais

Uma das áreas politicamente sensíveis da CID, dado o seu potencial de conflitos, é o da ação direta de governos estrangeiros para apoiar economicamente governos subnacionais específicos. Se essa ação não estiver solidamente amparada em elementos econômicos e culturais, e se tiver alguma conotação de apoio direto ou indireto a um partido ou governante no poder, uma ação desse nível pode gerar graves problemas no federalismo e desvirtuar o sentido da CID. A memória do apoio americano a governos estaduais de oposição a João Goulart nos anos 1960, que contribuiu para desestabilizar e derrubar o seu governo, é um exemplo histórico de uma prática que deveria ser evitada ou prevenida por um marco jurídico da CID, sem contaminar as demais áreas que se desenvolvem em razoável harmonia e convergência com a união. Naturalmente, um sistema de relações intergovernamentais para a CID pode exercer um papel essencial nos freios e limites a esse tipo de política.

2.3.7. Co-participação de estados e municípios na política externa

A participação de estados e municípios nas relações externas, embora ampla e bastante ativa em alguns setores, ainda não se reflete em canais regulares de participação na política externa, sob coordenação do Presidente e do Itamaraty. Existem convites esporádicos a prefeitos e governadores para atuação *ad hoc* em delegações e missões no exterior, mas sem um canal institucional que faz jus a dois princípios essenciais do federalismo – o da cooperação e o da participação – no campo da CID.

2.4. Processos de integração: a CID e o Foro Consultivo de Município, Estados, Províncias, Departamentos do Mercosul

Uma das grandes conquistas da CID brasileira e latino-americana foi a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). A criação do Foro, em 2004, teve grande impulso e apoio do governo brasileiro; a sua instalação, na Cúpula do Mercosul, em 2007, no Rio de Janeiro, foi um momento histórico para a CID brasileira e latino-americana.

O Foro nasceu amparado pelo intenso movimento de autoridades locais, em especial dos municípios dos quatro países do Mercosul, por meio da Rede Mercocidades, que emprestou ao Foro o componente de legitimidade mais visível. O paradoxo da existência do FCCR é que o governo brasileiro o reconhece como instância política e legal no processo de integração, sem no entanto haver um marco jurídico da CID no País sobre o tema.

Pelas diversas, heterogêneas e variadas materializações da CID, envolvendo os entes subnacionais brasileiros, amparadas em marcos jurídicos internacionais (bilaterais, multilaterais e regionais), vê-se que não há a menor dúvida de que a CID está abrigada no ordenamento jurídico brasileiro, dados os compromissos internacionais da união, do poder executivo federal com ela. O que resta, agora, é definir um marco jurídico doméstico para a CID.

Parte 3.

Por que um marco jurídico para a CID?

3.1. O que se entende por marco jurídico, seu alcance e interesse para a CID

Um marco jurídico pretende organizar as relações que o Estado, o poder público, nos vários níveis federativos, desenvolve em determinada área ou setor de atividade.

É necessário esclarecer que, atualmente, utiliza-se indiscriminadamente a expressão “marco regulatório” para designar quaisquer modelagens ou molduras jurídicas em fase de idealização (*de lege ferenda*), elaboração ou já formalizadas no Brasil. Entretanto, essa expressão foi originalmente concebida no período das privatizações, nos anos 1990, para indicar a legislação específica federal (e estaduais) e as respectivas agências reguladoras dos segmentos que passaram a ser operados pela iniciativa privada. Assim, foram criados marcos regulatórios para a telefonia, a energia elétrica, o petróleo etc.

Apesar de a CID também envolver o setor privado e a sociedade civil, seus pontos focais e principais destinatários são os entes subnacionais, ou seja, entes públicos. Desta forma, para evitar equívocos de interpretação e adotar terminologia mais técnica, este *Estudo* se refere a marco jurídico da CID, em vez de marco regulatório.

O marco jurídico, como conjunto de normas, visa atender ao princípio da legalidade. De acordo com o direito administrativo, o poder público somente pode realizar uma atividade que esteja prevista no ordenamento jurídico. O princípio segundo o qual pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe se aplica aos particulares, não ao poder público. Este

necessita de previsão legal expressa para atuar. Assim funciona o direito público, em sua dupla constitucional-administrativo.

3.2. Os destinatários do marco jurídico da CID

Os destinatários do marco jurídico da CID devem ser os entes federados – estados federados, municípios e distrito federal, bem como todos os órgãos da administração direta e indireta, incluídas autarquias, fundações, empresas públicas e universidades estaduais e municipais desses mesmos entes.

Tendo em vista que o Brasil tem uma lei de consórcios públicos, e considerando que os consórcios podem engajar-se em ações internacionais, caberia indagar se o marco jurídico da CID não deveria englobar também essas iniciativas consorciativas.

3.3. Argumentos pró e contra o marco jurídico da CID

Tendo em vista a cultura jurídica brasileira, muito influenciada pelo positivismo jurídico e por uma tendência a considerar que “o que não está na constituição ou não existe ou é secundário”, qualquer debate sobre um novo marco jurídico passa pela necessidade de constitucionalizar ou de regulamentar o que já está previsto na constituição.

No federalismo, a divisão de competências constitui um elemento chave para indicar as balizas de cada ente federado no sistema político. Por meio das competências exclusivas, os entes federados detém o monopólio sobre determinados recursos e ações diante dos demais entes. Por meio das competências comuns, os entes federados não só podem como devem atuar para realizar políticas e ações sob sua égide. Neste caso, é evidente a necessidade de se ter mecanismos de cooperação intergovernamental para convergir e executar políticas, evitando-se conflitos, desperdício e omissões.

Cabe lembrar, no entanto, que o federalismo não é estático. Ao contrário, antes de ser uma forma de Estado, é um processo dinâmico, que se traduz em relações harmoniosas e conflituosas entre os entes federados, tanto horizontais, quanto verticais. A riqueza e a complexidade da vida contemporânea não comportam que se interprete as competências federativas como espaços unipolares de formulação e execução, pelo simples fato de que a construção das políticas públicas no federalismo se faz com todos e para todos. Um exemplo: no Brasil a competência da segurança pública é estadual – mas os impactos de suas políticas – ou da falta delas, ou ainda da violação de direitos humanos em razão delas – não é nem apenas para os Estados, nem apenas no âmbito doméstico. Os municípios estão criando secretarias de segurança, e isso está sendo feito apesar de haver previsão constitucional expressa de que a competência é estadual. Nesse caso, na medida em que o município se planeja e se equipa para lidar com o tema da segurança, sua ação agrega valor federativo às ações estaduais e federais.

No campo internacional é semelhante. Há um entendimento de que a as relações exteriores são competência exclusiva federal, da união. Entretanto, na medida em que a própria união cria espaços para a CID, e não se opõe a que estados e municípios atuem internacionalmente, cria-se um gradativo reconhecimento de que os entes federados estendem de fato a sua competência para ações internacionais, contando com a anuência do Poder Executivo Federal.

Naturalmente, isso cria preocupações de natureza política e jurídica. Se bem é certo existe legitimidade de estados e municípios para atuar no campo de suas competências exclusivas e comuns, como garantir que a legalidade esteja preservada?

O marco jurídico para a CID serviria, assim, para conferir legalidade, transparência e segurança aos atos subnacionais relacionados à CID. Se para tanto é necessário alterar a

constituição ou aprovar uma normativa infraconstitucional, esta é uma discussão que se fará na última parte deste Estudo.

Entretanto, com base na experiência do federalismo, nem tudo depende de marco jurídico formalizado. É importante fazer a seguinte pergunta: é condição *sine qua non* para a CID dispor de um marco jurídico nacional?

Duas respostas poderiam ser dadas aqui, ambas com base na experiência brasileira. A primeira diria que iniciativas políticas no campo das relações intergovernamentais – como as do Itamaraty e da SAF – poderiam prevenir e solucionar de maneira razoável conflitos e impasses sobre competências entre os entes federados, incluindo os assuntos da CID. Essa tem sido a experiência brasileira até o momento e tem campo para ser aprimorada.

A segunda é que os agentes públicos atuam – assessorados por suas consultorias jurídicas – balizados por normas positivas, agrupadas em marcos jurídicos, que definem o que pode, o que não pode, quando pode e como pode. A falta de um marco jurídico, considerando a cultura política e jurídica brasileira, gera insegurança e impede, principalmente nos municípios, ações mínimas ou uma assertividade maior para realizar a CID, que seriam plenamente amparadas pelo sistema, mas que a inexistência de um marco jurídico inibe.

Cabe, por fim, lembrar que ao ratificar os tratados e protocolos bilaterais e multilaterais, com previsão da CID, bem assim conferir-lhes legalidade no âmbito do processo de integração, como foi o caso do FCCR, o País se compromete internacionalmente em aplicar a CID internamente. Essa é uma norma costumeira do direito internacional, codificada na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969). A aplicação da normativa do Mercosul e sua primazia sobre o direito interno dos Estados membros está

respaldada por uma Opinião Consultiva do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (Opinião 01/2007), cuja decisão se deu em 2008, no seguintes termos: “As normas do Mercosul internalizadas prevalecem sobre o direito interno dos Estados Partes”. Embora não seja obrigatória, a OC é indicativa de que como os países membros deveriam lidar com o direito da integração.

Parte 4.

Análise comparada de experiências de países federais com a CID

4.1. Comentários gerais

A análise comparada de experiências de países federais com a CID é uma forma de olhar o desafio brasileiro a partir das lentes focadas em sistemas estrangeiros. Esse método tem sido muito utilizado tanto por teóricos quanto por práticos das federações. O objetivo é encontrar soluções para problemas e fazer avançar o federalismo, como parte essencial da prevenção e da resolução de conflitos múltiplos (políticos, econômicos, sociais, étnicos etc.) em Estados democráticos, mediante boas práticas.

Não se trata de importar modelos, nem de adotar molduras que pareçam eficazes, porque funcionam bem em outro país. Cada federação tem a sua história, as suas idiossincrasias, os seus constrangimentos políticos e legais e seus horizontes de possibilidades. Por isso, o conhecimento de experiências estrangeiras, antes de servir para copiar, remete, sobretudo, à construção de um modelo próprio que o Brasil deveria adotar, diante do universo de suas circunstâncias.

A escolha dos casos estrangeiros no *Estudo* se pautou por duas ordens gerais de critérios: pela importância do país em termos absolutos e relativos (para o Brasil) e pela proporcionalidade e bom senso, considerando que a experiência de países pequenos, por melhor que seja, pouco ou quase nada serviria para alumiar o caso brasileiro.

O Estudo optou em dividir a análise dos casos estrangeiros segundo o critério de institucionalidade dos regimes da CID. Dentre os institucionalizados estão Argentina,

Alemanha, Espanha; dentre os não-institucionalizados estão a África do Sul, a Austrália, o Canadá e os EUA.

Ao final da análise de como funciona a CID de cada país, são identificadas as possíveis vantagens e desvantagens relativas, a partir de um olhar brasileiro.

4.2. Regimes institucionalizados

Dos três casos de regimes institucionalizados da CID, a Argentina é o mais importante, em termos de proximidade e de paralelismo com o Brasil e, porque não dizer, de inspiração e influência para o cenário brasileiro.

Alemanha e Espanha são casos relevantes marcados não apenas por seus contextos históricos e políticos, mas pela realidade europeia, altamente inspiradora e facilitadora da CID. Sobre o cenário europeu é importante esclarecer que, atualmente, as relações que envolvem o processo de integração não são mais consideradas como internacionais. Os tribunais nacionais, em muitos casos, já decidiram que as relações de governos subnacionais na União Europeia não podem ser consideradas relações exteriores, tampouco são relações domésticas, constituindo novos tipos de relações intermediárias que abrigam perfeitamente o escopo da CID.

4.2.1. Argentina

A Argentina é uma federação dual (Governo Central e Províncias – com status especial outorgado à cidade de Buenos Aires), com um regime presidencialista, composta por 16 províncias, em que a tensão centralização vs. descentralização ocorre desde a formação do país, no século 19. Não obstante seu alto grau de centralização, com epicentro em Buenos Aires, o federalismo argentino desenvolveu uma cultura provincialista, incluindo uma cultura jurídica própria, o Direito Provincial, que abarca tanto o

constitucionalismo quanto o administrativismo provinciais, uma marca distintiva em termos do federalismo na América Latina.

Após o período da ditadura militar (1976-1983), a Argentina restabeleceu o regime democrático em 1983, mas somente em 1994 realizou uma ampla reforma constitucional que, entre outros temas, aprofundou a autonomia provincial, com o objetivo de radicalizar a descentralização no país. A reforma argentina de 1994 foi semelhante ao processo constituinte brasileiro que culminou na CF de 1988, em termos de reforçar o federalismo e a descentralização.

No caso da CID, a diferença é que na Argentina a reforma constitucional de 1994 reconheceu a competência das províncias para firmar convênios internacionais. A Lei 24.309 (Declaração da Necessidade de Reformar Parcialmente a Constituição Nacional) que amparou a dita reforma, em seu artigo 3º, inciso A, (d), dizia “Possibilidade de realizar pelas províncias gestões internacionais desde que não afetem as competências correspondentes ao governo federal, não seja incompatíveis com a política exterior e não importem na celebração de tratados”.

O projeto de reforma indicava “gestões internacionais”, não se referia a convênios. Entretanto, a visão provincialista (para nós seria estadual), prevalecente entre os redatores do texto constitucional de 1994, maximizou a idéia de nela incluir a cláusula da paradiplomacia (ou da CID), substituindo gestões por convênios. Aprovada a reforma, o artigo 124, expressamente, diz:

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com competência para o cumprimento de seus fins e poderão também celebrar convênios internacionais contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior do país e não afetem as competências delegadas ao governo federal ou o crédito

público do país; com conhecimento do Congresso Nacional. (grifo nosso)

A chancelaria argentina, consciente da dificuldade de se lidar com a nova realidade constitucional, que conferiu à províncias e à cidade de Buenos Aires o poder de celebrar convênios internacionais provinciais (*jus tractum* ou espécie particular de *treaty making power*) e deixou margem à dúvida quanto à tramitação legislativa desse convênios, chegou a esboçar um anteprojeto de lei para regulamentar os artigo 124 da Constituição. Nele, previa-se que as províncias poderiam firmar convênios com Estados estrangeiros, organismos internacionais e entidades públicas territoriais de um Estado estrangeiro, desde que facultadas pelo mesmo Estado a contrair obrigações regidas pelo Direito Internacional. Incluía, também, uma cláusula de limitação da responsabilidade do Estado nacional argentino.

Este documento (de caráter interno do Ministério) tratou de reger os passos negociais das províncias, com exigência de notificação prévia e justificada ao governo central, com mínimo de 60 dias; o Executivo Federal exerceria o direito de analisar a iniciativa e autorizar o seu seguimento, caso não se vislumbrasse nenhuma incompatibilidade com os condicionantes do artigo 124 da Constituição.

Outro capítulo tratava de regular a intervenção do governo nacional no texto final do convênio, negociado pela província, e antes de sua assinatura, como forma de controle prévio de constitucionalidade à luz do artigo 124 e da política exterior do país. Pelo texto, essa forma de controle do Executivo Nacional o transformaria em parceiro da própria redação do convênio. O dado curioso é que, em relação ao “conhecimento do Congresso Nacional”, o esboço de anteprojeto manteve a ambigüidade, não tratou de aclarar se a expressão se referia à aprovação ou simples informação. Fica patente que a chancelaria aqui procurou respeitar a separação de poderes e o espaço de interpretação

do próprio poder legislativo em relação à sua competência em aprovar (máxima competência) os convênios provinciais ou ser apenas informado (mínima competência) sobre eles. O esboço obrigava o Executivo Federal a também “dar conhecimento ao Congresso” a todas as tratativas feitas, de sua parte, para compatibilizar o convênio provincial com a política exterior do país.

Mais além do marco jurídico, existem mecanismos de coordenação e de cooperação federativas que facilitam a convergência da política externa nacional com as iniciativas provinciais. A política externa comercial, por exemplo, dispõe de entidades de relacionamento com as províncias, como a *Fundación ExportAr* e o *Consejo Federal de Inversiones* (CIF)

O caso argentino é importante para uma reflexão brasileira sobre como estabelecer um marco jurídico para o tema. Mudar a constituição para incluir competências internacionais federativas visando à CID pode fortalecer a posição dos entes subnacionais, mas não garante a segurança jurídica. Tudo depende da redação do dispositivo e de sua posterior regulamentação. No caso argentino, a regulamentação, essencial para dirimir dúvidas interpretativas do artigo 124, não logrou ser aprovada até hoje.

Marco jurídico: Constitucional – o artigo 124 da Constituição Argentina, que autoriza as províncias argentinas a celebrar acordos internacionais que não afetem o crédito do país. Municípios não estão incluídos (salvo a cidade de Buenos Aires). Não há, ainda, regulamentação desse dispositivo constitucional.

Vantagens: Amparo constitucional definiu expressamente que as províncias podem atuar na CID, mediante algumas condições (Não afetar o orçamento nacional e dar conhecimento ao Congresso Nacional). Relações intergovernamentais entre a

chancelaria e as províncias garantem margens de governança na CID desenvolvida no país.

Desvantagens: Redação ambígua de parte do artigo 124 (dar conhecimento ao Congresso Nacional) suscita diferentes interpretações e reproduz a tensão entre centralistas e provincialistas: aqueles entendem que os convênios devem ser aprovados pelo Poder Legislativo Nacional; estes defendem que basta informar ao Congresso. A falta de regulamentação do artigo 124, derivada dessa mesma tensão federativa no Congresso, impossibilita até o momento obter segurança jurídica no tema.

4.2.2. Alemanha

Com um federalismo dual (Governo central e estados federados), e regime parlamentar, com 16 *Länder*, o caso alemão é certamente o que apresenta um dos marcos jurídicos mais claros no âmbito da CID, em países federais. Porém, a clareza e conseqüente eficiência desse marco jurídico não pode ser analisada de maneira isolada. Se o federalismo alemão é considerado um dos mais harmônicos e eficientes do mundo, isso se deve, em grande medida, ao relacionamento entre os estados alemães (*Länder*) e a Câmara Alta (*Bundesrat*), equivalente ao Senado.

É necessário tomar em conta que no sistema alemão, os *Länder* são representados no *Bundesrat* por representantes indicados pelo governo estadual. Além de ser uma representação escolhida pelo governo (diferentemente do sistema brasileiro, onde os senadores tem mandato próprio, são independentes e podem ser, inclusive, de partidos contrários ao governo), na Alemanha, os representantes federativos na Câmara Alta são funcionários do estado em sintonia com as políticas públicas do ente federado. Isso faz com que os temas federativos recebam um tratamento mais técnico e menos sujeito às ingerências e temperaturas políticas. O resultado dessa moldura institucional é que os

estados alemães se valem efetivamente do *Bundesrat* para debater e aprovar as suas políticas, incluindo aquelas relacionadas à CID.

Já no estabelecimento da federação alemã, em 1871, os *Länder* garantiram competências de relacionamento externo. Há, portanto, uma cultura federativa internacional entre os estados federados que influenciou a criação da nova ordem jurídica do pós-Segunda Guerra. Com efeito, a Constituição alemã, de 1949, definiu no artigo 32 (Relações exteriores) o seguinte:

1. Compete à Federação estabelecer as relações com Estados estrangeiros.
2. Antes de se concluir um tratado que afete as condições especiais de um “Land”, este deverá ser ouvido com a devida antecedência.
3. No âmbito da sua competência legislativa e com o consentimento do Governo Federal, os “Länder” poderão concluir tratados com Estados estrangeiros.

Observa-se que o marco constitucional alemão garantiu duas ordens de competência aos estados federados relacionadas ao campo internacional: a competência de opinar previamente sobre atos internacionais convencionais; a competência de celebrar tratados com estados estrangeiros, mediante consentimento do governo federal.

Em 1957, o governo central e os governos estaduais firmaram um acordo (*Acordo Lindauer*) para estabelecer critérios de cooperação federativa no campo internacional, o que possibilitou relações relativamente harmoniosas em relação à CID.

Mas foi o profundo envolvimento e compromisso da Alemanha com o processo de integração europeu que motivou novas mudanças e desafios para o relacionamento entre o governo central e os *Länder*. Em 1992, o Tratado de Maastricht, que instituiu a União Européia, criou o Comitê das Regiões, como instância consultiva dos poderes locais no processo de integração europeu. Nesse mesmo ano, uma emenda constitucional (artigo

23) conferiu aos *Länder* direito de participação nos assuntos relacionados à União Européia, tanto no âmbito doméstico quanto em Bruxelas.

A partir dali, os *Länder* começaram a atuar mais fortemente em Bruxelas, estabelecendo delegações permanentes na sede da União Européia e fazendo lobby direto nas instâncias da UE. Esse movimento passou a criar conflitos com o governo central, pois nem todos os assuntos são levados previamente ao *Bundesrat* para debate e consulta. O *Land* da Baviera é um exemplo de ativismo, visto com excessivo pelo governo central, e que causa desconforto nos responsáveis pela política externa alemã.

Cabe mencionar também que na Alemanha duas cidades tem status especial, federativo: Berlim (a capital) e Hamburgo (cidade portuária).

Ao mesmo tempo em que o caso alemão é um paradigma para países federais em relação à CID, as dificuldades geradas por ações mais ousadas de alguns *Länder* constituem motivo de preocupação para a coerência da política externa alemã.

Marco Jurídico: Constitucional – Artigos 23 e 32 – prevêm competência para opinar em temas de interesse, participação nos assuntos externos, europeus, e *jus tractum* para acordos internacionais. Um acordo entre governo federal e os *Länder*, de 1957, estabeleceu um *modus vivendi* para as ações internacionais.

Vantagens: Mix de normas constitucionais com compromissos políticos claros amparados por um eficiente sistema de relações intergovernamentais, por meio da Câmara Alta (*Bundesrat*).

Desvantagens: Excesso de ativismo internacional de alguns *Länder* produz tensões com o governo federal e preocupações quanto à unidade da política externa alemã.

4.2.3. Espanha

O Reino da Espanha, um regime parlamentar, não é oficialmente um Estado federal. Diversos autores classificam a Espanha com um Estado *quasi-federal*, dado o alto grau de descentralização das 17 comunidades autônomas (equivalentes a estados federados). Outra peculiaridade é que o sistema espanhol é assimétrico, ou seja, cada comunidade autônoma tem um estatuto, com competências distintas, derivadas de direitos históricos, e sem paralelo em relação às demais comunidades autônomas (os Estatutos equivalem às constituições estaduais).

O caso espanhol é fruto em grande medida da democratização espanhola pós-regime franquista, a partir da Constituição de 1978. A ditadura de Franco sufocou e proibiu a expressão das minorias lingüísticas e culturais dentro do país, por exemplo impedindo o uso dos idiomas catalão e basco. Ao retomar a democracia, a Espanha testemunha um crescente anseio de projeção dessas minorias, que atualmente se auto-intitulam nacionalidades dentro do país. É notório que esse fator de projeção político-cultural engendra, desde então, um ativismo internacional que impacta a CID.

A Carta Constitucional de 1978 não prevê nenhuma competência internacional para as comunidades autônomas. Não obstante, são os estatutos das comunidades que prevêem, de forma diversa e heterogênea, competências auto-declaradas no campo internacional. Em geral, essas competências se referem a quatro áreas: 1) O direito de ser informado sobre tratados que versem sobre assuntos de seu interesse (Andaluzia, Aragão, Astúrias, Catalunha, Ilhas Baleares, Ilhas Canárias, Madri, Murcia, Navarra e País Basco); 2) O direito de solicitar ao governo central participar de negociações internacionais que afetem os seus interesses (Andaluzia, Aragão, Ilhas Baleares, Ilhas Canárias, Cantábria, Castilha-La Mancha, Castilha-Leão, Catalunha, Extremadura, Galícia e País Basco); 3) Medidas facilitadoras para implementação de tratados em áreas da jurisdição das comunidades (Andaluzia, Aragão, Ilhas Baleares, Ilhas Canárias, Castilha-La Mancha,

Castilha-Leão, Catalunha, Extremadura, Madri, Murcia, Navarra, País Basco e Valencia) 4) Outras provisões diversas, como a promoção da cultura regional ou da língua (Andaluzia, Catalunha e Galícia).

A realização dos Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992, transformou a capital da Catalunha num modelo de cidade internacionalizada. A cooperação intergovernamental bem sucedida entre os vários níveis de governo (nacional, regional, provincial e municipal) para gerir as transformações necessárias visando aos Jogos, passou a ser vista como boa prática de revitalização e gestão urbana e de otimização de recursos. Barcelona – que de certa forma representa o contraponto a Madri dentro do país – passou a atuar com muita força nas redes internacionais de municípios e, em 2004, tornou-se sede permanente da então recém-criada organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), uma espécie de “ONU” das cidades.

Em 1994, a Corte Constitucional da Espanha decidiu contra o governo central que a delegação do País Basco na União Européia poderia ser reconhecida como oficial, uma vez que as relações com a União Européia não seriam mais consideradas como “relações exteriores”. Essa e outras decisões jurisdicionais passaram a definir um marco legal de atuação da CID na Espanha, sobretudo em relação à União Européia, delimitando a atuação das unidades subnacionais no âmbito de suas competências.

Com o novo Estatuto da Catalunha, em vigor desde agosto de 2006, a CID na Espanha ganhou nova dimensão. Ele estabeleceu uma comissão bilateral entre a Catalunha e o governo central para monitorar a participação da Catalunha na União Européia, bem assim todos os assuntos internacionais que afetem as competências dessa comunidade autônoma. Analistas consideram esse novo Estatuto como um divisor de águas na CID,

que irá influenciar as transformações legislativas e as práticas das comunidades autônomas em relação à CID.

Marco jurídico: Estatutos das Comunidades Autônomas, com reconhecimento do governo central, amparadas por decisões da Corte Constitucional. Estatuto da Catalunha (2006) inaugura nova fase de relações cooperativas no âmbito da CID.

Vantagens: Reconhecimento da capacidade jurídica das Comunidades Autônomas em desenvolver e se engajar na CID, por parte do governo central e pela Corte Constitucional, no âmbito de suas competências, em particular no processo de integração europeu.

Desvantagens: Sistema assimétrico pode gerar dificuldades de gestão federativa da CID. Assimetria também dificulta conceber o marco jurídico espanhol como geral e linear. Excessos de ativismo geram receio de separatismo (e.g., País Basco).

4.3. Regimes não-institucionalizados

Todos os regimes não-institucionalizados aqui apresentados derivam, em maior ou menor grau, do sistema da *Common Law*, ou sejam, dos sistema do Direito Costumeiro ou Consuetudinário, de origem anglo-saxônica, em que há mais margem para arranjos federativos cooperativos sem previsão expressa. Esses regimes mostram que é possível, até certo ponto, gerir a CID sem mudar a constituição ou mesmo sem criar um marco jurídico específico, valendo-se de arranjos políticos e administrativos de relações intergovernamentais.

Ao mesmo tempo, as dificuldades geradas pelas divergências entre a união e os estados (ou províncias), de como regular a CID, em especial nos casos estadunidense e canadense, criam dificuldades para estabelecer um marco jurídico geral para todo o país.

Ainda em relação a esses dois países, vale recordar que o federalismo cooperativo convive com o federalismo competitivo; este último incentiva as unidades subnacionais a expandir a suas relações externas visando aumentar sua eficiência econômica e comercial, daí a abertura de escritórios de unidades federativas no exterior ser uma prática não apenas comum, mas aceita pelo governo central naqueles países.

4.3.1. África do Sul

A República da África do Sul, com um sistema parlamentarista, está composta por nove províncias e constitui uma democracia recente, pós-regime do Apartheid, desde 1994, com a posse do Presidente Nelson Mandela. É a partir dessa data que as relações internacionais da África do Sul se expandem de forma vertiginosa, incluindo também a CID.

A Constituição Sul-Africana não dá margem a competências internacionais para unidades subnacionais. Não obstante, o Conselho Nacional de Províncias (*National Council of Provinces – NCOP*), órgão da segunda câmara do Parlamento, onde todas as províncias estão representadas, tem a atribuição de aprovar a ratificação de alguns tipos de tratados, desde que não sejam de “matéria técnica, administrativa ou executiva”, justamente a maior quantidade de tratados que afetam os interesses provinciais. Essa restrição descaracteriza esse mecanismo de cooperação federativa da CID, inviabilizando sua efetividade.

Diante do aumento das relações internacionais subnacionais, o Departamento Nacional de Províncias e Governos Locais editou diretrizes (*guidelines*) primeiro para os municípios, posteriormente para as províncias, visando balizar as relações internacionais subnacionais. Paralelamente, a Província de KwaZulu-Natal propôs suas próprias diretrizes, com base em boas práticas por ela proclamadas.

Marco jurídico: Não há um marco jurídico estabelecido, apenas diretrizes de governança federativa. O governo federal trata de controlar algumas ações das unidades subnacionais, em especial aquelas relacionadas a recebimento de recursos do exterior. No que tange à cooperação federativa, o tema ambiental tem sido o foco, área em que o princípio da subsidiariedade tem sido reconhecido e aplicado pelo governo federal.

Vantagens: Existência de algumas diretrizes, tanto do governo federal quanto de algumas províncias. Experiências de CID no campo ambiental.

Desvantagens: Prevalece a incerteza e a insegurança jurídica em relação à CID.

4.3.2. Austrália

A Austrália é um dos países menos conhecidos no Brasil, mais além de sua natureza exuberante. Do ponto de vista das relações bilaterais com o Brasil, não está na lista dos mais relevantes. Mas, assim como o Brasil, a Austrália é um país de dimensão territorial continental, e uma das principais economias do mundo. Essas duas características, somadas ao fato de ser a Austrália uma das democracias mais consolidadas do mundo, geram um interesse específico para conhecer a experiência australiana na CID.

Na realidade, o caso australiano não apresenta elementos da CID semelhantes aos existentes no Brasil. A inexistência de fronteiras terrestres e o não-engajamento num processo forte de integração (O país é membro da Commonwealth Britânica e da APEC) faz com que o tema principal do federalismo cooperativo australiano repouse no âmbito da aprovação e da implementação de tratados.

Marco jurídico: Reformas de 1996 instituíram órgãos permanentes de consulta (relações intergovernamentais) aos estados sobre ratificação e implementação de tratados.

Vantagens: Governo central abre consulta pública sobre os tratados em vias de serem assinados. Estados federados devem ser consultados antes da ratificação de tratados.

Desvantagens: Não há um marco jurídico da CID no País. As relações intergovernamentais permanentes, por meio do Parlamento, são a única garantia de voz subnacional no processo.

4.3.3. Canadá

O Canadá, assim como os EUA, é uma federação dual, nascida por agregação, ou seja, as províncias se reuniram para formar a união. Isso confere às províncias um sentido de muito maior autonomia do que em países federais surgidos por descentralização (como o Brasil). Em relação à CID, o principal tema nas relações intergovernamentais é que a união tenta garantir a ratificação de tratados, enquanto as províncias discutem a conveniência de implementá-los.

A constituição canadense não prevê competências da união na área externa. Essa competência estaria sob a jurisdição da Coroa Britânica. Em 1937, o braço jurídico do Conselho (*Privy Council*) da Coroa Britânica decidiu que o governo federal canadense não poderia implementar sozinho uma Convenção da OIT, necessitando assim da participação das províncias.

A tensão democrática entre a união e as 10 províncias canadenses no campo da CID se reflete em duas situações específicas: 1) Os pleitos da província do Quebec; 2) A produção de hidrocarbonetos em províncias como Alberta, que acarreta resistência para implementar os tratados de meio ambiente relativos ao aquecimento global.

O Quebec expandiu sua atuação internacional, como talvez nenhuma outra unidade subnacional no mundo, em torno de afirmações culturais e lingüísticas. Obteve o direito

de abrir uma missão com status diplomático na França e suas ações ousadas no campo internacional são toleradas pelo governo federal, uma espécie de estratégia de não acirrar os ânimos dos defensores da separação do Quebec.

Embora o Canadá tenha bons mecanismos de relações intergovernamentais, não há nenhum específico para a CID. União e províncias resolvem pontualmente os casos de conflito da CID.

As relações fronteiriças entre o Canadá e os EUA, envolvendo estados, províncias e cidades foi a grande propulsora da CID canadense e americana. Essas relações específicas, de extensa fronteira, foram criando vínculos de interdependência complexa entre os dois países, que se adensam a cada dia.

O processo de negociação de uma Área de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), entre Canadá e EUA, primeiro, e depois com o México, gerou uma janela de oportunidade para as províncias atuarem nesse processo. O processo de integração do país com os EUA e o México (NAFTA) estimulou estados, províncias e cidades a atuarem de forma mais assertiva. O NAFTA prevê órgãos de consulta e diálogo entre governos subnacionais em temas de seu particular interesse.

Marco jurídico: Não há um marco jurídico unificado da CID no País.

Vantagens: Províncias são consultadas sobre tratados.

Desvantagens: Quebec não reconhece a constituição canadense, o que condiciona muitas ações do governo central e cria privilégios para aquela província.

4.3.4. EUA

Berço do federalismo contemporâneo, os EUA são uma federação dual e sua Constituição reserva à união a competência para as relações exteriores. Os 50 estados federados, a rigor da lei, não tem autorização para atuar no campo internacional.

O federalismo americano, no entanto, estimula a competição entre estados no comércio exterior. Nesse sentido, muitos estados passaram a abrir escritórios de representação no exterior, a partir dos anos 1970. Essa prática não é contestada pela união, pois se trata de projetar os EUA de distintas formas, inclusive pelos entes subnacionais.

Sem um marco jurídico específico para a CID, os EUA enfrentaram casos polêmicos de atuação subnacional com decisões da Suprema Corte. Uma delas, o caso *National Trade Council vs. Massachussets* declarou inconstitucional uma lei do Estado do Massachussets que criou um embargo contra o governo do Myanmar (Burma), em razão da violação massiva dos direitos humanos naquele país. A Suprema Corte decidiu, em 2000, que esse tema era de política externa, portanto somente a união poderia legislar sobre ele. Nos EUA o debate sobre a CID se enquadra na diferença entre política externa (*foreign policy*), prerrogativa da união; e relações externas (*foreign affairs*), permitida aos estados federados e cidades.

Outro tema de interesse da CID para os EUA é o NAFTA, como já dito, que criou órgãos de participação dos países envolvidos no processo.

Marco jurídico: Não há um marco jurídico, mas algumas decisões da Suprema Corte, funcionam como balizas aos entes federados na atuação internacional.

Vantagens: Atuação na promoção comercial e escritórios de representação no exterior.

Desvantagens: Sem um marco jurídico da CID, atuação dos estados é fragmentária e não produz segurança jurídica.

Parte 5.

Características desejáveis de um marco jurídico para a CID no Brasil

5.1. Convergência com a realidade atual e as tendências internacionais

Um marco jurídico para a CID no Brasil não pode desconsiderar a realidade atual das relações internacionais e de como os governos subnacionais já atuam em cenários bilaterais, regionais e globais. Quaisquer iniciativas normativas e legislativas devem tomar em conta o amplo espectro de demandas que envolve a CID.

Não se trata apenas de prever ou não convênios internacionais de unidades subnacionais e sua forma de celebração. Trata-se de garantir aos poderes locais uma voz mais ativa nas relações exteriores, nos temas que dizem respeito à suas competências. Essa é a materialização do federalismo cooperativo e participativo.

5.2. Adequação à moldura e à cultura federativa brasileira

Pensando no pano de fundo do pacto federativo, é bom recordar que as normas constitucionais existem por uma razão, não são um fim em si mesmas. Tampouco existem regras universais sobre o que deve ser competência da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Essas atribuições são políticas e econômicas, com base na história e na cultura de cada federação. Três grandes temores alimentam a rigidez do chamado “monopólio” do governo central nas relações exteriores: 1) o temor do separatismo, da ruptura, do divórcio do ente subnacional; 2) o temor da assunção da responsabilidade internacional gerada pela ação subnacional; 3) o temor da contradição, da confusão que um ente subnacional poderia criar em assuntos considerados de interesse nacional no campo da política externa.

Se essas três ameaças potenciais puderem ser relativamente neutralizadas, mediante políticas preventivas, cooperativas, distributivas e, eventualmente, compensatórias, o temor deixa de ser uma justificativa para impedir, cercear ou controlar as ações internacionais de entes subnacionais. No caso brasileiro, não existe a ameaça do separatismo, embora caiba à federação adotar medidas preventivas contra o seu surgimento; a responsabilidade internacional e os conflitos de unidade da política exterior são as variáveis mais visíveis no horizonte de preocupações governamentais.

As experiências estrangeiras servem antes para mostrar as dificuldades do que as facilidades da inclusão da CID no federalismo. O federalismo brasileiro é historicamente centralizado, porém há igualmente uma cultura de descentralização positiva, mais por necessidade do que por convicção.

Pela proeminência do Itamaraty nas relações exteriores brasileiras, seu papel é importante e deve ser mantido, mas não deveria ser o único, nem o preponderante no estabelecimento de um marco legal da CID e na gestão de suas relações. Mecanismos de relações intergovernamentais deveriam ser aprimorados para aumentar o fator de consenso e de convergência das ações internacionais de unidades subnacionais com respeito à política externa e aos interesses nacionais do País.

5.3. Exigência recíproca de consulta, transparência e *accountability*

O Brasil não tem previsão expressa ou se utiliza da cláusula federal em tratados, que condiciona o governo federal a ratificar os tratados somente após obter a concordância dos seus entes federados. Esse mecanismo é utilizado pelo Canadá, por exemplo. Embora garanta e fomenta o federalismo participativo, é notório que a prática da cláusula federal, tal como existe na atualidade, em alguns países, restringe o governo a

ratificar vários tratados e protocolos importantes, por exemplo, no caso canadense o Protocolo de Kyoto (mudança climática).

Um marco jurídico da CID que exigisse dos governos subnacionais informar ou consultar a união sobre as suas ações internacionais deveria ter o benefício da reciprocidade. Vale dizer, deveria contemplar mecanismos de consulta prévia aos governos subnacionais, se a matéria versasse sobre suas competências exclusivas ou comuns com a União.

Transparência e *accountability* são exigências do sistema democrático que atingem a todas as esferas de governo e todas as matérias públicas.

5.4. Norma constitucional vs. norma infraconstitucional

Esse é um tema de difícil consenso e, ao mesmo tempo, um tema chave para estabelecer um marco jurídico da CID no Brasil. De que forma o marco jurídico da CID deveria ser modelado no ordenamento jurídico brasileiro?

Sob o argumento de que as relações exteriores são competência exclusiva da união e do presidente, há os que defendem que somente uma alteração constitucional autorizaria os entes subnacionais a atuar na CID sob pleno amparo legal. Houve, nesse sentido, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), de 2005, do então deputado federal André Costa, que propôs incluir o *jus tractum* de estados, municípios e distrito federal no âmbito de suas competências, elencadas no artigo 23 da CF. Essa PEC recebeu parecer contrário do relator e não prosperou por falta de iniciativa parlamentar.

Outro argumento é de que uma lei infraconstitucional de regulamentação das normas internacionais no Brasil poderia incluir a normatividade da CID. Esse argumento está previsto no Projeto de Lei Substitutivo do Senador Arthur Virgílio ao Projeto de Lei

Complementar n.98, de 2006, proposto pelo senador Antero Paes de Barros. Neste PLS, consta o título “Dos convênios internacionais”, seguido pelo artigo 12:

Art. 12. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores.

Embora generoso em sua redação, por abarcar todos os entes federados, o artigo 12 submete a competência dos governos subnacionais para convênios internacionais à prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores, restringindo, limitando e condicionando essa atuação e induzindo à percepção de que qualquer ação internacional estaria sujeita ao beneplácito do MRE. Por outra parte, o PLS não contempla o direito de consulta nem de participação das unidades subnacionais no processo de celebração de tratados, mesmo que estes afetem seus particulares interesses e competências exclusivas ou comuns.

Um terceiro argumento, que este *Estudo* traz e propõe, é uma regulamentação específica para tratados internacionais que prevejam expressamente a CID, como é o caso dos Protocolos Brasil-Itália, Brasil-França e as resoluções no âmbito do Mercosul, que já dispõe do FCCR.

Nesse caso, o governo federal poderia editar um decreto executivo criando um órgão de relacionamento e consulta (comitê, comissão, conselho etc.) para integrar representantes de estados (por exemplo, por meio do Forum de Governadores, ou por meio um mecanismo de representação por cada uma das regiões do País, mediante rodízio periódico), municípios (estes, por meio das entidades associativas nacionais, como a Frente Nacional de Prefeitos e a Confederação Nacional de Municípios) e o distrito federal. A partir do diálogo intergovernamental no âmbito desse órgão, em respeito ao

princípio do federalismo cooperativo e participativo, um novo decreto poderia estabelecer critérios e recomendações básicas para a realização e efetivação da CID, por parte dos governos subnacionais, uma vez que esses instrumentos estão internalizados no ordenamento jurídico brasileiro (faltando apenas a promulgação do Protocolo Brasil-França pelo Poder Executivo) e necessitam de balizas imediatas para o seu desenvolvimento.

Posteriormente, um projeto de lei específico sobre a CID poderia ser proposto, visando conferir maior estabilidade para os atos realizados sob o amparo de tratados e protocolos bilaterais, bem como de resoluções de organizações intergovernamentais e de integração, que incluíssem as unidades subnacionais em suas políticas.

5.5. Legislação estadual e municipal para a CID

Um aspecto usualmente ignorado ou marginalizado em relação ao marco jurídico da CID diz respeito à legislação estadual, municipal e distrital regulando a atividade da CID nos estados, municípios e distrito federal.

Há pouco tradição no Brasil de os estados se valerem de suas normas constitucionais para expandirem suas competências. Não há um ativismo estadualista (como o provincialismo na Argentina) que inspire ações estaduais na CID. Um dos poucos exemplos é a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (1989), que insere o Estado no processo de integração da América Latina (espelhado no parágrafo único do artigo 4. da CF-1988).

No caso dos municípios, a situação é ainda mais difícil, mesmo reconhecendo o internacionalismo municipal de algumas cidades. Um exemplo bem sucedido dessa iniciativa, fruto de iniciativa do Poder Executivo Municipal, é o da cidade de São Paulo,

que aprovou uma lei criando a Secretaria de Relações Internacionais (governo Marta Suplicy).

Trata-se de um importante passo a ser dado pelas unidades subnacionais para reforçar a legalidade e a transparência dos atos no âmbito da CID, além de possibilitar a criação de estruturas estáveis e garantir rubricas orçamentárias próprias para essa atividade.

Sobre as estruturas montadas por municípios e estados para lidar com o tema internacional, cabe dizer que a maioria dos estados e municípios capitais dispõe de alguma assessoria internacional ou coordenadoria vinculada ao gabinete do governador e do prefeito, ou subordinada a uma secretaria da administração do ente federado.

Embora muitos tenham já superado a visão de que a área internacional é parte do cerimonial ou é por este executada (o cerimonial, parte importante de qualquer órgão público, não se confunde com um órgão de planejamento e execução de relações internacionais), ainda não existem secretarias de relações internacionais estaduais e municipais (salvo exceções, por exemplo, o Estado do Rio Grande do Sul e o Município de São Paulo).

É possível que essa timidez, esse déficit institucional, essa falta de corpo da área internacional nas estruturas públicas estaduais e municipais esteja relacionada à falta de um marco jurídico da CID.

Parte 6.

Síntese de elementos para um possível marco jurídico da CID

1. Reconhecimento da CID como uma nova vertente do Estado Federal, em que o marco jurídico se coaduna com os princípios do federalismo e da política externa brasileira, como uma política federativa inclusiva dos governos subnacionais.
2. Os destinatários do marco jurídico da CID são os estados, os municípios e o distrito federal e todos os seus órgãos de administração direta e indireta (incluindo as empresas públicas). Os consórcios públicos poderiam também ser contemplados, não como entes federados, mas como manifestações associativas dos entes federados com eventual ação na CID.
3. As relações intergovernamentais entre a união e as unidades subnacionais devem ser parte integrante de um marco jurídico da CID e permitir que os entes subnacionais também sejam consultados e opinem sobre a política externa nos temas que afetem diretamente a sua competência.
4. Poder-se-ia considerar uma alteração constitucional para incluir as competências subnacionais para a CID na Constituição Federal. Entretanto, esse caminho por si só não garante a segurança jurídica que se espera de um marco jurídico para a CID. Aprovar uma PEC é sempre difícil e implicaria uma lei para regulamentá-la; tal mudança suscitaria, eventualmente, mudanças nas constituições estaduais.
5. Outro caminho para o marco jurídico seria otimizar o processo legislativo ordinário, aproveitando a regulamentação das normas internacionais no Brasil, incluindo o tema da

CID, não apenas em relação a convênios (como está previsto no PLS 98,, mas também em relação à participação dos estados, municípios e distrito federal nas negociações de tratados que afetem interesses subnacionais.

6. Em paralelo às mudanças legislativas em curso, ou por serem apresentadas, poder-se-ia criar um órgão específico de relações intergovernamentais (ou expandir os já existentes), coordenado pela união e composto de representantes de estados, municípios e o distrito federal, a fim de garantir o federalismo cooperativo e participativo no âmbito da CID.

7. Mediante um decreto executivo, o Poder Executivo poderia indicar algumas diretrizes básicas e preliminares sobre a efetivação da CID, tendo em vista os protocolos bilaterais (Itália, França) e o processo de integração do Mercosul, com o FCCR.

8. Poder-se-ia propor um projeto de lei específico, a partir do diálogo e da consulta com as unidades subnacionais, com o objetivo de regulamentar a CID especificamente relacionada aos tratados e protocolos Bilaterais (Itália, França etc.) e as resoluções dos órgãos do Mercosul (FCCR etc.), além de outras organizações internacionais que incluam os governos subnacionais em suas estrutura e agendas.

Parte 7

Referências - fontes e bibliografia indicadas

As referências incluídas no Estudo observam um critério distinto, em se tratando do Brasil ou dos casos estrangeiros. Para o primeiro, incluíram-se referências publicadas no Brasil ou de brasileiros publicadas no exterior; para os segundos, indicaram-se fontes e literatura autorizadas sobre cada caso, publicadas em seu idioma original. Outro critério adotado foi indicar, em separado, literatura e fontes relacionadas especificamente a municípios, dada a especificidade dessas análises no caso brasileiro.

BRASIL - Livros, capítulos e artigos – escopo geral

BARROS, Marinana Andrade e. **A atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo M. **A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais**. Brasília: MRE/CAE, 2011.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRIGAGÃO, Clóvis (Ed.). **Relações Internacionais Federativas no Brasil**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005 (Diretório de estados e municípios).

CACHAPUZ MEDEIROS, Antonio Paulo. **Prefácio**. In Álvaro Chagas Castelo Branco. **Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

FUNAG. **I Encontro Negociações Internacionais. Os Estados e Municípios no Mundo.** Brasília, 8 de agosto de 2006. Brasília: FUNAG, 2007 (Depoimentos).

GENERALITAT DE CATALUNYA. **Participación de las regiones en Europa.** Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

KLEIMAN, Alberto; RODRIGUES, Gilberto M. A. **The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives.** *Quinta Conferencia Anual ELSNIT*, Barcelona, 27.10.2007.

Disponível: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i_foro_ELSNIT_2007_10_02_Rodrigues_Kleiman.PDF

LESSA, José V. da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais.** Brasília: MRE/CAE, 2002.

MEDEIROS, Marcelo *et alli*. **A Questão da Representação no Mercosul: Os casos do Parlasul e do FCCR.** *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, p. 31-57, 2010.

MERCOSUL. Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. **Opinião Consultiva 01/2007.** http://www.tprmercosul.org/pt/docum/opin/OpinCon_01_2007_pt.pdf

MILANI, Carlos *et alli*. **International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management.** *Brazilian Administration Review*, v. 8, p. 21-36, 2011.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **“Paradiplomacia”.** In Bernardo Kocher (Org.). *Globalização. Atores, idéias e instituições.* Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 226-227.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Relações Internacionais Federativas no Brasil.** *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n.4, p.1015-1033, 2008.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros.** *CEBRI Tese*, Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2006. (Disponível em www.cebri.org.br).

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros.** São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais/PUC-SP, 2004 (Tese de doutorado).

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Impacts of Globalization on Strategies for Competition in Subnational Governments - the Case of Brazil.** *Federalism in a Globalising World*, New Delhi, 05.08.2003, Forum of Federations. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/InFedGlob03/302FGlob0308-Rodrigues.pdf>

SALOMÓN, Monica et alli. **A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos.** *Contexto Internacional*, v. 29, p. 83-131, 2007.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior.** *Integración & Comercio*, Buenos Aires, Año 8, n. 21, Julio-Diciembre, 2004, p. 85-107.

SEITENFUS, Ricardo. **Por uma nova política externa brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1994.

SILVA, Ana Célia Lobo. **A democratização do processo de negociação de tratados internacionais. A participação dos Estados federados no processo de celebração dos tratados no Brasil.** Santos/SP: Programa de Mestrado em Direito/Universidade Católica de Santos, 2007 (Dissertação de Mestrado).

VIGEVANI, Tullo *et alli* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ/Unesp/Edusc, 2004.

VIGEVANI, Tullo. **El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil**. *Integración & Comercio*, Buenos Aires, Año 8, n. 21, Julio-Diciembre, 2004, p. 27-46.

BRASIL – Municípios

FERNANDES, Marlene (Cord.). **Agenda Habitat Para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM/UN-Habitat, 2003

KLEIMAN, Alberto; TADEU, Eduardo. **Cidades como dinamos da integração internacional**. *Le Monde Diplomatique – Brasil*, Agosto, 2011, p. 21.

O GLOBO. **A ajuda urbana na questão do clima** (Opinião). *O Globo*, 4.6.2011, p. 6.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; ROMÃO, W.; XAVIER, M.(Org.). **Cidades em relações internacionais**. Análises e experiências brasileiras. S.Paulo: Desatino, 2009.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política Externa de Cidades**. *Margem* (Dossiê Tramas Urbanas), São Paulo, Nº 20, Dezembro de 2004, p. 19-30.

SALA, José Blanes (Org.). **O município e as relações internacionais**. Aspectos jurídicos. São Paulo: EDUC, 2009.

SANTOS, Clara Maria Faria. **Capacidade jurídica internacional dos municípios: análise sobre a atuação internacional de São Paulo**. São Paulo: Faculdade de Filosofia e Ciências, Unesp/Marília, 2010. (Dissertação de Mestrado)

UNIÃO EUROPÉIA. Comitê das Regiões. **Opinion of the Committee of the Regions on City Diplomacy**. 78th plenary session., 11-12 Feb. 2009 (CdR 235/2008 fin EN/o).

PAÍSES ANALISADOS NO ESTUDO

AFRICA DO SUL

MURRAY, Christina; NAKHJAVANI, Salim. **Republic of South Africa**. In Hans Michelmann (Ed.). *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal & Kingston: MacGill-Queen's University Press, 2009, p. 10-35.

ALEMANHA

RUDOLF, HRBEK. **Federal Republic of Germany**. In Hans Michelmann (Ed.). *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal & Kingston: MacGill-Queen's University Press, 2009, p. 10-35.

ARGENTINA

DALLA VIA, Alberto Ricardo. **El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina**. *Integración & Comercio*, Buenos Aires, Año 8, n. 21, Julio-Diciembre, 2004, p.11-26.

IGLESIAS, Eduardo *et alli* (Coord.). **Las provincias argentinas em el escenario internacional. Desafios y obstáculos de um sistema federal**. Buenos Aires: CARI/PNUD, 2008.

IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; MERKE, Federico. **Republic of Argentina**. In Hans Michelmann (Ed.). *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal & Kingston: MacGill-Queen's University Press, 2009, p. 10-35.

AUSTRÁLIA

TWOMEY, Anne. **Commonwealth of Australia.** (2009) *In* Hans Michelmann (Ed.). *Foreign Relations in Federal Countries.* Montreal & Kingston: MacGill-Queen's University Press, 2009, p. 37-64.

CANADÁ

LECOURS, André; ANDERSON, George. **Canada.** (2009) *In* Hans Michelmann (Ed.). *Foreign Relations in Federal Countries.* Montreal & Kingston: MacGill-Queen's University Press, 2009, p. 115-140.

ESPAÑA

ALDECOA, Francisco; CORNAGO, Noe. **Kingdom of Spain.** (2009) *In* Hans Michelmann (Ed.). *Foreign Relations in Federal Countries.* Montreal & Kingston: MacGill-Queen's University Press, 2009, p. 241-268.

EUA

FRY, Earl. **United States of America.** (2009) *In* Hans Michelmann (Ed.). *Foreign Relations in Federal Countries.* Montreal & Kingston: MacGill-Queen's University Press, 2009, p. 296-323.

PORTAIS

BRASIL. **Portal federativo.** [http://: www.portalfederativo.gov.br](http://www.portalfederativo.gov.br)

FoF. **Fórum das Federações.** <http://www.forumfed.org>

FNP. **Frente Nacional de Prefeitos.** <http://www.fnp.org.br>

SOBRE O AUTOR

GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES tem ampla e reconhecida experiência internacional no campo do federalismo e das relações internacionais.

Desde 2001 participa em atividades e publicações do Forum das Federações (*Forum of Federations* - FoF), a principal organização internacional sobre países federais e boas práticas federativas. Consultor e membro do Conselho de Especialistas da Organização da Conferência Internacional sobre Federalismo da Etiópia (2010) e co-coordenador do capítulo brasileiro do projeto internacional “Diversidade e Unidade em Países Federais”, promovido pelo FoF (2009) – no Brasil em parceria com a SAF/PR –, que resultou na publicação *Diversity and Unity in Federal Countries* (2010). Participou como convidado das conferências internacionais de federalismo organizadas pelo FoF em St.Gallen, Suíça (2002), Nova Delhi, Índia (2007) e Addis Abeba, Etiópia (2010), além de conferências específicas em Winnipeg, Canadá (2001), Vera Cruz, México (2001), Nova Delhi (2003) e Bruxelas, Bélgica (2008). Atuou como relator da reunião final do Projeto “Relações Exteriores em Países Federais”, realizada em Ottawa, Canadá (2006). Atualmente, é responsável pelo capítulo brasileiro do projeto do FoF sobre Tribunais, Sistemas Judiciais e Federalismo (2011-2012).

A convite da SAF, participou da Cúpula do Mercosul, no Rio de Janeiro, em 2007, em que foi instalado o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

Professor do Programa de Mestrado em Direito Internacional da Universidade Católica de Santos (UniSantos), onde coordena o Setor de Relações Internacionais, e do Curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina. Membro do Grupo Consultivo da Sociedade Civil (ConSOC) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID-Brasil), do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon-IH/UCAM) e da Diretoria da *Coordinadora*

Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), em Buenos Aires. Membro da *International Law Association* (Ramo Brasileiro).

É pós-doutor (*Fulbrigh Visiting Scholar*) pela Universidade de Notre Dame, EUA (2010), doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP (2004), com a tese *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*, que obteve a nota 10, e foi escolhida pelo CEBRI para o acervo das teses sobre política externa brasileira (*CEBRI Tese*). É mestre em Relações Internacionais pela *Universidad para la Paz* (ONU/Costa Rica) (1996), bacharel em Direito pela PUC-SP (1989) e advogado inscrito na OAB/SP (1990).

É autor e co-autor de publicações referenciais na área de Federalismo e Relações Internacionais:

* Rodrigues, Gilberto M. A. (2011). “**Paradiplomacia**”. In Bernardo Kocher (Org.). **Globalização**. Atores, idéias e instituições. Rio de Janeiro: Mauad X, p. 226-227.

* Rodrigues, Gilberto M. A.; Castro, Marcus Faro de (2010). “**Brazil**”. In: Luis Moreno & Cesar Colino (Ed.). *Diversity and Unity in Federal Countries*. Montreal and Kingston: MacGill-Queen's University Press, p. 75-108.

* Rodrigues, Gilberto M. A. *et alli* (Org.). (2009) **Cidades em Relações Internacionais**. Experiências Brasileiras. São Paulo: Desatino.

* Rodrigues, Gilberto M. A. (2008). **Relações Internacionais Federativas no Brasil**. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n.4, p.1015-1033.

* Rodrigues, Gilberto M. A. (2006). **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros**. *CEBRI Tese*, Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (www.cebri.org.br).

* Rodrigues, Gilberto M. A. (2002). **Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil**. *Vetas*, México, El Colegio de San Luis Año IV, n. 11, p. 47-64, mayo-agosto de 2002.