

unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Filosofia e Ciências
Campus de Marília, SP

Clara Maria Faria Santos

Capacidade jurídica internacional dos municípios

São Paulo
2010

Clara Maria Faria Santos

Capacidade jurídica internacional dos municípios

Trabalho de Defesa de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília, requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. José Blanes Sala

São Paulo
2010

Clara Maria Faria Santos

Capacidade jurídica internacional dos municípios

Trabalho de Defesa de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília, requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. José Blanes Sala
Universidade Estadual Paulista - UNESP
Faculdade de Filosofia e Ciências

Membro: Prof. Dr. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari
Universidade de São Paulo - USP
Faculdade de Direito e Instituto de Relações Internacionais

Membro: Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues
Universidade Católica de Santos - UniSantos
Programa de Mestrado em Direito

A meus pais e irmão.

Ao Rodolpho.

Agradecimentos

Agradeço a minha avó Lurdinha, aos meus pais, Nilza e José Luiz, e ao meu irmão Lucas, por sempre me apoiarem.

Ao Rodolpho, pelo grande carinho, suporte e dedicação.

Aos amigos que estiveram ao meu lado nesta jornada, pelo incentivo.

Agradeço à UNESP e à FAPESP, que tornaram possível a realização deste trabalho.

Ao professor José Blanes Sala, pela dedicada orientação.

Aos membros da banca, Pedro Dallari e Gilberto Rodrigues, pela valiosa contribuição.

Resumo

As entidades subnacionais, a partir da década de 90, passaram a atuar significativamente como atores internacionais, estabelecendo acordos para o desenvolvimento local com diversas outras entidades no cenário externo. Em especial os municípios apresentam grande protagonismo na condução de relações internacionais, contudo, as entidades locais não possuem o mesmo reconhecimento na esfera do direito internacional público que entidades regionais, como os estados federados. Partindo desta proposição, o objetivo deste trabalho é demonstrar que certos municípios podem ter reconhecida capacidade jurídica internacional, assim como o direito internacional público reconhece capacidade jurídica internacional para certas entidades regionais ou federadas.

Abstract

In the 90's, subnational entities began to play a meaningful role as international actors, establishing agreements for local development with several other entities in the international environment. The cities, in particular, conduct international relations in an exceptionally way, however, local entities do not have the same recognition in the sphere of public international law as regional entities such as federal states. From this proposition, the objective of this text is to demonstrate that certain cities may have recognized international legal capacity, in the same way as international law recognizes international legal capacity to certain regional entities.

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1 ENTIDADES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO	13
1.1 Novos atores nas relações internacionais	14
1.2 Os novos atores e o direito internacional público	22
2 CAPACIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO.....	27
2.1 Capacidade jurídica e capacidade de agir	27
2.2 Relação entre capacidade e personalidade jurídica internacional.....	28
2.3 Capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais.....	34
2.4 Reconhecimento pelo direito interno da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais	36
2.4.1 Consentimento constitucional	36
2.4.2 Outros tipos de consentimento	37
2.4.3 O não consentimento.....	38
2.5 Reconhecimento da capacidade jurídica internacional pela comunidade internacional.....	38
3 MANIFESTAÇÃO DA CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS	40
3.1 Filiação em organizações internacionais.....	41
3.2 Direito de legação.....	43
3.3 Capacidade para celebrar tratados.....	45
3.3.1 Acordos informais.....	48
3.3.2 Acordos de direito privado.....	49
3.3.3 Acordos de direito interno público ou direito internacional privado	49
3.3.4 Acordos de direito internacional público	49
3.3.5 Acordos de direito transnacional.....	50
3.3.6 Nulidade por incapacidade.....	50
3.4 Imunidade de jurisdição.....	51
3.5 Ius stand in iudicio.....	52
3.6 Responsabilidade internacional	53
4 ESTADOS FEDERADOS E CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL	57
4.1 Estados federados	57
4.1.1 Conceito clássico	58
4.1.2 Modernização do conceito	59
4.2 Estados federados e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.....	60
4.3 Capacidade jurídica internacional de estados federados	65
4.3.1 Cantões suíços.....	65
4.3.2 Cantões belgas	66
5 MUNICÍPIOS E CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL	69
5.1 Municípios	70
5.1.1 Personalidade de direito interno.....	70
5.1.2 Autonomia administrativa.....	71
5.2 Municípios e a teoria de Direito Internacional Público	71
5.2.1 Cidades-Estados.....	71
5.2.2 Cidades internacionalizadas.....	72
5.2.3. Direito local internacional.....	73
5.3 Municípios e as normas de direito internacional público	77

5.3.1 Agenda 21	79
5.3.2 Carta Mundial de Autonomia Local.....	81
5.3.3 Convenção de Madri sobre a Cooperação Transfronteiriça e Protocolos Adicionais	82
5.4 Paralelismo com estados federados	86
5.5 Capacidade jurídica internacional de municípios.....	88
5.5.1 Buenos Aires.....	88
5.5.2 Barcelona	93
6 CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....	103
6.1 Os municípios na legislação brasileira: ente federado	104
6.2 Legislação brasileira sobre atuação internacional dos entes federados	107
6.2.1 Legislação sobre empréstimos externos.....	108
6.2.2 Mudança na legislação sobre competência internacional dos entes federados	109
6.3 Discussão teórica sobre a atuação internacional das entidades federadas brasileiras.....	111
6.4 Apoio institucional federal à atividade internacional dos municípios brasileiros	116
6.5 Legislação municipal de São Paulo.....	118
6.6 Atividade internacional do Município de São Paulo.....	119
6.6.1 Atividade institucionalizada.....	120
6.6.2 Cidades-irmãs	121
6.6.3 Acordos internacionais.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado é resultado de pesquisa realizada para o projeto “Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades” conduzida pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC¹. Inserindo-se como uma sublinha de pesquisa da linha 6 “Caracterização do Marco Jurídico de Atuação Internacional dos Municípios Brasileiros”, coordenada pelo Prof. José Blanes Sala, esta pesquisa se transformou em Bolsa de Iniciação Científica e posteriormente em Bolsa de Mestrado, ambas financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

As entidades subnacionais são, então, o objeto desta pesquisa, analisadas sob a ótica do direito internacional público. No Brasil, tais entidades se constituem em estados e municípios, no entanto, elas podem ser denominadas de acordo com a literatura e com a estrutura de cada país, englobando as formas mais locais de governo e governos regionais. De maneira geral, são denominadas de coletividades territoriais não-estatais, governos não-centrais, infraestatais ou subestatais. Especificamente, as entidades subnacionais locais podem ser denominadas de cidade, governo local, localidade, comuna, distrito; e as entidades regionais podem ser chamadas de estado federado, comunidade autônoma, região, cantão, länder, departamento, província, entre outros.

Neste trabalho, a opção pela denominação entidade subnacional foi feita por ser um termo consagrado pela literatura específica, não obstante, o termo não seja consenso no meio acadêmico e técnico, como lembra Rodrigues (2004c, p. 26), uma vez que nomenclaturas representam ideias, culturas, práticas, realidades e concepções próprias. Nesse sentido, outros termos parecem ser inapropriados, por exemplo, como destaca o autor (RODRIGUES, 2004c, p. 28-30), o termo governo não-central, que dimensiona pela via da exclusão o ser pelo não-ser, mas a rigor não ajuda a identificar com precisão o objeto a que se refere, ou os termos subestatal e infraestatal, que podem dar margem a uma ideia de subordinação inexistente.

As entidades subnacionais analisadas neste estudo se caracterizam por possuírem determinado território e população; administração voltada para os interesses coletivos, sendo assim, regida pelo direito público; personalidade jurídica de direito interno; e por se

¹ Projeto apresentado à FAPESP pelas seguintes instituições: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), cujo objetivo central é fazer “a reflexão sobre o fenômeno da crescente incorporação do tema da inserção internacional e da integração regional na agenda dos governos subnacionais de nível local” (VIGEVANI, 2006a, p. 6).

distinguiam do Estado nacional quanto à soberania, de forma que não possuem jurisdição sobre todo o território nacional.

A primeira hipótese levantada neste estudo é a de que entidades subnacionais locais não possuem o mesmo reconhecimento na esfera do direito internacional público que entidades subnacionais regionais, apesar de estabelecerem relações internacionais mais intensas e ativas.

Partindo desta proposição, a segunda hipótese é a de que seria possível reconhecer o mesmo *status* jurídico internacional, neste caso, capacidade jurídica internacional, às entidades subnacionais locais que apresentassem as mesmas características exigidas pelo direito internacional público para reconhecer um estado federado como tendo esta capacidade.

Dada estas hipóteses, o objetivo da dissertação é mostrar que certos municípios podem ter reconhecida capacidade jurídica internacional, assim como o direito internacional público reconhece capacidade jurídica internacional para certas entidades regionais ou federadas.

A metodologia usada é a análise comparativa entre as entidades locais e regionais, por serem entes subnacionais, com personalidade jurídica de direito interno e autonomia administrativa. Dessa forma, o reconhecimento da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais locais deve ser feito com base no estudo do direito internacional público que reconhece a certos estados federados capacidade jurídica internacional, desde que tal capacidade seja reconhecida em dois planos: no plano interno, com a autorização do Estado para o estabelecimento de relações internacionais, e no plano internacional, pelo estabelecimento de fato de relações com a comunidade internacional.

Essa temática se faz presente especialmente a partir da década de 90, quando os municípios passaram a atuar significativamente como atores internacionais, estabelecendo acordos para o desenvolvimento local com diversas outras entidades, sejam elas subnacionais, estatais, organizações internacionais ou entidades privadas.

Segundo Vigevani (2006b, p. 131):

A marcante e crescente presença dos níveis subnacionais no cenário externo vem sendo operada via contatos formais e informais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, em algumas circunstâncias ultrapassando – sem contudo rompê-los abertamente – os limites aos quais cada entidade subnacional está constitucionalmente vinculada. Trata-se de um campo onde há formas difusas de atuação e onde os limites legais não são precisos. Visando a alcançarem eficiência e operacionalidade, é de fundamental importância esclarecer a atribuição dos respectivos papéis e os parâmetros jurídico-legais que envolvem esses contatos e subsequentes acordos.

No Brasil, este estudo é importante, pois a atividade externa de municípios como São Paulo, por sua amplitude, demanda o esclarecimento da legalidade e legitimidade de tais ações e pode ensejar a consolidação do *status* jurídico internacional da cidade, fortalecendo suas relações externas.

O trabalho está dividido em seis capítulos. O primeiro analisa a ascensão das entidades subnacionais como atores nas relações internacionais, impulsionada pelos processos de globalização e regionalização, com ênfase na ascensão das entidades locais; e as mudanças do direito internacional público no sentido de regular a atividade externa desses novos atores.

No segundo capítulo, faz-se uma discussão a respeito do conceito de capacidade jurídica internacional e do reconhecimento dessa capacidade a algumas entidades subnacionais pelo direito interno e pelo direito internacional. O tema estudado levanta a questão sobre o *status* jurídico no direito internacional público das entidades locais: a constatação de que as entidades subnacionais locais possuem capacidade jurídica internacional é condição suficiente para lhes reconhecer personalidade jurídica internacional? Mesmo não sendo o objetivo central do trabalho, este é um questionamento relevante e pertinente, merecendo algumas considerações.

No terceiro capítulo, analisa-se as formas de manifestação da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais, como o direito de legação, o direito de se filiar em organizações internacionais, o direito de assinar acordos internacionais, o direito de impor reclamação internacional; por fim, discute-se a questão da responsabilidade internacional pelos atos praticados pelas entidades subnacionais.

O quarto capítulo estuda as doutrinas de direito internacional público sobre a capacidade jurídica internacional dos estados federados e descreve dois casos nos quais entidades regionais possuem tal capacidade, sendo eles os Cantões suíços e belgas. A escolha de tais entidades regionais se deve ao fato de possuírem efetivo reconhecimento da capacidade jurídica no plano interno e internacional. Neste capítulo se descreve ainda as discussões sobre a capacidade para firmar acordos internacionais dos estados federados durante a elaboração da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

O quinto capítulo situa as abordagens a respeito dos municípios feitas pelo direito internacional, lembrando das cidades-estado e das cidades internacionalizadas, e dando ênfase ao mais recente debate sobre as localidades, o “direito local internacional”. Neste capítulo há também uma discussão sobre normas internacionais que criam direitos e obrigações para as cidades, como a Agenda 21, a Carta Mundial de Autonomia Local e a Convenção de Madri

sobre Cooperação Transfronteiriça e seus Protocolos Adicionais. Por fim, há a interpretação das doutrinas de direito internacional público sobre a capacidade jurídica internacional dos estados federados e sua adaptação aos municípios. Serão apresentados exemplos que demonstram a viabilidade do reconhecimento da capacidade jurídica internacional aos municípios, englobando o estudo do arcabouço jurídico nacional sobre atuação internacional e a atividade externa das cidades de Buenos Aires e Barcelona. A escolha de tais cidades se deve ao volume e profundidade das relações internacionais praticadas por esses municípios, com base na competência interna para a realização de atos internacionais, e a proximidade de relações dessas cidades com São Paulo.

O sexto capítulo trata da possibilidade de reconhecimento da capacidade jurídica internacional do Município de São Paulo. Para tanto, estuda-se a estrutura jurídica brasileira, nas esferas constitucional, infraconstitucional e municipal a respeito de competências internacionais em favor dos entes federados; e o apoio federal às relações internacionais destas entidades. Por fim, faz-se a análise da atividade internacional de São Paulo. Este Município foi escolhido como a análise central deste estudo devido a grande importância e influência que ele representa em âmbito interno e devido a consistente atividade internacional que pratica.

1 ENTIDADES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

A década de 90 marcou uma profunda mudança no sistema internacional, o fim do bipolarismo ressaltou o movimento de globalização pautado pela interdependência entre os países, ao mesmo tempo em que tencionou o movimento pela regionalização. A nova realidade do multilateralismo teve reflexos não apenas nas áreas econômica, financeira e política, mas também cultural e jurídica, configurando uma diversificação das pautas relevantes para o sistema internacional e a ascensão de novos atores na arena internacional.

Nesse contexto, estado federado e município, a princípio entidades subnacionais voltadas para a realidade interna de um Estado, têm apresentado protagonismo na condução de atividades no cenário exterior. Isto porque, na medida em que os Estados nacionais foram perdendo capacidade de promover o desenvolvimento local, as entidades subnacionais foram impulsionadas a procurar soluções para seus problemas internos fora das fronteiras nacionais (KEATING, 2004, p. 50).

Em alguns casos, o próprio Estado incentivou a atividade externa de suas partes componentes, pois a complexidade do novo sistema internacional mostrou a ineficácia da excessiva centralização de poder no Estado central, abrindo espaço para mecanismos de descentralização (VIGEVANI; WANDERLEY, 2004, p. 11). Dessa forma, muitos Estados impossibilitados de arcar com os custos do desenvolvimento ou inspirados pela diversidade cultural dentro de suas fronteiras promoveram reformas jurídicas proporcionando maior divisão de competências e responsabilidades entre suas partes constituintes, tal foi o que ocorreu com as reformas nas Constituições do Brasil em 1988, da Argentina em 1994 e da Bélgica durante a década de 90.

Diante do espaço aberto para a atuação internacional das entidades subnacionais e do relevante protagonismo que tais entidades passaram a desempenhar no sistema internacional, a literatura de relações internacionais passou a apontá-las como um de seus atores. A literatura de direito internacional, por outro lado, ainda estuda amplamente apenas a atividade internacional dos estados federados, deixando os municípios diante de uma situação inadequada de informalidade, na qual suas ações no cenário externo, embora tenham consequências que extrapolam o campo da política, carecem de *status* jurídico condizente.

No entanto, essa realidade está se alterando. A tendência do direito internacional, assim como das relações internacionais, é reconhecer a legitimidade de novos atores e regular

suas atividades no cenário internacional. Foi o que ocorreu com os indivíduos e com as organizações internacionais (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 6; 2003, p. 10).

Neste capítulo, contextualizaremos as mudanças do sistema internacional que proporcionaram a ascensão das entidades subnacionais como atores internacionais e abordaremos o panorama das atividades desenvolvidas por essas entidades no plano externo. Veremos, em seguida, as mudanças do sistema jurídico internacional no sentido de regular suas atividades.

1.1 Novos atores nas relações internacionais

O contexto no qual está inserido o panorama de ascensão das entidades subnacionais como atores internacionais está ligado ao fim da ordem bipolar, que provocou a partir da década de 90 a intensificação dos processos de globalização e regionalização, e à descentralização dos Estados nacionais. Neste contexto, os Estados estariam adquirindo uma nova lógica de funcionamento, na qual seu poder ficou limitado frente à expansão das forças transnacionais que reduzem a capacidade dos governos de controlar as relações transfronteiriças (ROSSOLEN; MARIANO; MARIANO, 2006, p. 44).

O fim da bipolaridade é um fenômeno do final dos anos 80, no qual o antagonismo Leste-Oeste baseado no equilíbrio de poder foi substituído por um cenário hegemônico tendendo à multipolaridade, tendo a liderança militar dos Estados Unidos e a divisão de poder econômico entre os Estados Unidos e as demais potências mundiais. Uma das características da nova ordem internacional é a ênfase na economia, em substituição à predominância do campo militar na política internacional.

No plano econômico, o principal desdobramento da nova ordem internacional foi a difusão de políticas neoliberais adotadas pelos países ocidentais. O neoliberalismo se impôs após as crises do petróleo da década de 70, advogando uma redução da ação do Estado na economia. Para combater a crise que abatia o mundo, o neoliberalismo sugeria que o mercado se auto-regulasse, sendo necessária a competição entre nações, regiões, empresas e indivíduos, o que se estabeleceria com a liberdade e a auto-regulamentação do mercado, a liberalização financeira e a abertura comercial dos países (OLIVEIRA; PIRES; SANTOS, 2006).

O neoliberalismo forjou o início de mudanças nas estratégias dos países, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento, que deixou de ser uma atribuição exclusiva do Estado (ROSSOLEN; MARIANO; MARIANO, 2006, p. 63). Ocorreu, portanto, a diminuição da capacidade do Estado de controlar a atividade de atores que tinham cada vez mais interesse na atuação internacional.

Outro processo que estimulou novos atores a interagirem na cena internacional foi a integração regional. Para explicar a participação de outros atores, além dos Estados, na integração regional, a teoria neofuncionalista nos oferece um conceito importante, o *spillover*. Segundo este conceito, os processos de integração são impulsionados a partir de um núcleo funcional, formado pelos governos que iniciam os processos, por serem atores com capacidade e poder para assumir um compromisso desse tipo e fazer com que a sociedade o respeite. A partir desta iniciativa burocrático-estatal, o processo se espalha para a sociedade, incorporando ao longo do tempo novos atores e setores relevantes. Este fenômeno ocorre quando políticos e elites percebem que a integração pode produzir mais benefícios econômicos do que sacrifícios e tentam, assim, influenciar suas instituições centrais (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 143).

Mariano e Mariano (2002, p. 144) explicam que a ideia contida no *spillover* é que a integração, ao se aprofundar, mobiliza grupos de interesse existentes na sociedade contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, mas buscam formas de melhor intervir e participar das negociações. Esse interesse proporciona ao processo de integração uma dinâmica própria, tornando-o menos dependente da vontade política dos governos centrais.

Para além da esfera econômica, a globalização corroborou na intensificação da atividade externa de diversos atores, pois, como explica Rossolen, Mariano e Mariano (2006, p. 66) a globalização trouxe uma nova lógica de funcionamento ao Estado, na qual este não pode ser considerado como um ente isolado dentro do sistema internacional. Dessa forma, os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação, implicando em mudanças estruturais na organização social moderna, que por sua vez leva a um reordenamento das relações de poder entre e através das regiões.

Assim, cada vez mais atores que antes se focavam nos assuntos internos, ou se valiam do Estado como intermediário para suas ações internacionais, tornaram-se interessados nas relações internacionais e começaram a atuar por conta própria. Não apenas as empresas multinacionais desenvolveram estratégias de ação global, mas também outros atores estatais,

não-estatais e transnacionais, como a sociedade civil e os governos subnacionais (WOOLCOCK, 2003, p. 46).

Portanto, as transformações sofridas pelos Estados levaram as entidades locais a buscarem participação nas relações internacionais. Mariano e Barreto (2004, p. 22) explicam que, como os Estados nacionais não conseguem mais arcar com todos os custos do desenvolvimento nacional e regional, ocorreu um processo de transferência dessa responsabilidade para os níveis estaduais e locais de governo, que se viram constrangidos a enfrentar o desafio de se inserir em espaços econômicos globais competitivos.

Nesse sentido, o Brasil em 1988 aprovou uma nova Constituição federal que assegurou maior autonomia às suas partes constituintes por meio da auto-organização, ao mesmo tempo em que promoveu a descentralização de responsabilidades.

Com as novas responsabilidades assumidas, as entidades subnacionais passaram a buscar alternativas para a melhor execução dos serviços públicos e para o desenvolvimento local, procurando por recursos externos para realizar diversas atividades. No plano econômico e comercial, passaram a formular estratégias e iniciativas diferenciadas voltadas para a atração de investimentos, renovação da base econômica, modernização da infra-estrutura, ampliação de mercados para seus produtos, absorção de tecnologia para sua modernização e estímulo ao turismo (KEATING, 2004, p. 54).

No plano político, as entidades subnacionais passaram a formar networking para arrecadação de recursos e participação em projetos de cooperação técnica. Enquanto que no plano social, começaram a procurar por melhoria na qualidade de vida, integração social e governabilidade. No plano cultural, aspiraram ao reconhecimento da singularidade regional no que se refere à cultura e à história locais.

Os motivos da atuação das entidades subnacionais no plano externo também podem ser identificados pela emergência de alguns temas, em especial nos anos 90, de relevância para as administrações locais, já que podem incidir em suas competências constitucionais ou trazer consequências sobre seus territórios, tais como mudanças climáticas, terrorismo, direitos humanos, AIDS e desenvolvimento sustentável (NUNES, 2005, p. 9); além de temas que passaram a exigir soluções integradas entre as entidades subnacionais e a agenda internacional dos países, como energia, migração, tráfico de drogas e epidemias (DUCHACEK, 1990, p. 2).

Entre os meios mais comuns utilizados por estas entidades para promover seus interesses e afirmar sua competência internacional no exterior, Duchacek (1990, p. 14) aponta: 1) o estabelecimento de escritórios permanentes de representação no exterior, em

capitais ou centros comerciais e industriais, principalmente no intuito de estimular o comércio, atrair investidores e promover o turismo; 2) envio de missões para o exterior de governadores, prefeitos, líderes e outros representantes dos governos locais; 3) envio de missões de técnicos e profissionais com o objetivo de colher informações; 4) realização de feiras e exposições comerciais e industriais; 5) estabelecimento de zonas de comércio exterior e de cooperação internacional; e 6) participação de representantes dos governos subnacionais na preparação de conferências internacionais, ou mesmo na representação diplomática formal dos governos nacionais nas capitais estrangeiras. Podemos adicionar a esta lista a participação em redes de cidades e organizações internacionais.

Diante deste contexto, a atividade externa das entidades subnacionais pode ser caracterizada como um novo fenômeno, conforme explica Soldatos (1990, p. 34-35), em primeiro lugar, em termos qualitativos, pois essas atividades têm se realizado de forma mais direta e relativamente mais autônoma do que costumava ser, e têm se desdobrado sobre seus próprios objetivos, utilizando recursos financeiros e canais próprios de representação no exterior; em segundo lugar, em termos quantitativos, pois o número das relações estabelecidas tem se elevado substancialmente, enquanto que as suas esferas de atuação e contato vêm aumentando.

É importante observar que a atuação subnacional não se confunde com a atuação externa do poder federal ou central. A atuação dos níveis locais de governo se dá de forma limitada, e as relações entre entidades subnacionais raramente interferem nas relações interestatais. Sobre o assunto, Vigevani (2006b, p. 130) pondera que, apesar dos riscos, dificilmente identifica-se o conflito entre as políticas locais e a política exterior do Estado nacional, a não ser quando há crises abertas do sistema federativo ou quando há intenções secessionistas por algum motivo.

Isto porque, as atividades desenvolvidas pelas entidades subnacionais, em geral, não lidam com temas de alta política que são restritos à União, como segurança nacional, guerra e paz, mas com temas de baixa política que dizem respeito à administração e ao desenvolvimento local, como investimento, comércio e meio ambiente (DUCHACEK, 1990, p. 2). Como avalia Vigevani (2006b, 130):

No caso brasileiro, parece confirmar-se a tendência observada na maioria dos países à concentração de ações ligadas apenas à *low politics*, especificamente movimentos que não interferem na estratégia internacional do país, não se relacionando nem remotamente a temas da *high politics*, como estratégicos ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral.

Desta forma, a literatura diferencia a política externa do Estado, levada a cabo pela chancelaria e pelas vias diplomáticas oficiais do Estado, da paradiplomacia que, nas palavras de Cornago Prieto (2004, p. 251), pode ser definida como:

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

Embora existam outras denominações para essa atividade, como política externa federativa, cunhada por Rodrigues (2004c, p. 22) e definida como “a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva”, ou outros termos como diplomacia subnacional, diplomacia constituinte, diplomacia descentralizada, preferimos utilizar o termo paradiplomacia, apresentado por Michelmann e Soldatos (1990), para evitar uma associação entre a atividade subnacional nas relações internacionais e a política externa formulada pelo Estado.

A paradiplomacia não deve ser vista como concorrente da política externa, mas como uma forma de dinamizar a economia local, buscando oportunidades, recursos e soluções que as entidades subnacionais não mais encontram no âmbito nacional.

Apesar de comumente a paradiplomacia ser desenvolvida de forma autônoma, existem diversos casos nos quais a participação externa subnacional se dá diretamente ligada ao departamento de relações exteriores de governos centrais. Em outros casos, a atuação internacional das entidades subnacionais não encontra respaldo na política do governo central ou mesmo na legislação constitucional deste Estado. Assim, pode surgir uma tensão nas relações entre o nível nacional e os níveis subnacionais, com estes tentando alargar prerrogativas, o que pode configurar-se como resgate de uma nacionalidade, idioma, literatura ou pode significar apenas encontrar novas formas de conduzir seus assuntos próprios e de relacionamento com outros níveis governamentais, inclusive internacionais (KEINERT, 2002, p. 126).

Os municípios, ou entidades locais de governo, têm se destacado na condução da paradiplomacia, pois apresentam grande dinâmica nas relações internacionais em diversificados aspectos. As cidades adquirem cada dia mais um forte protagonismo tanto na

vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 152).

Uma variedade de instituições, associações e redes surgiu ao redor do mundo nos últimos anos, acreditando que os governos locais são as entidades mais aptas a promoverem o desenvolvimento econômico e social. De caráter regional ou mundial, essas instituições são em parte responsáveis pelo crescimento da importância dos governos locais (BLANK, 2006b, p. 922), dentre elas estão: Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU); União Internacional das Autoridades Locais (IULA); Coordenadoria das Associações Mundiais de Autoridades Locais (CAMCAL); Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU); Associação Mundial das Grandes Metrôpoles (Metrópolis); Fórum Urbano Mundial; Glocal Forum; Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI); Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); Eurocidades; e Mercocidades.

A própria Organização dos Estados Americanos (OEA) se tornou uma plataforma para os municípios buscarem o desenvolvimento local, ao criar a Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización (RIAD), cujo objetivo principal é promover um espaço para o intercâmbio de experiências, conhecimento e informação especializada em descentralização, governo local e participação cidadã².

As cidades se tornaram os principais veículos de disseminação de capitais, bens, força de trabalho e imagens globais (BLANK, 2006a, p. 263). Estudando este fenômeno, Sassen (2001, p. 27) sistematizou a influência das cidades-globais que centralizaram o comando e a regulação de uma rede global de produção, mercado financeiro e inovação, por possuírem infraestrutura bem desenvolvida, concentrando indústria, prestadoras de serviço e centros financeiros.

Castells também se dedicou ao estudo da cidade-global, enfatizando que o conceito não é unívoco, pois é condicionado por fatores históricos, espaciais e institucionais (WANDERLEY, 2006, p. 33). Embora as atividades, funções e influência das cidades-globais não adentrem o campo do direito internacional por completo, são importantes referenciais teóricos para compreendermos a importância das cidades no mundo atual.

² A importância da descentralização foi reconhecida na Cúpula Interamericana em Santiago do Chile (1998) e Québec (2001), que destacaram a necessidade de reforçar os níveis subnacionais de governo e a participação da sociedade civil no processo decisório sobre assuntos políticos. Em julho de 2001, em La Paz, na primeira reunião hemisférica de Ministros e Altos Funcionários Responsáveis pelas Políticas de Descentralização, Governo Local e Participação Cidadã de Nível Municipal da OEA, foi criada a Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana como um instrumento de cooperação interamericana sobre estas questões e acompanhamento sistemático dos compromissos das Cúpulas. Disponível em: <www.oas.org/sap/espanol/cpo_modernizacion_descentralizacion_riad.asp>. Acesso em: 7 nov. 2010.

Ferreira (2007, p. 21) explica que o principal pressuposto das teorias contemporâneas da cidade-global é o de que as transformações da economia mundial ocorridas a partir dos anos 70, com a globalização, alteraram o papel e as formas de organização e estruturação das principais cidades mundiais, em especial àquelas com papel mais significativo no sistema econômico global. Nas palavras de Sassen (1999):

a combinação de dispersão geográfica das atividades econômicas com a integração sistêmica que jaz no coração da época econômica atual contribuiu para a renovação e a ampliação das funções centrais; e a complexidade das transações elevou a demanda das empresas por serviços altamente especializados. Ao invés de se tornarem obsoletas com a dispersão propiciada pelas tecnologias da informação, as cidades passaram a concentrar funções de comando, se tornaram locais de produção pós-industrial para as empresas de ponta deste período, sejam financeiras e de serviços especializados, e mercados transnacionais onde empresas e governos podem se utilizar dos produtos e serviços do mercado financeiro e contratar serviços especializados.

Sobre o papel de São Paulo, Sassen em entrevista a Robatel³ (ROBATEL, 2000, p. 26-27 apud WANDERLEY, 2006, p. 34) comenta:

Trata-se de uma rede mundial de 20 a 25 metrópoles, que vão de Bombaim a Sidney, de Toronto a São Paulo, de Tóquio a Londres, passando por New York, Paris ou Frankfurt. Essas cidades não são simplesmente, como as grandes metrópoles do passado, importantes capitais regionais; elas são, ao mesmo tempo, postos de comando da economia mundial, acolhendo as direções das multinacionais, funcionando como imensos laboratórios de inovação tecnológica e financeira, e concentrando os principais mercados de capitais internacionais [...] As cidades globais são, pois, aquelas que, além de uma infra-estrutura tecnológica excepcional, abrigam uma vasta economia intermediária de serviços altamente especializados – publicidade, contabilidade, assistência jurídica, consultoria, finanças, engenharia, arquitetura –, que sustentam e facilitam o trabalho das empresas. [...] As atividades terciárias superiores exercem assim uma influência de peso sobre a situação econômica e social das cidades. [...] A cidade global adquire sentido por sua pertença a uma rede urbana que representa, de alguma maneira, o centro nervoso da economia global. E a mundialização multiplicou, de tal modo, o volume das transações entre as grandes metrópoles mundiais que se pode perguntar, com efeito, se elas não fazem parte de um vasto e único sistema urbano. No seio do qual as cidades são mais complementares do que concorrentes.

³ SASSEN, Saskia. Entrevista e extratos de artigos. In: ROBATEL, Nathalie (org.) *Lês villes géants à l'ère de la mondialisation*. La Documentation Française, n. 841, 7 jul. 2000.

De maneira geral, no Brasil, observa Rodrigues (2004a, p. 452), os municípios estão a cada dia aumentando sua capacidade de articulação interna e internacional, seja através de associações e entidades representativas, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos, seja mediante redes internacionais regionais, como a Mercocidades.

Como sintetizam Castells e Borja (1996, p. 165), as cidades necessitam hoje promover-se internacionalmente, seria paradoxal que os atores privados da cidade (câmaras de comércio, empresas, universidades, organizações profissionais e sindicais, entidades culturais, etc.) contassem com projeção e presença internacional e tal não ocorresse com os governos locais. Para os autores (1996, p. 166), corresponde aos governos nacionais facilitar a presença internacional das entidades locais de várias maneiras:

- apoio político e financeiro às atividades de promoção exterior das cidades, assim como às atuações dirigidas a atrair sedes e eventos internacionais públicos ou privados;
- facilidade na constituição de eixos e redes entre cidades que permitem às cidades do país reforçar suas posições no continente e no mundo, tendo em conta a competição crescente entre territórios;
- ação diante dos organismos internacionais (Nações Unidas, organismos regionais, econômicos) para que suas cidades e organizações sejam reconhecidas como parceiras;
- reconhecimento do direito dos governos locais de recorrer ao crédito internacional e de gerir os créditos e/ou subsídios de organismos internacionais;
- reconhecimento da capacidade de atuação dos governos locais como sujeitos políticos na via internacional e diante dos organismos até agora exclusivamente intergovernamentais, sempre que se trate de questões de seu interesse ou competência.

Para Blank (2006b, p. 876-880):

Em uma era de globalização, as cidades são, novamente, os locais mais proeminentes da reconfiguração da ordem mundial em que entidades supranacionais e subnacionais ganham controle e influência sobre uma área antes dominada pelos Estados nacionais⁴.

Neste sentido, Kugelmas e Branco (2002, p. 179) entendem que as entidades subnacionais têm deixado de ser unidades administrativas voltadas à resolução interna de seus

⁴ No original: “In an era of globalization, cities are, again, the most prominent sites of the reconfiguration of the global order in which supra-national and sub-national entities gain control and influence over area once dominated by nation-states”.

interesses, com autonomia restrita à fronteira nacional. Com a nova dinâmica imposta pela internacionalização e regulamentação dos mercados econômicos, elas passaram a assumir uma condição política, no sentido de definir relações e estratégias de desenvolvimento e afinidades regionais.

Diante da proeminente atuação no exterior e da consolidação da literatura sobre paradiplomacia, as entidades subnacionais passaram a ser consideradas atores internacionais. Sob a perspectiva do direito internacional, por outro lado, apenas os estados federados têm uma sólida teoria que estuda seu *status* jurídico internacional, o que nos leva a questionar se os municípios possuem capacidade jurídica para atuar em âmbito internacional.

1.2 Os novos atores e o direito internacional público

O direito internacional acompanha o surgimento de novos atores nas relações internacionais e evolui para regular suas ações no plano internacional. Isto porque, explica Shaw (2008, p. 43), o direito internacional, assim como o interno, é reflexo dos valores sociais, econômicos e políticos da sociedade que os aplica, dessa forma, o seu desenvolvimento vai ao encontro das noções prevaletentes de relações internacionais, pois a sua sobrevivência depende da harmonia com a realidade de seu tempo.

Dessa forma, conclui Shaw (2008, p. 43), o desenvolvimento das sociedades provoca consequentemente uma contínua tensão entre as regras já estabelecidas e as ideias que procuram mudanças no sistema, assim, um dos principais problemas do direito internacional é determinar quando e como incorporar novos padrões de comportamento e as novas realidades na sua estrutura já existente, de forma que o direito permaneça atual e o sistema não se torne demasiado corrompido.

O sistema internacional tem uma nova realidade que, na visão de Jos (2002, p. 8), provocaram sobre o direito internacional modificações de ordem quantitativa e qualitativa. As transformações quantitativas são representadas pela proliferação de instituições e normas, ensejando uma crescente “jurisdização” da vida internacional. Isto explica, por exemplo, o surgimento de novas ramificações do direito internacional, como o direito comunitário, direito internacional do meio ambiente, direito econômico internacional, direito penal internacional.

Enquanto que, as transformações qualitativas são verificadas na medida em que os atores internacionais reconhecem a necessidade da regulação da vida coletiva pelos

princípios, pelas instituições, pelas regras coordenadas, assim como pelas fontes claramente identificadas e aceitas (JOS, 2002, p. 9). Ou seja, há um sentimento cada vez mais compartilhado de que as relações internacionais devem ser regidas por certo número de regras dotadas de aceitação comum, que conferem direitos e obrigações aos atores internacionais. A nova realidade do sistema internacional traz ainda a diversificação de seus atores e em certa medida de seus sujeitos de direito.

Nesse sentido, diversas entidades têm atuado internacionalmente com diferentes propósitos e a tendência da teoria jurídica internacional, ao que Shaw (2008, p. 46) chamou de sofisticação da doutrina positivista, combinada com as novas ideias do sistema internacional, é romper com a ênfase exclusiva na atuação do Estado e reconhecer a participação efetiva desses novos atores no direito internacional público.

Este é um dos aspectos fundamentais que Pellet (2004, p. 3) identifica nas novas tendências do direito internacional, que passou de um direito aplicável exclusivamente às relações entre Estados soberanos para um direito de uma sociedade internacional complexa e diversificada.

Assim, atores como as organizações internacionais e os indivíduos tiveram mais do que a capacidade jurídica internacional reconhecida pela atuação no cenário internacional e pelas normas criadas pelo Estado para regular suas ações; esses entes foram reconhecidos como sujeitos de direito internacional.

Os redatores dos tratados constitutivos das organizações internacionais não demonstravam significativo interesse sobre a discriminação da sua capacidade jurídica internacional e possível investidura de personalidade jurídica das mesmas. A Carta das Nações Unidas estabelece nos artigos 104 e 105 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945) a capacidade jurídica da Organização no território e sob o direito interno dos Estados-membros, mas não possui um dispositivo que lhe atribui expressamente personalidade jurídica (SILVA, 1999, p. 15).

Cançado Trindade (2003, p. 10) lembra da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1946) que faz referência expressa à capacidade e à personalidade jurídica da Organização, porém ainda sem levar em consideração o aspecto internacional. Diz o art. 1º da Convenção adotada pela Assembleia Geral em 13 de fevereiro de 1946, “as Nações Unidas devem possuir personalidade jurídica.

Ela deve possuir capacidade: a) para contratar; b) para adquirir e dispor de propriedade imóvel; c) para instituir procedimentos jurídicos”⁵.

A existência de personalidade e capacidade jurídica internacional permaneceu ainda controversa, suscitando indagações do tipo: se as organizações internacionais estariam aptas a serem titulares de direitos e obrigações internacionais; e se constituíram sujeitos de direito internacional situadas no mesmo plano que os Estados ou se tratariam de organismos com direitos e deveres distintos (SILVA, 1999, p. 15).

Em 1948, a ONU se defrontou com uma situação na qual necessitava do esclarecimento da sua personalidade jurídica internacional para demandar reparações e indenização contra o assassinato de seu mediador enviado à Palestina, Conde de Bernadote. Visando solucionar este caso, a Assembleia Geral solicitou um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça sobre o caráter da personalidade jurídica da ONU no direito internacional.

Em 11 de abril de 1949, a Corte emitiu o parecer sobre Reparação de Danos (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1949), atestando a irrefutável personalidade jurídica internacional das Nações Unidas e sua capacidade de apresentar reclamações internacionais contra um Estado responsável, com vistas a obter reparação de danos causados aos seus agentes no exercício de suas funções. O Parecer esclareceu que enquanto o Estado possui a totalidade dos direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo direito internacional, os deveres e direitos de uma entidade tal como a ONU devem depender dos propósitos ou funções especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 20).

Sobre o reconhecimento da personalidade e capacidade jurídica internacional dos indivíduos, Cançado Trindade (2002, p. 1) lembra que o indivíduo detinha significativo *status* jurídico no pensamento de autores clássicos, sendo reconhecido como sujeito de direito das gentes. Em fins do século XIX, contudo, o indivíduo foi excluído do ordenamento jurídico internacional e só voltou a ser considerado novamente sujeito de direito internacional na doutrina jurídica do século XX.

Isto ocorreu porque os indivíduos estão protegidos por regras do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, não como simples objetos de

⁵ “The United Nation shall possess juridical personality. It shall have capacity: a) to contract; b) to acquire and dispose of immovable property; c) to institute legal proceedings”.

regulamentação, mas como verdadeiros sujeitos com capacidade jurídica internacional. Nas palavras de Cançado Trindade (2002, p. 6):

Ora, se o direito internacional contemporâneo reconhece aos indivíduos direitos e deveres (como comprovam os instrumentos internacionais de direitos humanos), não há como negar-lhes personalidade internacional, sem a qual não poderia dar-se aquele reconhecimento. O próprio direito internacional, ao reconhecer direitos inerentes a todo ser humano, desautoriza o arcaico dogma positivista que pretendia autoritariamente reduzir tais direitos aos “concedidos” pelo Estado. O reconhecimento do indivíduo como sujeito tanto do direito interno como do direito internacional, dotado em ambos de plena capacidade processual, representa uma verdadeira revolução jurídica [...].

As entidades subnacionais, em especial as entidades locais, têm demonstrado expressiva atuação internacional e suas ações têm sido reguladas por normas de direito internacional. A despeito desse fato, a essas entidades não é reconhecido seu devido *status* jurídico. Para Blank (2006a, p. 263):

Governos locais estão cada vez mais se tornando os principais atores na emergente ordem legal global. As Nações Unidas, o Banco Mundial, a União Europeia e outras instituições internacionais e transnacionais estão começando a ver os governos locais como veículos para o avanço das políticas em escala global. [...] O tradicional enfoque jurídico sobre atores estatais está se deslocando para governos locais, dando-lhes um *status* legal independente na nova ordem global. Os governos locais estão obtendo poderes, direitos e deveres internacionais; impondo normas internacionais; formando redes globais envolvidas na criação de normas internacionais, e tornando-se objetos de regulamentação internacional⁶.

Embora exista uma sólida teoria sobre o *status* jurídico internacional dos estados federados, o estudo do direito internacional reservou pouco espaço para os municípios. São exceções as cidades livres e os territórios internacionalizados, entidades que serão analisadas adiante, mas que não se constituem no foco deste estudo. As entidades locais abordadas nesta pesquisa têm proeminente atuação internacional e são subordinados à estrutura legal do Estado.

⁶ No original: “Local governments are increasingly becoming major actors in the emerging global legal order. The United Nations, the World Bank, the European Union, and other international and transnational institutions are beginning to view local governments as vehicles for the advancement of policies on a global scale. [...] The traditional legal focus on state actors is shifting on to local governments, giving them independent legal status in the new global order. Local governments are obtaining international duties, powers, and rights; enforcing international standards; forming global networks involved in the creation of international standards; and becoming objects of international regulation”.

A atuação internacional dos governos locais está consolidando um *status* legal independente dos Estados no direito internacional, possibilitando o reconhecimento da sua capacidade jurídica internacional. Na avaliação de Blank (2006a, p. 264):

A evolução do *status* global dos governos locais se manifesta em documentos legais e instituições internacionais, em regimes transnacionais e em regimes legais de diversos países, contudo, na área acadêmica não houve quase nenhuma consideração a respeito dessa significativa transformação legal. [...] E enquanto os teóricos legais internacionais têm analisado os efeitos do direito internacional sobre as entidades não-estatais, como pessoas privadas, organizações não-governamentais e corporações transnacionais, esses mesmos teóricos têm ignorado a profunda transformação das localidades em atores independentes na arena internacional. Da mesma forma, os estudiosos do governo local têm ignorado as pressões globais sobre as localidades, tratando da interação dos municípios com as normas e instituições internacionais apenas esporadicamente⁷.

Enfim, temos uma nova realidade do sistema internacional, entendida num contexto no qual as concepções tradicionais de atuação única dos Estados nacionais no plano externo têm dado lugar a sistemas de administração descentralizada, propiciando a atuação internacional de entidades subnacionais. A incorporação de novos atores parece ser a tendência do direito internacional, que para se adaptar ao contexto externo, passa cada vez mais a criar normas para o relacionamento dos atores internacionais, incluindo as entidades subnacionais.

⁷ No original: “the evolving global status of local governments manifests itself in international legal documents and institutions, transnational arrangements, and legal regimes within many countries. To date, however, there has been almost no academic account of this significant legal transformation. [...] And while international legal theorists have analyzed the extension of international law over nonstate entities such as private persons, non-governmental organizations, and transnational corporations, those same theorists have ignored the profound transformation of localities into independent actors in the international arena. Likewise, local-government scholars have ignored the impending global pressures on localities, treating the interaction of localities with global and international norms and institutions only sporadically”.

2 CAPACIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

A capacidade é a maior ou menor extensão dos direitos da pessoa. Adverte Reale (2002, p. 232) que se, em sentido amplo, poderíamos estabelecer uma sinonímia entre personalidade e capacidade, sendo a personalidade a capacidade *in abstracto* de ser sujeito de direitos ou obrigações, ou seja, de exercer determinadas atividades e de cumprir determinados deveres decorrentes da convivência em sociedade; em sentido estrito e próprio, no entanto, o conceito de capacidade não se confunde com o de personalidade; a palavra capacidade por si mesma indica uma extensão do exercício da personalidade, como que a medida da personalidade em concreto.

Neste capítulo veremos a capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais e as formas de manifestação desta capacidade. Será analisada a relação entre a capacidade e a personalidade jurídica internacional, com especial atenção às teorias que creditam personalidade jurídica internacional às entidades subnacionais com base no reconhecimento de capacidade jurídica internacional. Por fim há uma discussão sobre a capacidade jurídica internacional de entidades subnacionais, serão analisados critérios de identificação dessa capacidade pelo direito interno e pelo direito internacional.

2.1 Capacidade jurídica e capacidade de agir

No direito internacional encontramos uma distinção entre a capacidade jurídica e a capacidade de agir. Segundo Mello (2004, p. 348), a primeira se refere àqueles requisitos que tornam um ente sujeito de direito internacional, isto é, que o transformam em sujeito de direitos e deveres perante a ordem internacional; a capacidade de agir diz respeito à realização de atos válidos no plano jurídico internacional, ou seja, são as formas de manifestação da capacidade jurídica internacional.

A capacidade jurídica é indivisível, no entanto, a capacidade de agir possui nuances que decorrem da atribuição de competência para cada sujeito, assim, os Estados soberanos têm a plenitude da capacidade de agir, enquanto que outros sujeitos da ordem jurídica internacional têm capacidade de agir limitada, como por exemplo, de concluir tratados sobre determinadas matérias (LEJEUNE, 1984, p. 367).

Neste capítulo, discutiremos a forma de se identificar a capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais; enquanto que a manifestação desta capacidade no plano internacional será discutida no próximo capítulo.

2.2 Relação entre capacidade e personalidade jurídica internacional

Numa relação jurídica, explica Reale (2002, p. 227), duas ou mais pessoas ficam ligadas entre si por um laço que lhes atribui, de maneira proporcional ou objetiva, poderes para agir e deveres a cumprir. O titular, ou seja, aquele a quem cabe o dever a cumprir ou o poder de exigir, ou ambos, é que se denomina sujeito de direito. Ao conceito de pessoa liga-se a ideia de personalidade, ou seja, a aptidão fundamental para ser sujeito de direitos e obrigações.

Sendo a ideia de sujeito de direito todo ente que possui direitos e deveres perante determinada ordem jurídica, diz Mello (2004, p. 345), pessoas internacionais são, então, os destinatários das normas jurídicas internacionais. Para Shaw (2008, p. 197), personalidade internacional é participação somada a algum tipo de aceitação da comunidade.

Segundo Shaw (2008, p. 196), são as normas jurídicas que determinam a abrangência e a natureza da personalidade, dessa maneira, a personalidade envolve o exame de certos conceitos dentro do sistema jurídico como *status*, capacidade, competência e a natureza e a extensão de determinados direitos e deveres. O autor explica que o *status* de uma entidade em particular pode ser determinante de certos direitos e obrigações, enquanto que a capacidade liga o *status* de uma pessoa com determinados direitos e obrigações.

No entendimento de alguns autores, a capacidade é uma característica decorrente da personalidade, de forma que primeiro se atribui a qualidade de sujeito de direito e depois se deduz que ele possui capacidade. Foi o que sugeriu Fitzmaurice (1958, p. 115) no seu relatório sobre o Direito dos Tratados, quando afirmou que a capacidade é um atributo da personalidade internacional.

Por outro lado, há autores que entendem que se nos depararmos com a situação na qual uma entidade possui capacidade, isto seria condição suficiente para lhe reconhecer a personalidade (BLANES SALA; SANTOS, 2009b). Nesse sentido, a capacidade seria a base da personalidade, ou seja, da constatação que um sujeito tem capacidade podemos inferir que ele é um sujeito de direito.

Sobre a relação entre personalidade e capacidade jurídica internacional, Meijknecht (2001, p. 34) acredita que a qualificação de sujeito de direito, como regra, refere-se àquelas entidades a quem a ordem jurídica confere direitos e deveres; por outro lado, ser uma pessoa com capacidade jurídica internacional significa possuir capacidade para ter certos direitos, e ser sujeito para cumprir determinadas obrigações:

Capacidade jurídica pode ser considerada como um prerequisite para se tornar um sujeito de direito, pois é a capacidade própria de uma entidade para sustentar direitos e deveres. Em outras palavras, uma entidade necessita de capacidade jurídica como uma chave para direitos e deveres, e de outra perspectiva, a ordem jurídica só pode atribuir direitos e deveres para uma entidade com capacidade jurídica⁸.

No entendimento de Bahia (2000, p. 17), “capacidade internacional diz respeito ao reconhecimento de um determinado sujeito como pessoa de direito internacional”. Para o autor (BAHIA, 2000, p. 22), “a capacidade internacional indica a possibilidade de figurar como pessoa internacional em situação de igualdade, qualidade reconhecida a quem possua condições de contrair direitos e obrigações internacionais”.

Para Clapham⁹ (2006 apud GREEN, 2008), “deve-se admitir que direitos e deveres internacionais dependem da capacidade da entidade para usufruir desses direitos e arcar com as responsabilidades; tais direitos e obrigações não dependem dos mistérios da subjetividade”. Adiciona Green (2008), “claramente, se uma entidade está para possuir direitos e deveres internacionais, ela deve ter capacidade factual para possuir esses direitos e deveres”¹⁰.

Conforme sugere O’Connel¹¹ (1965 apud LISSITZYN, 1968, p. 15), o termo personalidade é um símbolo que denota que uma entidade é dotada pelo direito internacional com algumas capacidades jurídicas, mas não especifica quais capacidades são estas. Complementando tal raciocínio, Lissitzyn (1968, p. 15) destaca que:

⁸ No original: “Legal capacity may be considered as a prerequisite for becoming a subject of law, as it is the internal capacity of the entity itself to be a bearer of rights and duties. In others words, an entity needs legal capacity as a key to rights and duties, and, from the other perspective, a legal order can only attribute rights and duties to an entity with legal capacity.”

⁹ Cf: CLAPHAM, Andrew. *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Oxford: University Press, 2006. No original: “We need to admit that international rights and duties depend on the capacity of the entity to enjoy those rights and bear those responsibilities; such rights and obligations do not depend on the mysteries of subjectivity”.

¹⁰ No original: “Clearly, if an entity is to possess international rights and duties, it must have the factual capacity to possess those rights and duties”.

¹¹ Cf: O’Connell, D. P. *International Law*. Londres: Stevens & Sons, 1965, v. 1.

Diferentes tipos de sujeitos de direito internacional têm diferentes capacidades. É a posse de algumas capacidades específicas que significa que uma entidade tem personalidade internacional, não o contrário. Se uma entidade tem capacidade para concluir tratados, é um sujeito de direito internacional, mas se nos dizem que uma entidade tem personalidade internacional, não podemos concluir que ela tenha capacidade para concluir tratados, uma vez que ela pode apenas possuir outras capacidades¹².

A capacidade, então, pode ser determinante para a condição de sujeito de direito. Tal definição é utilizada por Cançado trindade (2002, p. 8), por exemplo, para sustentar a personalidade internacional dos indivíduos:

Dada, pois, a capacidade do indivíduo, tanto para mover uma ação contra um Estado na proteção de seus direitos, como para cometer um delito no plano internacional, não há como negar sua condição de sujeito de direito internacional.

Discutindo especificamente sobre capacidade para concluir tratados na Comissão de Direito Internacional, Ago (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1962b, p. 61) sugere que a “capacidade para ser parte em um tratado é um teste para determinar se uma entidade tem personalidade internacional: ela possui a capacidade, limitada ou não, de se tornar parte em um tratado?”¹³ Se este teste é válido, conclui Di Marzo (1980, p. 14), “então a capacidade de concluir tratado não é baseada na personalidade internacional, antes a personalidade internacional é um reflexo da capacidade para concluir tratado”. Di Mazo (1980, p. 14) prossegue:

[...] se uma entidade possui apenas uma capacidade, ela deve ser considerada como uma pessoa internacional. É imprescindível notar, no entanto, que esta capacidade não precisa ser necessariamente a capacidade para concluir tratados; poderia ser a capacidade para imunidade diplomática ou outra qualquer¹⁴.

¹² No original: “Different kinds of ‘international persons’ have different capacities. It is the possession of some specific capacities that signifies that an entity has international personality, not the other way around. If an entity has treaty-making capacity, it is an ‘international person’, but if we are told that an entity has international personality, we cannot conclude that it has treaty-making capacity, since it may only possess some other capacity”.

¹³ No original: “Capacity to become a party to treaties was an essential expression of international personality. For the purpose of determining whether certain entities were or were not subjects of international law, one of the tests applied was: Did they possess the capacity, whether limited or not, to become parties to a treaty?”

¹⁴ No original: “[...] if an entity possesses only one capacity, it must be considered to be an international person. It is to be noted, however, that this capacity need not be the capacity to conclude treaties; it could be the capacity for diplomatic immunities or something else”.

Para Silva Cunha e Vale Pereira (1981, p. 371), os estados federados normalmente não são sujeitos de direito internacional, pois o Estado federal reserva para si a atuação na esfera internacional, “mas em certas hipóteses, verificam-se exceções à regra, e noutras, os estados sem capacidade jurídica internacional evoluem por forma a adquiri-la”. No caso dos estados federados, isto acontece se (1981, p. 372, grifo dos autores):

A constituição federal consentir a intervenção dos Estados federados na vida internacional, e se qualquer, ou quaisquer, normas de Direito Internacional positivo considerarem esses Estados como seus destinatários directos, estar-se-á em presença do que Verdross chama um *sujeito parcial de Direito Internacional*¹⁵.

Opeskin (1996, p. 365) pondera que, inicialmente, consideravam-se os Estados federais uma única pessoa internacional, mas que, atualmente, essa concepção, com propriedade, é considerada muito rígida. Para uma adequada análise da personalidade jurídica internacional das suas partes constituintes, diz o autor, é preciso que se considerem dois aspectos do problema, o interno e o externo. O aspecto interno está em determinar, na estrutura constitucional federal, se os estados constituintes são reconhecidos como possuidores de capacidade para assinar tratados diretamente com Estados estrangeiros. Nesse sentido, Opeskin (1996, p. 366) avalia que a posição dominante entre as correntes teóricas é que a Constituição do Estado é relevante na determinação da personalidade internacional dos seus membros, mas que a autorização constitucional não é suficiente, pois a efetiva atribuição da personalidade internacional para as entidades subnacionais só é conferida pelo reconhecimento por partes dos membros da comunidade internacional.

¹⁵ Para Verdross (1969, p. 137-138), um membro federado será sujeito parcial de direito internacional quando a Constituição deste Estado lhe atribuir competências em matéria internacional. Porém, o que pode determinar realmente a personalidade jurídica internacional deste membro federado é o seu reconhecimento por meio de uma norma de direito internacional. Tal reconhecimento, diz o Verdross (1969, p. 138-139, grifo do autor), pode ser feito por um tratado internacional ou por negócios jurídicos bilaterais, porém, estende-se apenas àqueles assuntos delimitados dentro da esfera de ação autônoma do ente federado: “Podemos afirmar que a personalidade jurídica internacional parcial dos estados membros [...] é uma exceção. Só ocorre quando há *um título jurídico internacional especial* (tratado internacional ou reconhecimento constitutivo) que a institua, uma vez que *unicamente* os Estados soberanos e a Igreja católica são sujeitos de Direito Internacional comum e os demais não podem alcançar esta qualidade se não em virtude de uma regulamentação jurídica internacional *concreta*.” Verdross (1969, p. 139) entende que o reconhecimento de um membro federado como sujeito parcial de direito internacional tem sempre um caráter constitutivo, ou seja, não sendo sujeitos originários do direito internacional, são sujeitos que tiveram sua personalidade internacional parcial reconhecida pela comunidade internacional. Individualmente esta personalidade se afirma por meio de acordos internacionais com outras pessoas jurídicas internacionais. Assim, diz Verdross, a personalidade internacional das partes de uma federação, como qualquer outra, só é possível sobre a base do direito internacional e nunca sobre a base de uma delegação, sempre derogável, do direito interno.

Para Pellet (2002a, p. 198), em face da definição de sujeito de direito internacional da Corte Internacional de Justiça de 1949¹⁶, segundo a qual os sujeitos não são idênticos em sua natureza, não deve haver oposição para que as entidades subnacionais não federadas sejam consideradas, se necessário, como uma nova categoria de sujeito de direito internacional. Nas palavras do autor “para definir se as entidades infraestatais têm personalidade internacional, é preciso definir se elas têm direitos e obrigações no plano internacional, ainda que sejam escassos”.

Pellet (2002a, p. 203) coloca a questão da seguinte maneira:

A partir do momento em que constatamos que uma entidade tem direitos e obrigações sobre o plano internacional, podemos dizer que existe a personalidade. Esta conclusão é dedutiva e não indutiva, pois sujeito de direito internacional público é aquele que tem capacidade de sustentar direitos e obrigações no plano externo. As entidades subnacionais têm essa capacidade, não sendo necessária representação ou delegação.

A ausência do efetivo reconhecimento das entidades subnacionais, em especial as entidades locais, como sujeitos de direito internacional público se deve a alguns motivos que gradualmente vão se desfazendo no cenário global. O primeiro diz respeito à tradicional ligação entre a personalidade jurídica internacional e o princípio da soberania. Esta concepção há muito não condiz com a realidade global, já que muitos entes não soberanos, como as organizações internacionais, os indivíduos e os estados federados, foram reconhecidos como sujeitos de direito internacional. O direito internacional há muito tempo não associa a qualidade de sujeito de direito internacional à soberania (GANSHP VAN DER MEERSCH; ERGEC, 1986, p. 302), por isso, a noção de personalidade jurídica internacional é independente da noção de Estado (PILOTTI, 1928, p. 480).

O segundo motivo está atrelado à ideia de que o estabelecimento de um eficiente regime legal depende de um número limitado de pessoas legalmente reconhecidas no plano internacional. Esta aceção também está superada, uma vez que o aumento significativo de

¹⁶ O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1949, p. 179) diz que pessoa jurídica internacional é aquela que tem a capacidade para ser o titular de direitos e deveres de acordo com o direito internacional e que tem a capacidade de fazer prevalecer os seus direitos por meio de reclamação internacional. Esclarecendo que “os sujeitos de direito em um sistema legal não são necessariamente idênticos em sua natureza ou na extensão de seus direitos, e a sua natureza depende das necessidades da comunidade”¹⁶. Segundo Shaw (2008, p. 260), fica claro, diante deste parecer, que a personalidade internacional não é atributo exclusivo dos Estados, e que diferentes sujeitos terão diferentes direitos e deveres. A personalidade é, então, um fenômeno relativo que varia de acordo com as circunstâncias, envolvendo sempre o julgamento e a percepção do contexto, da natureza e das necessidades da comunidade internacional como um todo.

atores internacionais impulsionou o direito a regular as relações entre eles, e entre eles e os já reconhecidos membros legais da comunidade internacional.

O terceiro motivo está ligado ao medo de que um *status* jurídico internacional independente daquele do Estado possa levar às entidades locais ao separatismo. Embora tal articulação possa ser pleiteada por outras entidades subnacionais, como regiões, este não é o caso dos municípios, já que não existem movimentos significativos no cenário global.

O atual desenvolvimento da atividade internacional das entidades locais, ao contrário, mostra que a ausência do enquadramento jurídico dessa atividade é inoportuna, pois deixa uma liberdade que pode trazer riscos a elas mesmas e ao Estado. Os riscos para as entidades locais decorrem de uma possível avaliação subestimada das implicações que um engajamento nas relações internacionais além do quadro tradicional das relações protocolares pode trazer, de maneira que os erros de apreciação dos formuladores de política local possam comprometer a defesa dos interesses locais. O risco para o Estado está no desrespeito que as entidades locais podem trazer aos limites traçados pela política externa do país, pela ausência de um enquadramento jurídico que impeça tal fato (ROUSSET, 1998, p. 23).

Outro ponto a favor do reconhecimento de um *status* jurídico internacional independente para entidades locais está na questão da responsabilidade. Na falta de uma personalidade internacional assegurada às entidades locais, e na impossibilidade de se recorrer às cláusulas federais, o governo central deve se responsabilizar pelas atividades dos seus municípios. Por outro lado, uma vez reconhecida a personalidade internacional dos governos locais, estes serão os responsáveis no caso de haver um ato ilícito, resguardando o Estado de arcar com um prejuízo que não é seu. Neste sentido, explicam Frug e Barron (2006):

Um Estado só necessita se proteger por meio de reservas se o direito internacional o faz responsável pela conduta dos governos subnacionais. Não há nada de natural na ideia de que o governo central deve ser responsável pela conduta dos governos descentralizados¹⁷.

O reconhecimento das entidades subnacionais como sujeitos de direito internacional é de significativa relevância, pois como explica Shaw (2008, p. 195), sem a personalidade jurídica, as instituições e grupos não podem operar, uma vez que não possuem a capacidade de impor e sustentar reclamações. No plano internacional, a personalidade jurídica permite a

¹⁷ No original: “a state only needs to protect itself through reservations if international law makes it responsible for the conduct of sub-national governments. There is nothing natural in the idea that a higher level of domestic government should be liable for the conduct of lower ones”.

seus sujeitos ações que variam de acordo com a sua capacidade, como demandar um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional, firmar acordos externos com validade para o direito internacional, enviar e receber delegações, filiar-se em organizações internacionais.

Um outro entendimento sobre o tema é dado por Dallari (2009, p. 9), para quem as entidades subnacionais não são pessoas de direito internacional, mas possuem certa capacidade para agir no exterior. Expressa o autor:

Para os entes subnacionais, tendo em vista a realidade de sua atuação internacional, tradicionalmente se admite apenas uma limitada capacidade para praticar atos jurídicos internacionais, e isso observado parâmetros e condições explicitamente estipulados pelos respectivos Estados nacionais. Tal capacitação, de maneira geral, não vem sendo ainda entendida doutrinariamente como capaz de ensejar o reconhecimento de subjetividade jurídica internacional.

A despeito do reconhecimento da personalidade jurídica internacional, as entidades subnacionais apresentam capacidade para fazer atos válidos no plano internacional. Para Shaw (2008, p. 196), é preciso uma análise detalhada das regras do direito internacional para determinar a natureza da capacidade da entidade em questão. Veremos no próximo item como é possível determinar a capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais.

2.3 Capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais

As entidades subnacionais abordadas neste capítulo se referem majoritariamente aos estados federados, pois a literatura jurídica internacional sobre entidades federadas é mais expressiva que a literatura sobre entidades locais. O objetivo dos próximos capítulos é demonstrar que essa capacidade pode ser expandida aos municípios, por analogia.

Diante da atuação internacional das entidades subnacionais, reconhece-se que essas entidades possuem capacidade jurídica internacional. No entanto, esta opinião não é partilhada unanimemente. Negando que as entidades subnacionais tenham capacidade jurídica internacional, Rezek (2008, p. 233) explica que “Estados federados, exatamente por administrarem sua subordinação a uma autoridade e a uma ordem jurídica centrais, não têm personalidade jurídica de direito internacional público, falecendo-lhes, assim, a capacidade

para exprimir voz e vontade próprias na cena internacional”. E adiante, o autor pondera que (2008, p. 235):

Não há razão por que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal.

Nesta perspectiva, portanto, embora se reconheça que os estados federados podem exercer atividades externas inclusive com competência para tal, isso não significa que tais entidades tenham capacidade jurídica internacional, uma vez que elas atuariam internacionalmente apenas como órgãos da federação, com uma delegação de poder do governo central.

Por outro lado, diversos autores afirmam que as entidades subnacionais podem possuir capacidade jurídica internacional desde que observados dois critérios de identificação desta capacidade, sendo um do direito interno e outro do direito internacional.

É o que acredita Shaw (2008, p. 218), para quem a personalidade e capacidade de estados membros de uma federação no plano internacional só podem ser determinadas pela Constituição do Estado e pela prática desse estado. Nas palavras do autor (2008, p. 220) “está claro que a estrutura constitucional interna é crucial para dotar a entidade em questão de capacidade. Porém, o que de fato a converte em capacidade internacional é o reconhecimento”¹⁸.

Portanto, pode-se dizer que são dois os aspectos de identificação da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais: no âmbito do direito interno, pela atribuição de competências para agir no exterior; e no âmbito do direito internacional, pelo reconhecimento desta capacidade pela comunidade internacional. Tais critérios serão analisados nos próximo subitens.

¹⁸ No original: “In any event, it is clear that the internal constitutional structure is crucial in endowing the unit concerned with capacity. However, what turns this into international capacity is recognition”.

2.4 Reconhecimento pelo direito interno da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais

O critério de reconhecimento da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais pelo direito interno consiste na atribuição de competências para atuar no exterior. A natureza da competência jurídica internacional de entidades subnacionais no direito interno, porém, não é unânime entre os juristas. Alguns entendem que tal natureza deriva da atribuição de competência internacional expressa na Constituição; outros entendem que essa competência não necessita ser de caráter constitucional, de forma que outros tipos de reconhecimento podem ser igualmente válidos, como a disposição em legislação infraconstitucional ou a simples autorização do poder central.

2.4.1 Consentimento constitucional

Para parte dos teóricos de direito internacional, que consideram o consentimento do direito interno como um dos requisitos para o reconhecimento da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais, deve haver expressa atribuição de competência em favor destas entidades para agir no exterior na Constituição do Estado.

Assim afirmam Dinh, Daillier e Pellet (2003, p. 193), para quem a capacidade internacional de entidades descentralizadas de um Estado remete ao direito interno. Para os autores:

Uma instituição descentralizada pode concluir um tratado se esta capacidade lhe for reconhecida pelo direito constitucional do Estado de que depende, entendendo-se que os outros Estados nunca serão obrigados a concluir um tratado com tal entidade mas são livres de o fazer.

Desenvolvendo melhor esta questão, os autores (DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 193) frisam que, na prática, as soluções encerradas são várias: algumas Constituições federais excluem qualquer possibilidade de concluir tratados que beneficiam os estados federados; outras reconhecem esta capacidade: de uma maneira geral, no quadro das competências legislativas do estado federado, ou somente em certos domínios.

2.4.2 Outros tipos de consentimento

Há autores que consideram, além da atribuição de competência internacional na Constituição, outras formas de consentimento pelo direito interno para a ação internacional das entidades subnacionais, como a determinação de competências na legislação infraconstitucional ou apenas a autorização tácita do governo central.

Isto por que, explica Albert (2002, p. 37), os fundamentos constitucionais de uma capacidade jurídica para agir internacionalmente das entidades subnacionais são raramente formuladas explicitamente. Tal capacidade tem suas origens jurídicas no direito internacional e na evolução do direito interno de cada Estado, e será válida desde que a Constituição não se oponha.

Lissitzyn (1968, p. 84) ao ponderar que a validade para os acordos celebrados por entidades subnacionais no direito internacional tem dois pré-requisitos: além da voluntariedade dos outros contratantes para considerar essas entidades capazes de arcar com as obrigações legais internacionais; é preciso o consentimento do Estado do qual fazem parte, sendo este expresso ou tácito. Desta forma, apenas a permissão do poder central já seria suficiente para o reconhecimento da capacidade jurídica internacional de uma entidade subnacional pelo direito interno.

As observações de Barberis (1984, p. 63) vão na mesma direção. Ao expor a situação do Canadá, o autor conclui que o governo federal considera que a competência das províncias canadenses de concluir acordos internacionais não encontra sua fonte em uma cláusula constitucional, mas no pacto entre o Estado e as províncias, no qual se autorizam as províncias a concluir acordos exteriores. Sendo este um caso no qual um membro de um Estado possui a capacidade jurídica internacional sem a autorização constitucional.

É possível verificar nas considerações dos autores acima, portanto, que o aspecto interno do reconhecimento da capacidade jurídica internacional de entidades subnacionais pode ter outra fonte além da atribuição de competência para agir internacionalmente pela Constituição nacional, existindo casos nos quais a competência internacional dessas entidades encontra-se em outro tipo de autorização do poder central.

Essa parece ser a situação de grande parte dos municípios, possuindo autorização para estabelecer relações exteriores que conste de legislação infraconstitucional, ou apenas

autorização tácita. Embora, a atribuição de competência em matéria internacional aos municípios seja uma situação incipiente, ela vem se modificando.

2.4.3 O não consentimento

Verdross considera a possibilidade na qual a capacidade jurídica internacional de uma entidade subnacional possa ser reconhecida mesmo sem o consentimento de Estado do qual faz parte. Nas palavras do autor (VERDROSS, 1969, p. 138):

Por regra geral, este reconhecimento só é possível com o consentimento do Estado federal, uma vez que apenas este pode determinar o grau de autonomia de seus membros. Entretanto, nada impede que, excepcionalmente, uma parte deste Estado amplie sua competência, ainda que contra a vontade do conjunto, sendo reconhecida, dentro destes limites, por terceiros Estados como sujeito parcial de Direito Internacional¹⁹.

Contudo, Lissitzyn (1968, p. 84) salienta que a validade dos acordos feitos por uma entidade dependente sem o consentimento do Estado a que pertence pode ter sua validade contestada, pelo princípio do controle efetivo, ou seja, se um Estado protestar contra a conclusão do acordo e, se necessário, suspender a sua execução, o acordo se torna inválido.

2.5 Reconhecimento da capacidade jurídica internacional pela comunidade internacional

O outro aspecto relevante da atribuição da capacidade internacional aos entes subnacionais é o reconhecimento dessa capacidade por outros membros da comunidade internacional. Explica Meijknecht (2001, p. 42), tendo em vista a relação de dependência dos

¹⁹ No original: “Por regla general, este reconocimiento solo será posible contando con el asentimiento del Estado federal, puesto que normalmente es este que puede determinar el margen de autonomía de sus miembros. Pero, excepcionalmente, cabe que una parte del Estado amplíe su competencia incluso en contra de la voluntad del conjunto, siendo reconocido dentro de estos límites por terceros Estados como sujeto parcial del D. I.”

entes subnacionais, o reconhecimento por outras entidades se torna importante no processo de estabelecimento da capacidade legal.

Segundo Green (2008), para transferir uma entidade não-estatal do campo das relações internacionais para o campo do direito internacional, é necessário, além de competência interna para agir no exterior, que a entidade seja reconhecida pela comunidade internacional, o que ocorre quando: primeiro, uma entidade possui todos os direitos e deveres que lhe são conferidos diretamente por um tratado internacional; segundo, uma entidade estaria sujeita às regras e princípios do direito internacional na medida em que elas se aplicam àquela entidade – isto deve ocasionar o desenvolvimento de normas consuetudinárias aplicáveis a uma entidade específica ou a ampliação de princípio existente por meio da prática costumeira.

Para as entidades subnacionais, o comum é que a comunidade internacional reconheça sua capacidade jurídica internacional de forma tácita, por meio da celebração de um acordo, troca de representantes, posse de responsabilidade internacional própria e manutenção de reclamação em foro internacional (SALMON, 1985, p. 507). Opeskin (1996, p. 365) lembra ainda que entrada de um ente federado em uma organização internacional é uma maneira de a comunidade internacional expressar o reconhecimento dessas entidades como pessoas de direito internacional, como ocorreu quando da participação da Ucrânia e da Bielorrússia na ONU enquanto repúblicas subordinadas à extinta URSS.

Quando se trata de precisar quais são em determinada época os sujeitos de direito internacional, pode ser que não haja para cada sujeito distinto um ato formal de reconhecimento. Nesse caso, é preciso levar em consideração um critério mais geral: examinar primeiramente se o sujeito em questão participa de fato com os outros membros da comunidade da formação de acordos internacionais e se os outros membros aceitam esta participação (PILOTTI, 1928, p. 479).

Normalmente, o reconhecimento da capacidade jurídica internacional de entidades subnacionais pela comunidade internacional constitui-se na celebração de um acordo entre a entidade subnacional que possui competência para tratar de assuntos externos e uma pessoa de direito internacional público, como um Estado, uma organização internacional ou outra entidade subnacional igualmente com capacidade internacional.

3 MANIFESTAÇÃO DA CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS

Conforme exposto no capítulo anterior, o direito internacional diferencia capacidade jurídica internacional da capacidade de agir. Lejeune (1984, p. 366) esclarece tal distinção: a capacidade jurídica se define como a aptidão, a possibilidade, o fato de ser titular de direitos e deveres internacionais; a capacidade de agir é a manifestação da capacidade jurídica, sendo a posse efetiva de direitos e deveres no direito internacional.

Para o autor (1984, p. 367), a capacidade jurídica internacional pode ser manifesta na capacidade de exercício no sentido estrito e na capacidade de cometer um delito; enquanto a segunda se refere à capacidade de cometer atos ilícitos no plano internacional, a primeira se refere à faculdade de adquirir direitos e de aceitar as obrigações pela expressão de sua própria vontade, e consiste, entre outras, na capacidade de concluir tratados, capacidade de se colocar perante a justiça internacional e no direito de legação.

Para Verdross (1969, p. 133, grifo do autor):

Se os Estados soberanos têm, por regra geral, plena capacidade jurídica e de agir, há sujeitos de Direito Internacional que só possuem capacidade jurídica, mas não capacidade de agir [...], e sujeitos com capacidade de agir *limitada*. Limitada é a capacidade de agir das uniões de Estados, dos Estados protegidos, dos Estados vassallos, ou dos Estados membros de um Estado federal, reconhecidos como sujeitos parciais de Direito Internacional²⁰.

A plena capacidade jurídica dos sujeitos parciais pode ser entendida como resultado da atribuição a essas entidades de competência para o estabelecimento de relações externas e pelo estabelecimento de relações entre uma entidade subnacional com outra pessoa jurídica internacional. Por sua vez, a capacidade de agir limitada é resultado da delimitação da autonomia. Isto quer dizer que as entidades subnacionais só podem agir internacionalmente de acordo com as matérias da sua esfera de ação autônoma, determinada pela legislação interna.

A capacidade jurídica internacional pode se manifestar de diferentes formas para cada sujeito de direito internacional. Consuetudinariamente, os Estados possuem capacidade

20 No original: “Si los Estados soberanos tienen, por regla general, plena capacidad jurídica y de obrar, hay sujetos del D.I. que solo tienen capacidad jurídica, pero no capacidad de obrar (como los países antiguamente sometidos a los mandatos B y C y los actuales territorios bajo fiducia), y sujetos con capacidad de obrar limitada. Limitada es la capacidad de obrar de las uniones de Estados, de los Estados protegidos, de los Estados vasallos o Estados miembros de un Estado federal, reconocidos como sujetos parciales del D.I.”

internacional para exercer o direito de legação, tornar-se membro de uma organização internacional, submeter um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional e principalmente concluir tratados (COULÉE, 2002, p. 95). Por sua vez, as entidades subnacionais têm usufruído a capacidade internacional para exercer estas mesmas atividades, mas com restrições que variam de acordo com as competências internas em matéria de relações externas (BLANES SALA, SANTOS, 2008).

A seguir comentaremos cada uma das capacidades internacionais exercidas pelas entidades subnacionais, direito de se filiar em organizações internacionais, direito de legação, direito de assinar acordos internacionais, direito de impor reclamação internacional; por fim, há uma discussão sobre a questão da responsabilidade internacional.

3.1 Filiação em organizações internacionais

Aos estados federados já foi concedido o direito de se filiarem em organizações internacionais como membros plenos, é o que ocorreu na participação de Repúblicas da extinta URSS, Bielo-Rússia e Ucrânia, nas Nações Unidas quando da sua criação.

Outro exemplo paradigmático é a participação de entidades subnacionais na Organização Mundial do Turismo (PELLET, 2002b, p. 145), ainda que não tenham o mesmo *status* de um Estado nacional. A Organização Mundial do Turismo mantém um estatuto especial para membros associados, categoria da qual formam parte as Antilhas Holandesas, Aruba, Comunidade Flamenca da Bélgica, Hong Kong, Macau, Madeira e Porto Rico. Para sua admissão, as candidaturas devem contar com a aprovação prévia do governo do Estado (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 30).

A Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial de Aduanas permitem a participação como membros de entidades que não são Estados, mas territórios aduaneiros distintos com plena autonomia na condução de relações comerciais com o exterior, como Hong Kong e Macau (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 29).

Outras organizações que aceitam como membros associados as entidades subnacionais que possuem competências internacionais são a UNESCO, a Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Organização Panamericana de Saúde (PELLET, 2002b, p. 147).

Três organizações se distinguem pela aceitação de territórios como membros da mesma forma que os Estados, são elas a Organização Meteorológica Mundial (OMM), a União Telegráfica Internacional (UTI) e a União Postal Internacional (SOREL, 2002, p. 134).

A participação mais expressiva das cidades em uma organização internacional é no Programa Habitat das Nações Unidas²¹, que possui projetos de cooperação com governos locais.

Os governos municipais passaram a ter marcante representação nas Nações Unidas a partir da segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II, em 1996, tendo uma participação inédita nas conferências intergovernamentais. Nesta ocasião, as autoridades locais conseguiram participar das deliberações da conferência, dos principais comitês e dos grupos de trabalho. Foram tratados como sócios plenos e com voz oficial, ainda que sem direito a voto. A Habitat II foi um espaço no qual as autoridades locais conseguiram um esquema de acreditação próprio: não como representantes oficiais dos Estados, nem como agentes não-governamentais, mas como membros governamentais da extensa comunidade de atores vinculados às Nações Unidas (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2005, p. 161).

O primeiro passo de estratégia de consolidação da presença das autoridades locais na Habitat foi a criação de uma instância de coordenação: a Coordenadoria das Associações Mundiais de Autoridades Locais (CAMVAL)²². O intenso trabalho de lobby da CAMVAL e de suas associações constituintes resultou inicialmente no pedido da Assembleia Geral para a Comissão de Assentamentos Humanos para que esta incorporasse a representação das autoridades locais e suas associações, tal como o modelo tripartite da Organização Mundial do Trabalho, em cujo Conselho de Administração participam governos, empregadores e sindicatos. O pedido foi negado e a contraproposta foi acreditar as associações de governo locais no ECOSOC, para que as delegações dos governos centrais da Habitat incluíssem representantes de autoridades locais (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2005, p. 164-165).

Em 1998, o programa Habitat e a CAMVAL publicaram um documento intitulado “Rumo a Carta Mundial de Autonomia Local”²³ com o objetivo de se tornar uma convenção oficial das Nações Unidas (BLANK, 2006b, p. 903), na qual se reconhece o direito das

²¹ ONU-Habitat, United Nations Human Settlements Programme, é uma agência das Nações Unidas para o desenvolvimento humano. É mantido pela Assembleia Geral para desenvolver cidades social e ecologicamente sustentáveis. Disponível em: <www.unhabitat.org>.

²² A Camval foi estabelecida em 1996 com a missão de “representar os governos locais na arena internacional e em particular nas Nações Unidas”. Disponível em: <www.camval.org>.

²³ Cf: HABITAT e CAMVAL. *Towards a World Charter of Local Self-Government*, 4 mai. 1998. Disponível em: <www.unchs.org/unchs/english/feature/charter.htm>.

entidades locais à autonomia. Em 2000, foi criado o Comitê Consultivo das Autoridades Locais das Nações Unidas (UNACLA). O UNACLA se estabeleceu como um órgão consultivo do Diretor Executivo da Habitat.

O painel da ONU sobre sociedade civil²⁴ de 2003, coordenado por Fernando Henrique Cardoso, inserido no contexto da reforma da ONU, sugere fortemente que os governos subnacionais tenham inserção direta na estrutura da organização (RODRIGUES, 2008). Com a reforma da Habitat, em 2003, abriu-se espaço para a participação das autoridades locais nas reuniões do Conselho de Governo e em seus organismos subsidiários na qualidade de observadores (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2005, p. 165-166). Para Blank (2006b, p. 901), a transformação foi profunda:

O desenvolvimento orientado da agência se tornou mais tarde o principal motor para uma mudança muito mais profunda na maneira como as localidades são vistas pelos formuladores de políticas internacionais. Na verdade, a Habitat evoluiu para um programa internacional que promove a transformação de "assentamentos humanos" (como vários documentos da ONU se referem a eles) em atores independentes e habilitados, aproximando-os da obtenção do *status* de sujeitos de direito internacional²⁵.

O Banco Mundial também desenvolve programas cujo foco são as cidades, que segundo a organização, exercem eficientemente o papel de impulsionadoras do desenvolvimento. De acordo com Blank (2006b, p. 908), a estratégia do Banco Mundial é transformar o regime das localidades, delegando autoridade e deveres, tais como a provisão de serviços públicos e muni-los de imunidade da mesma forma que o Estado. Tal política é desenvolvida por acordos voluntários, nos quais as localidades devem promover reformas estruturais em troca de empréstimos e ajudas financeiras.

3.2 Direito de legação

²⁴ Disponível em: <www.un-ngls.org/orf/UNreform.htm>. Acesso em: 6 nov. 2010.

²⁵ No original: "This development-oriented agency later became the main engine for a much more profound shift in how localities have been viewed by international policymakers. Indeed, Habitat has evolved into an international body that promotes the transformation of "human settlements" (as various UN documents refer to them) into independent and empowered actors, bringing them closer to obtaining the status of international legal subjects".

O envio e recebimento de representantes diplomáticos têm se constituído numa prática comum entre as entidades subnacionais. Embora, de forma geral, o exercício do direito de legação seja feito informalmente, ou seja, sem a autorização expressa pelo Estado central, há Constituições que preveem a troca de delegações para os membros constituintes do Estado.

Diz o art. 56 da Constituição da Suíça sobre as relações dos Cantões com o estrangeiro (SUÍÇA, 1999):

- 1) Os cantões podem concluir tratados com entidades estrangeiras dentro de sua competência.
- 2) Estes tratados não devem ser contrários ao direito e aos interesses da Confederação, nem ao direito dos outros cantões. Antes de concluir um tratado, o cantão deve informar a Confederação.
- 3) Os cantões podem tratar diretamente com as autoridades estrangeiras de *status* inferior, nos demais casos, as relações dos cantões com o estrangeiro devem ter um intermediário da Confederação²⁶.

Também nesse sentido, o art. 194 do Estatuto de Autonomia da Catalunha (CATALUNHA, 2006) prevê a criação de delegações do governo no exterior, fato que já ensejou a criação de escritórios de representação do governo autônomo catalão na França, Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos e Argentina²⁷.

A província de Quebec no Canadá possui diversos escritórios de representação pelo mundo, inclusive em São Paulo, com *status* diplomático. No total são sete delegações gerais, que se constituem no mais importante escritório com representantes nomeados pelo governo de Quebec, cinco delegações, dez escritórios, quatro escritórios de comércios e dois escritórios para assuntos multilaterais (QUEBEC, 2010). Como esclarece Bogéa Filho (2001, p. 30), historicamente, as províncias canadenses abriram mais escritórios no exterior e investiram consideravelmente mais dinheiro em programas internacionais do que seus congêneres nos Estados Unidos. Seis províncias (Alberta, Nova Scotia, British Columbia,

²⁶ No original : “1) Les cantons peuvent conclure des traités avec l’étranger dans les domaines relevant de leur compétence. 2) Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d’autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération. 3) Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l’étranger ont lieu par l’intermédiaire de la Confédération”. Disponível em: <www.admin.ch>.

²⁷ Decret 49/2008, d’11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a l’França; Decret 50/2008, d’11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya al Regne Unit; Decret 51/2008, d’11 de març, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a Alemanya; Decret 179/2008, de 9 de setembre, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya als Estats d’Amèrica; Decret 9/2009, de 27 de gener, de creació de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya a l’Argentina.

Ontario, Quebec e Saskatchewan) contam, na atualidade, com 46 missões permanentes em diversos países.

No Brasil, ensina Bogéa Filho (2001, p. 89), em princípio, não há impedimentos legais para que governos locais instalem escritórios de representação no exterior. Aliás, na própria Constituição brasileira nenhum preceito poderia ser invocado para impedir diligência dessa natureza. Para tanto, os governos federados precisariam apenas de autorização do governo estrangeiro, que, por sua vez, em princípio, reconheceria o escritório como uma representação de promoção comercial ou cultural, mas sem caráter político.

3.3 Capacidade para celebrar tratados

A capacidade mais evidente das entidades subnacionais é a capacidade para celebrar tratados. No caso das entidades subnacionais ela será determinada pelas competências estabelecidas no direito interno ao qual a entidade é subordinada (BLANES SALA, SANTOS, 2008).

Primeiramente, é necessário diferenciar a capacidade para celebrar tratados, conhecida como *treaty-making capacity*, da competência para celebrar tratados, *treaty-making power*. Cachapuz de Medeiros (1993, p. 206) ensina que o primeiro conceito se refere a um atributo inerente ao sujeito de direito internacional, um predicado da sua capacidade internacional, enquanto que o segundo faz referência aos poderes constituídos de um sujeito para formar e declarar a vontade em assumir compromissos internacionais.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969), no art. 2º, alínea a, define tratado como “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, que conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

Mello (2004, p. 212-213) esclarece que a Convenção de Viena excluiu da sua regulamentação os tratados celebrados entre outros sujeitos de direito internacional que não os Estados, entretanto, tal fato não significa que tais tratados não tenham força legal e não sejam regidos pelas suas normas. É importante lembrar que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 1986, regulamentou os tratados concluídos pelas organizações

internacionais. Este fato pode ensejar outras iniciativas para a regulamentação dos acordos assinados por outros membros da comunidade internacional.

Silva e Accioly (2002, p. 29) lembram que:

As Convenções de Viena de 1969 e de 1986 tiveram o grande mérito de estabelecer que o direito de firmar tratados deixou de ser atributo exclusivo dos Estados e pode ser exercido também pelas demais pessoas internacionais, sendo que em 1986 ficou ainda esclarecido que tal direito pode ser exercido por sujeitos do direito internacional que não Estados e organizações intergovernamentais.

Lauterpacht (1953, p. 139), no relatório da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas durante a preparação da Convenção de Viena sobre o Direito dos tratados de 1969, reconheceu que os “tratados assinados por unidades de um Estado Federal são tratados no sentido atribuído pelo Direito Internacional”²⁸. Para o autor, esse tipo de acordo é concluído em conformidade com a capacidade contratual do membro federado, já que o direito internacional autoriza os Estados a determinar a capacidade para concluir tratados de suas divisões políticas.

Embora a denominação “tratado” seja utilizada para designar os acordos feitos pelas entidades subnacionais no exercício de sua capacidade internacional, preferimos utilizar a denominação acordo internacional. Conforme a Corte de Justiça Internacional afirmou no caso Sudoeste Africano²⁹: “a terminologia não é um elemento determinante quanto ao caráter de um acordo ou de um compromisso internacional”, o que importa é a capacidade do ente subnacional para firmar um acordo regido pelo direito internacional público.

Os critérios utilizados para definir a natureza jurídica dos acordos externos se baseiam em diferentes parâmetros de acordo com Gautier (2005, p. 56-58):

a) Vontade das partes contratantes: a vontade dos Estados tem um papel importante na formação do direito internacional e este deixa grande liberdade a seus sujeitos quanto à qualificação de seus atos. Não há critérios objetivos largamente aceitos que permitem determinar se certas matérias dizem respeito naturalmente ou obrigatoriamente do direito internacional ou do direito interno. O certo é que há uma presunção segundo a qual os acordos entre sujeitos do direito das gentes são normalmente regidos pelo direito internacional. De

²⁸ No original: “treaties thus concluded by State members of Federal States are treaties in the meaning of international law”.

²⁹ Sud-Ouest africain, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Rec., 1962, p. 331.

forma que não há razão para refutar a qualificação escolhida pelas partes. A vontade das partes se exprime pela inserção de uma cláusula que determina o direito aplicável ao acordo ou que prevê o mecanismo de solução de controvérsias. Quando as partes contratantes exprimem a intenção de concluir um tratado, este deve responder às condições de validade requeridas pelo direito internacional. No caso dos acordos subnacionais, esta será eventualmente em consequência de uma disputa judicial em torno da validade do acordo por não respeitar uma disposição do direito interno relativa à competência para concluir tratados. Todavia, a vontade das partes em um acordo raramente é expressa de maneira clara e, portanto, é necessário recorrer a um conjunto de indicações que mostrem a inserção do acordo na esfera do direito internacional ou do direito interno.

b) Forma: o direito internacional é pouco formal e, portanto, a forma de um acordo é a princípio indiferente. Contudo, o critério formal pode servir de indício para desvendar a vontade das partes contratantes. Dessa forma, uma simples “declaração de intenções” será *a priori* considerada como um instrumento juridicamente não obrigatório. Mas não se trata de um critério em si decisivo e é igualmente conveniente verificar se o conteúdo do texto não contém verdadeiras obrigações jurídicas. Quando um acordo toma a forma de um acordo de execução de um tratado de cobertura, esta filiação deixa a presunção de sua inserção na ordem jurídica internacional, pelo menos na ausência de cláusulas contrárias definindo a natureza jurídica do acordo ou o direito aplicável. As formalidades que cercam a conclusão do acordo dão igualmente as indicações utilizadas para a qualificação de um acordo. Assim, o registro de um acordo no Secretariado da Organização das Nações Unidas conforme o artigo 102 da Carta denota a intenção de considerá-lo como um acordo internacional. Da mesma forma, as formalidades do direito interno não devem ser negligenciadas, em particular quando a conclusão do acordo segue os procedimentos aplicados a um tratado (indicação de plenos poderes para a assinatura do acordo, aprovação parlamentar ao acordo, etc.).

c) Partes contratantes: a identificação das partes contratantes de um acordo exerce influência certa sobre a qualificação dos acordos que eles concluem, em particular quando as entidades locais partes em um acordo possuem competência para concluir acordos internacionais. Neste caso, a questão recairá em determinar se a entidade local concluiu o acordo em nome próprio ou se a entidade local agiu como um órgão do Estado a qual pertence.

d) *Objeto*: o objeto sobre o qual dispõe um acordo não é elemento determinante para a qualificação da natureza jurídica de um acordo.

Um acordo será válido legalmente somente em virtude de um sistema jurídico. Diante desse fato, Di Marzo (1980, p. 144) pergunta: “a qual sistema jurídico os acordos assinados por componentes de um Estado estariam submetidos?” Na prática não é fácil distinguir os diversos acordos internacionais assinados pelas entidades subnacionais, mas podemos estabelecer algumas distinções (BLANES SALA, SANTOS, 2008).

3.3.1 Acordos informais

Os acordos internacionais informais ocorrem quando a entidade subnacional em questão não possui capacidade jurídica internacional, de forma que suas relações externas não estabelecem vínculo jurídico, portanto não são regidos por nenhum direito (BELTRÁN GARCÍA, 2001, p. 94). Craen (1983, p. 391) especifica tais acordos como *non-binding agreements*, ou seja, acordos informais realizados sem nenhum tipo de autorização do poder central, em contraste com os *binding agreements*, ou, acordos formais autorizados legalmente pelo poder central.

Tratam-se normalmente de acordos base nos quais se prevê o exercício de futuras ações de colaboração. Estabelecem colaborações genéricas das quais não é possível deduzir nenhuma prestação determinada. No entanto, em alguns casos se observam efeitos vinculantes entre as partes, ainda que não especifique o direito aplicável ou negue sua natureza obrigatória (BELTRÁN GRACIA, 2001, p. 105).

As atividades informais são formadas principalmente por resoluções, declarações conjuntas e *gentlemen's agreements*. Nesse tipo de acordo, o poder central é o único a possuir a capacidade internacional (CRAEN, 1983, p. 392).

Não obstante, adverte Lessa (2002, p. 73), alguns convênios de irmanação podem ter os mesmos efeitos práticos de um ato internacional de pleno direito, neste sentido, é possível que tais convênios tenham servido para contornar exigências legais em Estados onde o governo central se oponha consistentemente aos atos internacionais informais.

Sobre os acordos de irmanação, diz Lessa (2002, p. 73) são inúmeros exemplos no mundo. O princípio subjacente é a busca de regiões administrativas que ofereçam

complementaridade econômica e temas específicos de interesse comum, que possibilitem desenvolver a cooperação “focada”, com melhores perspectivas de médio e longo prazos.

3.3.2 Acordos de direito privado

Os acordos de direito privado se caracterizam por estar submetidos a um direito interno da esfera privada. Neste caso, as partes atuam como pessoas privadas em lugar de entes públicos. Em geral, tratam da prestação de um determinado serviço por uma empresa.

3.3.3 Acordos de direito interno público ou direito internacional privado

Diversos autores se referem a acordos assinados por entidades subnacionais como sendo de direito interno público, pois há determinado o direito aplicável do Estado. Di Marzo (1980, p. 149) prefere classificá-los como parte do direito internacional privado, na medida em que envolve a escolha entre diferentes sistemas jurídicos nacionais. O autor (1980, p. 196) adverte que, embora os termos direito interno e direito internacional privado não sejam sinônimos, frequentemente eles são usados indistintamente.

São acordos vinculantes, que geram obrigações concretas entre as partes, como a disposição de meios financeiros comuns para determinado objetivo, intercâmbio de pessoas, visitas, bolsas de estudo; o importante é que se estabeleça o objetivo e a intenção das partes em cumpri-lo (BELTRÁN GRACIA, 2001, p. 105).

3.3.4 Acordos de direito internacional público

Os acordos de direito internacional público são aqueles firmados por entidades subnacionais com outros sujeitos do direito das gentes, como Estados, organizações internacionais ou outras entidades subnacionais com capacidade internacional. Para

Lauterpacht (1953, p. 139) esses acordos são regidos pelo direito internacional, pois são concluídos em conformidade com a capacidade internacional da entidade subnacional.

Para Lejeune (2008, p. 65), a condição é que a entidade subnacional possua competência para concluir tratados (*treaty-making power*) em virtude do direito constitucional nacional e acorde com um Estado, uma organização internacional ou uma outra entidade subnacional com competências internacionais análogas.

3.3.5 Acordos de direito transnacional

Segundo Di Marzo (1980, p. 147), por vezes foi sugerido que os acordos assinados pelas entidades subnacionais se inserem no direito transnacional³⁰. Para Blank (2006b, p. 897-898), as localidades iniciam e formam o direito transnacional, fazendo acordos com localidades estrangeiras, que quando autorizadas por seus Estados, devem ser reconhecidas como parte do direito internacional.

Di Marzo (1980, p. 148) explica que o direito transnacional entra em cena quando o direito nacional é excluído e há dificuldades em aplicar o direito internacional. Contudo, conclui o autor, este parece ser um critério apenas descritivo, pois há poucas evidências de que ele forme um novo sistema jurídico distinto do direito internacional público e privado. Portanto, o transnacional seria mais a natureza da relação do que propriamente um direito aplicável.

3.3.6 Nulidade por incapacidade

Acordos firmados por entidades subnacionais em desrespeito ao ordenamento interno do Estado a qual pertence podem ser anulados por incapacidade do ente em questão para firmar um compromisso internacional.

Para Lauterpacht (1953, p. 139):

³⁰ No entendimento de Philip Jessup, direito transnacional é todo direito que regula ações ou eventos que transcendem as fronteiras nacionais, isto inclui os aspectos civis e criminais, inclui o direito internacional público e privado, e inclui o direito nacional público e privado (Hyde, 1957).

De acordo com o direito internacional, é a Federação que, na ausência de determinação do direito constitucional em contrário, é o sujeito de direito internacional o representante internacional. Em consequência, um tratado concluído por um estado membro em discordância com a Constituição da Federação deve da mesma forma ser considerado concluído em discordância com as limitações impostas pelo direito internacional sobre o *treaty-making power*. Assim, não é um tratado para o direito internacional. Como um tratado é considerado nulo. Como o membro de uma Federação não é um sujeito de direito internacional *prima facie*, parece não haver dúvidas do tratado ser inválido apenas com a opção do Estado Federal³¹.

3.4 Imunidade de jurisdição

Segundo Silva e Accioly (2002), a imunidade de jurisdição aplica-se também às simples subdivisões políticas dos Estados, Estados de uma federação, províncias, municípios, pois que a ação intentada contra uma dessas subdivisões, perante uma jurisdição estrangeira, será dirigida, afinal de contas, contra o Estado a que pertença a subdivisão. Tibúrcio e Barroso (2006, p. 171) lembram que há projetos de convenções e tratados internacionais da ONU, OEA e Associação de Direito Internacional que concedem o benefício às subdivisões políticas dos Estados.

No Brasil, Tibúrcio e Barroso (2006, p. 170) explicam que a imunidade de jurisdição das subdivisões políticas e administrativas do Estado federal deriva de fundamento constitucional: “o Estado-membro constitui parte indissolúvel da federação (CF, art. 1º, caput), sendo por isso alcançado pelo benefício da imunidade de jurisdição”, como ocorreu, por exemplo, nas cortes dos Estados Unidos, que reconheceram a imunidade de jurisdição aos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, no caso *Sullivan v. State of São Paulo*, a respeito de arresto de contas bancárias em Nova Iorque para pagamento de empréstimos públicos.

³¹ No original: “For according to international law it is the Federation which, in the absence of provisions of constitutional law to the contrary, is the subject of international law and international intercourse. It follows that a treaty concluded by a member state in disregard of the constitution of the Federation must also be considered as having been concluded in disregard of the limitations imposed by international law upon its treaty-making power. As such it is not a treaty in the contemplation of international law. As a treaty, it is void. Moreover, as unlike in the case of protected States a State member of a Federation is not *prima facie* a subject of international law, it would seem that there is in this case no question of the treaty being merely avoidable at the option of the Federal State”.

3.5 Ius stand in iudicio

A capacidade para submeter um caso à apreciação de uma corte de justiça internacional é ainda incipiente para as entidades subnacionais. Pellet (2002a, p. 205) diz que estas entidades teriam capacidade de se representarem em foro internacional se fosse criada uma jurisdição que tivesse competências para se pronunciar sobre a petição dessas entidades.

A luz da experiência internacional, conforme Bernier³² atesta, diversos juristas preveem a criação de um tribunal arbitral como modo de solução de controvérsia a respeito dos acordos firmados por entes subnacionais (apud SALVIOLO, 2005, p. 28).

Embora a regra geral seja que apenas os Estados nacionais tenham o direito de levar uma reclamação a uma jurisdição internacional, Wouters e Smet (2001, p. 31) apontam duas exceções. Uma delas diz respeito à Corte de Justiça Europeia e à Corte de Primeira Instância que, apesar de ter afirmado em diversos casos que, governos de regiões ou de comunidades autônomas não têm *locus stand* diante das cortes da Comunidade Europeia, se possuir personalidade jurídica perante o direito interno de seu país, podem ser considerados sujeitos de direito e, assim, podem iniciar procedimento de anulação perante a Corte de Primeira Instância nos casos que lhes digam respeito, de acordo com o art. 230, inc. 4, do Tratado da Comunidade Europeia³³.

Outra possibilidade das entidades subnacionais iniciarem uma demanda em uma corte internacional é por meio da autoridade central. Na Bélgica, esta possibilidade é explicitada na Lei Especial para a Reforma Institucional. Se o conflito lida exclusivamente com uma competência do estado federado, a Comunidade ou a Região belga em questão pode requisitar ao Estado federal que a represente no foro internacional (WOUTERS; SMET, 2001, p. 31).

Veremos no tópico seguinte, se é possível que uma entidade subnacional seja responsabilizada por não cumprir com uma obrigação externa.

³² Cf: BERNIER, Iván. International legal aspects of federalism. 1973.

³³ Corte de Justiça Europeia, Caso 222/83 Municipality of Differdange v Commission (1984); Caso C-298/89 Gibraltar v Council (1993); Ordem de 21 de março de 1997 no Caso C-95/97 Région Wallone v Commission (1997); Caso C-180/97 Regione Toscana v Commission (1997); Corte de Primeira Instância, Caso T-214/95 Vlaams Gewest v Commission (1998); Ordem de 16 de junho de 1998 no Caso T238/97 Comunidad Autónoma de Cantabria v Consil (1998).

3.6 Responsabilidade internacional

A responsabilidade internacional, define Ruzié (1961, p. 91), é um instituto segundo o qual um sujeito de direito internacional, que tenha imputado um ato ou uma omissão contrária às suas obrigações internacionais, tem de reparar o sujeito de direito internacional que tenha sido vítima desse ato ou omissão, em seu próprio nome ou em nome de seus residentes ou agentes.

Quanto às entidades subnacionais, Pereira (2000, p. 191) expõe que, a partir do fim do primeiro quartil do século XX, a responsabilidade internacional para o cumprimento de obrigações foi imposta ao Estado encarregado de conduzir a política externa das entidades subordinadas ao governo central.

É nesse sentido que o art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969) diz que os Estados não podem invocar as disposições de seu direito interno para justificar o não cumprimento de um tratado, sem prejuízo ao art. 46³⁴. Seguindo esta determinação, Dinh, Daillier e Pellet (2003, p. 193) entendem que o Estado central é o responsável pelo não cumprimento dos acordos celebrados por seus membros, salvo se estes tiverem manifestadamente excedido as competências que lhes são reconhecidas pelo direito interno.

Ainda neste entendimento, a Redação Preliminar da Convenção sobre Responsabilidade Internacional dos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001) trata das entidades subnacionais como órgão do Estado, e apenas a este atribui a responsabilidade pelos atos daqueles. Diz o anteprojeto da convenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001):

Art. 4º Conduta dos órgãos dos Estados.

1. A conduta de qualquer órgão do Estado deve ser considerada um ato deste Estado pelo direito internacional, quer este órgão exerça funções legislativas, executivas, judiciárias ou de outro tipo, qualquer que seja sua posição na organização do Estado, mesmo se for um órgão do poder central ou uma unidade territorial deste Estado.
2. Entende-se por órgão qualquer pessoa ou entidade que possua *status* de acordo com o direito interno do Estado.

³⁴ O art. 46, inc. 1, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 por sua vez, dispõe que um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para celebrar tratado, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental.

O art. 5º - Ação de pessoas ou entidades exercendo elementos da autoridade governamental.

A conduta de uma pessoas ou entidade que não é um órgão do Estado no sentido atribuído pelo artigo 4, mas que autorizado pela lei do Estado a exercer elementos da autoridade governamental deve ser considerado um ato do Estado pelo direito internacional, provado que a pessoa ou entidade está agindo dentro daquela capacidade na circunstância particular³⁵.

Pons Rafols e Sagarra Trias (2006, p. 38) observam que a redação final dada ao projeto da Convenção está de acordo com a concepção de que somente os Estados são sujeitos de direito internacional e, por isso, a responsabilidade internacional é totalmente atribuída a estes, ofuscando, assim, as atividades externas de entidades subnacionais.

Muito embora, nas discussões preliminares para a redação da Convenção sobre Responsabilidade Internacional dos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1974, p. 291) apontava-se para uma exceção a esta regra quando se tratasse de um estado membro de uma federação:

Seria necessário formular uma exceção ao princípio, especialmente nos casos nos quais os estados membros de uma federação que possuem, dentre de determinadas áreas, uma personalidade e uma capacidade jurídica internacional próprias, distintas daquelas da federação³⁶.

Wouters e Smet (2001, p. 26) confirmam que, embora o princípio da responsabilidade internacional exclusiva do Estado nacional tenha sido aplicado frequentemente pelas cortes e arbitragens internacionais nos casos envolvendo entidades subnacionais, é possível se fazer ressalvas em relação a ele. Primeiramente, os autores lembram que a exclusiva responsabilidade internacional do Estado pelo não cumprimento do direito internacional por uma entidade subnacional falha ao não levar em conta o recente desenvolvimento na organização dos Estados e os recentes casos ocorridos no direito internacional. Uma vez que o *status* de sujeito de direito internacional não é mais atributo

³⁵ No original: "Article 4 Conduct of organs of a State. 1) The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State. 2) An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State. Article 5 Conduct of persons or entities exercising elements of governmental authority. The conduct of a person or entity which is not an organ of the State under article 4 but which is empowered by the law of that State to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law, provided the person or entity is acting in that capacity in the particular instance".

³⁶ No original: "Il y avait lieu de formuler une exception à ce principe pour réserver spécialement le cas où il s'agirait des États membres d'une fédération qui auraient gardé, dans des domaines déterminés, une personnalité et une capacité juridique internationales propres, distinctes de celles de la fédération".

exclusivo dos Estados e que outras entidades de diferentes naturezas e com diferentes capacidades foram reconhecidas como tal, os autores acreditam ser sensato que a responsabilidade internacional tenha uma correspondente adaptação.

Di Marzo (1980, p. 170), num estudo de 300 acordos realizados por estados federados da então República Federativa Alemã, Suíça, Canadá e Estados Unidos, concluiu que a responsabilidade internacional depende da situação da assinatura do acordo, definindo a seguinte tipologia: 1) na hipótese de um acordo concluído de maneira totalmente autônoma, dentro dos limites de suas competências, o estado federado possui a responsabilidade exclusiva ao respeito de suas disposições, ou, pode-se dizer, a responsabilidade primária, enquanto que o Estado federal possui uma responsabilidade subsidiária; 2) na hipótese de um acordo concluído por delegação do Estado federal ao estado federado ou em conjunto entre ambos, a responsabilidade decai sobre o Estado federal, enquanto que o membro federado fica com uma responsabilidade subsidiária; 3) na hipótese de um acordo concluído pelo governo federal em nome do estado federado, a responsabilidade é exclusiva do Estado federal; 4) enfim, na hipótese de um acordo concluído pelo estado federado em violação a suas competências, este será válido se a autoridade federal o aprovar e nulo, no caso contrário.

Nesta direção, aponta Oppenheim (1961, p. 503) que os membros de uma federação cometem violações ao direito internacional apenas na esfera de atuação para a qual tenham *status* internacional e na qual, conseqüentemente, disponham de deveres próprios, de forma que somente a análise de cada caso permitirá determinar se a responsabilidade pela violação ao direito internacional será imputada ao estado federado violador ou ao Estado federal.

Embora escassamente, dizem Wouters e Smet (2001, p. 29), essa tendência vem se firmando nos julgamentos das cortes internacionais, que demonstram uma forte sensibilidade quanto à realidade dos Estados compostos e quanto à posição dos entes subordinados no direito internacional.

Tal ocorreu na Ordem da Corte de Justiça Internacional no Caso *LaGrand* de 3 de março de 1999, quando a Corte sustentou que:

Considera-se que a responsabilidade internacional de um Estado é invocada pela ação dos órgãos e autoridades competentes daquele Estado, o que quer que sejam; considera-se que os Estados Unidos devem tomar todas as medidas disponíveis para assegurar que Walter LaGrand não seja executado até a decisão final desta demanda; considera-se que, de acordo com a informação disponibilizada para a Corte, a implementação das medidas indicadas nesta presente Ordem recaem dentro da jurisdição do Governador do Arizona; considera-se que o Governo dos Estados Unidos é conseqüentemente obrigado a transmitir a presente Ordem para o

Governador; considera-se que o Governador do Arizona está obrigado a agir em conformidade com os compromissos internacionais dos Estados Unidos³⁷.

Apesar da Corte ter reforçado que a responsabilidade internacional é exclusiva do Estado nacional, nesta Ordem inovou ao levar em consideração as particularidades do sistema federal dos Estados Unidos e chegou a fazer considerações diretas a um estado membro da federação.

Não se pode deixar de considerar, por fim, os casos nos quais o Estado assume a responsabilidade no plano externo, mas não deixa de repassá-la no plano interno para a entidade subnacional que descumpriu com uma obrigação internacional. Tal é o que ocorre, por exemplo, na Suíça e no Canadá (WOUTERS; SMET, 2001, p. 28).

³⁷ No original: “Whereas the international responsibility of a State is engaged by the action of the competent organs and authorities in that State, whatever they may be; whereas the United States should take all measures at its disposal to ensure that Walter LaGrand is not executed pending the final decision in these proceeding; whereas, according to the information available to the Court, implementation of the measure indicated in the present Order falls within the jurisdiction of the Governor of Arizona; whereas the Government of United States is consequently under the obligation to transmit the present Order to the said Governor; whereas the Governor of Arizona is under the obligation to act in conformity with the international undertaking of the United States”.

4 ESTADOS FEDERADOS E CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL

O estudo da capacidade jurídica internacional de entidades locais, como os municípios, não teve até o momento o destaque que o estudo da capacidade internacional de entidades regionais, como os estados federados. Isso se deve em parte a histórica atuação internacional de determinados estados federados, como os Landers alemães e suíços, e devido a conjunturas internacionais, como a que levou as Repúblicas sob o comando da União Soviética, Ucrânia e Bielo Rússia, a participarem como membros distintos das Nações Unidas.

Neste capítulo, veremos como o Estado federal é definido pela ciência política e pelo direito na concepção clássica, e como esta classificação vem sofrendo mudanças para se adaptar à realidade contemporânea. Sob a perspectiva do direito internacional público, acompanharemos as discussões acerca da incorporação de uma cláusula sobre a capacidade para concluir tratados dos estados federados na ocasião da elaboração de Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Por fim há uma análise sobre a capacidade jurídica internacional dos Cantões suíços e belgas. Tais entidades foram escolhidas para a análise em razão do reconhecimento dessa capacidade pelo direito de seus respectivos países e pela comunidade internacional.

4.1 Estados federados

Não apenas os Estados federais se distinguem um do outro, como suas subdivisões também não são idênticas quando se trata de fatores políticos, econômicos e sociais; além de fatores como etnia, nacionalidade e idioma. Sendo cada situação um caso especial, encontramos variações entre os nomes das divisões e a distribuição ou repartição dos poderes entre estas e o poder central.

4.1.1 Conceito clássico

Sob a perspectiva clássica da ciência política e do direito, o Estado federal pode ser entendido diante da contraposição entre suas especificidades com as características do Estado unitário e da confederação de Estados. Para cada uma dessas duas composições estatais, encontramos uma diferença fundamental com relação à organização do Estado federal, no que concerne respectivamente ao direito constitucional e ao direito internacional.

Enquanto que no Estado unitário o poder central reserva para si maiores competências em detrimento de suas partes constituintes, no Estado federal, a divisão de competências é mais ampla. Le Fur (1896, p. 47) explica que os Estados federais conservam, com atribuições mais ou menos reduzidas, um governo central cujas decisões atingem todos os membros naquilo que está inscrito nos limites de sua competência, e cada membro exerce influência sobre o poder central.

A diferença entre a confederação de Estados e os Estados federais se faz pela existência de soberania externa das partes constituintes. Isto significa que, nas confederações, os seus membros conservam a personalidade internacional, enquanto que, nas federações, a personalidade das partes é cedida ao poder central.

Assim definem Silva e Accioly (2002, p. 88-89):

Confederação de Estados é uma associação de Estados Soberanos, que conservam integralmente sua autonomia e sua personalidade internacional e, para certos fins especiais, cedem permanentemente a uma autoridade central uma parte de sua liberdade de ação. [...] Estado Federal é a união permanente de dois ou mais Estados, na qual cada um deles conserva apenas sua autonomia interna, sendo a soberania externa exercida por um organismo central, isto é, pelo governo federal, plenamente soberano nas suas atribuições, entre as quais se salientam a de representar o grupo nas relações internacionais e a de assegurar a sua defesa externa.

Portanto, como observa Baracho (1986, p. 21), a teoria jurídica do Estado federal determina-se pelos poderes constituídos da soberania, que dá personalidade jurídica internacional de direito público à União; e da autonomia, que caracteriza os estados membros como entidades federadas componentes.

4.1.2 Modernização do conceito

A concepção clássica do federalismo, contudo, é tradicional e não leva em consideração as mudanças no sistema internacional, que ocasionaram importantes transformações na organização do Estado. Por isso, encontramos Estados unitários que reservam grande autonomia para suas partes constituintes, como Portugal e Espanha, e Estados federais que dividem com seus membros federados a competência para manter relações externas, como a Suíça e a Bélgica.

A nova realidade, que abrange a crescente atuação das unidades federadas no plano externo, possibilitou que novas interpretações da teoria do federalismo surgissem. Kugelmas e Branco (2002, p. 163) afirmam que há um abismo entre os modelos clássicos de federalismo e o que vem sendo concretamente praticado na experiência de vários países, sugerindo que isso se tornou um desafio às teorias historicamente consagradas ao limite de ser necessária uma reformulação destas.

Para os autores (KUGELMAS; BRANCO, 2002, p. 166), a realidade contemporânea vem alterando amplamente os referenciais teóricos e os ordenamentos constitucionais, visto que os governos subnacionais vêm atuando externamente de maneira ativa em vários países, mesmo no caso das circunscrições administrativas dos países unitários³⁸. Kugelmas e Branco (2002, p.166, grifo dos autores) concluem:

Isso tem mostrado que não é porque as unidades federadas estão atuando na cena internacional, que os países federativos estão deixando de sê-lo, se nos detivermos em uma definição rigorosa. *O fato é que a realidade contemporânea vem moldando novas relações entre o Estado federal e suas unidades constituintes.* Um rápido panorama das relações exteriores dos Estados federais tem indicado um cenário fluido e mutável, nos quais as possibilidades de atuação externa das unidades subnacionais são distintas de país a país. [...] Num certo sentido é possível especular que alguns pressupostos típicos dos sistemas confederados possam estar ganhando força.

³⁸ Sobre esse tema, Kugelmas e Simão Branco (2002, p. 166) acrescentam: “Embora o federalismo apresente em sua estrutura uma forma de organização de poder descentralizada e, talvez, mais democrática, é a forma unitária que continua sendo a mais adotada. O sistema unitário é caracterizado pela centralização do poder político, com o governo central controlando toda a vida política do Estado. Podemos apontar entre as causas de sua vigência, o tamanho diminuto da maioria dos países, um passado de formação nacional relativamente homogêneo, sociedades com um nível de equidade socioeconômica equilibrada, um controle mais efetivo da unidade nacional, em meio a um passado de conflitos internos e por guerras e rivalidades com estados vizinhos”.

Num sentido mais específico, Bogéa Filho (2001, p. 23) destaca que o direito internacional também parece refutar a distinção entre federação e confederação feita pela ciência política a partir da competência sobre política externa:

Segundo os ensinamentos de direito internacional, uma unidade federativa de um Estado federal pode atuar diretamente no cenário internacional e nem por isso o Estado a que pertence deixará de ser uma federação e passará a uma confederação, como indicariam os estudiosos em ciência política.

A concepção contemporânea de federação, para Bogéa Filho (2001, p. 25), tem provocado a adaptação da legislação de diversos Estados no sentido de ensejar a participação de seus membros constituintes na formulação e na implementação de políticas voltadas para os interesses externos destas entidades federadas, visto que, os imperativos da interdependência entre as nações estenderam a busca de soluções externas para problemas internos locais. Isto permitiu o fortalecimento do papel dos governos locais, ampliando suas competências externas, pois, por serem instâncias mais próximas dos cidadãos, conhecem melhor as condições locais e o que é necessário para aumentar o bem-estar da sua população.

A federação, portanto, é a forma de Estado que oferece melhores condições à atuação de suas partes constituintes, embora não a única, por assegurar na Constituição federal a autonomia³⁹ e, em muitos casos, a competência em matéria internacional para seus membros federados. A partir da atuação internacional dos estados federados, ensejou-se uma profunda discussão a respeito da capacidade jurídica internacional destas entidades na doutrina de direito internacional e na elaboração da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

4.2 Estados federados e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

A atuação internacional dos estados federados foi matéria de interesse e discussão nos pareceres da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas nas sessões

³⁹ Assim esclarece José Francisco Rezek (2008, p. 233): “dizem-se autônomas as unidades agregadas sob a bandeira de todo Estado federal. Variam seus títulos oficiais – províncias, estados, cantões, repúblicas – e varia, sobretudo, o grau de sua dependência da união a que pertencem”.

preparatórias para a assinatura da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969⁴⁰. O debate se deu sobre a capacidade para celebrar tratados destas entidades.

O primeiro, entre os quatro Relatores da Comissão de Direito Internacional, James Brierly, em 1950, não considerou a questão dos estados membros de uma federação, pois preferiu analisar a capacidade de celebrar tratados dos Estados e das organizações internacionais (SALVIOLO, 2005, p. 18).

O segundo Relator, Hersch Lauterpacht (1953, p. 95), ao considerar a situação da Suíça, da Alemanha Federal e da então União Soviética, concluiu que não era necessário, ou talvez apropriado, refutar o caráter de tratado a um instrumento pela mera razão de haver parte neste acordo membro constituinte de um Estado federal, desde que a Constituição desse Estado autorizasse suas partes constituintes a celebrarem acordos com outras unidades federadas ou com Estados soberanos.

Para o Relator (LAUTERPACHT, 1953, p. 139), a atribuição do *treaty-making capacity* aos membros federados deve ser feita pela lei constitucional do Estado em questão, e na ausência de tal autoridade conferida pelo Estado federal, os entes federados não são dotados de poder para concluir tratados. Lauterpacht (1953, p. 95) informa que, em geral, as relações entre membros de uma federação têm sido consideradas pelos supremos tribunais governadas pelo direito internacional, e assim, reconhece que os estados federados podem ser dotados de certo grau de personalidade internacional.

Por sua vez, no Terceiro Relatório sobre o Direito dos Tratados, Gerald Fitzmaurice (1958, p. 24) concluiu que as unidades federadas não possuem capacidade para concluir tratados, pois atuam como agentes da federação, sendo esta a única possuidora da personalidade internacional e responsável pelo tratado e por sua implementação,

Por fim, o quarto Relator, Humphrey Waldock (1962, p. 37), afirmou que, embora em certos tipos de federação, acordos entre as partes constituintes possam parecer similar a tratados, não parece ser apropriado classificar esses acordos como um exercício da capacidade internacional para celebrar tratados; mas que por outro lado, talvez possa ser ir muito longo em direção contrária, negar toda e qualquer possibilidade de uma capacidade para celebrar

⁴⁰ Estabelecida em 1948, a Comissão de Direito Internacional analisa e opina sobre o desenvolvimento e a codificação do direito internacional. A Comissão conta com 34 membros eleitos para um mandato de cinco anos e realiza sessões anuais em Genebra, na Suíça. Na sua primeira sessão, em 1949, a Comissão deu grande prioridade para a codificação do Direito dos Tratados, que foi matéria da segunda, terceira, oitava e das 13^a a 18^a sessões em 1950, 1951, 1956, 1959 e de 1961 a 1966. A Comissão indicou sucessivamente J. L. Brierly, Hersch Lauterpacht, Gerald Fitzmaurice e Humphrey Waldock como os Relatores Especiais para esse assunto na primeira, quarta, sétima e 13^a sessões em 1949, 1952, 1955 e 1961, respectivamente. Disponível em: <www.un.org/law/ilc/index.htm>. Acesso em: 15 ago. 2006.

tratado independente para o estado componente de uma federação, especialmente naqueles casos nos quais a legislação constitucional e Estados estrangeiros reconhecem o estado federado como possuidor de certa medida de personalidade internacional. O relator ainda indica que os exemplos embora não sejam numerosos, são importantes para o direito dos tratados.

Destas discussões resultou que a redação preliminar da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1962 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1962c, p. 164) era explícita ao reconhecer a capacidade para celebrar tratados dos membros de uma federação em seu art. 3º:

Capacidade para celebrar tratados

1. Possuem capacidade para celebrar tratados segundo o direito internacional, o Estado e demais sujeitos de direito internacional;
2. Em um Estado federal, a capacidade dos membros da união federal para celebrar tratados depende da constituição federal;
3. No caso das organizações internacionais, a capacidade para celebrar tratados depende da constituição da organização em questão⁴¹.

O artigo suscitou divergências. Uma passagem da discussão a respeito de tal artigo descrita no Relatório Final da 14^a sessão da Comissão de Direito dos Tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1962a, p. 164) pode elucidar melhor as questões que se levantaram sobre o assunto:

Acordos entre dois membros de uma Federação têm certa similaridade com tratados internacionais e, em alguns casos, certos princípios do direito dos tratados têm sido aplicados a eles por analogia. Contudo, esses acordos operam com o regime constitucional do Estado federal, e colocá-los expressamente nos termos deste artigo poderia trazer conflitos entre o direito internacional e o direito interno. [...] Mais frequentemente, o poder de celebrar tratados é exclusividade do Governo federal, mas não há regras de direito internacional que proíba os membros federados de serem investidos do poder de celebrar tratados com outros Estados⁴².

⁴¹ No original: “*Capacity to conclude treaties* 1. Capacity to conclude treaties under international law is possessed by States and by other subjects of international law. 2. In a federal State, the capacity of the member states of a federal union to conclude treaties depends on the federal constitution. 3. In the case of international organizations, capacity to conclude treaties depends on the constitution of the organization concerned”.

⁴² No original: “Agreements between two member States of a federal State have a certain similarity to international treaties and in some instances certain principles of treaty law have been applied to them by analogy. However, those agreements operate within the legal regime of the constitution of the federal State, and to bring them expressly within the terms of the present articles would be to risk a conflict between international and domestic law. [...] More frequently, the treaty-making capacity is vested exclusively in the federal Government, but there is no rule of international law which precludes the component States from being invested with the power to conclude treaties with third States”.

Em virtude de tais divergências, em 1965, o art. 3º do projeto (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965, p. 245) foi reescrito:

Capacidade dos Estados para celebrar tratados

1. Todo Estado possui capacidade para celebrar tratados;
2. A capacidade dos estados membros de uma união federal para celebrar tratados depende da constituição federal⁴³.

Com diferentes argumentações, os juristas presentes nas discussões votaram pela supressão do artigo. Gilberto Amado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965, p. 246), representante brasileiro, opinou que não se tratava de uma convenção a respeito da capacidade internacional dos estados membros de uma federação, mas dos próprios Estados. O representante austríaco, Alfred Verdross (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965, p. 245), por sua vez, argumentou que a capacidade de um membro federado não depende da Constituição federal, mas do direito internacional, pois a capacidade para celebrar tratado é dependente do efetivo poder para isso.

Um novo projeto da Convenção sobre o Direito dos Tratados foi proposto em 1966 e o artigo sobre a capacidade para celebrar tratados, transformado em art. 5º (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, p. 178), teria uma nova redação:

Capacidade dos Estados para celebrar tratados

1. Todo Estado possui capacidade para celebrar tratados;
2. Estados membros de uma união federal podem possuir capacidade para concluir tratados se essa capacidade for admitida pela constituição federal, e dentro dos limites por ela descritos⁴⁴.

No entanto, o assunto continuou divergente. A delegação austríaca chegou a propor a inclusão de um novo parágrafo, que estabeleceria a obrigação internacional para que as uniões federais confirmassem ou aprovassem os poderes de seus membros constituintes quando estes fossem parte em um tratado, de forma a liberar a outra parte da delicada tarefa de examinar o

⁴³ No original: “*Capacity of States to conclude treaties* 1. Capacity to conclude treaties is possessed by every State. 2. The capacity of member States of a federal union to conclude treaties depends on the federal constitution”.

⁴⁴ No original: “*Capacity of States to conclude treaties* 1. Every State possesses capacity to conclude treaties. 2. States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there lay down”.

direito interno do Estado federal a qual pertenceria o estado membro (SALVIOLO, 2005, p. 23).

No texto final da Conferência de Viena de 1969, tal artigo foi definitivamente excluído. Entretanto, a sua exclusão não pode ser vista como a rejeição de possibilidade de existência de capacidade internacional dos entes federados.

Dentre os vários motivos que podemos encontrar para explicar a supressão deste parágrafo da redação final da Convenção, podemos mencionar os citados por Lissitzyn (1968, p. 22), para quem nenhum relator negou que os membros de um Estado federal possam possuir *treaty-making capacity*; mas havia controvérsias sobre a base legal desta capacidade (se de direito constitucional, de direito internacional, ou de ambos), sobre a formulação da cláusula e sobre a conveniência de se fazer referência expressa sobre membros federados numa convenção que tinha a finalidade de normatizar acordos entre Estados.

Afinal, a própria Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 esclarece no art. 3º, que regula os acordos feitos entre os Estados e outros sujeitos de direito internacional, que outras entidades podem possuir a capacidade para celebrar tratados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1969):

O fato de a presente Convenção não se aplicar a acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos do Direito Internacional, ou entre estes outros sujeitos do Direito Internacional, ou a acordos internacionais que não sejam concluídos por escrito, não prejudicará:

- a) a eficácia jurídica desses acordos;
- b) a aplicação a esses acordos de quaisquer regras enunciadas na presente Convenção às quais estariam sujeitos em virtude do Direito Internacional, independentemente da Convenção;
- c) a aplicação da Convenção nas relações entre Estados, reguladas em acordos internacionais em que sejam igualmente partes outros sujeitos do Direito Internacional.

Lauterpacht (1953, p. 95) explica que, embora o termo “Estado” usado no art. 1º da Convenção⁴⁵ deva ser considerado uma referência em primeiro lugar a acordos concluídos entre Estados totalmente independentes, não se trata de um impedimento jurídico internacional para outras comunidades que são costumeiramente chamados de estados, como os estados federados, em decorrência de sua coesão política, autonomia interna e *status* histórico concluem tratados governados pelo direito internacional. Não obstante, quando este

⁴⁵ Art. 1º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 diz que “A presente Convenção aplica-se aos tratados entre Estados”.

estado subordinado ou dependente pretende concluir um tratado em discordância com as obrigações e acordos internacionais que limitam sua capacidade contratual, esse instrumento pode ser considerado nulo por causa de sua incapacidade.

4.3 Capacidade jurídica internacional de estados federados

Conforme visto no capítulo anterior, diversos autores concordam que os estados federados podem possuir capacidade jurídica internacional, desde que tenham competências para atuar no exterior e que de fato estabelecem relações com a comunidade internacional.

Veremos como alguns países e a comunidade internacional lidam com o reconhecimento da capacidade jurídica internacional dos estados federados. O caso de maior destaque é o da Suíça, pois possui uma longa tradição confederalista. A Bélgica se constitui em um exemplo recente de país que reformou sua Constituição para permitir que suas partes constituintes possam estabelecer relações exteriores.

Podemos citar outros exemplos de países, mesmo que nem todos se constituam em federações, que de alguma forma autorizam seus membros constituintes a estabelecerem relações com o exterior, como África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, China, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, México, Portugal, Reino Unido, Rússia e Venezuela.

4.3.1 Cantões suíços

Em 12 de setembro de 1848, a Suíça promulgou uma Constituição federal, para assegurar a independência da pátria contra o estrangeiro, manter a ordem e a tranquilidade interior, proteger a liberdade e o direito dos confederados e aumentar a prosperidade comum (LEJEUNE, 1984, p. 87).

Por sua origem histórica de estados confederados, os 26 cantões que compõem a república democrática da Suíça preservam grande autonomia e, segundo o art. 3º do texto constitucional atual (SUÍÇA, 1999), datada de 18 de abril de 1999, “são soberanos, desde que

sua soberania não seja limitada pela Constituição federal, e exercem todos os direitos não delegados à Confederação”⁴⁶.

Em relação às relações dos cantões com o estrangeiro, o art. 56 anuncia que (SUÍÇA, 1999):

1. Os cantões podem concluir tratados com entidades estrangeiras dentro dos limites de sua competência.
2. Estes tratados não devem ser contrários ao direito e aos interesses da Confederação, nem ao direito dos outros cantões. Antes de concluir um tratado, o cantão deve informar a Confederação.
3. Os cantões podem tratar diretamente com autoridades estrangeiras de hierarquia inferior, nos demais casos, as relações dos cantões com o estrangeiro se efetuarão por intermédio da Confederação ⁴⁷.

Atribuídos de competência para acordar com o estrangeiro, os cantões suíços firmaram diversos acordos internacionais, entre os quais Lejeune (1984, p. 110) cita, entre 1940 e 1981: 24 acordos ou declarações de reciprocidade concluídos com o Principado de Liechtenstein; 4 tratados firmados com o Land alemão de Bade-Wurtemberg; 6 acordos bilaterais entre o Cantão de Vaud e a Grã-Bretanha, a África do Sul, a Austrália, o Canadá, o Sri Lanka e a Nova Zelândia; 3 convenções assinadas com a Alemanha; 3 declarações trocadas com a Áustria; 3 acordos com a França; uma declaração trocada com Israel; 2 convenções com a Santa Sé; e 1 convenção com as Nações Unidas.

Diante da disposição constitucional da competência para concluir acordos internacionais e da celebração de diversos acordos com outros sujeitos de direito internacional, fica reconhecida a capacidade jurídica internacional dos cantões suíços.

4.3.2 Cantões belgas

⁴⁶ No original: “Art. 3 - Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n’est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération”.

⁴⁷ No original: “Art. 56 - 1) Les cantons peuvent conclure des traités avec l’étranger dans les domaines relevant de leur compétence. 2) Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d’autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération. 3) Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l’étranger ont lieu par l’intermédiaire de la Confédération”.

O reconhecimento do *treaty-making capacity* dos componentes federados da Bélgica é resultado de um longo processo, ligado ao processo de transformação do país da forma unitária para a federal.

As reformas do Estado iniciaram-se em 1970, quando foram criadas três regiões com competências para lidarem com certas áreas da esfera econômica, e três comunidades, com competências para tratarem da área cultural e de educação, incluindo a cooperação internacional nestes campos (WOUTERS; SMET, 2001, p. 7).

No entanto, formalmente, o poder para celebrar tratados permanecia ainda uma prerrogativa do governo central. Essa situação se modificou somente com a terceira reforma do Estado em 1988, quando a capacidade das Comunidades para assinar acordos internacionais dentro das suas competências foi reconhecida (WOUTERS; SMET, 2001, p. 7). Há que se notar que por falta de regulamentação, essa capacidade não teve aplicação na prática por algum tempo.

Foi apenas em 1993, com a quarta reforma do Estado, que o *treaty-making power* das Comunidades e das Regiões foi de fato estabelecido. A reforma visava dar mais autonomia às entidades federadas e eliminar o “déficit democrático”, definido como a falta do controle parlamentar sobre a assinatura de tratados pelos governos, garantindo a coesão das relações externas da Bélgica (WOUTERS; SMET, 2001, p. 8).

O art. 167, par. 1º, 2º e 3º da Constituição (BÉLGICA, 2005) estabelece que:

1. O rei conduz as relações internacionais, sem prejuízo das competências das comunidades e regiões de desenvolverem a cooperação internacional, incluindo a celebração de tratados, cujas matérias estão dentro das suas competências estabelecidas pela Constituição e em razão desta.
2. O Rei conclui os tratados, à exceção daqueles que versam sobre matéria disposta no parágrafo 3. Esses tratados somente terão efeito após a aprovação das Câmaras.
3. Os governos das comunidades e das regiões em conformidade com o artigo 121 concluem, cada um para aquilo que lhe interessa, tratados sobre matéria de competência de seus Conselhos. Esses tratados somente terão efeito após a aprovação do Conselho⁴⁸.

⁴⁸ No original: “Art. 167 § 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci. § 2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. § 3. Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil”.

A Constituição belga, então, determina que o governo federal não pode concluir tratados sobre matérias de competência das Comunidades ou das Regiões, pois reversa o *treaty-making power* para cada componente da federação apenas aquilo que concerne às competências internas de cada um. Em outras palavras, explicam Wouters e Smet (2001, p. 8), a Constituição extrapola a divisão interna das competências para o plano internacional de uma forma paralela: o Rei, as Comunidades e as Regiões podem celebrar tratados nos assuntos referentes às suas respectivas competências legislativas. Este princípio é conhecido como “*in foro interno, in foro externo*”.

Entretanto, Wouters e Smet (2001, p. 10) advertem que uma completa separação da política nos níveis da federação e dos entes federados não é possível, nem mesmo é desejável. Isto por que os tratados, em geral, lidam com assuntos que vão além da esfera de competência exclusiva de cada autoridade, possuindo assim uma natureza mista. Desta forma, são comuns a cooperação vertical, entre as autoridades federal e federada, e a cooperação horizontal, entre as autoridades federadas.

Para diminuir os riscos de incoerência nas ações externas entre o governo federal e as entidades federadas, foi criado um órgão de concertação para as Relações Internacionais (WOUTERS; SMET, 2001, p. 14). Além disso, o art. 167, par. 2º e 3º da Constituição (BÉLGICA, 2005) prevê que nenhum tratado terá validade sem a aprovação da respectiva casa legislativa, seja do Governo federal, das Comunidades ou das Regiões.

Portanto, a respeito do reconhecimento externo da capacidade internacional das entidades federadas belgas, a Constituição do país fornece uma consistente base para o seu estabelecimento, uma vez que, proibindo o governo federal de fazer acordos dentro da esfera de competências dos componentes federados, obriga os demais sujeitos a negociarem com as últimas (WOUTERS; SMET, 2001, p. 12). Verificamos, então, que o reconhecimento da capacidade internacional dos estados federados belgas tem se consolidado na esfera internacional pelos diversos tratados concluídos por Estados estrangeiros com as Comunidades e Regiões da Bélgica. Wouters e Smet (2001, p. 12) citam alguns exemplos, como o tratado entre a Comunidade Flamengo e a Holanda sobre cooperação nas áreas de cultura, educação, ciência e bem estar social de 17 de janeiro de 1995; tratado entre o Governo Flamengo e o Governo da República da África do Sul sobre cooperação nas áreas de cultura, ciência, tecnologia e esportes de 28 de outubro de 1996; acordo de cooperação entre o Governo da República da Bolívia, o Governo da Comunidade Francesa e o Governo da Região da Valônia de 18 de maio de 1999.

5 MUNICÍPIOS E CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL

O estudo acerca da capacidade jurídica internacional dos municípios se faz presente na atualidade diante do crescimento das relações externas mantidas por essas unidades. Esse movimento se tornou comum nas últimas décadas em virtude dos fenômenos da globalização e da integração regional, que colocou novos desafios para a administração local.

Os municípios, ou entidades locais de governo, têm se destacado na condução da paradiplomacia, pois apresentam grande dinâmica nas relações internacionais em diversificados aspectos, como político, cultural e econômico.

Não apenas cidades de grande porte têm participação no cenário internacional, mas também cidades de médio e pequeno porte buscam apoio externo, seja para conseguir financiamentos, investimentos, promoção do turismo e comércio ou para gerenciar problemas fronteiriços.

Estudiosos de diversas áreas das ciências sociais, como sociologia, ciência política, economia, geografia e relações internacionais, passaram a analisar largamente a realidade das cidades, contudo, no direito internacional as cidades têm tido um papel muito reduzido que não acompanha satisfatoriamente a evolução das cidades e seu protagonismo no atual mundo globalizado.

Entretanto essa situação está mudando, e os municípios estão conquistando progressivamente um *status* jurídico independente de seus Estados no direito internacional. Isto vem ocorrendo principalmente a partir do fim do século XX, quando a comunidade internacional passou a regular diversas relações externas estabelecidas pelas entidades locais em tratados e programas de organizações internacionais, conferindo às entidades locais direitos e deveres no plano internacional.

Transformações importantes têm ocorrido também nas legislações internas de alguns Estados, no sentido de autorizar e regular a atividade externa dos governos locais e demais entidades subnacionais. A essas entidades têm sido conferidas competências em matéria de relações externas e, como intentamos demonstrar, a exemplo dos estados federados, podem ter sua capacidade jurídica internacional reconhecida.

Neste capítulo veremos as abordagens do direito internacional a respeito dos municípios, caracterizando a excepcionalidade das cidades internacionalizadas e as especificidades das Cidades-Estados, e dando ênfase à nova abordagem que os estudiosos do direito internacional passaram a dar às cidades século XXI, um enfoque aos municípios

subordinados à legislação nacional de seus Estados e cada vez mais atuantes na cena política e jurídica internacional. Veremos algumas normas de direito internacional que conferem protagonismo, direitos e deveres às localidades, como a Agenda 21, a Carta Mundial de Autonomia Local e a Convenção de Madri sobre Cooperação Transfronteiriça e seus Protocolos Adicionais.

Por fim, propõe-se que a abordagem sobre o *status* jurídico internacional dos municípios seja feita com base nas doutrinas de direito internacional público sobre os estados federados. Serão apresentados exemplos que demonstram que municípios como Buenos Aires e Barcelona possuem a capacidade jurídica internacional. A escolha de tais cidades se deve a proeminente atividade que cultivam com a comunidade internacional e por terem reguladas competências de direito interno para exercerem tais atividades externas.

5.1 Municípios

Os municípios, assim como os estados federados, são divisões geográficas e administrativas internas de um Estado. Apesar de receberem denominações diferenciadas em cada país, caracterizam-se por ser o poder local, ou seja, a instância administrativa mais próxima dos cidadãos.

Para o nosso estudo, duas características devem ser ressaltadas: a personalidade jurídica de direito público interno e a autonomia administrativa.

5.1.1 Personalidade de direito interno

A personalidade de direito público interno é um fator importante, pois é o marco de existência jurídica da entidade local. Ou seja, os municípios só existem em função da vontade legislativa e administrativa do Estado. Sendo assim, é a legislação central que determina as competências do município e que pode conferir ou autorizar a competência para estabelecer relações externas com outras entidades.

5.1.2 Autonomia administrativa

A autonomia administrativa é definida por Castro (2005, p. 34) como a aptidão para se governar livremente, o poder de fazer suas próprias leis e a capacidade de determinar seus órgãos de representação. Esta característica é fundamental, pois sem ela os governos locais não têm a liberdade para decidir desenvolver atividade internacional.

5.2 Municípios e a teoria de Direito Internacional Público

Os municípios têm sido tratados no direito internacional, em geral, como componentes indistinguíveis de seus países, sem significativo *status* jurídico independente. Em casos excepcionais, as cidades foram consideradas independentes do Estado e colocadas sob a jurisdição direta da comunidade internacional, são as chamadas cidades livres e territórios internacionalizados. Em outros casos incomuns, as cidades adquiram *status* jurídico totalmente independente do Estado e consideradas elas mesmas soberanas, reconhecidas como sujeitos de direito internacional, são as Cidades-Estados.

Cada uma dessas abordagens sobre o *status* legal das cidades rejeita a terceira abordagem que está surgindo, preconizada por Frug e Barron (2006): que a relação jurídica doméstica entre as cidades e seus Estados é ela própria uma matéria de regulamentação jurídica internacional. Esta relação foi chamada pelos autores como direito local internacional⁴⁹.

5.2.1 Cidades-Estados

As Cidades-Estados têm um território que compreende os limites de uma cidade e possuem *status* jurídico independente, são consideradas micro-países, pois como define Frug

⁴⁹ No original: “international local government law”.

e Barron (2006), cidades que não são mais controladas por um Estado superior são Estados em seu próprio direito.

Singapura é o exemplo mais proeminente de uma Cidade-Estado. Empossada de direitos e deveres internacionais, é reconhecida como Estado precisamente porque não há governo acima dela (FRUG; BARRON, 2006).

5.2.2 Cidades internacionalizadas

A internacionalização de cidades foi uma solução encontrada em períodos conflituosos, principalmente no século XX, para solucionar disputas territoriais e amenizar a tensão entre as grandes potências da época. Essa solução produziu regimes jurídicos diversificados e específicos, como explica Dinh, Daillier e Pellet (2003, p. 468), com a característica comum de fundamentarem-se no princípio da neutralização, da autonomia administrativa sob controle internacional e da insuficiente independência frente aos Estados correspondentes para lhes permitir reivindicar a qualidade de Estados soberanos⁵⁰.

As cidades internacionalizadas estão situadas historicamente e não se constituem no foco deste trabalho, mas são importantes para demonstrar que o direito internacional não ignorava completamente a existência das cidades no regime jurídico internacional. Nas

⁵⁰ Segundo Dinh, Daillier e Pellet (2003, p. 468-467), as cidades internacionalizadas foram as seguintes: *Cracóvia*, considerada cidade livre pelo Tratado de Viena de 1815 e submetida à administração conjunta da Áustria, Prússia e Rússia, por motivo de reivindicação territorial, seu regime jurídico internacional se extinguiu com uma nova partilha entre as partes; *Danzigue*, foi separada da Alemanha pelo Tratado de Versalhes, em 1919, para servir de porto ao Estado Polaco e considerada cidade livre sob administração da Liga das Nações, Seu regime jurídico internacional foi finalizado com a Segunda Guerra Mundial e após 1945 a cidade foi incorporada ao território da Polônia; *Tanger*, internacionalizada em 1923 e controlada por um diretório formado pela França, Reino Unido e Espanha, devido a disputas de colônias, seu regime jurídico internacional desapareceu, em 1956, com o exercício por Marrocos de seu direito à autodeterminação; *Trieste*, cidade portuário natural da Europa Danubiana para o Mediterrâneo ocidental, foi internacionalizada com o Tratado de Paz da Itália de 1947 para neutralizar a disputa entre Itália e Iugoslávia, e colocada sob a administração do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em 1954, com o Tratado de Londres, realizou-se uma partilha territorial clássica entre os dois países; *Mostar*, capital da Herzegovina, vivenciou sangrentos conflitos entre muçulmanos bósnios, croatas e sérvios; foi posta sob a administração da União Europeia depois de um acordo em 1994 entre a União Europeia, a União da Europa Ocidental, a Bósnia-Herzegovina e as autoridades locais representando a diversidade étnica. A supervisão internacional terminou apenas em 1997; *Jerusalém* teve diversas resoluções das Nações Unidas a partir de 1947 preconizando um regime de internacionalização da cidade ou dos lugares santos, sem, contudo, conseguir êxito.

palavras de Frug e Barron (2006), “nestas ocasiões, o direito internacional reconheceu as cidades como pessoas legais, sem reconhecê-las como Estados”⁵¹.

5.2.3. *Direito local internacional*

O enfoque jurídico sobre os municípios no direito internacional começou a mudar a partir da década de 80, quando os textos normativos passavam a levar em consideração o papel das localidades para o desenvolvimento econômico e social dos Estados. Nos anos 90, o *status* jurídico internacional das cidades se fortaleceu com a realização de projetos promovidos por organizações internacionais, cujos principais executores são os governos locais. Mas foi apenas na corrente década que o papel dos municípios no direito internacional passou a ser estudado e sistematizado pela academia.

O precursor desta mudança é um artigo de Frug e Barron intitulado “International local government law”, publicado em 2006, no qual os autores dão um panorama das atividades legais das localidades no cenário internacional e demonstra como o direito internacional influencia esta atividade a partir do direito interno.

Os autores (FRUG; BARRON, 2006) explicam que as cidades não são livres para fazer o que quiserem, uma vez que devem exercer o poder somente dentro dos quadros legais que os Estados nacionais ou outras entidades subnacionais criam para elas. Estes quadros jurídicos são chamados de direito local e funcionam de forma que os governos nacionais ou subnacionais decidem se os governos municipais são eleitos ou nomeados; ditam se as cidades podem agir de forma independente ou apenas com a aprovação expressa do governo superior; especificam que serviços serão fornecidos pelo governo local e os que serão fornecidos por outros governos.

Contudo, Frug e Barron (2006) advertem que “esta forma tradicional de criação do direito local está mudando”. Isto porque, os Estados ao negociarem acordos de comércio internacional, os tribunais internacionais ao arbitram disputas comerciais, relatores das Nações Unidas ao investigarem o cumprimento das obrigações dos direitos humanos, e instituições financeiras internacionais ao formularem política de desenvolvimento,

⁵¹ No original: “On occasion, international law has recognized cities as legal persons without also recognizing them as states”.

começaram a manifestar interesse na relação jurídica entre as cidades e seus governos nacionais; e mais, as próprias cidades começaram a utilizar as instituições internacionais para redefinir o âmbito das suas competências legais nacionais. Como resultado, Frug e Barron explicam a nova abordagem a respeito das cidades (2006):

Um conjunto de normas jurídicas e regulamentos internacionais voltados para as cidades estão formando o que chamamos de – a fim de enfatizar a sua novidade e abrangência – direito local internacional. O direito local internacional terá efeitos profundos sobre o *status* jurídico das cidades globais e, portanto, sobre o tipo de cidades que o mundo vai ter. Por essa razão, a sua emergência levanta questões fundamentais sobre quem deve determinar o quadro jurídico em que as cidades funcionam e no que esse quadro deve consistir⁵².

O estudo do direito local internacional enfatiza o papel das cidades como simultaneamente subordinadas aos governos nacionais e atores internacionais independentes. Complementam Frug e Barron (2006) que a era da invisibilidade das cidades no âmbito do direito internacional está chegando ao fim, pois o direito internacional está cada vez mais penetrando no Estado a fim de regular diretamente as ações dos governos subnacionais; e ao fazê-lo, está também tentando redefinir a situação jurídica das cidades vis-à-vis aos governos subnacionais e ao próprio governo central.

Em outras palavras, o direito internacional está começando a tratar a cidade como um nível distinto de governo que pode ser separadamente um alvo de transformação jurídica. Em parte, esta alteração resulta da aceleração da interdependência global e das amplas mudanças jurisprudenciais da clássica concepção do direito internacional, que vão em direção a uma crescente atenção internacional para as entidades subnacionais em vez de dar atenção somente aos Estados nacionais. Mas a mudança também é produto dos esforços das próprias cidades, das ações das organizações de direitos humanos e das instituições financeiras internacionais e do enunciado dos recentes acordos internacionais (FRUG; BARRON, 2006).

Analisando o direito local internacional, Felipe Miguel (2007, p. 28) avalia que ele tem quatro eixos principais: a) as cidades como administradoras públicas vinculadas por normas internacionais; b) as cidades como objeto de regulação pelo direito internacional e

⁵² No original: “As a result, a set of international legal rules and regulations for cities is emerging that – in order to emphasize its novelty and comprehensiveness – we call international local government law. International local government law is likely to have profound effects on the legal status of the world's cities and, therefore, on the kind of cities the world will have. For that reason, its emergence raises fundamental questions about who should determine the legal framework within which cities operate and what that framework should be”.

pelas organizações internacionais; c) as cidades como incipientes sujeitos de direito internacional; d) as (redes de) cidades como atores políticos internacionais.

As cidades como incipientes sujeitos de direito internacional, desenvolve o autor (FELIPE MIGUEL, 2007, p. 31):

[...] não se trata de que lhes sejam imputadas obrigações pelo direito internacional, trata-se de que as cidades voluntariamente assumem um papel ativo em determinadas relações internacionais. Em que pese que na estrita ortodoxia das competências estabelecidas nas constituições não disponham sobre política exterior, de fato os municípios a praticam e participam em determinados tipos de relações internacionais.

Esta participação, descreve Felipe Miguel (2007, p. 31), inclui a abertura de escritórios de representação em outros países (destinadas a fomentar o comércio e o turismo), ou fórmulas com pouca transparência jurídica (aprovação das declarações de desnuclearização, de rejeição de guerra, etc.), mas também, a “ratificação” por cidades como São Francisco ou Los Angeles da Convenção da ONU sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, ou mesmo a assinatura por Seattle e Salt Lake do Protocolo de Kyoto (nenhum desses instrumentos internacionais foi ratificado pelos Estados Unidos). Muitas cidades, que normalmente têm problemas ambientais muito graves, e diferentes do ambiente natural, comprometeram-se com uma política ambiental própria, diferente daquela dos Estados a que pertencem, e por vezes contraditória.

Um fato indicativo da mudança na abordagem do direito internacional público sobre o *status* legal dos municípios é o lançamento do livro “International Legal Personality” de Fleurs E. Johns⁵³ em 2010, que reúne artigos de autores renomados sobre a personalidade jurídica internacional, o qual traz, no capítulo 2 “States, Peoples and Cities”, um artigo de Yishai Blank, “The city and the world”, descrevendo a atuação das cidades no direito internacional.

Para Blank (2006b, p. 869), nos últimos anos:

as cidades se tornaram objetos de regulamentação internacional e transnacional, e também começaram a impor normas e padrões legais internacionais. Essa transformação é parte de uma ordem global emergente que reconfigura as cidades e as utiliza para conseguir avançar nos compromissos, às vezes ideológicos e políticos. Embora haja uma florescente literatura sobre globalização das cidades, ela tem ignorado a dimensão legal desse processo. [...] E embora haja uma crescente literatura

⁵³ JOHNS, Fleurs E. *International Legal Personality*. Londres: Ashgate, 2010.

sobre a ascensão de atores não-estatais no direito e na política internacional, ela tem negligenciado a emergência das cidades como agentes independentes. [...] As cidades estão conquistando um status independente e estão funcionando como veículos pelos quais as normas globais alcançam os indivíduos e as comunidades. [...] Essa função das cidades é crucial devido à sua especial característica de comunidades organizadas onde o lugar não é apenas imaginado, mas vivido⁵⁴.

Embora Blank (2006b, p. 887) admita que atualmente as cidades não possuem personalidade legal no sistema formal de direito internacional, pois esse reconhecimento parece incompatível com o corrente entendimento do papel das localidades no Estado, o autor constata que esse entendimento está mudando.

Nas palavras de Blank (2006b, p. 891):

Apesar da recusa explícita em reconhecer diretamente as localidades como pessoas jurídicas, durante os últimos 50 anos (e especialmente durante as últimas três décadas), o direito internacional começou a acomodar as localidades em várias maneiras que estão em clara oposição à negativa doutrinária da personalidade jurídica. O direito internacional sobrecarregou as localidades com obrigações. As localidades tornaram-se objetos de regulação global, internacional e transnacional. Os governos locais têm assumido o papel de impor normas e padrões internacionais, e ganharam influência como entidades políticas na cena política mundial⁵⁵.

Para o autor (BLANK, 2006b, p. 871), a atividade legal dos governos locais mostra uma profunda mudança na função jurídica das localidades nas esferas nacional e internacional. As atividades mais significativas incluem, em primeiro lugar, o estabelecimento de agências das Nações Unidas que estão centradas em torno das questões da autonomia local e descentralização de poderes, incluindo a formulação de um projeto de Carta Mundial. Em segundo lugar, as localidades internalizam normas internacionais em seus sistemas legais

⁵⁴ No original: "Over the past two decades cities have become objects of international and transnational regulation, and they have also begun enforcing international legal norms and standards. This transformation is part of an emerging global order that reconfigures cities and utilizes them in order to advance various, often conflicting ideological and political commitments. While there is a burgeoning body of literature on the globalization of cities, that literature has ignored the legal dimension of this phenomenon. [...] And while there is a growing body of literature dealing with the rise of non-state actors in international law and politics, that literature has overlooked the emergence of cities as independent agents. [...] Cities are gaining independent status and are functioning as vessels through which world norms reach individuals and communities. [...] This function of cities is crucial because of their special characteristics as democratically organized communities in which place is not only imagined, but lived".

⁵⁵ No original: "Despite its explicit refusal to directly acknowledge localities as legal persons, during the past fifty years (and especially during the past three decades), international law began accommodating localities in various manners that are in clear opposition to the doctrinal lack of legal personality. International law burdened localities with duties. Localities became objects of global, international, and transnational regulation. Local governments have assumed the role of enforcers of international norms and standards, and they gained influence as political entities in the world political stage".

locais e fazem cumprir tais normas. Em terceiro lugar, numerosas associações que representam os governos locais em projetos de governança global começam a aparecer. E, por último, órgãos administrativos e judiciais que regulam as relações entre municípios e Estados se tornam mais proeminentes.

Vejamos como o direito internacional tem regulado a atividade das localidades e demais entidades subnacionais, atribuindo-lhes direitos e deveres.

5.3 Municípios e as normas de direito internacional público

Gradativamente, o direito internacional vem incorporando os municípios como objeto de regulamentação nos textos fundamentais, como na Agenda 21, na Carta Europeia de Autonomia Local e na Convenção de Madri sobre Cooperação Transfronteiriça. Tais textos normativos atribuem direitos e deveres às entidades subnacionais e às entidades locais em particular.

Uma área dominante na qual as localidades são portadoras de direitos e objetos de regulação é a da proteção ambiental e gestão de recursos naturais. Sob a égide de diversos tratados e acordos relativos ao controle de tais recursos, as localidades foram obrigadas a cooperar umas com as outras, e também foram autorizadas a participar de vários acordos voluntários para uma melhor utilização e manutenção desses recursos. Segundo Blank (2006b, p. 897-898), quanto mais há o entendimento de que localidades são atores importantes, sem cuja cooperação internacional, protocolos e tratados ambientais não podem ser implementados, mais explícitas se tornam as obrigações das cidades nesses documentos.

É nesse sentido que a Agenda 21, documento das Nações Unidas relativo ao meio-ambiente, recomenda o desenvolvimento e o fortalecimento de mecanismos que envolvam as autoridades locais, a fim de assegurar a proteção ambiental. A Convenção Quadro sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Kyoto são outros exemplos de como a atuação dos agentes locais é importante para a proteção ambiental. Como ensina BIDEMAN (2008), enquanto países industrializados e outros em desenvolvimento evitam assumir obrigações de redução de emissões de gases de efeito estufa, diferentes governos subnacionais têm adotado políticas públicas para o enfrentamento do problema ambiental e para o cumprimento dos tratados internacionais sobre mudanças climáticas.

A formulação da Carta Mundial de Autonomia Local pela ONU-Habitat e associações internacionais de cidades, com inspiração na bem sucedida experiência da Carta Europeia de Autonomia Local, é um projeto das Nações Unidas que prevê diversos direitos aos governos locais, sendo o mais importante o direito ao autogoverno.

A Europa também reconheceu o direito às entidades locais e subnacionais à cooperação internacional, por meio da Convenção de Madri sobre Cooperação Transfronteiriça, trazendo significativo *status* a essas entidades em âmbito jurídico interno e internacional.

Portanto, além dos direitos e deveres impostos diretamente pelas normas de direito internacional, as entidades locais gradualmente vão assumindo as obrigações que os Estados adquirem ao assinar convênios internacionais. Como explica Blank (2006b, p. 893):

Apesar das localidades não serem inteiramente sujeitos de direito internacional, eles devem cumprir com as obrigações e deveres que seus Estados assumem ao assinar convênios internacionais. E, mesmo que as obrigações dos governos locais decorram daquelas do Estado, são eles que frequentemente carregam o peso de tais obrigações e, assim, tornaram-se de fato partes nesses convênios. Em diversas jurisdições, os Estados têm delegado muito de sua autoridade às localidades, principalmente a prestação de serviços públicos. Assim, espera-se que as cidades financiem e ofereçam os serviços que o Estado tomou para si, mas que transferiu para as localidades⁵⁶.

No campo dos Direitos Humanos é possível encontrar exemplos de obrigações assumidas pelos Estados Nacionais no plano internacional que só poderão ser cumpridas no plano interno com a colaboração das cidades, uma vez que tais obrigações recaem sobre matérias de competências dessas entidades. De acordo com Jakobsen (2009, p. 26), em todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU aprovados pela Assembleia Geral em 2000 há metas que dependem de políticas públicas municipais para ser atingidas, como erradicar a pobreza extrema e a fome, alcançar o ensino primário universal, promover a igualdade de gênero e a autonomização da mulher, reduzir a mortalidade de crianças, melhorar a saúde materna, combater o HIV, a malária e outras doenças, garantir a sustentabilidade ambiental e criar uma parceria global para o desenvolvimento. Outros

⁵⁶ No original: “Though localities are not full subjects of international law, they must comply with obligations and duties that the party states take on when signing such documents. And even though local governments’ obligations stem from those of the state, they are those who often carry the burden of such duties and thus become de facto parties to these covenants. In many jurisdictions states have delegated many of their authorities—mainly the provision of various public services—to localities⁵⁶. Thus, localities are expected to fund and provide services that the state took upon itself, but has devolved to localities”.

exemplos são a Convenção sobre os Direitos da Criança e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951) contém uma cláusula federativa, o art. 42 dispõe que no caso de um Estado federal ou não-unitário, no que concerne aos artigos da Convenção cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou municípios constitutivos, o governo federal comunicará os governos subnacionais sobre as disposições da Convenção, bem como deverão informar sobre a legislação e as práticas federativas relacionadas à aplicação das disposições da Convenção (RODRIGUES, 2004c, p. 57).

Mais do que tomarem conhecimento sobre o tema, as cidades vão se tornando um espaço legítimo para que refugiados e deslocados exerçam seus direitos plenamente. Segundo Ramirez (2010), a América Latina acumula experiência de proteção em contextos urbanos, resultado dos históricos fluxos de refugiados às cidades, que há muitos anos abrigam mais gente que as zonas rurais. Esta experiência foi recolhida e sintetizada no Plano de Ação do México, assinado em 2004 por 20 países latino-americanos (inclusive o Brasil) para fortalecer a proteção aos refugiados na região. Um dos conceitos desenvolvidos é o das “Cidades Solidárias”, que estimula a autossuficiência e a integração de refugiados em espaços urbanos (RAMIREZ, 2010).

Veremos alguns dos instrumentos internacionais que asseguram direitos e impõem deveres aos governos locais.

5.3.1 Agenda 21

A Agenda 21 é um programa ambiental global e de desenvolvimento adotado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992. Ela estabelece uma parceria global para trabalhar políticas que vão desde o combate à pobreza à proteção da atmosfera. Esta parceria inclui uma Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável, composta por Estados nacionais e outras entidades e indivíduos, dentre elas incluem-se os governos locais. Segundo Frug e Barron (2006), “para as cidades, o reconhecimento de um papel na tomada de decisão internacional – um papel independente de seus Estados – é significativo”.

O Capítulo 28 determina iniciativas que as autoridades locais devem tomar em apoio à Agenda 21, pois como nível de governo mais próximo da população, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992):

28.1. Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo da população, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável.

28.3. Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma “Agenda 21 Local”. Por meio de consultas e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais locais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias [...].

28.5. Incentivam-se os representantes de associações de autoridades locais a estabelecer processos para aumentar o intercâmbio de informação, experiência e assistência técnica mútua entre as autoridades locais⁵⁷.

Como analisa Rodrigues (2004c, 50), o documento é categórico no que concerne à necessidade de envolver novos atores e os poderes locais e regionais de todos os países na estratégia ambiental global.

A Agenda 21 convoca as cidades locais a formularem seus próprios programas de Agenda 21 Local. Segundo uma pesquisa publicada pela Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável⁵⁸, mais de 6.000 governos locais em 113 países estavam participando de iniciativas da Agenda 21 Local até 2001.

⁵⁷ No original: “28.1. Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. Local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development.

28.3. Each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations and private enterprises and adopt “a local Agenda 21”. Through consultation and consensus-building, local authorities would learn from citizens and from local, civic, community, business and industrial organizations and acquire the information needed for formulating the best strategies [...].

28.5. Representatives of associations of local authorities are encouraged to establish processes to increase the exchange of information, experience and mutual technical assistance among local authorities.”

⁵⁸ Cf.: United Nations Division on Sustainable Development, Agenda 21. Disponível em: <www.sidsnet.org/docshare/other/Agenda21_UNCED.pdf>.

A maior reclamação dos governos locais sobre a sua participação, de acordo com a pesquisa, era a sua falta de competência adequada ao abrigo da legislação nacional, para aplicar a política ambiental. Na conclusão, o estudo recomenda que as políticas nacionais que afetam o poder local – em especial, a política fiscal e mecanismos de financiamento – sejam reavaliados (FRUG; BARRON, 2006).

5.3.2 Carta Mundial de Autonomia Local

O projeto da Carta Mundial de Autonomia Local é resultado da parceria entre as associações de autoridades locais e as Nações Unidas, pelo Programa Habitat. Seu objetivo é reconhecer o direito ao autogoverno local.

Para Blank (2006a, p. 267), a Carta “pela primeira vez no direito internacional moderno, perfura o véu da soberania dos Estados e os obriga a adotar medidas que permitam reconhecer o papel insubstituível das localidades e os seus direitos como unidades políticas básicas”⁵⁹. O autor complementa (BLANK, 2006b, p. 904):

Aplicar a subsidiariedade às entidades locais e, então, declará-los os principais representantes do povo e os principais fornecedores de serviços públicos, e assim, transformar o Estado em um provedor secundário e o segundo melhor representante da vontade do povo, é uma mudança de cento e oitenta graus no juízo que direito internacional faz das localidades. Esta mudança tem o potencial de transformá-las na unidade política básica do direito internacional⁶⁰.

O projeto prevê os seguintes direitos aos governos locais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992):

Artigo 2. O princípio da autonomia local deve ser reconhecido na legislação nacional, e sempre que possível garantido na Constituição.

⁵⁹ No original: “The draft of the World Charter of Local Self-Government [...] for the first time in modern international law, pierces the veil of sovereign nation-states and requires them to adopt measures that would recognize the unique role of localities and their rights as basic political units”.

⁶⁰ No original: “Applying subsidiarity to localities, and thus declaring local governments as the primary representatives of the people, and the primary providers of public services, thus turning the state into a secondary “backup” contractor and a second-best representative of the will of the people, is a hundred-and-eighty degrees shift in the received wisdom of international law regarding localities. This change has the potential of transforming the basic political unit of international law”.

Artigo 3. Autonomia local denota o direito e a capacidade das autoridades locais, dentro dos limites da lei, para regular e gerir uma parte substancial dos assuntos públicos sob sua própria responsabilidade e no interesse da população local.

Artigo 9 (1). As autoridades locais terão direito a adequar o uso de recursos financeiros próprios, dos quais podem dispor livremente no âmbito das suas competências⁶¹.

Além disso, informa Blank (2006b, p. 905), o projeto da Carta prevê diversos direitos processuais, como o direito “para definir formas adequadas de participação popular e engajamento cívico na tomada de decisão”, o direito de “formar associações para a defesa e promoção dos interesses em comum, prestação de serviços e cooperação com outras localidades”, o direito de “ser consultado na ocasião dos outros níveis de governo legislar sobre matérias que lhes digam respeito”, o direito de “formar associações internacionais”, e o direito de “recorrer à justiça, a fim de salvaguardar a sua autonomia”.

As previsões da Carta Mundial foram inspiradas na Carta Europeia de Autonomia Local, proposta pelo Conselho da Europa em 1985 e em vigor desde 1993.

5.3.3 Convenção de Madri sobre a Cooperação Transfronteiriça e Protocolos Adicionais

A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Coletividades ou Autoridades Locais⁶², também denominada Convenção de Madri de 1980, e os Protocolos Adicionais à Convenção-Quadro de 1995⁶³ e 1998⁶⁴, assinados no âmbito do

⁶¹ No original: “Article 2. The principle of local self-government shall be recognized in national legislation, and where practicable guaranteed in the constitution. Article 3. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. Article 9(1). Local authorities shall be entitled to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers”.

⁶² Foi assinada em 21 de maio de 1980 em Madri, e entrou em vigor em 22 de dezembro de 1981 com as quatro primeiras ratificações. Atualmente, conta com 34 ratificações e 3 assinaturas sem ratificação. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/106.htm>.

⁶³ Foi assinado em 9 de novembro de 1998 em Strasbourg, entrando em vigor em 1 de dezembro de 1998. Atualmente, conta com 17 ratificações e 8 assinaturas sem ratificação. Disponível em: <conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/159.htm>.

⁶⁴ Foi assinado em 5 de maio de 1998 em Strasbourg, e entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2001. Hoje, conta com 15 ratificações e 8 assinaturas de países que ainda não ratificaram a Convenção. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/169.htm>.

Conselho da Europa, têm o grande mérito de legitimar juridicamente as relações externas entre entidades locais europeias.

De acordo com o art. 1º, as partes na Convenção de Madri (CONSELHO DA EUROPA, 1980) se comprometem a facilitar e promover a cooperação transfronteiriça das coletividades e autoridades locais sob sua jurisdição. Essa cooperação deve se estender somente às competências internas de cada coletividade. O art. 2º define cooperação como uma forma de concertação que visa o desenvolvimento das relações fronteiriças entre coletividades ou autoridades locais. Por coletividades ou autoridades locais, a Convenção entende: organismos que exercem funções territoriais e regionais semelhantes no direito interno de cada Estado.

De acordo com o art. 2º (CONSELHO DA EUROPA, 1980), Estados membros poderão assinar acordos interestatais para melhor regulamentar a cooperação das coletividades e autoridades locais e se comprometem, segundo o art. 4º, a facilitar a solução de dificuldades de ordem jurídica, administrativa ou técnica que possa oferecer obstáculo à cooperação.

À época da assinatura da Convenção de Madri, a cooperação subnacional parecia uma ameaça à soberania dos Estados, por essa razão, o texto foi redigido de forma bastante prudente (DOLEZ, 1996, p. 1005). Quinze anos após a assinatura da Convenção, o Conselho da Europa avaliou que havia duas deficiências fundamentais no processo de cooperação transfronteiriça: por um lado, faltava o engajamento efetivo dos países para promover a cooperação entre as coletividades locais, uma vez que os Estados eram apenas convidados a facilitar a cooperação; por outro lado, o texto não reconhecia verdadeiramente o direito a estas coletividades para concluir acordos transfronteiriços, faltando às coletividades os instrumentos jurídicos necessários para cooperar eficientemente (DOLEZ, 1996, p. 1006).

Para resolver esta lacuna, os Estados partes na Convenção modificavam seu direito interno, como a França, ou assinavam acordos bilaterais ou multilaterais, como a convenção germano-holandesa assinada em 1991 ou o acordo franco-italiano assinado em 1993 (DOLEZ, 1996, p. 1006).

Mas, foi apenas com a assinatura do Protocolo adicional em 1995 que as lacunas da Convenção-Quadro puderam ser sanadas. O Protocolo adicional reconheceu claramente a capacidade jurídica das coletividades territoriais para conduzir acordos de cooperação com entidades subnacionais estrangeiras ao lhes conferir o direito de se engajar em acordos externos (CONSELHO DA EUROPA, 1995).

O reconhecimento da capacidade jurídica dos entes subnacionais para concluir acordos exteriores, segundo Dolez (1996, p. 1008), encontra-se no art. 1º do protocolo, o qual reza que “cada parte contratante reconhece e respeita o direito das coletividades ou autoridades territoriais submetidas a sua jurisdição de concluir, dentro dos limites de sua competência, acordos de cooperação transfronteiriça com coletividades ou autoridades territoriais de outros Estados, respeitando os engagements internacionais do país a que pertence”.

Com forte influência da legislação francesa, o protocolo adere à condição de que a cooperação deve se limitar às competências de cada coletividade territorial, Dolez (1996, p. 1009) interpreta, então, que a cooperação transfronteiriça não é uma nova competência das coletividades locais, mas um modo de exercício das competências já existentes. Ainda sob influência da legislação francesa, o protocolo entende que a cooperação deve respeitar os compromissos internacionais feitos pelo governo central.

Um dos objetivos do Protocolo Adicional era de criar mecanismos jurídicos de cooperação para as entidades subnacionais. Um desses mecanismos é a afirmação do valor jurídico dos acordos concluídos no quadro de cooperação transfronteiriça; o outro mecanismo é a criação de organismos transfronteiriços.

É no art. 2º (CONSELHO DA EUROPA, 1995) que encontramos o reconhecimento do valor jurídico da cooperação convencional entre as entidades subnacionais. De acordo com este artigo, as decisões tomadas em um acordo de cooperação transfronteiriça são colocadas em prática pelas coletividades ou autoridades locais dentro do quadro jurídico nacional em conformidade com o direito interno. Essas decisões têm valor jurídico e seus efeitos se ligam aos atos das coletividades ou autoridades locais dentro da ordem jurídica nacional.

O art. 3º (CONSELHO DA EUROPA, 1995) diz que os acordos de cooperação transfronteiriços concluídos pelas coletividades ou autoridades territoriais podem criar um organismo de cooperação transfronteiriça com ou sem personalidade jurídica.

As entidades subnacionais dispõem, a partir daqui, de três possibilidades:

- a criação de um organismo sem personalidade jurídica. Trata-se da forma mais antiga de cooperação descentralizada, constituindo-se em conferências ou comunidades de trabalho para institucionalizar as relações entre as entidades subnacionais (DOLEZ, 1996, p. 1015);
- a criação de um organismo com apenas uma nacionalidade com personalidade jurídica de direito privado ou público. Dolez (1996, p. 1017) explica que o Protocolo permite que as entidades subnacionais façam parte de um agrupamento exterior, mas abre

também a possibilidade para entidades estrangeiras participarem das estruturas nacionais;

- a criação de um organismo com personalidade jurídica pública plurinacional.

A assinatura do segundo Protocolo adicional, em 1998, permitiu que a cooperação subnacional na Europa se expandisse, transformando-se de transfronteiriça para interterritorial, abrangendo-se assim as relações de entidades subnacionais que não são vizinhas. De forma que as disposições da Convenção-Quadro e do primeiro Protocolo adicional aplicam-se igualmente a este tipo de cooperação.

Albert (2002, p. 40) lembra que a Convenção de Madri e seus protocolos têm dois limites marcantes: trata-se de uma cooperação apenas entre entidades subnacionais e uma dinâmica que se restringe à Europa.

De acordo com a Convenção e seus Protocolos Adicionais, os acordos de cooperação engajam apenas as coletividades subnacionais, ou seja, os Estados partes não têm responsabilidade pelas obrigações assumidas pelas entidades locais ou por sua execução (GAUTIER, 2005, p. 69-70). Tal fato levanta o questionamento a respeito da natureza jurídica dos acordos de cooperação entre as entidades subnacionais. Para Lejeune (1984, p. 77-78), os autores da Convenção-Quadro europeia não tinham a intenção de conferir um caráter internacional às relações transfronteiriças, mas ao contrário, de submetê-las ao direito interno. Mas a questão tomou aspectos que fogem do âmbito exclusivo do direito interno. Segundo Gautier (2005, p. 74-75):

À primeira vista, a natureza jurídica das convenções de cooperação transfronteiriça não levanta dificuldade para sua determinação. A vontade dos Estados é clara: se trata de fixar tais convenções no direito interno. Contudo, examinando as disposições dos tratados interestatais sobre a matéria, é possível verificar que as convenções têm uma natureza mais complexa, até mesmo híbrida. Em primeiro lugar, a cooperação está posta na base de uma concepção que, para tentar evitar a entrada na esfera do direito internacional, decompõe as atividades transfronteiriças em uma justaposição de atos paralelos das coletividades locais, cada uma delas submetida às medidas de controle previstas em seu direito. Mas a cooperação, um ato em essência coletivo, transborda a soma dos atos do direito interno que a fundamenta. [...] O direito aplicável às convenções não é, portanto, inequívoco. Ele deve incluir ao direito “declarado aplicável” os elementos das leis internas dos parceiros na cooperação assim como as regras comuns incluídas nos tratados. Em definitivo, o desenvolvimento e a consolidação da cooperação são baseadas na utilização pelas coletividades das ferramentas jurídicas postas a sua disposição; isto é igualmente resultado da existência de

regras comuns, elaboradas por meio de tratados. Um desvio para o direito internacional de alguma forma⁶⁵.

A Convenção de Madri e seus Protocolos Adicionais são importantes, pois conferem o direito das entidades locais de se engajarem em relações externas, reconhecendo a capacidade destas entidades de concluírem acordos com entidades subnacionais estrangeiras.

5.4 Paralelismo com estados federados

As normas de direito internacional cada vez mais incluem os municípios em suas regulamentações. As organizações internacionais promovem programas destinados aos governos locais e executados por eles. As localidades fazem acordos com diversas entidades estrangeiras, seja subnacionais, nacionais, organizações internacionais ou entidades privadas. Todas essas atividades atribuem aos municípios obrigações e direitos no plano internacional.

Portanto, diante do “aumento quantitativo e qualitativo do papel dos governos locais no desenvolvimento de dinâmicas do direito internacional” (PAPISCA, 2008, p. 38), levantou-se o questionamento da existência de capacidade jurídica internacional dos municípios. Ou, em outras palavras, se os municípios, a exemplo dos estados federados, são capazes de assumir direitos e deveres no plano internacional.

Alguns autores acreditam que a um estado federado é possível reconhecer a capacidade internacional, mas não a outras unidades subnacionais como os municípios. Este é o caso de Dominicé (2002, p. 57), para quem uma distinção deve ser feita quando se trata de estados federados que podem ser habilitados a concluir acordos internacionais, pois possuem as características essenciais de um Estado, exceto a soberania internacional, o que os

⁶⁵ No original: “A première vue, La nature juridique des conventions de coopération transfrontalière ne suscite pas de difficulté particulière. La volonté des États est claire. Il s’agit d’enraciner ces conventions dans un droit interne. Toutefois, en examinant les dispositions des traités infraétatiques conclus en la matière, l’on se rend compte que les conventions ont une nature plus complexe, voire hybride. La coopération a été tout d’abord mise en place sur la base d’une conception qui, en voulant éviter toute irruption dans la sphère d’une juxtaposition d’actes parallèles émanant des collectivités locales, chacune d’entre elles restant soumise aux mesures de contrôle prévues dans son droit. Mais la coopération, un acte par essence collectif, excède la somme des actes de droit interne que la fondent. [...] Le droit applicable aux conventions n’est dès lors pas univoque. Il doit intégrer au droit ‘déclaré applicable’ des éléments tirés des droits internes des autres partenaires à la coopération ainsi que les règles communes incluses dans les traités. En définitive, le développement, ainsi que la consolidation de la coopération, repose certes sur une utilisation par les collectivités des outils juridiques mis à leur disposition ; il est également tributaire de l’existence de règles communes, celles-ci étant d’ordinaire élaborées par voie de traités. Un détour par le droit international en quelque sorte”.

diferenciaria da situação de outras entidades subnacionais, que não podem ser comparadas a Estados.

No entanto, o fundamento jurídico desta opinião não parece ser razoável. Nesse sentido, Albert (2002, p. 38) frisa que a questão do reconhecimento constitucional das relações exteriores emana da estrutura do Estado, mas a forma federal não parece ter a exclusividade do reconhecimento das competências externas de seus membros, visto que encontramos poucos casos federalistas de destaque.

Para Coulée (2002, p. 104), os estados federados foram beneficiados pela transferência de competências suficientemente importantes e se pode considerar que eles são detentores de uma parte do *jus tractati*; todavia, a evolução do direito atual, favorável às demais entidades subnacionais, deve a partir de agora ser colocada em evidência com a conclusão de acordos internacionais por estas entidades, reconhecendo assim a capacidade internacional para os demais entes subnacionais, como os municípios.

Dessa forma, cada vez mais os municípios têm conquistado *status* jurídico no cenário internacional, fruto não apenas da relevante atuação dessas entidades no cenário externo, mas também fruto da evolução do direito internacional público, no sentido de regular as relações dessas entidades no cenário externo.

Os instrumentos que os municípios se utilizam para gerenciar suas atividades externas se constituem principalmente de atividades que não incidem no direito internacional, como sediar conferências internacionais e outros tipos de encontros, organizar feiras de comércio exterior, fazer visitas externas, receber personalidades estrangeiras e participar de rede de cidades⁶⁶.

É certo, porém, que os municípios também se utilizam de instrumentos que podem estar na esfera do direito internacional, como participar de organizações internacionais e assinar acordos internacionais. Embora a maior parte dos acordos firmados também não tenham valor para o direito internacional, sendo considerados informais, não podemos ignorar

⁶⁶ Embora a formação de redes de cidades seja ainda uma ação fora do escopo do direito internacional, já existem teorias que discutem a emergência de redes subnacionais como uma importante parte da ordem legal internacional. Frug e Barron (2006) compartilham a teoria de Anne-Marie Slaughter's que em seu livro *A New World Order* de 2004, descreve o que ela chama de "Estado desagregado" e suas consequências: "International law, she suggests, should not be concerned simply with international organizations and the relationships among unitary states. Instead, it should take into account the existing new world order being built by a wide variety of inter-connections formed by subcomponents of nation-states. These inter-connections, she argues, provide a new, more promising basis for solving world problems by increasing the scope and quality of international cooperation. And, if properly organized, they can do so in a way that reflects values of equality, tolerance, autonomy, interdependence, liberty, and self-government".

que alguns desses acordos criam verdadeiros direitos e obrigações para as entidades locais na esfera do direito internacional.

O reconhecimento da capacidade jurídica internacional para os municípios deve ser estabelecido sobre o mesmo fundamento jurídico da capacidade internacional dos estados federados. Este paralelismo jurídico é baseado na semelhante condição de entidades subnacionais, dotadas de personalidade de direito interno e de autonomia administrativa.

A exemplo dos estados federados, a capacidade jurídica internacional dos municípios só será admitida diante de duas condições: pela atribuição de competência ou da autorização do poder central para manter relações externas; e pelo estabelecimento de relações com comunidade internacional que atribuam direitos e deveres aos municípios.

5.5 Capacidade jurídica internacional de municípios

Na atualidade, poucos países possuem legislação que autorize a atuação externa dos seus municípios. Mas é possível verificar que os processos de integração regional e organização estatal que privilegia a descentralização são fatores que contribuem para a mudança dessa situação. Veremos qual é a situação jurídica de Buenos Aires e Barcelona.

5.5.1 Buenos Aires

O estudo da legislação argentina tem uma significativa importância para o nosso trabalho, pois as atividades externas de suas entidades subnacionais têm sido acompanhadas por uma legislação adequada. Isto inclui uma reforma na Constituição federal, em 1994, aumentando as competências internacionais das províncias e reformas nas suas próprias Cartas provinciais para regulamentar essas competências. Tal adequação da legislação argentina beneficiou também a cidade de Buenos Aires, que recebeu competências para atuar no exterior.

O art. 123 da Constituição federal argentina (ARGENTINA, 1994) estabelece que cada província será regida por sua própria Constituição, na qual é assegurada a autonomia

municipal e regulados o alcance e conteúdo das ordens institucional, política, administrativa, econômica e financeira.

A cidade de Buenos Aires está sob o regime de governo autônomo com faculdades próprias de legislação e jurisdição, e possui entre suas atribuições a competência para celebrar convênios internacionais, portanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação regulado pelo art. 124 da Constituição (ARGENTINA, 1994, nosso grifo):

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins e poderão também celebrar convênios internacionais desde que não sejam incompatíveis com a política externa da Nação e não afetem as faculdades delegadas ao Governo federal ou o crédito público da Nação; com o conhecimento do Congresso Nacional. *A cidade de Buenos Aires terá o regime que se estabeleça a tal efeito*⁶⁷.

Para evitar que o endividamento subnacional afete o crédito e as reservas do país, a Resolução 1.075, de 23 de setembro de 1993, do Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos da Nação (ARGENTINA, 1993b), estabelece que as províncias devem pedir autorização à Secretaria da Fazenda da Nação antes de contrair dívida externa. Tal ato foi complementado pela Resolução 277 de 1995, da Secretaria da Fazenda, que estabelece os mecanismos para se obter a autorização para o endividamento externo. Em 2001, foi promulgada a Lei 25.552, estabelecendo o limite das afetações sobre recursos tributários compartilhados que recebem as províncias de forma diária e automática através do Banco de La Nación Argentina.

A respeito do trecho *com conhecimento do Congresso Nacional*, a Lei 24.309 de 1993 (ARGENTINA, 1993a), que declarava a necessidade da reforma constitucional realizada em 1994, era clara ao determinar “se propicia modificar o artigo 107 para que as províncias possam celebrar tratados parciais entre si, de integração, e concentração regional para fins de administração de justiça, de interesses econômicos e culturais e trabalhos de utilidade comum, com conhecimento do Congresso Nacional, e apenas com o consentimento do Congresso, concluir outras negociações com Estados estrangeiros e organizações internacionais”.

⁶⁷ No original: “Art. 124 – Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

O texto reformado da Constituição argentina acabou por manter apenas a expressão “com conhecimento”, abrindo espaço para interpretações diferentes sobre o procedimento adequado: se trata-se de uma simples notificação ao Legislativo federal ou se é necessária uma aprovação expressa do Congresso (SALVIOLO, p. 122). Como não foi editada a regulamentação do art. 124 da Constituição argentina, Paikin (2008) diz que as soluções encontradas na prática são várias, algumas províncias notificam o Congresso antes assumir de qualquer compromisso internacional, outros o fazem após a assinatura dos acordos externos, outras ainda solicitam a autorização do Congresso para firmar acordos internacionais.

O art. 126 da Constituição argentina (ARGENTINA, 1994) faz ressalvas quanto à ação externa das províncias, como proibir a edição de leis sobre cidadania e naturalização e a nomeação ou recebimento de agentes estrangeiros⁶⁸.

O art. 129 (ARGENTINA, 1994) transformou Buenos Aires na primeira cidade autônoma da Argentina:

A cidade de Buenos Aires terá um regime de governo autônomo, com faculdades próprias de legislação e jurisdição, e seu chefe de governo será eleito diretamente pelo povo da cidade. Uma Lei garantirá os interesses do Estado nacional, enquanto a cidade de Buenos Aires seja Capital da nação. No marco do disposto neste artigo, o Congresso da Nação convocará os habitantes da cidade de Buenos Aires para que, mediante os representantes eleitos para tal fim, ditem o Estatuto Organizativo de suas instituições⁶⁹.

Regulamentando este artigo, a Lei 24.588 (ARGENTINA, 1995), de Garantia dos Interesses Nacionais sobre a Cidade de Buenos Aires, de novembro de 1995, art. 14, rege que:

A cidade de Buenos Aires poderá celebrar convênios e fazer financiamento internacional com entidades públicas e privadas, sempre que não sejam incompatíveis com a política exterior da Nação e não afete o crédito público

⁶⁸ Diz o art. 126 da Constituição argentina: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros”.

⁶⁹No original: “Art. 129 – La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

da mesma, com a intervenção que corresponda às autoridades do Governo da Nação⁷⁰.

Para Salviolo (2005, p. 128), deste excerto emanaria a competência da cidade de Buenos Aires para concluir convênios internacionais, com as mesmas limitações temáticas estabelecidas para as províncias, mas com um fato diferenciador dado que as relações externas deverão celebrar-se “com a intervenção que corresponda às autoridades do Governo da Nação”. Segundo o autor, esta passagem foi muito criticada, pois dava margem a uma restrição na atuação da cidade, desvirtuando os princípios que sustentavam sua autonomia.

O Estatuto da cidade Buenos Aires, sancionado com a denominação de Constituição da cidade de Buenos Aires, em 1 de outubro de 1996, trouxe a resposta jurídica aos questionamentos levantados, determinando o âmbito de ação externa da cidade. O art. 104 (BUENOS AIRES, 1996) sobre Atribuições e Faculdades do Chefe de Governo estabelece que:

1. Representa legalmente a cidade, podendo delegar esta atribuição, inclusive no que diz respeito à absolvição de posições em juízo. De igual modo, a representa em suas relações com o Governo Federal, com as províncias, com os entes públicos e nos vínculos internacionais.
3. Conclui e firma tratados, convênios e acordos internacionais e nos vínculos interjurisdicionais. Também pode celebrar convênios com entes públicos nacionais, provinciais, municipais e estrangeiros e com organismos internacionais, e acordos para formar regiões com as Províncias e Municípios, em especial com a Província de Buenos Aires e seus municípios da área metropolitana, em todos os casos com a aprovação da Legislatura. Fomenta a instalação de sedes e delegações de organismos do Mercosul e internacionais na Cidade⁷¹.

Por sua parte, segundo estabelecido pelo art. 80, inc. 8, da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires (BUENOS AIRES, 2006), é atribuição da Legislatura da Cidade aprovar ou rechaçar os tratados, convênios y acordos celebrados pelo Chefe de Governo.

⁷⁰ No original: “Art. 14 – La ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas, siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación”.

⁷¹ No original: “1. Representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las Provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales.

3. Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad”.

Buenos Aires possui um órgão específico para executar as relações internacionais, é a Subsecretaria e Direção Geral, com vinculação política global com o governo da cidade, embora as atividades externas se concentrem com outras áreas do governo, como Turismo, Cultura, Comércio Exterior, Meio Ambiente e Fazenda (GENEYRO, 2006, p. 69).

A partir de 2003, se deu uma nova vinculação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos subnacionais. O governo de Buenos Aires participa ativamente dos encontros realizados entre governadores e embaixadores argentinos nos países com maior vínculo (GENEYRO, 2006, p. 75). Destaca-se também a participação da cidade em projetos do FO-AR (Fundo Argentino de Cooperação Horizontal), instrumento da Chancelaria argentina, pelo qual o país estabelece cooperação técnica com país de igual ou menor desenvolvimento.

A respeito da vinculação direta de Buenos Aires com o exterior, a cidade participa do Programa Urb-Al da União Europeia e em projetos da JICA (Agência de Cooperação Internacional do Japão).

Nas últimas décadas, Buenos Aires estabeleceu acordos de irmanamento com as seguintes cidades: Brasília (Brasil – 1986, 1997), Rio de Janeiro (Brasil – 1996), Miami (Estados Unidos – 1978), Lima (Peru – 1983), Montevidéu (Uruguai – 1975), Bogotá (Colômbia – 1986), Santiago de Chile (Chile – 1992), Santo Domingo (República Dominicana – 1991), Berlim (Alemanha – 1994), Andaluzia (Espanha – 2001), Bilbao (Espanha – 1992), Cádiz (Espanha – 1975), Guadix (Espanha – 1987), Madrid (Espanha – 1975), Oviedo (Espanha – 1982), Sevilha (Espanha – 1974), Vigo (Espanha – 1992), Gênova (Itália – 1991), Nápoles (Itália – 1990), Região de Calábria (Itália – 1987), Toulouse (França – 1990), Atenas (Grécia – 1992), Belgrado (Sérvia – 1990), Kiev (Ucrânia – 1993), Moscou (Rússia – 1990), Praga (República Tcheca – 1992), Rotterdam (Holanda – 1990), Varsóvia (Polônia – 1992), Beijing (China – 1991, 1993), Damasco (Síria – 1989), Osaka (Japão – 1990), Seul (Coreia do Sul – 1992), Tel Aviv (Israel – 1988), Cairo (Egito – 1992).

Os convênios internacionais assinados por Buenos Aires, segundo o site do governo da cidade, têm como contraparte principalmente outras cidades: Belo Horizonte (Brasil – 2006), Porto Alegre (Brasil – 1995), Rio de Janeiro (Brasil – 1987), São Paulo (Brasil – 2001), Jerusalém (Israel – 1995), Ashkelon (Israel – 2000), Assunção (Paraguai – 1992, 2002), Barcelona (Espanha – 1985, 1986, 1989), Madrid (Espanha – 1986), Santiago de Compostela (Espanha – 2001), Beirute (Líbano – 2006), Berlim (Alemanha – 1994, 1997), Caracas (Venezuela – 1991), Erevan (Armênia – 2000), Ferrara (Itália – 2004), Gênova (Itália – 2002), Lucca (Itália – 2003), Milão (Itália – 2003), Roma (Itália – 1998), Kiev (Ucrânia –

2000), La Paz (Bolívia – 2003), Lima (Peru – 1991), Lisboa (Portugal – 1992), Montevideu (Uruguai – 2001, 2003), São Francisco (Estados Unidos – 2001), Miami (Estados Unidos – 1999), Cidade do México (México – 1997), Osaka (Japão – 1998), Ottawa (Canadá – 1998), Paris (França – 1999), Santiago de Chile (Chile – 1999), Seinajoki (Finlândia – 2000), Zagreb (Croácia – 1998).

Mas Buenos Aires também firmou acordos externos com regiões, estados federados e comunidades autônomas: Região de Bruxelas (Bélgica - 2001), Região de Basilicata (Itália 1999), Nova Jersey (Estados Unidos - 1999), Ohio (Estados Unidos - 2001), Andaluzia (Espanha - 2001), País Vasco (Espanha - 1997).

Incluem-se na lista de parceiros de Buenos Aires no exterior órgãos municipais e estaduais, como: Conselho de Artes e Letras de Quebec (Canadá – 2000), Corporação Metropolitana de Barcelona (Espanha – 1986), Metrô de Madrid (Espanha – 2004), que celebrou acordo com subterrâneos de Buenos Aires, Radio France Internacional, que fez um convênio com a Radio Ciudad de Buenos Aires.

Em 2000, Buenos Aires firmou um convênio de cooperação educativa a França. Em 2006, celebrou um convênio-marco com a Organização Internacional para a Conservação em Jardins Botânicos, para a conservação da diversidade de espécies vegetais nativas da Argentina e desenvolvimento de um museu vivo, prestando assistência ao Jardim Botânico “Carlos Thays”.

Em 1998, Buenos Aires firmou Memorando de Entendimento com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), para assistência à cidade no desenvolvimento de um sistema de informação e pesquisa nutricional com os alunos do sistema de ensino e zonas carentes da cidade; e para o estabelecimento de um sistema descentralizado misto (governo autônomo e setor privado) sobre segurança alimentar. Os custos do projeto ficaram a cargo da FAO.

Em geral, os acordos internacionais firmados por Buenos Aires têm o propósito de desenvolver relações de amizade ou de cooperação técnica. Buenos Aires estabeleceu acordos com membros da comunidade internacional, que lhe conferem direitos e deveres, como, por exemplo, no acordo com a União Europeia, com a França, com a FAO e com São Paulo.

5.5.2 Barcelona

A partir da Constituição de 1978, o Estado espanhol abandona a tradição centralista e inicia o processo de transformação para um modelo de Estado plural descentralizado. Ficou estabelecido um sistema de autonomia política e administrativa para as nacionalidades das chamadas Comunidades Autônomas históricas, Catalunha, Galícia e País Basco, e para as demais regiões (GARCIA SEGURA, 2004, p. 214).

O modelo de descentralização espanhol, explica Garcia Segura (2004, p. 217), foi adotado para acomodar os sentimentos nacionalistas presentes em diversas regiões, ao mesmo tempo em que se diluía a capacidade política do Estado. No processo de desenvolvimento do modelo autonômico, a ação exterior foi sentida como uma necessidade pelas Comunidades de forma que pudessem desenvolver plenamente suas competências.

Apesar da descentralização e autonomia, relata Garcia Segura (2004, p. 218), o marco jurídico para a atuação internacional das Comunidades presente na Constituição do Estado é anacrônico e incoerente com o sistema de organização territorial previsto na mesma. Isto porque o art. 149.1.3 (ESPANHA, 1978), reserva sucintamente a competência exclusiva em relações internacionais para o Estado central. Diz o art. 149.1.3 da Constituição da Espanha de 1978: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 3ª) Relaciones internacionales”.

A falta de definição precisa das competências abrangidas tornou-se a origem de conflito entre o Estado e as Comunidades Autônomas a partir do momento em que estas expressaram sua vontade de projetar sua ação no exterior.

Frente à posição inflexível do Estado, que entendia o artigo de forma restritiva a qualquer ação internacional das Comunidades, outras interpretações surgiram sobre o assunto, dentre as quais de destacam:

- teoria do núcleo duro das relações internacionais: distinguem-se um núcleo de atos internacionais reservado ao Estado e outro gênero de atividades que as Comunidades Autônomas poderiam exercer no exterior (BELTRÁN GARCIA, 2001, p. 29);

- teoria da autonomia: a atuação exterior das Comunidades Autônomas não é uma competência independente, portanto, deve ser entendida no conjunto de todas as competências atribuídas às Comunidades, que justificariam sua atividade exterior. Tal concepção se aproxima da doutrina do paralelismo de competências do ordenamento jurídico belga, no qual quem possui uma competência em uma matéria a possui nos âmbitos interno e internacional (BELTRÁN GARCIA, 2001, p. 33).

Explica Garcia Segura (2004, p. 220) que com a insistente demanda das Comunidades, a jurisprudência do Tribunal Constitucional espanhol, resolução 165 de 26 de

maio de 1994, relaxou sua interpretação, reduzindo a competência exclusiva do Estado em relações internacionais ao núcleo duro: *treaty-making power*, *ius representationis* e *ius legationis*. Desta forma, entende-se que a base jurídica da ação externa das Comunidades espanholas deriva de suas competências e do princípio de autonomia.

A interpretação do Tribunal Constitucional de 1994, fundamento jurídico 6, resolve que as atividades com “projeção exterior das Comunidades Autônomas não molestam a competência exclusiva estatal sempre que não impliquem o exercício de um *ius contrahendi*, não gerem obrigações imediatas e atuais frente a poderes públicos estrangeiros, não incidam na política exterior do Estado, e não gerem responsabilidade deste frente a Estados estrangeiros ou organizações inter ou supragovernamentais”⁷² (ESPANHA, 1994).

Beltrán Garcia (2008, p. 9) alerta que depois desta sentença, uma infinidade de acordos foram firmados pelas entidades subnacionais espanholas que, segundo o direito internacional público, comportam obrigações frente a poderes públicos estrangeiros, comportam responsabilidade internacional do Estado e são suscetíveis de incidir na política exterior do Estado; em consequência, é necessário buscar contornos jurídicos (que não seja a proibição ante uma atividade que é infreável) para que os entes locais desenvolvam atividades exteriores sem arriscar a política exterior do Estado.

Dessa forma, os Estatutos de Autonomia demonstraram interesse das Comunidades Autônomas em inserir-se nas atividades internacionais. É o que demonstra a incorporação de novas disposições sobre a ação exterior da Catalunha com a reforma do Estatuto de Autonomia, que entrou em vigor em 9 de agosto de 2006. Para Pons Rafols e Sagarra Trias (2006, p. 12), esta reforma consolidou e elevou a nível estatutário uma prática já estabelecida das competências em relações internacionais da Comunidade Autônoma, confirmadas pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, e por outro lado, estabeleceu alguns aspectos progressivos desta prática.

Nesse sentido, percebemos que o Capítulo III do novo Estatuto da Catalunha, sobre ação exterior da Generalitat⁷³ é bastante avançado no que diz respeito às competências para atividades internacionais. Embora algumas sejam competências exclusivas do Governo central, como o *ius legationis*, nenhum artigo foi considerado inconstitucional, mas ao

⁷² No original: “La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un «ius contrahendi», no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales”.

⁷³ Generalitat é o nome catalão para o governo autônomo da Catalunha.

contrário, a tendência da jurisprudência espanhola é aceitar a ampliação de tais competências para a ação externa da Catalunha.

Mesmo avançando para as competências do Estado, o art. 193 do Estatuto de Autonomia (CATALUNHA, 2006) inicialmente pontua que a projeção externa da Catalunha não desrespeitará competências do Governo central em relações internacionais:

1. A Generalitat deve impulsionar a projeção da Catalunha no exterior e promover seus interesses neste âmbito respeitando a competência do Estado em relações externas.
2. A Generalitat tem capacidade para concluir ações com projeção exterior que devirem diretamente de suas competências, de forma direta ou através dos órgãos da Administração Geral do Estado⁷⁴.

A ação externa da Catalunha deve promover seus interesses. Por meio deste termo, pode-se entender que sua ação externa está restrita aos âmbitos de competência das Comunidades Autônomas, tendo apenas este alcance de seu conteúdo material. Pons Rafols e Sagarra Trias (2006, p. 14) assinalam que, salvando as proporções e por analogia, pode-se comparar este alcance com a teoria do paralelismo entre as competências internas e as competências externas da Comunidade Europeia. Explicam os autores (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 14) que no marco comunitário, a jurisprudência permitiu a formulação da teoria do paralelismo entre as competências internas e as competências externas: em todos os âmbitos nos quais se atribua a Comunidade Europeia uma competência interna (*in foro interno*) expressa, ostentará também uma competência externa (*in foro externo*) implícita no mesmo âmbito, gozando a Comunidade da capacidade para estabelecer vínculos contratuais com terceiros Estados em toda a extensão do campo de objetivos definidos nos tratados.

O art. 193 (CATALUNHA, 2006) esclarece de forma inequívoca que a Catalunha tem capacidade derivada das suas competências para atuar no exterior, podendo esta atuação se dar de forma independente ou com ajuda do aparato administrativo do Governo central.

A relação com o Estado é também regulada pelo art. 196 (CATALUNHA, 2006) que dispõe sobre Tratados e Convênios Internacionais firmados pelo Estado, mas que interfiram na Catalunha:

⁷⁴ No original: “Art. 193 - 1. La Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores. 2. La Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado”.

1. O governo do Estado informará previamente a Generalitat dos atos de celebração de tratados que afetem direta e singularmente as competências da Catalunha. A Generalitat e o Parlamento poderão fazer observações ao Governo que acharem pertinentes.
2. Quando se tratar de tratados que afetem direta e singularmente a Catalunha, a Generalitat poderá solicitar ao Governo que integre nas negociações representantes da Generalitat.
3. A Generalitat poderá solicitar ao Governo a celebração de tratados internacionais em matérias de sua competência.
4. A Generalitat deve adotar as medidas necessárias para executar as obrigações derivadas dos tratados e dos convênios internacionais ratificados pela Espanha ou que vinculem ao Estado no âmbito de suas competências⁷⁵.

Por sua própria conta, diz o Estatuto no art. 197 (CATALUNHA, 2006), que a Catalunha deve promover a cooperação transfronteiriça, interregional e para o desenvolvimento:

1. A Generalitat deve promover a cooperação com as regiões europeias com as quais tenham interesses econômicos, sociais, ambientais e culturais, e deve estabelecer as relações que correspondam.
2. A Generalitat deve promover a cooperação com outros territórios, nos termos estabelecidos no apartado 1.
3. A Generalitat deve promover programas de cooperação para o desenvolvimento⁷⁶.

No que diz respeito especificamente à cooperação transfronteiriça, esta já é amparada pelo direito internacional e pelo direito espanhol no quadro da Convenção de Madri, a qual a Espanha faz parte desde 1990. Tal Convenção se constitui num marco jurídico que permite que entidades subnacionais europeias possam assinar acordos de cooperação entre elas.

Outros tipos de acordos estão previstos pelo Estatuto no art. 195 (CATALUNHA, 2006), segundo o qual:

⁷⁵ No original: “Art. 196 - 1. El Gobierno del Estado informará previamente a la Generalitat de los actos de celebración de aquellos tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña. La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen pertinentes. 2. Cuando se trate de tratados que afecten directa y singularmente a Cataluña, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que integre en las delegaciones negociadoras a representantes de la Generalitat. 3. La Generalitat podrá solicitar del Gobierno la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia. 4. La Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias”.

⁷⁶ No original: “Art. 197 - 1. La Generalitat debe promover la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan. 2. La Generalitat debe promover la cooperación con otros territorios, en los términos que establece el apartado 1. 3. La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo”.

A Generalitat para a promoção dos interesses da Catalunha, pode assinar acordos de colaboração no âmbito de suas competências. Para tal, os órgãos de representação exterior do Estado prestarão o apoio necessário às iniciativas da Generalitat⁷⁷.

Não está claro o alcance jurídico que podem ter os acordos de colaboração a que se refere o artigo. Para Beltrán García (2001, p. 112), tais acordos, apesar da diversidade de tipologia, são derivados do exercício de um *ius contrahendi* das Comunidades Autônomas ante o consentimento implícito ou explícito do Estado espanhol.

Pons Rafols e Sagarra Trias (2006, p. 40-41) detectam que na prática, grande parte das Comunidades Autônomas tem concluído algum tipo de instrumento tanto com outros Estados, organismos deste Estado ou organizações internacionais, assim como com entidades ou coletividades territoriais de outros países; e vão mais longe ao afirmar que “o texto constitucional permite que, no futuro, as Comunidades Autônomas possam ter certa faculdade para concluir tratados, sempre no âmbito de suas competências e com o consentimento do Estado”.

Para a promoção dos interesses da Catalunha de forma autônoma, o art. 194 (CATALUNHA, 2006) do Estatuto estabelece que:

A Generalitat, para a promoção dos interesses da Catalunha, pode estabelecer escritórios no exterior⁷⁸.

O Tribunal Constitucional, ao resolver o conflito positivo de competência promovido pelo Governo central contra o Governo do País Vasco, acabou reconhecendo a capacidade das Comunidades Autônomas de manter escritórios ou delegações no exterior (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 20).

No que diz respeito à participação da Catalunha em organizações internacionais, o art. 198 (CATALUNHA, 2006) diz que:

A Generalitat deve participar dos Organismos Internacionais competentes em matérias de interesse relevante para a Catalunha, especialmente a

⁷⁷ No original: “Art. 195 - La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat”.

⁷⁸ No original: “Art. 194 - La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede establecer oficinas en el exterior”.

UNESCO e outros organismos de carácter cultural, na forma que estabeleça normativa correspondente⁷⁹.

O Estatuto não deixa claro quais seriam os canais de participação da Catalunha em organizações internacionais. Por isso, conclui Pons Rafols e Sagarra Trias (2006, p. 29) que tal participação ficaria sujeita a normativa da própria organização, que pode aceitar, por exemplo, a participação da Comunidade Autônoma a título de observador, a título consultivo ou a título de associado. No entanto, destacam os autores, que o Tribunal Constitucional considerou que as relações da Espanha com organizações internacionais são de competência do Estado, ao qual caberia uma participação como membro; o que não descarta outro tipo de participação da Generalitat.

Quanto à participação específica na UNESCO, a constituição desta organização prevê a categoria de membros associados, aberta a territórios que não assumam por si mesmos a responsabilidade da direção de suas relações exteriores. Ademais, existe uma Comissão Nacional Espanhola de Cooperação com a UNESCO criada em 1953 e reestruturada em 2004, que funciona como órgão colegiado adjunto ao Ministério de Assuntos Exteriores. Esta Comissão tem como um de seus objetivos estruturar e canalizar a participação tanto da Administração Geral do Estado como das Comunidades Autônomas nas atividades da UNESCO e conta com representantes de cada Comunidade no Conselho Executivo exterior (PONS RAFOLS; SAGARRA TRIAS, 2006, p. 33).

A Catalunha também se responsabiliza a projetar internacionalmente suas organizações, de acordo com o art. 200 (CATALUNHA, 2006):

A Generalitat deve promover a projeção internacional das organizações sociais, culturais e desportivas da Catalunha e, se procedente, sua afiliação em entidades afins internacionais, no marco do cumprimento de seus objetivos⁸⁰.

Com relação às relações externas de Barcelona, é o art. 199 (CATALUNHA, 2006), sobre coordenação das ações exteriores, que fornece um aparato jurídico para a promoção internacional da cidade:

⁷⁹ No original: “Art. 198 - La Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente”.

⁸⁰ No original: “Art. 200 - La Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos”.

A Generalitat deve impulsionar e coordenar, no âmbito de suas competências, as ações exteriores dos entes locais e dos organismos e outros entes públicos da Catalunha, sem prejuízo da autonomia de tenham⁸¹.

No âmbito jurídico local, a Carta Municipal (BARCELONA, 2006), que estabelece um regime especial para Barcelona, reforça a autonomia da cidade, mas não avança significativamente na questão internacional.

O art. 38 da Carta Municipal de Barcelona (2006) apenas enumera a Solidariedade no marco da cooperação internacional como um dos princípios da Fazenda municipal⁸².

O art. 55 (BARCELONA, 2006) por sua vez estabelece uma paradiplomacia passiva, na qual Barcelona está autorizada a receber subvenções de organismos externo:

Artigo 55. Subvenções e transferências

A prefeitura poderá solicitar e, neste caso, receber subvenções e transferências de programas da Administração do Estado, da Generalitat ou de outras Administraciones inclusive europeas, internacionales, públicas ou privadas, respetando em qualquer caso as regulaciones vigentes⁸³.

Barcelona se relaciona com o exterior no exercício de suas competências internas, em matérias como urbanismo, usos do solo e ordenação, habitação, transporte público, tráfico, infra-estrutura de telecomunicações, meio ambiente, saúde pública, consumo, educação, cultura, esportes, serviço social, entre outros.

Para Beltrán Garcia (2008, p. 3), Barcelona desenvolve diversas iniciativas em âmbito internacional que estão reguladas pelo direito internacional público, como a cooperação para o desenvolvimento, prevenção de conflitos, reconstrução e consolidação da paz, meio ambiente, cultura, imigração, direitos humanos.

⁸¹ No original: “Art. 199 - La Generalitat debe impulsar y coordinar, en el ámbito de sus competencias, las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña, sin perjuicio de la autonomía que tengan”.

⁸² No original: “Art. 38. Principios de la Hacienda municipal de Barcelona. d) Solidaridad en el marco de la cooperación internacional”. O art. 56 complementa o princípio da solidariedade na cooperação internacional: “Art. 56. Sistema de planificación del Ayuntamiento de Barcelona - 6. Al objeto de dar cumplimiento al principio de solidaridad recogido en el artículo 38.d) de esta Ley, en los Presupuestos Generales del municipio de cada año se concretará, a través de un proceso de cooperación ciudadana, la asignación de créditos, de acuerdo en cada momento con las recomendaciones de los organismos internacionales”.

⁸³ No original: “Artículo 55. Subvenciones y transferencias. El Ayuntamiento podrá solicitar y, en su caso, recibir subvenciones y transferencias de programas de la Administración del Estado, de la Generalidad o de otras Administraciones incluidas las europeas, internacionales, públicas o entes privados, respetando en cualquier caso las regulaciones vigentes”.

A cidade participa de órgãos consultivos da União Europeia, Comitê das Regiões, e do Conselho da Europa, Congresso de Poderes Locais e Regionais. Nas Nações Unidas, Barcelona participa do Comitê Assessor das Autoridades Locais dentro Conselho de Administração do Programa para Assentamentos Humanos, onde exerceu a presidência de 2000 a 2007 (BELTRÁN GARCIA, 2008, p. 6-7).

Os acordos externos assinados por Barcelona são principalmente de dois tipos: irmanamento de cidades, que se constitui em um acordo de cooperação genérico, no qual as cidades firmam intenção de estabelecerem todo tipo de relação; e acordos de cooperação, que são documentos mais específicos (BELTRÁN GARCIA, 2008, p. 5).

Segundo o site do governo da cidade, Barcelona firmou acordos de irmanamento com as seguintes cidades: Montpellier (França – 1963), Monterrey (México – 1977), Rio de Janeiro (Brasil – 1972), Boston (Estados Unidos – 1983), Busán (Coréia do Sul – 1983), Colônia (Alemanha – 1984), São Paulo (Brasil – 1985), Montevideu (Uruguai – 1985), San Petersburgo (Rússia – 1985), Havana (Cuba – 1993), Kobe (Japão – 1993), Anvers (Bélgica – 1997), Istambul (Turquia – 1997), Tel Aviv-Jaffo (Palestina – 1998), Gaza (Palestina – 1998), Dublin (Irlanda – 1998), Atenas (Grécia - 1999), Isfahán (Irã – 2000), Sarajevo (Bósnia e Herzegovina – 2000), Valparaíso (Chile – 2001), Shanghái (China – 2001), Dubái (Emirados Árabes – 2006).

Barcelona assinou diversos acordos de cooperação e amizade com as seguintes cidades e regiões: Argel (Argélia – 1997), Montpellier (França – 1986), Shanghái (China – 1989, 2006), Buenos Aires (Argentina – 1990), Monterrey (México – 1990, 1992, 1993), São Paulo (Brasil – 1990), Rio de Janeiro (Brasil – 1992, 1993), El Mina (Líbano – 1991), Sarajevo (Bósnia e Herzegovina – 1994), Ningbo (China – 1995), Santiago de Chile (Chile – 1997), Rosário (Argentina – 1999), San Petersburgo (Rússia - 2002), Ostende (Bélgica – 2006), Salvador (Brasil, 2004), Medellín (Colômbia – 1992), México (México – 1992), Gênova (Itália – 1998), Lion (França – 1998, 2004), Marselha (França - 1998), Lima (Perú – 1999), Guangzhou (China – 2003), Turim (Itália – 2004), Tanger (Marrocos – 1991), Região de Gyeonggi (Coréia do Sul – 2000), Casablanca (Marrocos – 2004), Tetuán (Marrocos – 2006), Puebla de Zaragoza (México – 2005), Bogotá (Colômbia – 2005), Guayaquil (Equador – 2005), Quito (Equador, 2005), Seattle (Estados Unidos – 2003), Chicago (Estados Unidos – 2006), Alexandria (Egito – 2007), Budapeste (Hungria – 2007), San Salvador (El Salvador – 2007), Singapura (Singapura – 2007).

Atualmente, há um intenso debate no país sobre a possibilidade de atribuir maiores competências aos entes locais que contemplem as relações que estabelecem com entidades

estrangeiras (BELTRÁN GARCIA, 2008, p. 3). Tal debate resultou na elaboração de um Anteprojeto de Lei Básica do Governo e da Administração Local de 2007, no qual se delimita uma esfera de competência própria dos governos locais e aventa a possibilidade de cooperação internacional (ESPANHA, 2007).

6 CAPACIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O Município de São Paulo possui aproximadamente 11 milhões de habitantes numa área urbanizada de 1000 km², sendo hoje a sexta maior cidade do mundo. O Município possui 31 subprefeituras, 96 distritos, e 39 cidades que compõem a região metropolitana. São Paulo contribui com mais de 10% do PIB nacional e é a 10^a cidade no ranking das cidades mais ricas do mundo⁸⁴.

Rolnik (2001, p. 9-10 apud WANDERLEY, 2006)⁸⁵ comenta que São Paulo é hoje uma das cidades-mundo do planeta, pois atinge pontos distantes do país, do continente e do mundo; é um centro de produção, distribuição, gestão e logística de uma rede de empresas que atuam em mercados regionais e internacionais; ela mesma é um imenso mercado, capital financeira, cidade conectada no mundo virtual e real das trocas, potência econômica do país, berço de movimentos sociais e lideranças políticas.

Diante desses dados, Wanderley (2006, p. 41) sugere nomear a cidade de São Paulo com as seguintes terminologias: *grande metrópole*, por seu alcance geográfico e ponto de referência regional para diversas cidades vizinhas, bem como para a área metropolitana; *megametrópole*, no sentido expresso acima por Rolnik; *cidade-global periférica*, ou *cidade-global emergente*, porque determinados componentes indicados por Castells e Sassen estão presentes em São Paulo, porém eles compõem numa situação subordinada e assimétrica.

A internacionalização da cidade, no entanto, não se dá apenas pela atividade de agentes privados; o próprio governo municipal desenvolve uma intensa atividade internacional com o intuito de buscar soluções para os problemas urbanos, contando com um órgão especializado em relações internacionais.

A legislação brasileira não regulamenta por completo todas as atividades internacionais desenvolvidas por São Paulo ou por outras cidades nacionais, porém o governo federal promove iniciativas para incentivar as ações externas das entidades federadas, caracterizando, assim, uma forma de autorização para o exercício de tais atos.

Dentre as atividades externas desenvolvidas por São Paulo, algumas atribuem direitos e deveres à cidade. A questão a ser analisada é a identificação da sua capacidade

⁸⁴ Informações no site da Prefeitura de São Paulo: <sempla.prefeitura.sp.gov.br/infogeral.php>; <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/sao_paulo_cidade_global/index.php?p=1193>.

⁸⁵ Cf.: ROLNIK, Raquel. *São Paulo*. São Paulo: Publifolha, 2001.

jurídica internacional, baseada nas suas competências internas e na autorização do governo federal para a atuação internacional da cidade e na sua atividade exterior com a comunidade internacional.

6.1 Os municípios na legislação brasileira: ente federado

A Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) inovou ao conferir aos municípios *status* de ente federado dotados de autonomia. De acordo com o art. 18:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Bonavides (2003, p. 345) destaca o avanço de tal inovação:

Faz-se mister assinalar o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.

No entanto, como destacam Blanes Sala e Santos (2009a, p. 137), há sérias controvérsias na doutrina nacional sobre o referido *status*. Nesse sentido, Baracho (1986) descarta expressamente essa possibilidade; Castro (2006) também nega tal condição, arguindo que os municípios não possuem representantes no Congresso Nacional, a diferença dos estados, e que a autonomia conferida não constitui cláusula pétrea, podendo ser modificada a qualquer momento mediante emenda constitucional. Por outro lado, a doutrina majoritária afirma a qualidade de ente federativo ao município. Araujo (2007, nosso grifo), por exemplo, invoca a redação do artigo 1º para definir a República Federativa do Brasil, a qual é “formada pela *união indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Para Bastos (1992, p. 276), o município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo texto constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre 3 ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal; e à semelhança dos estados-membros, o município brasileiro é dotado de autonomia, a qual,

para que seja efetiva, pressupõe ao menos um governo próprio e a titularidade de competências privativas.

A autonomia municipal constitui-se em quatro capacidades: a) auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do prefeito e dos vereadores; c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; d) capacidade de auto-administração, administração própria para manter e prestar os serviços de interesse local (SILVA, 2003).

A autonomia municipal é reforçada pelo art. 29, que garante que os municípios se regerão por lei orgânica (BRASIL, 1988):

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

De acordo com Silva (2003), lei orgânica é uma espécie de constituição municipal, a qual cuida de discriminar a matéria de competência exclusiva do município, observadas as peculiaridades locais, bem como a competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com a União, os estados e o Distrito Federal; indica, dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e a que lhe seja reservado legislar supletivamente.

Dada a condição de ente federativo, lembra Braz (1994, p. 80), o município teve sua área de competência precisada na Constituição na tríplice partilha, assim, excluída a competência peculiar da União declarada pelo art. 21 da Constituição e a competência dos estados-membros estabelecidas pelo art. 24, o município é competente para decidir, dentro de suas funções deliberativas e executivas, todos os assuntos que se refiram ao interesse local.

Bastos (1992, p. 277) comenta sobre o conceito chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do município, o interesse local, que a imprecisão do conceito por um lado gera a perplexidade diante de situações inequivocadamente ambíguas onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro lado, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do texto constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços.

O art. 30 enumera as matérias de competência exclusiva dos municípios (BRASIL, 1988):

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

As competências municipais concorrentes, ou seja, comum à União, aos estados, ao distrito federal e aos municípios, são enumeradas no art. 23 (BRASIL, 1988):

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

De forma geral, o texto constitucional, no art. 25, reserva aos entes federados brasileiros as competências que não lhes sejam vedadas pela própria Carta Magna. Vejamos o que a legislação brasileira dispõe sobre a atuação internacional de seus entes federados.

6.2 Legislação brasileira sobre atuação internacional dos entes federados

O art. 21, inc. I, da Constituição (BRASIL, 1988) diz competir à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; por sua vez, o art. 84, inc. VIII determina competir privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; e o art. 49, inc. I dispõe competir exclusivamente ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Embora, em matéria de política externa, a Constituição manteve a centralização do poder central na representação internacional do país, há alguns fatores a serem considerados. O primeiro deles diz respeito ao art. 52, inc. V, da Constituição que dispõe:

Compete privativamente ao Senado Federal:

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

Dessa forma, podemos considerar que os entes federados do Brasil, incluindo os municípios, possuem competência para celebrar acordos internacionais de natureza financeira, ao que muitos autores consideram tratados na acepção do direito internacional quando realizados com organizações internacionais (MELLO, 2004, p. 300).

Este é o caso de Silva (2008, p. 84), que escrevendo sobre a capacidade das partes para celebrar tratados de forma geral ou para celebrar determinadas classes de tratados, destaca que “no Brasil, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios podem celebrar tratados de financiamento, desde que tenham aval do Senado Federal.”

Veremos quais legislações infraconstitucionais regulamentam os empréstimos externos das entidades federadas brasileiras e que propostas foram feitas para ampliar as competências internacionais destas entidades.

6.2.1 Legislação sobre empréstimos externos

A Lei de responsabilidade fiscal n. 101 de 2000 (BRASIL, 2000) limita o empréstimo interno e externo das entidades federadas, conforme art. 32:

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I – existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II – inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III – observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV – autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo.

A Resolução n. 43 de 2001 do Senado (BRASIL, 2001) dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. São consideradas operações de crédito:

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

A autorização do Senado é necessária nos seguintes casos:

Art. 28. São sujeitas a autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I - de crédito externo;

II - decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;

Segundo Romão (2009, p. 50), com a autorização da Constituição para que os entes federados possam fazer empréstimos externo e com a mudança da política de agências como

Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no sentido de considerar os municípios como parceiros privilegiados para a execução de projetos, sob o apelo da boa governança urbana, as cidades brasileiras trataram de aumentar o envio de projetos de empréstimo ao exterior, em contratos estabelecidos sempre com a anuência de órgãos como a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEIN) do Ministério do Planejamento, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, entre outros.

6.2.2 Mudança na legislação sobre competência internacional dos entes federados

Dada a limitada competência internacional dos entes federados, estendendo-se somente aos acordos externos de natureza financeira, foram propostas no Congresso Nacional reformas na legislação brasileira com o intuito de alargar as competências internacionais dos estados e municípios. A primeira proposta de reforma legislativa foi apresentada por André Costa, com o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 475 de 2005, que acrescentaria um parágrafo ao art. 23 da Constituição para permitir que estados, distrito federal e municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros (BRASIL, 2005).

A PEC apresentada pelo então deputado foi considerada inadmissível pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em parecer apresentado pelo relator Ney Lopes. Segundo o relator, o projeto é uma afronta à autonomia reconhecida aos entes estatais, uma vez que para a prática dos tais atos internacionais necessitaria de autorização da União. Diz Lopes (2006, p. 3) “autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder”.

Lopes ainda entende que não há nada no texto constitucional que impeça estados, distrito federal e municípios de celebrar atos internacionais com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional. Segundo o relator, a liberdade de celebrar esses atos é decorrente da autonomia declarada no art. 18 da Constituição da República; esta liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites: aos casos nos quais o legislador constituinte deliberou restringi-la (art. 52, inc. V) e ao próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

Atualmente corre no Congresso Nacional⁸⁶, outra proposta para ampliar as competências internacionais dos entes federados, autorizando-os a assinar acordos internacionais. Trata-se do Projeto de Lei Complementar n. 98 de 2006, do Senador Antero Paes de Barros, sobre aplicação de normas internacionais no Brasil. O projeto sofreu modificações sugeridas pelo relatório do Senador Arthur Virgílio e dentre estas modificações está a inclusão dos artigos 12 e 13, transcritos abaixo (BRASIL, 2006):

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.

Par. 1. Os convênios internacionais mencionados no caput deste artigo não serão considerados tratados internacionais.

Par. 2. As obrigações que possam decorrer de um convênio internacional serão reguladas pela lei do Estado, Município ou Distrito Federal que o tenha firmado.

Art. 13. Convênio internacional negociado e celebrado por entes da Federação brasileira não pode contrariar acordo-quadro do qual o Brasil seja parte.

Par. 1. Se houver acordo-quadro pertinente, o ato negociado deve constituir ajuste complementar àquele.

Par. 2. Se não houver acordo-quadro pertinente, mas o objeto de convênio internacional conflitar com competências federais, o ato negociado deve constituir tratado.

O texto apresentado embora tenha o mérito da intenção de tornar a atividade paradiplomática legal, ele esbarra no excesso de zelo para que esta atividade não recaia sob o âmbito do direito internacional público, o que acaba por limitar a atividade internacional das entidades subnacionais brasileiras, como se percebe pela ênfase no fato de que os acordos celebrados sejam denominados convênios internacionais e sejam regulados pelo direito local ou regional. Embora seja válida a estipulação da lei aplicável aos acordos, na prática não seria fácil restringir os direitos e as obrigações assumidas pelas entidades subnacionais brasileiras de forma que não incidam no direito internacional.

Outra limitação do texto está na permissão para estabelecer atividades apenas com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras, não legalizando desta forma as atividades com Estados e organizações internacionais. Ademais, parece ser incoerente que o mesmo texto permita no art. 5 que o Estado brasileiro estabeleça relações com entidades

⁸⁶ O projeto está na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania e já aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa.

subnacionais estrangeiras, criando o que Castelo Branco (2008, p. 109) chamou de “paradiplomacia às avessas”:

Art. 5. É vedada a celebração de tratados com subunidade política ou administrativa estrangeira, salvo se essa subunidade estiver capacitada a assim proceder pela lei do Estado a que pertence.

Parágrafo único. Os entes da Federação brasileira não podem celebrar tratados.

Mais uma limitação decorre da estipulada prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores. Embora seja compreensível este procedimento, de forma que se evite extrapolação das competências das entidades subnacionais, é preciso que se tome cuidado para não tornar este processo demasiado burocrático, uma vez que a paradiplomacia é dinâmica e exige agilidade nas atividades dos governos subnacionais.

6.3 Discussão teórica sobre a atuação internacional das entidades federadas brasileiras

Veremos como os autores brasileiros se posicionam em relação à atuação internacional das entidades federadas brasileiras. Por muito tempo, a doutrina majoritária entre os juristas era a da impossibilidade de qualquer atuação internacional das entidades federadas brasileiras. Advogando tal posicionamento, Ferreira Filho (1989, p. 151) afirma que:

no plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu aspecto unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza de 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 como tais pelo direito internacional público. Só ele mantém, pois, relações internacionais.

Diante da realidade da paradiplomacia levada a cabo por estados e municípios do país, uma interpretação mais flexível passou a ser amplamente difundida, a de que essas entidades podem fazer relações internacionais, contudo, os acordos internacionais firmados por elas não teriam validade jurídica. Neste sentido, Prazeres (2004, p. 303) advoga que:

a boa exegese dos dispositivos constitucionais referentes à política externa não parece afastar a possibilidade das unidades federadas defenderem seus interesses no plano internacional, desde que não assumam compromissos jurídicos. Caso sejam estes assumidos, não terão validade alguma por se mostrarem incompatíveis com a normativa constitucional na matéria. Deve-se reconhecer, entretanto, a importância de determinadas iniciativas de unidades federadas no âmbito externo, ainda que delas não se possa extrair um compromisso jurídico passível de ser posteriormente exigido. Em última instância, como critério, as iniciativas externas das subunidades parecem válidas na medida em que independem da existência de personalidade jurídica de direito internacional público.

Assumindo este entendimento, Rodrigues (2004a, p. 451) entende que é preciso superar tal situação de informalidade. Para o autor, perante o atual ordenamento jurídico brasileiro, os entes federados não possuem competências para desenvolverem relações internacionais, e não existe reconhecimento legal para as ações internacionais. Mas os fatos e a atuação de diversos municípios superam e ultrapassam o arcabouço jurídico doméstico, e demandam algum tipo de modificação, alteração ou criação de normas para essas novas ações federativas.

A atuação do Itamaraty reflete a realidade entendida por Rodrigues. O Itamaraty em diversos pareceres negou a possibilidade das unidades brasileiras assumirem compromissos no âmbito internacional⁸⁷ (PRAZERES, 2004, p. 297). Mas, em face da intensa atuação internacional das entidades subnacionais, o Itamaraty abandonou sua postura intransigível, passou a tolerar essa atividade e até mesmo a defender sua positivação.

Em discurso no 1º Encontro de Negociações Internacionais de Estados e Municípios, em 8 de agosto de 2006, em Brasília, o consultor jurídico do Itamaraty, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (BRASIL, 2007) afirmou:

Acho que nós devemos explorar a possibilidade de, quem sabe, adotar alguma legislação que permita aos Estados e Municípios do Brasil (...) a possibilidade de firmar convênios com subunidades de países estrangeiros e que se circunscrevam à competência constitucional dos Estados e Municípios. Convênio que sejam regidos sobre matérias que possam ser reguladas pela legislação estadual e municipal. Não vejo porque isto não possa ser feito, desde que estes convênios, evidentemente, não se

⁸⁷ Segundo Prazeres (2004, p. 297), são eles: “Acordo de um Estado Federado com a Organização Internacional de Refugiados, art. 5º.I da Constituição Federal”, parecer de Levi Carneiro, de 5 de março de 1951; “Empréstimo externo de São Paulo. Ação movida contra o Estado, nos Tribunais de Nova York”, proferido por James Darcy, em 12 de abril de 1937; “Invalidade da citação feita ao Estado do Ceará pela Embaixada da França, de acordo com a Lei francesa e com desprezo à lei brasileira”, de 25 de março de 1927, elaborado por Clóvis Beliláqua; Possibilidade jurídica de o município celebrar contrato/convênio com pessoa de Direito Internacional Público, emitido por Antônio Cachapuz de Medeiros, em 1999.

caracterizem como tratados internacionais e como acordo entre pessoas de direito internacional público, criando direitos e obrigações recíprocas.

Para Medeiros (BRASIL, 2007), “os Municípios e o Distrito Federal não são sujeitos de Direito Internacional, ou seja, não têm capacidade jurídica para celebrar tratados internacionais”. Não obstante, prossegue o autor: “não são poucas as ocasiões em que batem à Consultoria Jurídica situações às vezes criadas por determinados Estados ou até por grandes municípios do país, de determinados instrumentos jurídicos firmados que acabam se caracterizando como verdadeiros tratados nacionais”, o que na opinião de Medeiros, não poderia acontecer.

Mais recentemente, a interpretação de que os atos internacionais celebrados pelos entes federados brasileiros carecem de juridicidade vem sofrendo alterações. Segundo Farias, (2000, p. 104), a Constituição brasileira de 1988 não trouxe inovações na área das competências internacionais, mas, apesar do texto ser praticamente o mesmo há mais de meio século, sua interpretação sofreu modificações na década de 1990; o atual texto Constitucional brasileiro que trata das atribuições internacionais dentro da Federação brasileira tem sido interpretado de forma cada vez mais tolerante. De acordo com Farias (2000, p. 105):

Os GNCs (governos não centrais) brasileiros continuam não sendo soberanos, mas sua autonomia e a presente conjuntura econômica tem fomentado o interesse desses entes de modo a buscarem participar da arena internacional de forma direta. Como será visto mais adiante, existem concretamente relacionamentos internacionais iniciados e mantidos por GNCs – Estados Membros – brasileiros. Como adequar essa realidade à regra Constitucional? Para que tais ações internacionais não sejam todas consideradas inconstitucionais, uma interpretação “heterodoxa” surge, mais condizente com os interesses do próprio país.

A autora (FARIAS, 2000, p. 106) explica o que seria a nova interpretação constitucional “heterodoxa”: para que não seja alongada a lista de situações possíveis, a melhor forma de resumir o que tem ocorrido no Brasil nos últimos anos é que quando um Estado Membro brasileiro age no âmbito internacional representando a si só - sem intenção de representar o país Brasil, e se envolve em assuntos de *low politics*, sem contradizer os temas dos quais não pode tratar, não tem existido grandes problemas, ou muito menos protestos.

Como explica Rodrigues (2008, p. 1017):

Há um entendimento – e uma prática política – de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente no âmbito de sua autonomia federativa, ou seja, no campo balizado de suas competências constitucionais

expressas, sendo elas exclusivas ou comuns, desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam a seara da alta política (*high politics*), ou seja, o núcleo duro das relações internacionais do Estado. Pode-se tomar como parâmetro as relações diplomáticas e consulares, o reconhecimento de Estado e de governo, e o campo da defesa.

Bogéa Filho (2001, p. 51) cita o posicionamento de Ives Gandra Martins, que entende ser possível aos estados federados alguma margem de atuação no cenário internacional. Ao comentar o artigo 21 da Constituição Federal, o referido jurista afirma que a expressão “manutenção de relações com Estados estrangeiros” deveria ser mais específica, visto que estados e municípios podem receber auxílio de Estados estrangeiros, através de seus organismos administrativos, que não são aqueles a que se refere o art. 21, inciso I, a saber: os de natureza exclusivamente política, visto que não implica controle cambial ou desembolso de numerário. À vista de tal evidência, tal relação é possível, não é inconstitucional e tira a pretendida exclusiva competência da União.

Enquanto, de um lado, o governo federal define e defende os interesses nacionais globais no cenário internacional, formulando e implementando a política exterior do país, de outro, os governos subnacionais e outros atores locais desenvolvem iniciativas externas pontuais, de caráter comercial, cultural, cooperativo ou econômico. Daí que, no contexto dessa nova vertente da diplomacia, os governos subnacionais, dentro dos limites de sua autonomia, usufruem da capacidade de atuar oficialmente no exterior por meio de ações próprias, mas não têm o poder de *fazer* política externa (BOGÉA FILHO, 2001, p. 53).

Outra interpretação que delega juridicidade aos atos celebrados pelas entidades federadas é formulada por Lessa (2002, p. 98), para quem as unidades federadas podem concluir entendimentos formais com unidades ou governos estrangeiros se o ato resultante for celebrado pelo Governo federal com o governo central do outro Estado. Explica o autor (2002, p. 99):

A existência de um acordo-quadro vigente entre o Brasil e um outro Estado, devidamente aprovado pelo Poder Legislativo, permanece como condição essencial para viabilizar a celebração de atos complementares, bem como para dar respaldo jurídico a todo arranjo feito a título executivo, destinado a lhes dar implementação. Uma importante ressalva à pronta entrada em vigor desses atos complementares, constante dos decretos legislativos que tenham aprovado o acordo-quadro, é a de que não impliquem eles “encargo ou compromisso gravoso ao patrimônio nacional”. A adequação do projeto de ajuste ao acordo-quadro dependerá de parecer do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Não poderá ser considerado “ato complementar” aquele que contrarie os termos do acordo-quadro ou que extrapole os objetivos deste. Igualmente importante, devem tais atos estipular a origem dos

recursos financeiros eventualmente previstos, desobrigando a União desses encargos. Uma vez satisfeitas estas exigências, um ato de interesse de um Estado ou Município brasileiro pode ser assinado por autoridade federal ou estadual/municipal dotada de Plenos Poderes. O ajuste assim firmado caracteriza-se como ato simplificado, executivo, restrito a áreas de competência daquele Estado.

Lessa (2002, p. 99) complementa que uma segunda forma de se dar jurisdição a um ato firmado por um governo subnacional seria sua posterior validação mediante troca de notas entre os governos centrais. Examinada a adequação de um ato firmado em nível paradiplomático, os governos centrais podem decidir elevá-los à condição de acordo entre governos mediante notas diplomáticas em que se declara a validade daquele texto no plano nacional. Neste caso, a entrada em vigor do ato será aquele convencionado na troca de notas.

Contudo, o próprio autor (LESSA, 2002, p. 101) reconhece que a possibilidade de encaminhar por intermédio do Governo federal o relacionamento externo das unidades federadas, bem assim como a firma de tratados de seu interesse talvez não sejam ainda suficientes para conter o desejo de espaço próprio de atuação dessas unidades. Em vista dos propósitos de “dinamizar” as economias regionais, promover o bem-estar social, entre outros, pela via do asseguramento de todas as oportunidades que o entorno nacional e internacional ofereçam, os governos locais têm a percepção de que devem depender de sua própria capacidade de iniciativa. Esta visão, até onde compete aos governos atuar, é amparada no princípio da autonomia política federativa. Os critérios de aferição do êxito de um determinado governo estarão nos *resultados* concretos que sua ação possa proporcionar. Nessa perspectiva pragmática, há que evitar a “excessiva formalização” dos contatos políticos com o exterior.

A visão de Blanes Sala e Santos (2009b, p. 143-144), é a de que os entes federados do Brasil, incluindo os municípios, possuem competência para celebrar acordos internacionais de natureza financeira, o que não exclui a possibilidade aventada pela Lei Orgânica de São Paulo de que os municípios possam estabelecer outro tipo de relações externas, sem contrapor as obrigações internacionais firmadas pelo Brasil. Os autores também afirmam que, já que não existe nenhuma declaração judicial expressa que proíba a atividade internacional das entidades subnacionais e, principalmente, já que existe uma aceitação tácita por parte de todos os órgãos da União, de alguma forma, a manutenção das relações exteriores municipais têm sido progressivamente legitimadas com o passar do tempo.

Enfim, para Castelo Branco (2007, p. 59), apesar de todas as restrições à atuação paradiplomática no ordenamento jurídico brasileiro, os entes subnacionais têm demonstrado

certa capacidade para atuar internacionalmente. Não obstante, embora a prática da paradiplomacia encontre-se amplamente disseminada no território nacional, não há uma homogeneidade na forma de condução do assunto pelos estados federados.

Embora não haja uma legalidade explícita para a atuação internacional das entidades subnacionais brasileiras, certamente esta atuação tem legitimidade. Segundo Rodrigues (2010, p. 37), no Brasil, a legitimidade primária do exercício das relações internacionais de estados e municípios reside no seu reconhecimento como entes federados autônomos, titulares de competências exclusivas, comuns e concorrentes, na Constituição de 1988. Para o autor, a inexistência de previsão constitucional expressa que autorize estados federados e municípios a desenvolver relações internacionais, ou mais especificamente a firmar convênios internacionais, não constitui até o momento obstáculo para as suas relações internacionais.

6.4 Apoio institucional federal à atividade internacional dos municípios brasileiros

O governo federal reconheceu a ação internacional das entidades federadas brasileiras na década de 90, ao criar uma instância para assessorar tais atividades. Segundo Rodrigues (2004b, p. 123), “o que o governo federal parece querer é monitorar as ações de governos subnacionais tratando de mantê-los dentro de um escopo inofensivo e, se possível, cooperativo em margem limitada de ação”.

A possibilidade de os governos subnacionais praticarem relações internacionais foi mencionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que em entrevista⁸⁸ reconheceu as ações internacionais de governadores e prefeitos, considerando-as benéficas, como sendo extensão da União. A visão do Presidente contribuiu para a criação de um novo órgão na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, em 1997, a Assessoria de Relações Federativas (ARF) (RODRIGUES, 2004b, p. 123).

O principal objetivo da ARF era o criar um canal para que o Itamaraty pudesse assessorar os governos dos estados e municípios brasileiros em suas iniciativas no exterior (NUNES, 2005, p. 45). Nesse sentido, o MRE passou a monitorar e em certa medida coordenar a diplomacia federativa, que como explica Rodrigues (2009, p. 36) é a expressão

⁸⁸ Cf: CARDOSO, Fernando Henrique. Entrevista a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

criada pelo MRE para identificar as ações internacionais de estados e municípios brasileiros no âmbito da política externa.

O governo de Luiz Inácio da Silva deu novo enfoque para a paradiplomacia das entidades federadas brasileiras, criando um maior espaço para o diálogo entre os municípios e a esfera federal de governo. Segundo Vigevani (2006b), esta administração ampliou a preocupação do governo central em relação às questões federativas e a ação internacional. Em 2003, a ARF foi reformulada, transformando-se na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). A AFEPA continuou sendo uma unidade de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, com o objetivo de promover a articulação entre o Ministério e os governos dos estados, do distrito federal e dos municípios, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas⁸⁹.

Vinculados à AFEPA, foram abertos escritórios regionais do Ministério das Relações Exteriores, que auxiliam na promoção das atividades externas das entidades federadas, com sede em Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.

Ainda em 2003, foi criada a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), junto à Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, vinculada à Presidência da República, que realizou importantes eventos para estabelecer mecanismos de diálogos entre o governo central e os estaduais em assuntos internacionais (NUNES, 2005, p. 46).

O governo do presidente Lula criou a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), atualmente vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. A SAF estabeleceu uma agenda de relações internacionais federativas, que inclui a cooperação descentralizada bilateral, bem como as articulações que envolveram a criação do Foro Consultivo de Municípios e Estados do Mercosul⁹⁰ (RODRIGUES, 2009, p. 39).

⁸⁹ Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/afepa/afepa.asp>. Acesso em: 20 jan. 2007.

⁹⁰ Criado em dezembro de 2004, na Cúpula de Ouro Preto, o Foro Consultivo de Municípios e Estados do Mercosul (FCCR) atende a uma antiga demanda e à necessidade de que os governos estaduais e municipais dos Estados membros do Mercosul possam participar das discussões do bloco de forma qualificada, trazendo suas contribuições e reivindicações. Com a criação do FCCR pretende-se que os governos municipais e estaduais possam participar diretamente da construção do Mercosul como atores efetivos, e não mais de forma fragmentada ou temática. Disponível em: <www.mercosur.int>. Acesso em: 6 nov. 2010.

Outra instituição criada no governo Lula foi o Comitê de Associação Federativa (CAF), também ligado à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com a finalidade de promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas.

A estrutura do MRE e da Presidência da República para ações internacionais federativas é, por si só, parte do reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais (RODRIGUES, 2009, p. 39).

Além disso, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), autarquia vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, atua como facilitadora e promotora da cooperação internacional, como instrumento de política externa federal, valendo-se de boas práticas, recursos e capacidades de órgãos e agências estaduais e municipais brasileiros, levados para outros países (RODRIGUES, 2008, p. 1023).

Segundo Nunes (2005, p. 47), pode-se afirmar que a desconfiança inicial do executivo federal, principalmente do Itamaraty, com relação às primeiras experiências de institucionalização da paradiplomacia transformou-se, aos poucos, em seu estímulo, desde que realizada em harmonia com a política externa do país. Por todos as iniciativas do governo para coordenar, assessorar e estimular as atividades das entidades federadas, em especial a atividade internacional dos municípios, o governo Lula caracterizou-se por um federalismo municipalista.

Como descreve Trevas (2006, p. 32), a unidade da Presidência da República responsável pelos assuntos federativos busca interagir com as iniciativas dos governos municipais e estaduais na cena internacional, objetivando constituir com os entes federados uma política de cooperação internacional federativa – tal política está voltada para a promoção e coordenação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, no sentido de apoiá-los na identificação de oportunidades objetivando estabelecer acordos de cooperação, bem como fomentando sua participação nos fóruns de negociação e cooperação.

6.5 Legislação municipal de São Paulo

A Lei Orgânica do Município de São Paulo autoriza o estabelecimento de atividades exteriores pela cidade, de acordo com o art. 4º:

O Município, respeitados os princípios fixados no art. 4º da Constituição da República, manterá relações internacionais, através de convênios, e outras formas de cooperação.

O art. 4º da Constituição Federal dispõe:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

O art. 4º da Lei Orgânica foi elaborado pelo então vereador da cidade, Pedro Dallari, com o objetivo de fixar para o município a capacidade de manter relações internacionais (DALLARI, 2009, p. 6). Sobre tal processo relembra o autor (2009, p. 7):

Objeto de discussão no âmbito da Câmara Municipal, então convertida em Assembleia Municipal Constituinte, a proposta sofreu algum questionamento por parte de vereadores de oposição à Prefeita (Luiza Erundina), que viam na iniciativa do governo municipal possível risco de invasão de atribuição constitucionalmente reservada ao governo federal. Do debate, resultou a aprovação consensual de redação especialmente acorda para a proposta, por meio da qual se formalizou a possibilidade de o município estabelecer relações internacionais, ficando implícito, todavia, pela via oblíqua de referência ao dispositivo da Constituição Federal, o enquadramento da ação exterior do município aos ditames do sistema constitucional brasileiro.

6.6 Atividade internacional do Município de São Paulo

O Município de São Paulo tem intensa atividade internacional, promovida a partir de uma secretaria especializada em relações internacionais. A cidade participa de redes de cidades, promove feiras e eventos internacionais na cidade, recebe autoridades estrangeiras,

faz visitas no exterior, fecha acordos de diversas naturezas com Estados, organizações internacionais e entidades subnacionais, como regiões e outras cidades.

Embora nem todas as atividades possam incidir sobre o direito internacional, certamente algumas delas imputam direitos e obrigações jurídicas à cidade. Veremos algumas dessas atividades.

6.6.1 Atividade institucionalizada

Quando da aprovação da Lei Orgânica Municipal em 4 de abril de 1990, o Município de São Paulo já se apresentava como cidade global emergente, ou seja, com importantes fluxos internacionais financeiros, comerciais, tecnológicos, migratórios (WANDERLEY, 2006), estabelecendo assim relações com diferentes atores internacionais. Sob esse aspecto, a Lei Orgânica teve o relevante papel de normatizar as relações internacionais do Município com o artigo 4º (BLANES SALA, SANTOS, 2009a).

São Paulo já contava com a Assessoria de Relações Internacionais (ARI), vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários (SNE), criada em 1989 na gestão de Luiza Erundina. Até essa data, o Município realizava projetos internacionais pontuais, por intermédio de diferentes Secretarias, dependendo do tema do projeto (GAYARD, 2007).

A Assessoria de Relações Internacionais passou a prospectar e coordenar novos projetos e ajudar na execução dos projetos em andamento, assessorando as demais Secretarias envolvidas (JAKOBSEN, 2006, p. 38). Nos governos seguintes, de Paulo Maluf e Celso Pitta, a Assessoria foi extinta e os projetos com entidades internacionais voltaram a ser executados isoladamente por cada Secretaria responsável.

Esses projetos foram sistematizados e intensificados a partir de 2001 com a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) na gestão de Marta Suplicy. A criação dessa Secretaria representou uma inovação política e jurídica, pois até então, nenhuma prefeitura brasileira contava com tal organização (MATTOSO, 2006).

A SMRI foi criada pela Lei n. 283 de 5 de julho de 2001, sendo que suas atribuições são:

Art. 2º - A Secretaria Municipal de Relações Internacionais tem como principais atribuições:

- I – assessorar a Prefeita em contatos internacionais com Governos e entidades públicas ou privadas;
- II – estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, e organizações não-governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, e outras entidades afins;
- III – fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional.

O Município de São Paulo passou a desenvolver regularmente atividades internacionais desde a criação da SMRI. Dentre essas atividades estão visitas ao exterior, recepção de autoridades estrangeiras e eventos internacionais, irmanamentos de cidades e principalmente a assinatura de acordos internacionais. Veremos em detalhes algumas dessas atividades.

6.6.2 Cidades-irmãs

No Brasil, a assinatura de convênios de irmandade entre cidades é uma tradição que o Ministério das Relações Exteriores vê com natural condescendência, dada a inexistência de paralelismo com os tratados internacionais, seu caráter em parte simbólico e sua esfera restrita de aplicação (LESSA, 2002, p. 72).

Segundo o site da Prefeitura, São Paulo possui acordo de irmanamento com as seguintes localidades: Hamburgo (Alemanha), Luanda (Angola), Buenos Aires (Argentina), Mendoza (Argentina), Yerevan (Armênia), La Paz (Bolívia), Toronto (Canadá), Santiago (Chile), Macau (China), Ningbo (China), Pequim (China), Seoul (Coreia do Sul), Havana (Cuba), Santiago de Compostela (Espanha), Córdoba (Espanha), Chicago (Estados Unidos), Miami Dade (Estados Unidos), Tel Aviv (Israel), Milão (Itália), Naha (Japão), Osaka (Japão), Amman (Jordânia), Assunção (Paraguai), Lima (Peru), Coimbra (Portugal), Funchal (Portugal), Góis (Portugal), Leiria (Portugal), Lisboa (Portugal), Bucareste (Romênia), Cluj-Napoca (Romênia), Damasco (Síria), Montevideu (Uruguai).

6.6.3 Acordos internacionais

No período de 1989 e 2008, o Município de São Paulo fez acordos internacionais com diversas entidades, como entidades subnacionais, Estados e organizações internacionais, de variadas naturezas, que englobam desde cooperação técnica até financiamento externo, no intuito de promover o desenvolvimento da cidade.

Grande parte desses acordos pode ser considerada informal, mas alguns deles geram direitos e deveres para o Município no plano internacional. Como afirmam Blanes Sala e Santos (2009b, p. 158), embora a natureza jurídica dos convênios internacionais seja diferente da dos tratados internacionais, possuem eles uma inegável entidade de compromisso jurídico, onde estão presentes os direitos e as obrigações das partes.

Veremos a seguir acordos internacionais assinados pelo Município de São Paulo, tanto de cooperação técnica e financeira bilateral, quanto de cooperação técnica e financeira em projetos de organizações multilaterais, ou de financiamento externo⁹¹. Para Blanes Sala e Santos (2009b, p. 158), não seria razoável que, tanto pelas partes envolvidas, quanto pela importância de cada um de seus objetivos para os milhões de pessoas que fazem parte da cidade, e inclusive tendo em vista os valores econômicos envolvidos, todos esses instrumentos fossem considerados como um simples pacto de cavalheiros, também porque é natural que o seu descumprimento, por uma das partes, gere consequências em matéria de responsabilidades.

São Paulo acordou com diversas cidades estrangeiras, dentre elas está Toronto no Canadá, com quem, em 1990, 1993, 1994 e 1998, o Município firmou acordos de cooperação econômica, técnica e gerencial para execução de programas nas áreas de desenvolvimento administrativo, saúde, meio ambiente; e para construção do “Parque Cidade de Toronto” em São Paulo⁹². Com a Cidade de Paris na França, a Prefeitura de São Paulo firmou acordo de cooperação para apoio da Ecolè Nationale d’Administration da França à Escola de Administração Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 1991) e acordo de cooperação financeira para recuperação de Praça na Vila Buarque (SÃO PAULO, 2004). Em 2001, o Município de São Paulo e Buenos Aires firmaram convênio para fortalecer e incrementar as

⁹¹ Cf.: Blanes Santos, Santos (2009b), para um levantamento mais extenso dos acordos internacionais assinados pelo Município de São Paulo.

⁹² Comunicado n. 90704, 7 abr. 90, Secretaria Municipal de Planejamento; Publicação n. 92603, 26 mar. 93, Secretaria Municipal de Planejamento; Publicação n. 91609, 16 set. 94, Secretaria Municipal de Planejamento; Despacho n. 172, 4 mar. 98, Secretaria Municipal de Planejamento.

relações entre as cidades; em 2008, assinaram acordo de cooperação técnica nas áreas de cultura, indústrias, desenvolvimento econômico, política internacional, segurança, desenvolvimento humano, infra-estrutura e turismo⁹³.

A Prefeitura de São Paulo realizou acordos com diversas regiões francesas, como a Região de Rennes, sobre cooperação nas áreas de desenvolvimento administrativa e saúde, além de programa de construções populares no valor de 840 mil francos (SÃO PAULO, 1991); com a Região Provence-Alpes-Côte d'Azur, sobre cooperação para realização de atividades conjuntas com o fim de fortalecer e incrementar as relações entre as entidades⁹⁴; com a Região Île-de-France, sobre cooperação financeira para construção da Faculdade Paulistana de Administração no valor de € 640 mil (SÃO PAULO, 2004).

A Cidade de São Paulo fechou acordos com diversos países, como o Japão, em 2003, sobre cooperação financeira no valor de US\$ 54,4 mil para execução do projeto Centro de Atenção à Saúde Sexual e Reprodutiva⁹⁵. Com a Inglaterra, em 2001, assinou acordo de cooperação para desenvolvimento do programa de Combate à Corrupção na Administração Municipal, no valor de US\$ 200 mil (SÃO PAULO, 2004). Com a Itália, fechou acordo para cooperação técnica visando o ensino da Língua Italiana nas Escolas Municipais⁹⁶.

Com a França, São Paulo assinou diversos acordos. Em 1997, 2002 e 2006, assinaram cooperação técnica para ensino da Língua Francesa⁹⁷; em 2001, por meio da Secretaria de Estado do Patrimônio e da Descentralização Cultural da França, assinaram acordo de cooperação técnica para viabilizar a preservação e valorização do patrimônio arquitetônico e urbano da Cidade de São Paulo⁹⁸; em 2002, acordaram cooperação nas áreas de assistência técnica e financiamento para a elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos, no valor de € 443 mil, e Projeto de Revitalização do Centro de São Paulo, no valor de US\$ 150 mil, por meio do Fundo Fiduciário Francês e do BID (SÃO PAULO, 2004); em 2004, por meio de seu Ministério da Saúde, da Família e das Pessoas Portadoras de Deficiência da França, firmaram protocolo de intenções para desenvolvimento de cooperação

⁹³ Extrato de Convênio, n. 90910, 9 out. 01; Extrato de Convênio, despacho n. 92404, 24 abr. 08.

⁹⁴ Extrato de Acordo de Cooperação, publicação n. 92211, 22 nov. 02.

⁹⁵ Extrato de Doação, despacho n. 91502, 15 fev. 03, Secretaria Municipal de Saúde.

⁹⁶ Memorando 114/03, 14 fev. 03, Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Secretaria Municipal de Educação.

⁹⁷ Protocolo de Acordo de Cooperação, decreto n. 36964, 24 jul. 97; Extrato de Termo de Cooperação, despacho n. 90610, 05 out. 06.

⁹⁸ Extrato de Protocolo de Cooperação Técnica, despacho 90610, 6 out. 01.

científica, médica, pedagógica, técnica e de gestão, nas áreas de assistência hospitalar e de urgência pré-hospitalar⁹⁹.

O Município de São Paulo fez acordos com diversas organizações internacionais para desenvolver projetos de cooperação técnica, com valores cedidos a fundo perdido. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) acordou com São Paulo acordo para extensão do projeto de controle de alimentos, no valor de US\$ 650 mil (SÃO PAULO, 1991). Com a União Européia (UE), a cidade fechou acordo para participar do Programa URB-AL – Luta Contra a Pobreza Urbana; em outubro de 2002, São Paulo assumiu a coordenadoria da Rede 10, recebendo € 500 mil, com o objetivo de melhorar a qualidade das políticas públicas locais de combate à pobreza urbana (SÃO PAULO, 2004). A UN-HABITAT, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, e o Município de São Paulo assinaram, em 2003, carta de intenções com o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe para realização do Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, ao custo de US\$ 1 milhão (SÃO PAULO, 2004).

O Município de São Paulo e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) celebraram acordo de cooperação técnica para elaboração de estudos e implementação do Observatório Urbano de São Paulo com objetivo de efetuar análises, elaborar propostas e fornecer cooperação técnica aos governos da região em matéria de desenvolvimento econômico e social¹⁰⁰ (SÃO PAULO, 2004). A Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Município de São Paulo celebraram acordo de cooperação envolvendo a Universidade de São Paulo (USP) para desenvolvimento de pesquisa sobre os impactos das políticas públicas sobre a saúde, no valor de US\$ 20 mil (SÃO PAULO, 2004). Em 2007, o Município e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) celebraram acordo de cooperação para implementar o projeto Ambientes Verdes e Saudáveis¹⁰¹.

Foram também assinados acordos para financiamento de projetos com organizações internacionais como o acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 150 milhões, em 1996, para financiamento do Programa de Verticalização e Urbanização de Favela - Prover ou Projeto Cingapura (PRADO, 2008). Com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento do Banco Mundial (BIRD), São Paulo fechou acordo de financiamento do programa de reassentamento de famílias provenientes de favelas em unidades habitacionais verticalizadas (PRADO, 2008). Com o

⁹⁹ Extrato de Protocolo de Intenções, publicação n. 91003, 10 mar. 03.

¹⁰⁰ Extrato de Acordo de Cooperação Técnica, despacho n. 90407, 03 jul. 04.

¹⁰¹ Portaria n. 2, 17 jan. 07, Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, designa diretor para o projeto.

Banco Mundial, o Município fez acordo para o financiamento do Projeto Guarapiranga - Recuperação Urbana e Ambiental no Município de São Paulo, com apoio do Governo do Estado de São Paulo, objetivando a recuperação ambiental das bacias hidrográficas da região metropolitana de São Paulo (PRADO, 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As entidades subnacionais, principalmente a partir dos anos 90, passaram a buscar recursos para o desenvolvimento local no cenário internacional. A evolução da paradiplomacia está inserida num contexto no qual as relações internacionais se tornavam cada vez mais interdependentes e a solução de problemas internos exigiam a cooperação entre os Estados nacionais, estimulando também a cooperação entre os níveis subnacionais de diferentes países.

Considerados atores nas relações internacionais, as entidades subnacionais se tornaram objeto de interesse também para o direito internacional, que cada vez mais cria regras para regular as atividades dessas entidades. Em especial os municípios se destacam na condução da paradiplomacia, atuando no cenário internacional com maior frequência e intensidade que entidades regionais. A importância da atuação internacional dos municípios levantou o questionamento da existência de capacidade jurídica internacional destas entidades, tema que foi estudado neste trabalho.

A abordagem feita consistiu na análise da teoria do direito internacional público que reconhece a determinados estados federados a capacidade de ser titular de direitos e deveres no plano internacional. A partir das considerações teóricas sobre a capacidade jurídica internacional dos estados federados, buscou-se extrair a fundamentação para o reconhecimento dessa capacidade jurídica internacional a certos municípios, uma vez que ambas entidades são subnacionais, dotadas de personalidade de direito interno e autonomia político-administrativa.

A conclusão tirada foi a de que os municípios têm capacidade jurídica internacional desde que exista duas condições fundamentais: competência do município em matéria de relações internacionais e que este município estabeleça relações de fato com membros da comunidade internacional, ensejando o reconhecimento de tal capacidade.

A competência para que o município se relacione com o exterior pode ter diversas naturezas: a mais evidente é aquela disposta nas Constituições nacionais; ela pode também ser regida por regras infraconstitucionais; ou pode vir da autorização do governo central para a realização de atividades externas, de forma tácita, quando não há impedimento ou até mesmo existe incentivo para a atividade internacional dos entes componentes do Estado, ou de forma explícita, como no caso da Convenção de Madri. Nestes casos, a competência para agir no exterior vai até o limite das competências que a entidade tem para agir internamente.

O reconhecimento desta capacidade jurídica internacional pela comunidade internacional, em geral, consiste no estabelecimento de relações formais ou assinatura de acordos com sujeitos de direito internacional, sejam eles Estados, organizações internacionais ou outras entidades subnacionais igualmente possuidoras de competências para agir internacionalmente.

Dadas as especificações acima descritas, buscou-se identificar a capacidade jurídica internacional dos municípios de Barcelona, Buenos Aires e São Paulo. Foi possível verificar que tais cidades possuem algum tipo de competência no direito interno para estabelecer relações externas e o consentimento do governo central para tal. Verificou-se também que essas localidades têm expressivo contato com a comunidade internacional, assinando acordos com entidades subnacionais igualmente autorizadas a fazê-lo, com Estados e com organizações internacionais, que conferem às cidades direitos e deveres no plano internacional.

Os municípios brasileiros possuem competência para fazer acordos internacionais de natureza financeira, conferida pelo art. 52, inc. V, da Constituição. As atividades internacionais dos municípios brasileiros não entram em choque com os artigos 21 e 84 da Constituição, o qual preveem que apenas o Estado brasileiro é responsável pela política externa. Isto porque as atividades subnacionais não interferem na diplomacia e nos assuntos de *high politics*, como guerra e paz, mas tratam apenas de assuntos de *low politics*, dentro do quadro das suas competências internas.

O governo federal, por sua vez, legitima e incentiva outras iniciativas internacionais por meio das agências de cooperação internacional e assessorias federativas, como a AFEPA e a ABC. A ação internacional de São Paulo, especificamente, é legitimada por sua legislação municipal, a qual dispõe na Lei Orgânica que o Município tem competência para estabelecer relações internacionais, e a qual não foi considerada inconstitucional, havendo, portanto, consentimento tácito do governo à atividade internacional do Município.

A comunidade internacional reconhece a capacidade jurídica internacional de São Paulo, uma vez que o município já firmou convênio com diversos Estados, como França, Inglaterra e Japão; com organizações internacionais como BIRD, BID, Banco Mundial, UE, FAO, ONU-Habitat e OMS; e com outras entidades subnacionais como Buenos Aires, regiões francesas e Toronto. Diante desse quadro, podemos reconhecer a capacidade jurídica internacional do Município de São Paulo.

Por fim, conclui-se que é tendência do direito internacional levar em consideração as entidades subnacionais e regular mais intensamente as relações dessas entidades com o

exterior e com o próprio Estado nacional, modificando o seu papel dentro de seus países e com a comunidade internacional. É possível identificar essa tendência pelo surgimento de teorias como o direito local internacional e pelos diversos tratados internacionais que criam regras para as entidades locais como a Agenda 21, a Carta Europeia de Autonomia Local e a Convenção de Madri.

A incorporação das entidades subnacionais nas relações internacionais e nas regras do direito internacional deixa um saldo positivo não apenas para essas entidades, que se beneficiam de caminhos legítimos e legais para buscar o desenvolvimento local, mas também para o sistema internacional que passa a contar com regras para regular a atividade de novos protagonistas, conferindo estabilidade a um sistema no qual os Estados nacionais não mais os únicos atores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERT, Jean-Luc. L'action externe des collectivités infra-étatique. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

ARAÚJO, Luiz Alberto David et al. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

ARGENTINA. Constituição da República, de 24 de agosto de 1994. Disponível em: <www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/gobiernos.php>. Acesso em: 15 jun. 2009.

ARGENTINA. Lei n. 24.309, de 31 de dezembro de 1993^a. Que declara la necesidad de reforma de la Constitución Nacional. Disponível em: <infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=693>. Acesso em: 15 jun. 2009.

ARGENTINA. Lei n. 24.588, de 8 de novembro de 1995. De garantia de los intereses del Estado nacional en la ciudad de Buenos Aires. Disponível em: <infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30444/norma.htm>. Acesso em: 19 jan. 2007.

ARGENTINA. Lei n. 25.552, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: <infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71146/norma.htm>. Acesso em: 19 jan. 2007.

ARGENTINA. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Resolución n. 1.075, de 23 de setembro de 1993^b. Establece mecanismo al que deberán ajustar todo acto, contrato, gestión o negociación de créditos por los que se originen determinadas obligaciones de pago. Disponível em: <infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=28306>. Acesso em: 19 jan. 2007.

BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBERIS, Julio. *Los sujetos del derecho internacional*. Madri: Tecnos, 1984.

BARCELONA. Ajuntament de Barcelona. Disponível em: <w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPl/0,4022,229724149_256848115_2,00.html>. Acesso em 21 jan. 2010.

BARCELONA. Lei n. 1, de 13 de março de 2006. Por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona. Disponível em: <noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/11-2006.html>. Acesso em: 25 jun. 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BÉLGICA. Constituição Federal, de 26 de março de 2005. Disponível em: <www.senate.be/doc/const_fr.html#art167>. Acesso em: 22 out. 2006.

BELTRÁN GARCIA, Susana. *Los acuerdos de las comunidades autónomas españolas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

BELTRÁN GARCIA, Susana. Un marco jurídico internacional para Barcelona. In: *Seminário Internacional. Gestão pública e relações internacionais das cidades*: São Paulo, Buenos Aires e Barcelona. São Paulo: CEDEC, PUC/SP, Programa San Tiago Dantas, 15-17 set. 2008.

BIDEMAN, Rachel. Mudanças Climáticas Globais: assunto para Municípios? *Planeta Sustentável*, 02 jul. 2008. Disponível em: <planetasustentavel.abril.com.br/noticia/sustentabilidade/conteudo_285573.shtml>. Acesso em: 21 ago. 2010.

BLANES SALA, José; SANTOS, Clara Maria Faria. A capacidade dos estados federados para celebrar tratados segundo a doutrina do direito internacional público. In: CASELLA, Paulo B; CELLI JÚNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth; POLIDO, Fabrício. *Direito internacional, humanismo e globalidade*: Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber. São Paulo: Atlas, 2008.

BLANES SALA, José; SANTOS, Clara Maria Faria. O fundamento jurídico para a ação internacional do Município de São Paulo. In: BLANES SALA, José (Org.). *O município e as relações internacionais*: aspectos jurídicos. São Paulo: Educ, 2009a.

BLANES SALA, José; SANTOS, Clara Maria Faria. O reconhecimento dos municípios como sujeitos de direito internacional público. In: BLANES SALA, José (Org.). *O município e as relações internacionais*: aspectos jurídicos. São Paulo: Educ, 2009b.

BLANK, Yishai. Localism in the new global legal order. *Harvard International Law Journal*, Harvard, v. 47, n. 1, 2006a.

BLANK, Yishai. The city and the world. *Columbia Journal of Transnational Law*, Columbia, v. 44, n. 3, 2006b.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo M. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais*. 2001. 195 f. Dissertação (Mestrado) – XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Brasília, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. *1º Encontro Negociações Internacionais Estados e Municípios*. Brasília: Funag, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa, de 5 de dezembro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 22 jan. 2010.

BRASIL. Senado. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Sobre responsabilidade fiscal. Disponível em: <www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=229673>. Acesso em: 9 mar. 2010.

BRASIL. Câmara. Projeto de Emenda à Constituição n. 475, de 3 de novembro de 2005. Para acrescentar parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/353232.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2007.

BRASIL. Senado. Projeto de Lei Complementar n. 98, de 20 de abril de 2006. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77481>. Acesso em: 14 mar. 2010.

BRASIL. Senado. Resolução n. 43, de 2001. Disponível em: <www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195>. Acesso em: 9 mar. 2010.

BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na Constituição*. São Paulo: Livraria de Direito, 1994.

BUENOS AIRES. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de 1 de outubro de 1996. Disponível em: <www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm>. Acesso em: 15 jun. 2009.

BUENOS AIRES. Gobierno de la Ciudad. Disponível em: <www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/documentos.php?menu_id=14814>. Acesso em: 21 jan. 2010.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito de direito internacional. In: ANNONI, Danielle. *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania, democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *PRISMAS*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 48-67, jan/jul. 2007.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, 2006.

CASTRO, José Nilo de. *La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CATALUNHA. Estatuto de Autonomía, de 9 de agosto de 2006. Disponível em: <www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/titol_5.htm#a193>. Acesso em: 20 mai. 2009.

CONSELHO DA EUROPA. Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 21 de maio de 1980. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/106.htm>. Acesso em: 22 out. 2006.

CONSELHO DA EUROPA. Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 9 de novembro de 1995. Disponível em: <conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/159.htm>. Acesso em: 22 out. 2006.

CONSELHO DA EUROPA. Protocole n. 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale de 5 de maio de 1998. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/169.htm>. Acesso em: 10 abr. 2007.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations. Parecer consultivo de 11 de abril de 1949. Disponível em: <www.icj-cij.org/icjwww/icjhome.htm>. Acesso em: 19 ago. 2006.

COULÉE, Frédérique. Collectivités territoriales non-étatiques et champ d'application des traités internationaux. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

CRAEN, Frank L. M. van de. The federated state and its treaty-making power. *Revue Belge de Droit International*, Bruxelas, v. XVII, n. 1, p. 377-424, 1983.

DALLARI, Pedro Bolomoletz de Abreu. Prefácio. In: BLANES SALA, José (Org.). *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ, 2009.

DI MARZO, Luigi. *Component units of federal states and international agreements*. [S.l.]: Sijthoff & Noordhoff, 1980.

DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DOLEZ, Bernard. Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, n. 4, p. 1005-1022, 1996.

DOMINICÉ, Christian. Les collectivités territoriales non-étatiques et la formation du droit international. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (Orgs.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

ESPANHA. Constituição, de 1978. Disponível em: <constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html#t8c2>. Acesso em: 20 mai. 2009.

ESPANHA. Ministerio de Administraciones Públicas de España. Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, de 5 de fevereiro de 2007. Disponível em: <www.uam.es/personal_pdi/economicas/mangoiti/Reforma%20LRBRL.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2009.

ESPANHA. Tribunal Constitucional. Resolução n. 165, de 26 de maio de 1994. Disponível em: <www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0165>. Acesso em: 25 jan. 2010.

FARIAS, Déborah Barros Leal. *Federalismo e relações internacionais*. 2000. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

FELIPE MIGUEL, Beltrán de. Las ciudades y la globalización: tendencias y problemas en el incipiente derecho local internacional. *Provincia*, n. 18, p. 13-57, jul./dez. 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo: Unesp/Vozes; Salvador: Anpur, 2007.

FITZMAURICE, Gerald G. Third Report on the Law of Treaties. *Yearbook of the International Law Commission*, Nova Iorque, 1958, v. II. Disponível em: <untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1958_v2_e.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2006.

FRONZAGLIA, Mauricio Loboda. *Unidades subnacionais e relações internacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo - de 2001 a 2004*. 2005. 232 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FRUG, Gerald E.; BARRON, David J. International local government law. *The Urban Lawyer*, v. 38, n. 1, p. 1-62, 2006.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, Walter Jean; ERGEC, Rusen. Les relations extérieures des États à système constitutionnel régional ou fédéral. *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, p. 297-333, 1986.

GAUTIER, Philippe. La nature juridique des conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'État différent. In: LEJEUNE, Yves. *Le droit des relations transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts: les expériences franco-belge et franco espagnole*. Bruxelles: Bruylant, 2005.

GARCIA SEGURA, Caterina. La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

GAYARD, Nicole Aguilar. Paradiplomacia na cidade de São Paulo: uma análise empírica da inserção internacional do Município. In: VIGEVANI, Tullo (Coord.). *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades*. São Paulo: CEDEC, PUC/SP, UNESP. Segundo Relatório FAPESP, 2007.

GENEYRO, Ruben. Acción internacional de Buenos Aires, importancia y consecuencias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, CEDEC/PUC, n. 80, Ed. Especial, 2006.

GREEN, Fergus. Fragmentation in two dimensions: the ICJ's flawed approach to non-state actors and international legal personality. *Melbourne Journal of International Law*, Melbourne, v. 19, 2008.

JAKOBSEN, Kjeld. A política de relações internacionais do Município de São Paulo de 2001 a 2004. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, CEDEC/PUC, n. 80, Ed. Especial, 2006.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

JOS, Emmanuel. Collectivités territoriales non-étatiques et système juridique international dans le contexte de la mondialisation. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

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

KEINERT, Ruben Cesar. As novas relações internacionais e as esferas subnacionais de governo no Brasil. In: VIGEVANI, Tullo (Coord.). *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. São Paulo: CEDEC/PUC. Relatório Final FAPESP, 2002.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo (Coord.). *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. São Paulo: CEDEC/PUC. Relatório Final FAPESP, 2002.

LAUTERPACHT, Hersch. Report on the Law of Treaties. *Yearbook of the International Law Commission*, Nova Iorque, v. II, 1953. Disponível em: <[untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1953_v2_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1953_v2_e.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2006.

LE FUR, Louis. *État fédéral et confédération d'État*. Paris: Machal et Billard, 1896.

LEJEUNE, Yves. Les compétences internationales des collectivités territoriales: approche comparée. In: MONDOU, Christophe; POTTEAU, Aymeric. *L'action extérieure des collectivités territoriales: bilan et perspectives*. Paris: L'Harmattan, 2008.

LEJEUNE, Yves. *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*. Paris: LGDJ, 1984.

LESSA, José Vicente da Silva. (2002), *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos celebrados por governos não-centrais*. 2002. 122 f. Dissertação (Mestrado) – XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Brasília, 2002.

LISSITZYN, Oliver J. Territorial entities other than independent States in the Law of Treaties. *Recueil des Cours*, Haia, v. 125, n. III, p. 1-91, 1968.

LOPES, Ney. Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre o Projeto de Emenda a Constituição n. 475/2005, 2006. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/388392.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2007.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do MERCOSUL. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. Uma interpretação do conceito de estado subnacional à luz das teorias de Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo (Coord.). *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. São Paulo: CEDEC/PUC. Relatório Final FAPESP, 2002.

MATTOSO, Jorge. Entrevista realizada pelo CEDEC em 15 dez. 2006.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. 1993. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1993.

MEIJKNECHT, Anna. *Towards international personality: the position of minorities and indigenous peoples in international law*. Antwerp: Intersentia, 2001.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, v. I.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MICHELMANN, Hans. J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Claredon Press, 1990.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. 2005. Tese (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA, Jayr Figueiredo de; PIRES, Marcos Cordeiro; SANTOS, Sérgio Antônio (Orgs.). *Economia para administradores*. São Paulo: Saraiva, 2006.

OPESKIN, Brian R. Federal States in the international legal order. *Netherlands International Review*, Bruxelas, v. XLIII, p. 353-386, 1996.

OPPENHEIM, Lassa. *Tratado de derecho internacional publico*. 9. ed. Tradução de Lopez Olivan e Castro-Rial. Barcelona: Bosch, 1961. v. I.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 21*, 3-14 de junho de 1992. Disponível em: <www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_28.shtml>. Acesso em: 26 fev. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, de 26 de junho de 1945. Disponível em: <www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>. Acesso em: 11 mai. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, de 23 de maio de 1969. Disponível em: <untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, de 28 de julho de 1951. Disponível em: <www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>. Acesso em 6 nov. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre Privilégios e Imunidades*, de 13 de fevereiro de 1946. Disponível em: <untreaty.un.org/cod/avl/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa.html>. Acesso em: 23 jun. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Resolução da Assembleia Geral 56/83, de 12 de dezembro de 2001. Disponível em: <untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Draft articles on the Law of Treaties. *Yearbook International Law Commission*, Nova Iorque, 1966, v. II. Disponível em:

<untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_1_1966.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Report of the International Law Commission covering the work of its fourteenth session, 24 abr. - 29 jun. 1962a, v. 2. *Yearbook International Law Commission*, Nova Iorque, 1962, v. II. Disponível em: <[untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1962_v2_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1962_v2_e.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Yearbook of International Law Commission*, 1962b, vol. I. Disponível em: <[untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1962_v2_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1962_v2_e.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Yearbook of International Law Commission*, 1962c, vol. II. Disponível em: <[untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1962_v2_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1962_v2_e.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Yearbook of International Law Commission*, 1965, vol. I. Disponível em: <[untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1965_v1_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1965_v1_e.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Yearbook of International Law Commission*, 1974, vol. I. Disponível em: <[untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1974_v1_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1974_v1_e.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2010.

PAIKIN, Damián. *Los actores sub-nacionales en el escenario regional: La relación entre las provincias argentinas y el Estado Federal en el marco del MERCOSUR*. Palestra ministrada no Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 25 nov. 2008.

PAPISCA, Antônio. El derecho internacional y los derechos humanos como fundamento legal para la participación internacional de los gobiernos locales. In: MURSCH, Arne et al. *Diplomacia de las ciudades*. Haia: VNG Internacional, 2008.

PELLET, Alain. As novas tendências do direito internacional: aspectos “macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Forense, CEDIN, 2004.

PELLET, Alain. Débats: les collectivités territoriales non-étatiques sujets du Droit International? In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002a.

PELLET, Alain. La participation des collectivités territoriales non-étatiques aux organisations internationales: le cas de l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT). In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités*

territoriales non-étatiques dans le système juridique international. Paris: Editions A. Pedone, 2002b.

PEREIRA, Luis Cezar Ramos. *Ensaio sobre a responsabilidade internacional do Estado e suas consequências no direito internacional*. São Paulo: LTr, 2000.

PILOTTI, Massimo. Les unions d'État. *Recueil des Cours*. Haia v. 28, n. IV, 1928.

PONS RAFOLS, Xavier; SAGARRA TRÍAS, Eduard. La acción exterior de la generalitat at en el nuevo estatuto de autonomía de Cataluña. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 12, 2006.

PRADO, Débora Figueiredo B. do. *A inserção da Prefeitura Municipal de São Paulo: gestão Paulo Maluf e Celso Pitta*. 2008.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

QUEBEC. Departamento de Relações Internacionais. Disponível em: <www.mri.gouv.qc.ca>. Acesso em: 21 ago. 2010.

RAMIREZ, Andres. *A nova fronteira humanitária*. 12 mar. 2010. Disponível em: <refunitebrasil.wordpress.com/tag/deslocamentos-forcados>. Acesso em: 6 nov. 2010.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Governos subnacionais no Brasil e a globalização: novos conflitos à vista? In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. *Globalização e soberania*. Curitiba: Juruá Editora, 2004b.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. 2004c. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Relações internacionais federativas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das RI e a ação externa das cidades brasileiras. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

ROSSOLEN, Gustavo Tessari; MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. *As cidades no atual contexto internacional e nos processos de integração regional*. São Paulo: CEDEC/PUC/SP, UNESP/ FGV. Primeiro Relatório FAPESP, 2006.

ROUSSET, Michel. *L'action internationale des collectivités locales*. Paris: L.G.D.J., 1998.

RUZIÉ, David. *Droit international public*. 12. ed. Paris: Dalloz, 1961.

SALMON, Jean. Conclusions. *Revue Belge de Droit International*, Bruxelas, v. XVII, n. 1, p. 505-510, 1983.

SALOMÓN, Mónica; SÁNCHEZ CANO, Javier. El proceso de articulación de las autoridades locales como actores políticos y el sistema de Naciones Unidas. *Agenda ONU*, Barcelona, v. 6, p. 151-190, 2005.

SALVIOLO, Marcelo A. *Provincias y convenios internacionales: una propuesta desde el federalismo de concertación*. Buenos Aires: Nuevohacer, 2005.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia global. *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 1999. Disponível em: <www2.rio.rj.gov.br/iplan/web/smu/mostra_caderno.cfm?CodMateria=24&AnoCaderno=1999&NumCaderno=1>. Acesso em: 18 mai. 2010.

SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Prefeitura de São Paulo. *Balanço da gestão 2001-2004*, dez. 2004.

SÃO PAULO. (Município). Lei Orgânica Municipal, de 4 de abril de 1990. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br/>. Acesso em 14 jun. 2008.

SÃO PAULO (Município). Assessoria de Relações Internacionais. Prefeitura de São Paulo. *Relatório de relações internacionais 1989-1991*, dez. 1991.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura do Município. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: jan. 2009.

SHAW, Malcolm N. *International law*. 6 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SILVA CUNHA; VALE PEREIRA, Maria Assunção do. *Manual de direito internacional público*. Coimbra: Almedina, 1981.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Marcus Rector Toledo. *Mercosul e personalidade jurídica internacional: as relações externas do bloco sub-regional pós-Ouro Preto*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito internacional público*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

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

SOREL, Jean-Marc. La prise em compte des collectivités territoriales non-étatiques par les organisations internationales à vocation universelle. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études: les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Editions A. Pedone, 2002.

SUÍÇA. Constituição, de 18 de abril de 1999. Disponível em: <www.admin.ch/ch/f/rs/101/a56.html>. Acesso em: 2 mai. 2007.

TIBÚRCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto. Imunidade de Jurisdição: o Estado federal e os estados-membros. In: TIBÚRCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). *O direito internacional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TREVAS, Vicente. Os governos locais e regionais nas relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*. Cadernos CEDEC, São Paulo, CEDEC/PUC, n. 80, Ed. Especial, 2006.

VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Publico*. 4. ed. Tradução de Antonio Truyol y Serra. Madri: Aguilar, 1969.

VIGEVANI, Tullo (Coord.). *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/ FGV. Primeiro Relatório FAPESP, 2006a.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, 2006b.

VIGEVANI, Tullo; VANDERLEY, Luiz Eduardo W. Introdução. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

WALDOCK, Humphrey. First Report on the Law of Treaties. *Yearbook International Law Commission*, Nova Iorque, 1962, v. II. Disponível em: <[untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1962_v2_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1962_v2_e.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. São Paulo no contexto da globalização. In: VIGEVANI, Tullo (Coord.). *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/ FGV. Primeiro Relatório FAPESP, 2006.

WOOLCOCK, Stephen. State and non-State actors. In: WOOLCOCK, Stephen. *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Londres: Ashgate, 2003.

WOUTERS, Jan; SMET, Leen de. *The legal position of federal States and their federated entities in international relations: the case of Belgium*. Leuven: Institute for International Law, Working Paper n. 7, jun. 2001. Disponível em: <www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WP/WP07e.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2006.