

A atuação internacional de entes federados

The international participation of federate entities

Gustavo Brechesi Servilha

Resumo

Este artigo analisa a atuação internacional de entes federados, dando maior destaque ao papel de Municípios brasileiros e à abordagem teórica da Paradiplomacia. Apesar das limitações do Direito Constitucional brasileiro e do Internacional Público, que restringem a atuação desses atores à política interna, tais entes encontram em sua autonomia e na heterogeneidade federativa, no processo de globalização e no aumento da urbanização possibilidades de relações internacionais para o desenvolvimento de contatos e de políticas públicas. Essa atuação é reconhecida pela diplomacia brasileira, a qual desenvolveu a diplomacia federativa, e pelas Nações Unidas, a qual abriu espaço em Conferências como a Habitat-II.

Palavras-chave: Federalismo; Política externa; Paradiplomacia; Diplomacia federativa; Cidades.

Na década de 1980, o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, sofreu com o impacto das mudanças do padrão de relação entre Estado e sociedade que se fazia presente desde o final da Segunda Guerra Mundial, que tinha por base a intervenção estatal na economia e sua presença na provisão de bens públicos – o Estado nacional-desenvolvimentista. A Constituição de 1988 selou não somente o retorno da democracia, mas também a idéia de descentralização decisória e financeira, com a discussão sobre o novo papel dos Estados e Municípios na Federação e as decorrentes mudanças na forma de gestão de políticas públicas. Entretanto, a discussão e a implementação da descentralização não se desenvolveu de modo tranqüilo e planejado, tendo em vista a conturbada situação econômica e política que o país passava em toda a década de 1980 e parte da de 1990 – hiperinflação, recessão, extrema concentração de renda, grande dívida externa, além de toda agitação política do movimento de democratização do país (MARTINS, 2000).

As políticas públicas, durante muito tempo, eram marcadas, em grande medida, pela centralização das decisões na esfera federal, por trocas de favores de natureza clientelista, em que as instâncias locais de poder público eram vistas como agenciadoras de recursos da União para o Município ou para o Estado. Além disso, as políticas públicas sociais eram marcadas pelo seu caráter setorial, as quais eram concebidas de forma isolada e especializada, o que favorecia o insulamento burocrático (MARTINS, 2000). Com a maior autonomia conquistada pelos Municípios e Estados brasileiros pela Constituição de 1988, criou-se a possibilidade, em tese, de se desenvolver planos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e urbano, sob base de uma participação cívica, para a condução de projetos urbanos de iniciativa pública e privada e de cooperação entre ambos.

Por autonomia, Borja e Castells (1996, p. 158) entendem:

a proteção legal à capacidade de auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados.

Para os autores, o princípio legitimador da autonomia local é o da *proximidade*, já que é possível estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e com a população.

Além do processo de democratização, o processo de globalização ganhou maior destaque a partir da década de 1990 e foi imensamente favorecido

pelo desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, transporte e informação, que contribuíram para a aproximação de atores e para a superação de distâncias e fronteiras. Dessa maneira, esse processo também contribuiu, de acordo com Lafer (2001), para uma diluição da diferença do que é “interno” e “externo” aos Estados, o que tem levado a questionamento a autonomia da política externa em relação à política interna. Esta autonomia, caracterizada pelas relações predominantemente interestatais e inter-governamentais, era o marco do sistema internacional configurado pela *Paz de Westphalia* de 1648. Com essa diluição intensificada pelo movimento centrípeto da lógica da globalização, fez com que as relações internacionais tenda a ser interpretada por alguns estudiosos como uma complexa rede de interação governamental e não-governamental, como entre Estados, cidades, partidos políticos, sindicatos, ONG's, empresas multinacionais, etc. Além disso, com o fim da Guerra Fria, a dicotomia entre alta e baixa política (*high and low policy*) no sistema internacional diminuiu, já que a ascensão do livre comércio, do livre fluxo de capitais e os novos temas internacionais¹ deprimiram a questão de segurança entre 1991 e 2001.

O processo de descentralização do Estado nacional e de maior autonomia local, somado ao grande processo de urbanização, que gerou grandes concentrações urbanas, e ao processo de globalização contribuíram para a criação de oportunidades de cooperação descentralizada em nível local, o que abriu horizontes para a articulação de governos locais com outras localidades do mundo todo e ofereceu a formulação de relações diretas com organismos e instituições internacionais (MATTOSO, 2001-2002). De acordo com Jakobsen (2004), as iniciativas internacionais realizadas por atores como Estados e Municípios brasileiros não visam à substituição ou ao questionamento ao papel dos Estados nacionais como responsáveis pelas relações internacionais, como com outros países e organismos internacionais. Tais iniciativas contribuem para o debate interno sobre a política internacional do país, o qual não pode ser de responsabilidade do Poder Executivo dos Estados nacionais.

Este artigo abordará a participação de entes federados internacionalmente, dando maior destaque ao papel dos Municípios. Inicialmente, será

¹ Esses novos temas podem ser demonstrados nas grandes Conferências das Nações Unidas da década de 1990, principalmente a de 1991 sobre Crianças – Nova Iorque; de 1992 sobre Meio Ambiente e desenvolvimento – Rio de Janeiro; de 1994 sobre População e desenvolvimento; de 1995 sobre Mulheres – Beijem; de 1996 sobre Assentamentos Humanos – Istambul.

debatida a visão teórica sobre o assunto, contemplando mais a vertente da Paradiplomacia, já que as teorias clássicas de Relações Internacionais pouco contribuem para o tema. Em seguida, será vista a interpretação pelo Direito Constitucional brasileiro sobre a participação internacional de entes federados e a resposta do Itamaraty frente a tal atuação – a Diplomacia Federativa. Por fim, será analisada essa participação de acordo com o Direito Internacional Público e o reconhecimento e atuação do papel das cidades (e entes federados) junto às Nações Unidas.

Debate teórico

A participação de entes federados como atores políticos internacionais abriu um grande debate em muitas áreas. Entretanto, no campo teórico específico das Relações Internacionais, o estudo sobre a emergência dos mesmos como atores políticos internacionais é sutilmente tratado por poucas teorias, principalmente pela neofuncionalista, com seu conceito de *spill-over*. De acordo com esse conceito, as demandas por cooperação internacional são inicialmente realizadas no plano intergovernamental pelos governos centrais dos países, acabam gerando novas demandas por cooperação, que transbordam o campo político, alcançando, em um primeiro plano, os atores transnacionais e não-governamentais e governamentais não-centrais. Porém, essa teoria oferece maior ênfase ao desenvolvimento de entidades supranacionais e muita pouca consideração aos atores subnacionais, sejam eles Estaduais ou Municipais.

Outras teorias importantes como a realista, neoliberalista ou neo-institucionalista atribuem peso nulo ao papel desempenhado pelas unidades subnacionais nas relações internacionais, já que para o primeiro o Estado nacional é o ator central, e os demais atores, como os subnacionais, tem peso irrelevante; e as demais atribuem maior ênfase aos grupos de interesse e de pressão nas Relações Internacionais, como as ONG's, corporações transnacionais (CAENI).

Nos anos 1980, de acordo com Aguirre (1999), desenvolveu-se um debate acadêmico a propósito de novas visões sobre federalismo (*new federalism*), principalmente nos Estados Unidos, sobre a análise do comportamento dos Estados federados, principalmente nas relações entre governo federal e governos federados, em questões de política externa. Essa atuação desses entes federados foi denominada por autores, como Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek, como *Paradiplomacia*.

Prieto (2004, p. 251) define este conceito como:

O envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio de estabelecimento de contatos, formais ou informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

De acordo com Keating, tal envolvimento de entes federados nas relações internacionais difere-se da diplomacia tradicional dos Estados por agir politicamente de modo mais específico e muitas vezes de maneira experimental ou oportunista.

Paradiplomacy is not the same as conventional state diplomacy, which is about pursuing a defined state interest in the international arena. It is more functionally specific and target, often opportunistic and experimental. (KEATING, 1999, p. 11)

Soldatos (1990) define como **ações paradiplomáticas** (*paradiplomatic actions*) as iniciativas concretas tomadas pelas unidades subnacionais ou federadas no campo internacional. Tais ações podem ser classificadas como:

- i. **Ação cooperativa ou de suporte** (*co-operative [supportive] action*): ocorre quando é possível tais iniciativas, desde que sejam coordenados (*co-ordinated*) ou desenvolvidos conjuntamente (*joint*) pelo governo central ou federal;
- ii. **Ação paralela ou substitutiva** (*parallel [substitutive] action*): ocorre quando unidades subnacionais ou federadas realizam ações e relações independentes do governo central ou federal. Essa ação pode ser *harmônica*, que pode envolver ou não um monitoramento do governo central ou federal, ou *desarmônica*, quando há diferenças de interesse em questão, podendo levar ao conflito as duas esferas e uma possível segmentação da política externa de um país.

Ao analisar os determinantes para a atuação externa das unidades federadas, Soldatos divide-os em três grupos: as causas domésticas por parte dos atores federados (*federated-units level*), as causas domésticas por parte do ator federal (*federal level*) e as causas externas.

I - Causas domésticas por parte dos atores federados (<i>federated-units level</i>)	Segmentação objetiva (<i>objective segmentation</i>):	refere-se à existência de heterogeneidades de características geográficas, culturais, linguística, religiosa, política, histórica, etc., que distinguem uma unidade federada de outras. Tal segmentação pode criar conflito de interesses durante a discussão da centralidade da política externa e pode induzir elites de unidades federadas e suas populações a acreditarem em agir de modo mais direto e autônomo em atividades externas.
	Segmentação perceptiva ou eleitoralismo (<i>perceptual segmentation or electoralism</i>):	este conceito retoma o anterior, porém, é produzido pela percepção das diferenças motivadas por pressões eleitorais. Tanto a segmentação objetiva ou perceptiva podem ser motivadas, por exemplo, quando as unidades não se sentem devidamente representadas no governo central para defender seus interesses na elaboração de política externa. Assim, estas unidades buscam atuar diretamente no plano externo para atingi-los.
	Crescimento das unidades federadas (<i>growth of federated units</i>):	o crescimento das instituições, do orçamento e das funções de uma unidade federada faz com que suas elites procurem novos campos de atuação, como na política externa.
	"eu também" (<i>me-tooism</i>):	unidades federadas buscam seguir o exemplo de outras unidades que desempenham alguma atuação internacional na formação de política externa.
II - Causas domésticas por parte do ator federal (<i>federal level</i>)	Erros e ineficiência federal:	há questões como a burocracia na participação de unidades federadas, falta de experiência para lidar com esses atores, limitação de recursos, etc., que podem estimular atitudes visando a uma atuação externa.
	Problemas no 'processo de construção da nação' (<i>problems with the 'national building process'</i>):	em alguns casos, para melhor defender um interesse nacional em casos que a política externa tem dificuldades, é colocada a necessidade sob o controle subnacional as relações externas uma determinada questão.
	Institucional 'gap'	é a ausência de uma instituição federal representando interesses das unidades federadas externamente;
	Incertezas constitucionais (<i>Constitutional uncertainties</i>):	a divisão de competências em questões de política externa que pode encorajar unidades federadas a procurar alguma atuação internacional;
	Domesticação de política externa (<i>foreign-policy domestication</i>):	questões consideradas <i>low politics</i> em política externa de um país podem motivar unidades federadas a terem uma participação na elaboração da política externa federal ou diretamente caso haja competências constitucionais que coincidam com tais <i>politics</i> , a fim de defender os direitos constitucionais e a responder aos novos desafios internacionais debatidos na gama desses <i>low politics</i> .
III - Causas externas	Interdependência	o aumento dos laços entre as sociedades industrializadas tem um profundo impacto nas soberanias dos Estados. Nem sempre as fronteiras nacionais podem proteger as unidades federadas da influência externa da economia, de culturas, do desemprego estrutural. Em um contexto global de grande mobilidade de capital, <i>joint ventures</i> , articulações econômicas <i>across-the-border</i> , induz algumas unidades a buscar iniciativas internacionais a promover diretamente seus distintos interesses, especialmente nos casos em que o governo federal não consegue corrigir ou atuar em uma determinada situação, o que pode culminar em ações de suporte ou de substituição (<i>supportive or substitutive action</i>).
	Influência e envolvimento com atores externos	atores como instituições internacionais, corporações transnacionais, governos nacionais, subnacionais ou federados de outros países podem contribuir para que um ente federativo motive-se a ter alguma atuação externa.
	Interdependência regional (<i>regional interdependence</i>):	este fator pode ser abordado de duas formas. A primeira reflete fatores "microregionais" os quais, a partir da proximidade geográfica e demográfica, afinidades e complementaridades culturais e econômicas, levam a uma cooperação e atuação transregional ou transfronteiriça como entre duas cidades. O segundo são as interações "macroregionais", em que ocorrem as mesmas interações de complementaridades e interdependência "microregional", porém, envolvendo regiões maiores e, às vezes, mais afastadas (como as relações entre a França e Quebec).

Para racionalizar esse processo de participação de unidades federadas, ou seja, para controlar e monitorar essa atuação dos entes federados, o governo central (União) passa a reconhecer dois tipos de governo na formação e harmonização de política externa – o ator federal e federado. Assim, o ator

federal, ao aceitar a participação de atores federados na formação de política externa, busca coordenar e monitorar a elaboração das políticas externas de atores federados a fim de harmonizar com as várias *ações paradiplomáticas* com a sua política externa. Esse processo gera uma descentralização na formação de política externa e que permite aos atores federados promovam seus interesses internacionalmente, mas em concordância com todo interesse nacional, dividam o conjunto de forças e recursos na formação de política externa junto ao governo federal e observam complementaridades.

Dessa maneira, segundo Soldatos, essa descentralização pode aumentar a unidade e a eficiência nas relações exteriores do país e tornar-se um remédio para crises do ator federal em política externa. Segundo ainda o autor, por estarmos em uma era de especialização, de limitados recursos públicos, de interdependência internacional e de melhor eficiência, as relações intergovernamentais entre o ator federal e federado podem enriquecer e aumentar, em certas circunstâncias, a política externa do país. Ou seja, para ele, a capacidade das elites em se adaptar e responder a impulsos de segmentação de política externa, através de mecanismos de solução de conflitos, de um maquinário de articulação e agregação de interesses, de um processo de desenvolvimento de complementaridades em ações externas pode transformar crises em processos de racionalização. Tudo para o autor depende da natureza do sistema federativo para responder as questões de conflito entre segmentação e racionalização de política externa: quanto mais integrado for o sistema, menos conflitos haverá, o que diretamente contribui para a racionalização desse processo.

O debate no Brasil

A Constituição brasileira de 1988 oferece uma grande ênfase ao papel dos entes federados na estrutura político-administrativa do país. Os Municípios foram elevados explicitamente ao papel de ente integrante da federação (art. 18), ganhando maior autonomia político-administrativa, algo peculiar do Brasil em comparação a outros regimes federativos. Esta autonomia estaria assegurada pela eleição dos próprios prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art. 29), pela autonomia financeira (portanto, podendo instituir tributos), em matéria legislativa, pela competência de agir de forma concorrente, suplementar ou complementar aos Estados e à União (art. 30), pelo poder de auto-organização, através da competência de elaboração da lei orgânica.

As competências constitucionais dos Municípios brasileiros (art. 30) são amplas, abrangem várias áreas, como saúde, educação, cultura, tributação, transporte, ocupação territorial, entre outros. Cabe aos Municípios

assisti-los, em caráter local ou em complementação às competências estaduais e federais. Qualquer cooperação pode e deve ser feita com essas instâncias para o planejamento e execução de políticas públicas. Seu papel é, portanto, restrito em atender a *política interna*. Porém, em matéria de política externa, são competências privadas do Presidente da República (artigos 21 e 84 da Constituição de 1988):

Art. 21:

Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

Art. 84: compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VII – manter relações com estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Esses artigos demonstram o caráter centralizador da federação brasileira na condução de política externa ao atribuir exclusivamente ao Presidente da República o poder de celebração de compromissos internacionais e relações exteriores.² Prazeres (2004), que em seu trabalho busca identificar a posição de constitucionalistas brasileiros, cita Ferreira Filho (*apud* PRAZERES, 2004, p. 296), quem expressa a voz majoritária sobre a questão:

(...) no plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu aspecto unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza da personalidade jurídica, em termos de direito internacional. Por isso, é ele e tão-somente ele que mantém relações com outros Estados, com organizações internacionais, enfim, com as outras pessoas jurídicas, reconhecidas tais pelo direito internacional público. Só ele tem, pois, relações internacionais.

Este também é o posicionamento do Itamaraty sobre a questão, que, por meio de pareceres emitidos por meio de sua Consultoria Jurídica, procura colocar a impossibilidade de as unidades federadas brasileiras assumirem

² Segundo Prazeres (2004), em matéria de relações exteriores, a Constituição brasileira conta com os seguintes dispositivos: o artigo 21.I, que determina a competência à União de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; o artigo 84, em seus incisos VII e VIII, colocados acima; e o artigo 25, parágrafo 1º, que confere aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição. Para a autora, estes são dispositivos-chaves na análise dos limites da atuação externa das unidades brasileiras.

compromissos no âmbito internacional. Um desses pareceres, citados pela autora, por Cachapuz de Medeiros (*apud* PRAZERES, 2004, p. 298), conclui que:

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

Desde a Constituição de 1824, na era do Brasil Império, a história constitucional brasileira confere juridicamente ao Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores) o monopólio legal da condução das relações exteriores (RODRIGUES, 2004, p. 195). Entretanto, apesar das limitações constitucionais, algumas unidades federadas brasileiras não se acomodaram frente às normas. O interesse em atuação no plano externo é crescente por esses atores, desde a redemocratização e a construção da nova federação do país, que concedeu maior autonomia administrativa e jurisdicional a Estados e, principalmente, a Municípios. Segundo Neves (2003, p. 577):

considerando o conjunto de mecanismos oferecidos pelo texto constitucional para controle dos atos municipais, pode-se afirmar, (...), que eles seriam satisfatórios se houvesse um grau mínimo de concretização normativo-constitucional dos respectivos mecanismos.

Ou seja, existe um hiato entre o que diz a norma constitucional e sua concretização, tendo em vista a falta de uma infra-estrutura mínima para a maioria dos Municípios brasileiros se organizarem e agirem conforme o texto constitucional, fazendo-os andar, muitas vezes, às margens do texto, o que abre espaços para a generalização de inconstitucionalidades e ilegalidades. É nesse hiato também que os Municípios, tendo em vista sua dificuldade em atender suas competências, buscam alternativas, algumas vezes em experiências de governos não-centrais de outros países para poderem cumpri-los mais satisfatoriamente. O governo federal tem ciência desse movimento e estabeleceu mecanismos de controle e monitoramento, como será visto adiante.

Tendo ciência disso, a partir do governo de José Sarney, o Itamaraty começou a esboçar movimentos de aproximação com o Congresso Nacional e com a sociedade civil. Entretanto, tal iniciativa pouco se traduziu em um compartilhamento de tomada de decisão em política externa, com raras exceções. Foi, de acordo com Rodrigues (2004), no governo de Fernando Henrique Cardoso que a questão ganhou ênfase e um espaço maior no Ministério e na Presidência da República. Um marco inicial foi a atuação do governador do Amapá, João Alberto Capiberibe, ao desenvolver uma política externa estadual com Guiana Francesa e com o governo francês. O Presidente passou

a verificar a possibilidade de uma estratégia de uma atuação de Estados e Municípios como entes complementares a União, segundo o princípio da *subsidiariedade*. Para Cardoso (*apud* RODRIGUES, 2004, p. 198):

(...) agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado subnacional: os governadores vão ao exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso no passado era impensável. Tudo o que era em relação com o exterior cabia à União. Hoje o número de governadores que andam pela Ásia, pela Europa, pela América Latina, e pelo Mercosul é muito grande. Às vezes eles informam a União. Outras você nem fica sabendo. No fundo eles assumem a representação que era da União para as suas regiões (...). O Itamaraty no começo não assimilava essa idéia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores agora têm essa função e alguns prefeitos também (...)

Como apresentou o Presidente, estava se tornando cada vez mais clara a participação de Estados e Municípios internacionalmente, com ou sem o conhecimento da União. Tais entidades assumiram o papel de obter recursos externos – como financiamentos, cooperação técnica, entre outros – para suas regiões e localidades, o que rompia com o “tabu” no monopólio da condução de política externa do Itamaraty. Há divergências dessa prática dos Estados e Municípios brasileiros pelo Ministério. De acordo com Kincaid, muitos diplomatas consideram que “foreign affairs are usually viewed as being too important, too sensitive and too complex to allow ‘local yokels’ to play a useful role” (1990, p. 61).

O reconhecimento dessa atuação de atores federados brasileiros foi inevitável e mecanismos de controle e monitoramento foram criados. Assim, foi criada a *diplomacia federativa*, cuja expressão foi pela primeira vez utilizada pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia em uma audiência na Câmara dos Deputados, no dia 5 de abril de 1995. Em seu discurso, o ministro (RODRIGUES, 2004, p. 199) reconheceu que:

[os] Estados mesmo os Municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do País.

Em seguida, Lampreia aponta os atores que têm ação externa e os mecanismos que o Ministério se propõe a criar para um melhor contato entre a União e esses diversos atores:

Essa nova dinâmica da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informações e de consultas entre o Executivo federal e as regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior

coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. Governadores e Prefeitos, membros do Congresso Nacional em representação de um Estado ou de uma região, associações e sindicatos, a imprensa e os meios de comunicação locais têm procurado com intensidade cada vez maior o Itamaraty para tratar de assuntos internacionais de interesse imediato. O Itamaraty, por sua vez, tem procurado, dentro dos limites dos seus recursos escassos, criar canais diretos de contato com os Estados, inclusive mediante a criação de formas de presença permanente em algumas capitais. (RODRIGUES, 2004, p. 199)

A formalização da diplomacia federativa deu-se em 9 de junho de 1997, pelo Decreto nº 2.246/1997, o qual criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF), órgão assessor do Ministro das Relações Exteriores, e escritórios de representação regional nas maiores cidades brasileiras – Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Manaus e São Paulo. Esses escritórios buscam aproximar a política externa à sociedade civil, em um sentido de respeito à federação, além de criar canais de comunicação entre o Ministério e as diversas esferas da sociedade, como apontou Lampreia.

Com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, houve uma reestruturação da questão federativa. Criou-se uma subchefia de Assuntos Federativos na Casa Civil da Presidência da República para promover melhor as relações intergovernamentais entre União, Estados e Municípios. Porém, com a reforma do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em junho de 2003, o Decreto nº 4.759/2003 fundiu a ARF à Assessoria de Assuntos Parlamentares, criando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Esse órgão, como os anteriores, estaria vinculado ao gabinete do chanceler e chefiado por um embaixador. O Decreto nº 5.032/2004 realizou novas mudanças na estrutura do Ministério, o qual passaria a promover articulações entre ele e Congresso Nacional, Assembléias estaduais e municipais e governos estaduais e municipais. Para Rodrigues, tal união contribuiu para um retrocesso na diplomacia federativa, tendo em vista que essa Assessoria não:

(...) poderia colocar no mesmo espaço de interlocução duas instâncias com demandas tão distintas, como são as articulações federativas e as articulações parlamentares, sob pena de confundi-las e diminuir sua estatura no Ministério. (RODRIGUES, 2004, p. 203)

De acordo com Pereira (2004), historicamente o Itamaraty tem procurado exercer um papel de articulador e defensor dos interesses do Brasil no exterior, e o aumento da demanda de informações sobre a política externa

brasileira por atores subnacionais tem feito o Ministério repensar seu papel exclusivo em política externa. Por meio dos escritórios regionais, o Itamaraty tem buscado identificar as demandas da sociedade e dos governos federados e adequá-los em conformidade com os interesses nacionais.

Entretanto, de acordo ainda com o autor, a diplomacia federativa não tem se demonstrado ao Itamaraty e aos entes federados como uma forma de descentralização de política externa. Segundo o autor, para o Ministério, tal conceito não tem demonstrado perda de controle, fragmentação ou segmentação da formulação ou dispersão de esforços na elaboração e condução da política externa. Representa uma abertura ao debate com a sociedade de maneira a otimizar e a coordenar as ações de organismos públicos fora do âmbito do Ministério. A diplomacia federativa representa, portanto, um instrumento de cooperação e coordenação intergovernamental entre os poderes municipais e estaduais com o governo federal.

Com essa prática, para o Itamaraty, o País conseguiria uma ação externa coesa, pelo fato de o país agir em uma única voz, ao mesmo tempo coerente com as demandas apresentadas pelo debate com a sociedade. Dessa maneira, apesar de persistir o debate sobre a exclusividade do Ministério nas relações exteriores, o Ministério conseguiria manter a competência constitucional (art. 21.I) na atuação externa.

O debate de acordo com o Direito Internacional Público

Os atores federados – Estados e Municípios – não são reconhecidos pelo Direito Internacional Público como sujeitos de direitos e deveres internacionais e com capacidade de defender seus interesses através de reclamações internacionais. Há uma vinculação histórica entre a construção de um direito internacional e a construção e consolidação do Estado moderno. *A priori*, tal direito buscaria criar normas, sob os princípios da soberania, da reciprocidade, do cumprimento dos contratos – *pacta sunt servanda*, coexistência pacífica e a não intervenção em assuntos domésticos, a fim de regular as relações entre os Estados.

Para Soares (2004), o atual Direito Internacional Público coloca o Estado como pessoa indivisa, independentemente de sua organização interna, que é visto como ‘domínio reservado dos Estados’. Tanto ele como Hedley Bull (2004) apontam que a soberania do Estado é dupla e que teoricamente são duas realidades mutuamente impenetráveis: a soberania interna, que, segundo Soares (2004, p. 145), “vigora o poder normativo e de ação política no relativo ao sistema jurídico interno”; ou, de acordo com Bull (2004, p. 13), “supremacia sobre as demais autoridades dentro [de um] território e com respeito a [sua] população”; e a soberania externa, que para Soares é o

“elemento que mais precisamente definiria a personalidade do Estado, no universo das relações internacionais e que marcaria sua individualidade”, e, para Bull, essa soberania “consiste não na supremacia, mas na independência com respeito às autoridades externas”. Para ele, tais soberanias existem tanto no plano factual como normativo.

Seguindo a lógica da ‘dupla soberania dos Estados’ e dos sujeitos reconhecidos pelo Direito Internacional Público, a participação das unidades federadas nas relações exteriores ficaria à mercê do controle, monitoramento e vontade do governo central ou federal (União). Assim, as relações exteriores de uma unidade federada com outros sujeitos ou atores dar-se-á via Estado (União), já que este é quem, para o Direito, exerce de fato as relações internacionais, e tais unidades agirão, para tanto, em respeito às normas jurídicas (Constituição) e ao controle e vontade do governo central. Caso contrário, tais relações seriam impraticáveis.

As cidades e seu reconhecimento pelas Nações Unidas

As Nações Unidas incluíram no conjunto de temas globais o papel das cidades (área urbana do território municipal) na questão dos assentamentos humanos, a qual foi debatida na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (ou Habitat-II), realizada em Istambul de 3 a 14 de junho de 1996.

Com o fim da Guerra Fria, com a diminuição da ênfase e da preocupação com a segurança, principalmente do ponto de vista militar, de combate à ameaça comunista no plano ocidental, houve uma expansão das ambições normativas na sociedade internacional, principalmente devido à percepção da gravidade dos problemas e desafios globais (problemas ambientais e urbanos, por exemplo), o que exigia uma ordem mínima internacional. Esse momento pode ser ilustrado com as grandes conferências das Nações Unidas, no início da década de 1990. Nessas conferências, houve um envolvimento progressivo das “organizações da sociedade civil”,³ as quais demonstraram que sua participação, segundo Paulo Sérgio Pinheiro, deveria ser melhor encorajada e facilitada – principalmente pela ONU – para que a sociedade possa expressar suas preocupações e ansiedades, de modo que os diferentes pontos de vista sejam debatidos e incorporados nas agendas dos governos, e também no controle de práticas dos governos (ALVES, 2001, p. 18). Essas

³ De acordo com Herz e Hoffmann (2004), definem Sociedade Civil Global como “espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que perpassam as fronteiras do Estado”.

conferências colaboraram na percepção de que certos temas são inquestionavelmente globais e que exigem um tratamento coletivo e uma colaboração universal. Para tanto, segundo o autor, não somente os governos, mas também agentes sociais diversificados buscaram nas conferências elaborar propostas aos mais variados temas debatidos.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ou Habitat-II, de acordo com Alves (2001), as noções de “participação e parceria” dominaram o debate mais acentuadamente do que as conferências da década. Isso pôde ser observado no evento tanto pela quantidade multiplicada de eventos paralelos não-governamentais, pela presença maciça de entidades da sociedade civil, de autoridades municipais e estaduais (no caso de federações) e de administradores locais de países unitários, quanto pela absorção simbólica do universo não-governamental no arcabouço dos órgãos oficiais deliberativos. Isso foi possível devido à decisão tomada no âmbito intergovernamental de estabelecer um “Comitê de Parceiros” – o Comitê-II – especificadamente dedicado a ouvir, discutir e recolher as contribuições não oficiais, entre eles, as cidades. Dessa maneira, o relatório da Conferência Habitat-II, submetido à Assembléia Geral da ONU, além de conter as informações sobre a organização dos trabalhos do Comitê-I – o foro oficial de negociações interestatais – e sua relação de participantes e intervenções feitas em Plenário e sobre a reprodução dos documentos adotados pelos governos; o relatório elaborado pelo Comitê-II também foi encaminhado à Assembléia Geral das Nações Unidas pela mesma via oficial e em um nível de equiparação com documentos negociados pelas delegações governamentais.

A inclusão dos assentamentos humanos no rol de temas globais e o reconhecimento do papel das cidades são facilmente explicáveis, de acordo com o autor (ALVES, 2001, p. 247): aproximadamente 2,4 bilhões de pessoas (1995) em todo o mundo vivem em cidades, e estima-se que em 2025 esse número se duplicará. De acordo com o Relatório Global elaborado pelo centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, cerca de 500 milhões de pessoas não têm moradia em áreas urbanas, 400 milhões não contam com esgoto, 250 milhões não dispõem de acesso à água tratada e 10 milhões morrem a cada ano em decorrência da poluição, da falta de saneamento e água potável. Dessa maneira, reconheceu-se que as cidades têm um papel muito relevante para melhorar este quadro, já que muitas delas encontraram soluções inovadoras frente à demanda de soluções que lhe é apontada em um mundo cada vez mais urbanizado, capitalista e globalizado.

A constituição e a participação do Comitê-II foi objeto de controvérsias consideradas por Alves “surpreendentemente pequenas”, pelo fato de

representar em matéria de inovação uma abertura das Nações Unidas aos “outros atores”, não-estatais, dos sistemas nacional e internacional na área social. Tal inovação torna-se mais evidente quando se faz uma comparação com a conferência de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993, já que as ONG’s e demais delegações não-estatais não puderam estar presentes como ouvintes nas deliberações do Comitê de Redação da Conferência. Já na Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, de 1994, as delegações não-estatais já passaram a ouvir as deliberações, mas não contavam com um órgão próprio dentro do organograma oficial do evento intergovernamental, como ocorreu em Habitat-II.

A *World Association of Cities and Local Authorities Coordination* – WACLAC – foi formada pelas maiores associações internacionais de autoridades locais⁴ durante a Habitat-II em Istambul. A Associação tem como intuito prover as Nações Unidas o desenvolvimento de uma colaboração coletiva das autoridades locais e uma parceria com todas as associações interessadas. Além disso, ela busca trabalhar conjuntamente com a UN-Habitat em vários aspectos da capacitação das autoridades locais e na implementação da *Agenda Habitat*⁵ (WACLAC, 2003)

Para reforçar o papel das cidades e autoridades locais na ONU, foi realizado em maio de 2001, pela WACLAC, a Segunda Assembléia de Cidades e Autoridades Locais, a qual buscou formular medidas a serem debatidas na Sessão especial da ONU Istambul+5 em Nova Iorque em junho do mesmo ano. Os governos e associações de cidades presentes nessa Assembléia buscaram enfatizar o papel do poder local (municípios e cidades) frente ao processo de urbanização e globalização, como um ator que recebe diretamente seus impactos. Afirmam o processo de descentralização política como a melhor solução para um crescimento e desenvolvimento urbano sustentável, além de ser “la respuesta más adecuada a la aspiración de los ciudadanos al pleno desarrollo democrático, dentro del respecto a los principios fundamentales definidos em la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.⁶ Ainda,

⁴ As principais associações de cidades e autoridades locais que contribuíram para a formação da WACLAC em 1996: IULA – International Union of Local Authorities, UTO – United Towns Organization, METROPOLIS – World Association of the Major Metropolises, mais seis associações e redes de cidades.

⁵ A Agenda Habitat reúne em um único texto os princípios, compromissos e plano de ação encomendados à Conferência Habitat-II pela Resolução nº 47/180 da Assembléia Geral, para a realização de melhorias na qualidade de vida dos assentamentos humanos pelo mundo.

⁶ Declaração da II Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, que ocorreu no Rio de Janeiro no dia 6 de maio de 2001.

expuseram a vontade de seguir com seu papel de colaborador para o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CNUAH) e seu papel de planejador e de executor de políticas públicas, em colaboração com o Estado, para articular necessidades nacionais com as dinâmicas locais.

A abertura de espaço nas Nações Unidas a “outros atores” nacionais e internacionais, como as cidades, de acordo com Alves (2001), era uma tendência que vinha se afirmando desde a década de 1970 e foi muito acentuada na década de 1990. Para o autor, é necessário e aparentemente inevitável, no futuro, a ONU vir a modificar seu funcionamento, essencialmente estatal e intergovernamental, como definida na carta de São Francisco de 1945. Obviamente, a abertura a uma maior atuação de atores não-estatais na ONU exigirá certos critérios de admissibilidade.

Conclusão

A atuação internacional de entes federados é um fenômeno bastante recente, tanto em seu estudo quanto em seu exercício, no campo de estudo das relações internacionais. Desse modo, as teorias clássicas de Relações Internacionais não abordam essa participação substancialmente e oferecem poucos subsídios de análise para a sua participação. Estudos mais aprofundados sobre federalismo e política externa desenvolvem-se a partir dos anos 1980, principalmente nos Estados Unidos, com o desenvolvimento do conceito de Paradiplomacia.

A atuação de entes federados brasileiros teve início principalmente a partir dos anos 1990, apesar de não encontrar suporte Constitucional e no Direito Internacional Público (que restringem a atuação de entes federados ao campo doméstico), levou o Itamaraty e a Presidência da República a desenvolverem o conceito e a política de diplomacia federativa. Essa política não busca descentralizar a elaboração de política externa do país, mas monitorar, assessorar e controlar as ações externas de Estados e Municípios brasileiros, de modo a manter a coesão da política externa do país.

Essa atuação se passa em um contexto de reorganização política do país, o qual retornou à democracia e reviu seu sistema federativo com a Constituição de 1988. Esse processo deu maior autonomia político-administrativa a Estados e Municípios, o que abriu caminho para a elaboração de políticas públicas próprias. Com o processo de globalização, criou-se a possibilidade de contato com outras localidades e instituições, potencializando possíveis ações internacionais.

As Nações Unidas reconhecem o papel das cidades – o poder local e urbano dos Municípios – como um importante ator para a superação de

determinados desafios mundiais – como a questão dos assentamentos humanos. Desse modo, a instituição abriu um espaço para elas, assim como para outros atores da sociedade civil internacional, no campo diplomático – como o estabelecimento do Comitê-II da Conferência *Habitat-II* e da criação da WACLAC – para apontarem problemas e desafios e construïrem possíveis propostas.

A participação internacional de entes federados mostra-se como uma tendência inevitável, inclusive no Brasil, o que demanda maiores estudos teóricos, principalmente no campo das Relações Internacionais, assim como sobre seu exercício. Como algumas dessas ações internacionais visam desenvolver políticas públicas locais, tais estudos contribuiriam para um melhor entendimento e uma melhoria da qualidade de tais políticas. Também contribuiriam para a discussão sobre a formação da política externa do país, de modo a atender melhor aos interesses dos entes federados, sem ferir sua coesão e as disposições constitucionais.

Abstract

This article analyzes the international participation of federate members, highlighting the role of Brazilian municipalities and the theoretical study of para-diplomacy. Though Brazilian Constitutional Law and Public International Law restrictions make those members act only on domestic policy, they find the possibility to develop contacts and public policies mainly in federative autonomy and federative heterogeneity, in the globalization process and in the increase of urbanization. These actions are acknowledged by Brazilian diplomacy, which created federative diplomacy, and by the United Nations, which opened space in conferences such as *Habitat-II*.

Key words: Federalism; Foreign policy; Para-diplomacy; Federative diplomacy; Cities.

Referências

- AGUIRRE, Añaki. Making sense of paradiplomacy? an intertextual enquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass, 1999.
- ALVES, José A. L. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.
- BRANCO, Marcello S.; KUGELMAS, Eduardo. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E. **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC, 2005.
- BULL, Herdley. **Sociedade anárquica**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.
- CENTRO DE ESTUDOS DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. **Políticas públicas locais e inserção internacional: a experiência da cidade de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.caeni.com.br>> Acesso em: 11 abr. 2005.
- CERVO, A. Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- DALLARI, Pedro. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- JAKOBSEN, Kjeld A. Municípios e relações internacionais. **Política Externa**, São Paulo, v. 13, n.2, p.137-146, set./nov. 2004.
- KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass, 1999.
- KINCAID, John. Constituend diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and co-operation. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- MARTINS, Lilia A. T. Piza. **Gestão pública e democrática: um caminho em construção**. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- MATTOSO, Jorge. Relações internacionais e poder local: o caso de São Paulo. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 10, n.3, p.113-121, dez./fev. 2001/2002.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). **Coletânea de direito internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MINGST, Karen. **Essentials of international relations**. Nova York: W.W. Norton & Company, 1999.

NEVES, Marcelo. Concretização constitucional 'versus' controle dos atos municipais. In: GRAU, Eros R.; CUNHA, Sérgio S. **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

PEREIRA, José A. Lopes. **Diplomacia federativa: o escritório de representação do Itamaraty na cidade de São Paulo, motivações e perspectivas**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E. *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004.

PRIETO, Noé Conargo. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E. *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOARES, Guido F. S. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2004. v.1.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond**. Boston: Allyn and Bacon, 1999.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMS. **Partnership for local capacity development: building on the experiences of city-to-city cooperation**. Nairobi: WACLAC, 2003.

WACLAC. Declaração de la II Assambla Mundial de Ciudades y Autoridades Locales. Rio de Janeiro, 6 de maio de 2001. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20040604095223/www.waclac.org/paginas/Idx-documents.html> Acesso em: dez. 2007.