

**FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E OS
PROJETOS LEGISLATIVOS NA
PARADIPLOMACIA PARA PEQUENOS E MÉDIOS
MUNICÍPIOS: QUANDO O GLOBAL AINDA MORA
LONGE DO LOCAL**

**CONSTITUTIONAL GROUNDS AND LEGISLATIVE
PROJECTS ON PARADIPLOMACY FOR SMALL
AND AVERAGE COUNTIES: WHEN THE GLOBAL
STANDS FAR FROM THE LOCAL**

*José Antônio Pereira*¹
*Cícero Krupp da Luz*²

RESUMO: O cenário internacional atual gera o surgimento de novos atores. Nesta visão surge o enfraquecimento das fronteiras entre Estados Soberanos ocasionado pela globalização e pela abertura dos mercados além dos processos regionais de integração econômica, aliado pela descentralização e regionalização do próprio poder público, acabando por abrir um espaço nas relações internacionais. A perspectiva deste artigo é trazer a afirmação das entidades subnacionais e a ampliação da participação externa dos governos locais que passaram a prospectar importantes matérias, entre elas vinculadas as políticas: social, cultural, ambiental, econômica ampliando, sobretudo, a agenda internacional destes novos atores. Ao fim, é realizada uma

¹ Mestre em Constitucionalismo e Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito do Sul de Minas.

² Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. Professor da Graduação e do Programa de Mestrado em Constitucionalismo e Democracia da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Coordenador do Grupo de Pesquisa CNPq "Paradoxos do Direito Global".

pesquisa empírica em 43 municípios do Sul de Minas para avaliar sua prospecção internacional, potenciais e riscos. Nota-se que as cidades médias e pequenas ainda estão muito distantes do global, tendo pouca ou nenhuma estrutura e conhecimento do tema. Portanto, a contribuição para o conhecimento deste estudo no âmbito local, constitui importante passo para efetivar a regulamentação da atuação dos entes locais nas relações exteriores.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional; Paradiplomacia; Pequenos Municípios; Globalização.

ABSTRACT: The current international scenario generates the emergence of new actors. The weakening of the borders between sovereign States, caused by globalization and the opening of markets beyond regional economic integration processes, coupled with the decentralization and regionalization of public administration itself, eventually opened a space in international relations. The prospect of this work is to bring the claim of supranational entities and the expansion of foreign participation of local governments which are now exploring important issues, including: social, cultural, environmental, expanding the international agenda of these new actors. Finally, empirical research is carried out in 43 municipalities in the South of Minas Gerais to evaluate its international prospects, potentials and risks. It is noted that medium and small cities are still very far from the global outlook, having little or no structure and knowledge of the theme. Therefore, the contribution to the knowledge of this study at the local level, is an important step to enforce the regulation of activities of local entities in foreign affairs.

KEYWORDS: Constitutional Law; Paradiplomacy; Small Municipalities; Globalization.

INTRODUÇÃO

Em 2013, a cidade de São Paulo firmou um acordo com os Estados Unidos da América instituindo um grupo de trabalho que atualmente desenvolve cerca de 30 projetos conjuntos. Nos meses subsequentes, foi negociado e estabelecido acordo similar com o Reino Unido, contemplando a cooperação em educação, comércio e investimento, meio ambiente, administração penitenciária, transparência e combate à corrupção³. No mesmo ano a prefeitura de São Paulo também inovou ao firmar parceria com a ONU – Organização das Nações Unidas – através da assinatura de um memorando de entendimento que busca a criação e ampliação de instrumentos de atuação conjunta com o objetivo de favorecer o intercâmbio de experiências, práticas e políticas públicas nas diferentes áreas de atuação das Nações Unidas no Brasil. São Paulo também mantém acordos de cooperação bilateral com cidades irmãs, participa de redes de cidades e, através da sua Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, é representada em missões técnicas e eventos internacionais⁴.

Essa atividade de entes subestatais, como municípios e governos estaduais, no âmbito internacional, tem sido chamada de paradiplomacia. Entretanto, o crescimento desta participação não foi acompanhado do necessário respaldo jurídico, sendo raras as exceções, e, a inserção internacional dos entes não centrais na política exterior vem sendo levada sob certa informalidade, gerando instabilidade jurídica nestas relações

³ CET Cetem - <http://redeparadiplomacia.com/2014/07/10/paradiplomacia-opportunidades-e-desafios>
Acesso em 13.01.2016

⁴CETEM, Op. Cit. 2016.

internacionais. A participação dos entes não centrais no processo de globalização, principalmente com a criação de blocos regionais, não pode ser mais desprezado, podendo observar um processo irreversível de participação dos governos locais e regionais no cenário internacional.

Dessa forma, a abordagem do papel dos municípios na inserção internacional necessita um olhar especial. A existência de mais de cinco mil e quinhentos municípios no ordenamento jurídico brasileiro, inviabiliza, por enquanto, formas mais rigorosas de fiscalização de atividades paradiplomáticas pelo Ministério das Relações Exteriores. Contudo, deve-se compreender mecanismos que, ao mesmo tempo, limitem, mas não impeçam os municípios de buscarem inserção internacional. O panorama da paradiplomacia é promissor em relação a algumas experiências de cidades e capitais que lideraram um protagonismo e um importante amadurecimento dessa nova forma de pensar a troca e intercâmbios entre as cidades.

Em 2012, quando o IBGE realizou a “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” levantando o perfil das prefeituras, constatou que apenas 113 dos 5.565 municípios pesquisados mantinham estrutura específica para cooperação internacional. A pesquisa admitiu como “estrutura específica” desde secretarias com orçamento próprio até servidores responsáveis pela área, que acumulam “o tema com outras atividades”, caracterização que dificulta a visualização de um mapeamento fidedigno da situação não por conta dos dados disponibilizados.

E por que isso ocorre? A atuação dos entes subnacionais leva em conta a máxima “pensar globalmente, agir localmente”. Para os gestores locais isso significa investir nas vantagens competitivas do seu município ou estado, desenvolvendo ações

internas que auxiliem a inserção da economia local nos fluxos globais de investimento – ações estas que não podem mais ficar restritas ao campo fiscal, devendo se estender para as áreas da educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento científico e infraestrutura. Assim como São Paulo, o Rio Grande do Sul demonstrou como os entes subnacionais podem desempenhar com capacidade e habilidade suas funções no âmbito externo, aproveitando a abertura existente para alcançar expressão internacional. E o governo brasileiro, em reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelos órgãos de assessoramento internacional dos estados e municípios, buscou se adequar à essa realidade, criando escritórios regionais de representação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e estabelecendo assessorias de assuntos federativos do Itamaraty e da Presidência que têm como objetivo realizar a interlocução entre o governo federal e os governos locais.⁵

Entretanto, enquanto a maior cidade do país e alguns estados federativos mantêm estrutura e performances reiteradas em torno da paradiplomacia, restam certos questionamentos em torno da constitucionalidade dessa atuação, da existência de experiências brasileiras, e em especial, da realidade de cidades médias e pequenas para tal atividade. Assim, esse serão os objetivos do presente artigo, a serem respondidos com uma pesquisa que inclui revisão de literatura quanto à constitucionalidade e experiências brasileiras, mas também contam com uma pesquisa empírica de uma amostra de casos do Sul de Minas Gerais. Para este último item, a metodologia aplicada na pesquisa teve como escopo a seleção de 43 cidades do Sul de Minas Gerais

⁵Cetem - <http://redeparadiplomacia.com/2014/07/10/paradiplomacia-opportunidades-e-desafios/acesso> em 13.01.2016

escolhidas conforme quantidade de habitantes e potencial internacional nas áreas ou em atividades de: Turismo, tecnologia, mineração, agropecuária, em especial, o café.

Assim, serão buscadas as oportunidades e potencialidades da paradiplomacia aos governos locais em assumirem o papel de vincular o local com o global, ao passo que a linha que separa assuntos internacionais e domésticos tem se tornado cada vez mais tênue e o atual momento de projeção internacional da globalização.

2. A RESTRITA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL INTERNACIONAL DA PARADIPLOMACIA E AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO: UMA PROBLEMÁTICA FEDERATIVA

O exercício da paradiplomacia reflete as motivações e estruturas de oportunidade de cada local em função de sua realidade. O seu conceito geral está vinculado com a possibilidade de entes subnacionais (Estados, províncias, regiões e cidades) elaborarem uma política externa própria, atuando nas relações internacionais, com ou sem auxílio do poder central.⁶ Não é possível desvincular paradiplomacia com as experiências recentes da globalização, que, apesar da promessa neoliberal de crescimento econômico, a, concentração de renda, o desemprego, o trabalho informal e a pobreza demandam de assistência social e políticas públicas, ao passo que os recursos

⁶ BRIGAGÃO, Carlos. RELAÇÕES INTERNACIONAIS FEDERATIVAS DO BRASIL: Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2005.

designados para assegurá-los são diminuídos em função de mecanismos políticos que constitucionalmente estabelecem a desigualdade social nos países em desenvolvimento.⁷ O Brasil é um exemplo disto, vez que a federação brasileira é um arranjo complexo que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferenças forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.⁸

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

Esse arranjo constitucional de estados, municípios vem suas responsabilidades atreladas a uma tributação fiscal, que, além de não promover a cooperação entre os entes federados, dissemina ainda mais a desigualdade de desenvolvimento e atração de investimento do setor privado. Embora a lei de responsabilidade fiscal busque ordenar o comportamento fiscal do governo em sistema federativo, é grande a complexidade a arrecadação e distribuição de verbas no Brasil. A guerra fiscal torna-se um meio de captação de investimentos para os atores

⁷ JAKOBSEN, Kjeld. MUNICIPIOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. POLITICA EXTERNA, v.13, n.o 2, 2004.

⁸ ALMEIDA, Maria Herminia de. RECENTRALIZANDO A FEDERAÇÃO. Revista de Sociologia e Política, n.24, 2005.

subnacionais, que é em, muitos casos, por meio da isenção ou redução de impostos que empresas transnacionais transferem seus parques tecnológicos para regiões que as abriguem conforme seus interesses econômicos, o que supostamente alavancaria a economia da região em questão.⁹

A paradiplomacia brasileira surge como uma alternativa de compensação de atribuições, que em muitos casos não condizem com as realidades locais nem colaboram para sua promoção no âmbito internacional. Esse novo mecanismo de captação de recursos na esfera subnacional, seja por meio do setor privado, seja pelas redes de cidades, responde diretamente aos interesses dos Estados e Municípios. Desse modo as leis nacionais estipularão se esses entes terão ou não liberdade de exercer essa atuação para além das fronteiras nacionais, devendo sempre ser analisado o caso concreto. Na França, há limites explícitos na atuação dos municípios, pois qualquer tipo de acordo deve ser autorizado pelo governo central. Já no Canadá, as províncias podem firmar qualquer tipo de acordo internacional, todavia, o governo central não reconhece como tratados efetivamente. Já no caso da Bélgica, desde que possua relações diplomáticas com o Estado em questão, há uma permissão quase irrestrita das regiões, podendo estabelecer tratados e acordos com qualquer outro Estado¹⁰.

Na realidade brasileira, e, observando o federalismo atual tem-se que a atuação paradiplomática por meio do Protocolo de Cooperação Regional e Fronteiriça, passa a aceitar a participação e a autonomia dos governos estaduais e municipais no cenário internacional. O que se pode avaliar neste instante da pesquisa e

⁹ ABREU, Marcel; QUERUBIN, Poema. A CIDADE DE SÃO PAULO E O PARADOXO DA PARADIPLOMACIA. Editora Desatino: São Paulo, 2009. Pag. 156.

¹⁰ ABREU, Marcela; QUERUBIN, Poema. Op. Cit. 2009. pag. 157

observando o cenário atual em que os estados e municípios brasileiros encontram-se inseridos traz essa necessidade de captação de recursos no exterior para suprir carências nacionais cada vez mais frequentes. Uma das mais importantes saídas é a atuação paradiplomática, buscando a realização de projetos que solucionem problemas regionais específicos por meio de cooperação bilateral, multilateral em relações internacionais.¹¹

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

Na ausência de uma lei federal que confira as unidades federadas brasileiras a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de serem acatados por uma corte de justiça. Tais atos não poderiam ser percebidos por seus signatários como instrumentos jurídicos formais, capazes de gerar direitos e obrigações. Ainda que publicados eventualmente em Diário Oficial estadual, tais acordos não teriam por fim agregar-se ao ordenamento jurídico

¹¹ FERREIRA, João S.W. SÃO PAULO: O MITO DA CIDADE GLOBAL. 2003. F. 336 f.tese (Doutorado em Estruturas ambientais Urbanas) Universidade de São Paulo, 2003.

estadual ou municipal. Constituiu, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política. O termo acordo, deslocado do contexto jurídico formal normativo, encontra-se com sua acepção mais ampla de entendimento, compromisso moral, ou pacto de cavalheiros. A necessidade de autorização federal mediante plenos poderes, ou de aprovação da Assembleia legislativa, ainda que fossem algum tipo de participação das Assembleias Estaduais, não chegaria a ser notada senão pela expressão de “excesso de formalismo” facilmente assimilável ao comportamento de uma tecnoburocracia estatal centralizadora¹².

As operações financeiras eventualmente postuladas pela municipalidade estão sob a égide do artigo 52, V da Constituição Federal, e, pelo fato de serem efetivadas por entes de diferentes nacionalidades, ou, mesmo, por intermédio de operações financeiras com Instituições Estrangeiras, o legislador pátrio determinou na exegese da Constituição a autorização do Senado Federal.

A Constituição brasileira de 1988, inovando em relação as Cartas anteriores, estabeleceu competir privativamente ao Senado Federal “autorizar operações externas de natureza financeira” de interesse da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Em outras palavras, o dispositivo em apreço tem área de abrangência específica de natureza dúplice, podendo dizer respeito tanto aos contratos administrativos internacionais, assinados diretamente pelos municípios (sempre que o credor for empresa), como também os acordos celebrados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional, que tem como ponto de partida o envio da carta de intenções a este organismo Internacional, culminando com a autorização

¹²LESSA, José Vicente da Silva. A PARADIPLOMACIA E OS ASPECTOS LEGAIS DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS CELEBRADOS POR GOVERNOS NÃO CENTRAIS. Brasília: MRE, 2002. P. 84 (XVII, Curso de Altos Estudos).

relativa ao um *stand-by arrangement* (chamado no Brasil de acordo de crédito contingente)¹³.

Da análise do citado dispositivo da Constituição podem ser diferenciados por duas modalidades de acordos: os firmados pelo Brasil com Banco e consórcios estrangeiros. E como segunda modalidade os empreendidos pelo Brasil com o FMI ou outra organização internacional congênera. Pelo fato do FMI ser uma agência internacional da ONU, com personalidade jurídica internacional e com capacidade, portanto, para concluir tratados com seus estados membros (capacidade inexistente no caso de bancos privados estrangeiros, credores do Brasil)¹⁴.

A competência efetiva portanto para autorizar operações externas de natureza financeira é do Senado Federal, por força da própria Constituição, sejam por interesses da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios. O inciso V (e também o inciso VIII) do artigo 52 da Constituição de 1988 se aplica em ambos os casos, sejam em relação aos credores privados estrangeiros, sejam como FMI, ou seja, sempre que se tratar assuntos financeiros internacionais envolvendo qualquer dos entes da federação¹⁵. O sentido prático de se adotar este filtro é justamente possibilitar ao parlamento a possibilidade de avaliar o grau de endividamento dos entes, evitando posteriormente colapsos em suas contas.

¹³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do artigo 52, V Constituição Brasileira a luz do Direito Internacional. In SILVA, Roberto Luis. O Brasil e os acordos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas a Luz dos acordos com o FMI, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 95-130.

¹⁴ MELLO, Celso D. de Albuquerque. Direito Constitucional Internacional: uma introdução, 2ª Ed. Re. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, pag. 321.

¹⁵ HULCK, Hermes Marcelo. Contratos com o Estado: aspectos do direito internacional. São Paulo: Aquarela, 1989, p. 172.

A doutrina entende que ao se referir as “operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios”, a Constituição no artigo 52, V, pretende englobar na exigência da submissão prévia de tais operações ao Senado Federal, os entes da administração indireta ou descentralizada de todas as entidades da federação¹⁶.

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

Não trataria, portanto, de um relacionamento entre entidades soberanas, mas entre unidades administrativas do mesmo nível. Neste sentido, tem-se que tais “convênios internacionais” muito se assemelhariam ao Direito Administrativo. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho¹⁷, conceitua o instituto no seu ramo de estudo como sendo “ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público. Tais convênios administrativos possuem como elemento fundamental a cooperação, haja vista que os celebrantes não são opostos, pelo contrário, são paralelos e comuns. Dessa forma,

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição brasileira de 1988, v.1, 2ª Ed. Atual. E reformulada. São Paulo: Saraiva, 1997, pag. 313.

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 17 ed. Revista e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. P. 196.

uma comparação entre dois institutos poderia dar mais suporte e legitimidade aos convênios internacionais.

Não se pode dispor das possibilidades que se inclua este tema em um instrumento normativo destinado a regulamentar a celebração de tratados no ordenamento jurídico brasileiro, tal como proposto, esta justamente na necessidade de dotar o relacionamento externo das unidades federadas de segurança jurídica suficiente a respaldar os compromissos assumidos, potencializando-se os benefícios que o relacionamento externo da sociedade brasileira possa proporcionar. Por isso, ressalta-se que havendo a exigência do Ministério das Relações Exteriores em aprovar essas negociações poderá assegurar que os convênios celebrados pelas unidades subnacionais não poderão ser incompatíveis com o ordenamento jurídico pátrio, nem em desfavor com a política externa brasileira. Neste sentido, há que se ressaltar que não sendo possível, ainda, qualificar as unidades federadas como sujeito de direito Público Internacional, os convênios por elas firmados com unidades estrangeiras não pertencerão ao ordenamento jurídico internacional não podendo obrigá-las ou ao Estado brasileiro no plano internacional.

Assim sendo, e, de acordo com reflexão de Álvaro Chagas Castelo Branco¹⁸, aduz que as disposições contidas no parágrafo 1º e segundo do artigo 12 do instrumento jurídico a ser proposto, define de forma clara quais seriam as esferas jurídicas dos convênios firmados no plano da paradiplomacia: a lei estadual ou municipal da unidade federada correspondente. Uma vez determinada a competência legal dessa unidade sobre o tema conveniado e sua adequação à lei federal e aos objetivos das

¹⁸ BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. Op cit. 2011, pagina 111.

políticas externas brasileiras, sendo a unidade federada que celebrar acordos e ou convênios internacionais com o governos subnacionais deve incorporar esse compromisso a sua ordem jurídica local.

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

Ao tratar do referido controle de constitucionalidade, ressalta que a falta de capacidade do município brasileiro de impugnar suas próprias leis por lesão à Constituição Federal é uma omissão derivada de imperativos práticos, uma vez que jamais haveria possibilidade do Supremo Tribunal Federal, com todas as suas incumbências, apreciar ações desta natureza envolvendo a enormidade de municípios já citada. Destaca ainda que embora trate de uma regulamentação de atividade paradiplomática em nível infraconstitucional, já restou demonstrado que em ordenamento jurídico alienígena, como a federação Russa, a possibilidade dos entes não centrais nas relações exteriores foi materializada através de uma legislação infraconstitucional¹⁹.

¹⁹BASTOS, Celso Ribeiro. COMENTARIOS A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. São Paulo: saraiva, 1995. V, p.512.

O que se depreende até este instante é que a forma mais adequada e condizente nestas relações internacionais com os municípios é formalizar proposta legislativa que acolha essas variáveis suscitadas. Das experiências legislativas no tocante a esta formalização traz-se os preceitos do projeto de lei do Senado n. 98, que, segundo a pesquisa realizada foi o projeto que mais chegou próximo das tendências do cenário da paradiplomacia. É importante nesta pesquisa trazer algumas experiências neste momento do cronograma legislativo deste projeto de lei que acolheria as pretensões dos entes não centrais. Portanto, além da proposta legislativa acima colacionada, com o objetivo de institucionalizar de forma definitiva as ações internacionais dos municípios no país, abrindo novos nichos de oportunidade para o desenvolvimento econômico e social da federação.

Nessa experiência o Deputado Federal André Costa, a época apresentou ao Congresso Nacional a proposta de emenda a Constituição (PEC) 475/05, a chamada PEC da Paradiplomacia, o que acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal, para permitir que Estados Federados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com estes subnacionais estrangeiros²⁰. A proposta visava acrescentar o parágrafo 2º ao artigo 23 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Os Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros,

²⁰Apesar de todo esforço do parlamentar no dia 18.04.2006, em sede da Comissão de Constituição, Justiça e cidadania da Câmara dos Deputados, parecer do Relator Ney Lopes (PFL/RN) opinou pela inadmissibilidade da proposta.

mediante previa autorização da União, observado o art. 49 e na forma da lei.

A proposta não foi acolhida, nos termos do voto do relator, que, alegando a promoção a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal no artigo 18 da Constituição da República, assim deixou consignado:

176

A sugestão de emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos acima citados não podem hoje celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras, e não podem exatamente porque faltaria a devida menção ao texto constitucional. **DISCORDO, Nada há no texto constitucional que impeça que Estados, Municípios, Distrito Federal de celebrar atos internacionais** (com pessoas físicas ou jurídicas) públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc..) a liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos como o artigo 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites: a) em caso onde o legislador deliberou restringir (artigo 52, V); b) o próprio conjunto de competência atribuída aos entes estatais pela Constituição Federal. Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais. De resto, certamente não caberia aos Estados, celebrar, por exemplo atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda. Vemos portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência. É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional. Estados, Municípios, Distrito Federal podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações não governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (O país, a província, o Departamento, o condado etc...). Para a prática de tais atos, os entes estatais não

precisam de autorização da União como sugerido na Proposta. Autorizar, neste caso, é exceder o poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado Federal para operações financeiras, já indicada)²¹ (grifo nosso).

No Brasil, os Estados membros, o Distrito Federal e os municípios podem celebrar tratados de financiamento, desde que tenham o aval do Senado Federal. As operações financeiras eventualmente postuladas pela municipalidade estão sob a égide do artigo 52, V da Constituição Federal, e, pelo fato de serem efetivadas por entes de diferentes nacionalidades, ou, mesmo, por intermédio de operações financeiras com Instituições Estrangeiras, o legislador pátrio determinou na exegese da Constituição a autorização do Senado Federal.

A Constituição brasileira de 1988, inovando em relação as Cartas anteriores, estabeleceu competir privativamente ao Senado Federal “autorizar operações externas de natureza financeira” de interesse da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Em outras palavras, o dispositivo em apreço tem área de abrangência específica de natureza dúplice, podendo dizer respeito tanto aos contratos administrativos internacionais, assinados diretamente pelos municípios (sempre que o credor for empresa), como também os acordos celebrados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional, que tem como ponto de partida o envio da carta de intenções a este organismo Internacional, culminando com a autorização relativa ao um *stand-by arrangement* (chamado no Brasil de acordo de crédito contingente)²².

²¹BRASIL. Constituição (1988). Projeto de Emenda à Constituição 475, de 2005. Brasília. CCI. 2006. Disponível em <<http://WWW.camara.gov.br/sileg/integras/388392.htm>> acesso em 11 de janeiro de 2016.

²² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do artigo 52, V Constituição Brasileira a luz do Direito Internacional. In

Da análise do citado dispositivo da Constituição podem ser diferenciados por duas modalidades de acordos: os firmados pelo Brasil com Banco e consórcios estrangeiros. E como segunda modalidade os empreendidos pelo Brasil com o FMI ou outra organização internacional congênere. Isso justifica pelo fato do FMI ser uma agência internacional da ONU, com personalidade jurídica internacional e com capacidade, sobretudo, para concluir tratados com seus estados membros (capacidade inexistente no caso de bancos privados estrangeiros, credores do Brasil)²³.

A competência efetiva portanto para autorizar operações externas de natureza financeira é do Senado Federal, por força da própria Constituição, sejam por interesses da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios. O inciso V (e também o inciso VIII) do artigo 52 da Constituição de 1988 se aplica em ambos os casos, sejam em relação aos credores privados estrangeiros, sejam como FMI, ou seja, sempre que se tratar assuntos financeiros internacionais envolvendo qualquer dos entes da federação²⁴. O sentido prático de se adotar este filtro é justamente possibilitar ao parlamento a possibilidade de avaliar o grau de endividamento dos entes, evitando posteriormente colapsos em suas contas.

A doutrina entende que ao se referir as “operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios”, a Constituição no artigo 52, V, pretende englobar na exigência da submissão prévia de tais operações ao Senado Federal, os entes da administração indireta ou

SILVA, Roberto Luis. O Brasil e os acordos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas a Luz dos acordos com o FMI, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 95-130.

²³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. Direito Constitucional Internacional: uma introdução, 2ª Ed. Re. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, pag. 321.

²⁴ HULCK, Hermes Marcelo. Contratos com o Estado: aspectos do direito internacional. São Paulo: Aquarela, 1989, p. 172.

descentralizada de todas as entidades da federação²⁵. Porém, tem-se que ressaltar que tais acordos de cunho financeiro, embora possam ser celebrados e revestidos de certa técnica de tratados, não poderiam ser interpretados e entendidos como tal pela falta de identidade jurídica dos institutos. A posição firmada por Álvaro Chagas Castelo Branco²⁶ é clara no sentido de que restou meridianamente claro que a Constituição Federal concentrou no ente central brasileiro toda a condução das relações externas do país.

Ao contrário do que restou registrado no parecer, no atual ordenamento jurídico brasileiro não existem competências definidas e nem reconhecimento legal para as ações internacionais de estados federados e municípios. O que buscou com esta proposta de EC nada mais foi do que autorizar expressamente, essas atividades no âmbito do pacto federativo, com permissão às unidades federadas brasileiras de celebrarem convênios e acordos internacionais.

Destaca ainda o autor que a proposta da alteração constitucional teve o cuidado, inclusive, de expressar a preocupação de que esta nova política externa deveria ser conduzida em estreita coordenação com a União, provavelmente com atribuições a cargo do Ministério das Relações Exteriores, ao considerar que caberia ao ente central a condução dos interesses nacionais ou globais no cenário internacional, formular e implementar a política externa do país, restaria aos demais entes federados subnacionais o desenvolvimento das iniciativas externas pontuais (nas áreas: saúde, educação, promoção cultural

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição brasileira de 1988, v.1, 2ª Ed. Atual. E reformulada. São Paulo: Saraiva, 1997, pag. 313.

²⁶ BRANCO, Alvaro Chagas Castelo. 2011 Op. Cit. Pag. 114

e científica, proteção ao meio ambiente, habitação, saneamento e combate a pobreza), sendo estas matérias precípuas de atuação profissional.

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

Os argumentos do autor são plausíveis, mas, o fundamento Constitucional utilizado pelo Deputado Ney Lopes no seu parecer acolhe a exegese dos artigos 18 c/c 30 e 52, V da Constituição Federal. Nota-se que estes artigos são de aplicação imediata, não havendo no seu conteúdo teleológico nenhuma menção programática, e, ao menos que necessitaria do lastro de lei federal que visasse regulamentar os fundamentos Constitucionais ora mencionados. A forma como o autor Álvaro Castelo Branco traz sua reflexão descreve que o Município tem sua autonomia como ente federado totalmente limitado a órbita do ente central. Não parece ser esta a influência que o legislador originário quis demonstrar quando descreveu de forma clara no artigo 18 da Constituição Federal a autonomia dos entes: Estado, Municípios e Distrito Federal.

Essas posições encontram várias correntes, sendo, também importante trazer nesta pesquisa a posição de José Vicente da

Silva Lessa²⁷, que traz no seu entendimento que a possibilidade de delegar capacidade de firmar atos internacionais às unidades federadas, mediante eventual emenda constitucional, poderia trazer dificuldades doutrinárias intransponíveis. Nessa mesma linha de ideia, Tatiana Prazeres²⁸ argumenta que sendo a Federação um núcleo material irredutível da Constituição Federal e uma que a atuação externa do Estado é um dos principais elementos que caracteriza a federação, ação paradiplomática “estaria solapando as bases do federalismo e instituindo ainda que sub-repticiamente a confederação”.

Nessa visão, ambos autores ora citados entendem que um projeto de Emenda Constitucional que propusesse a extensão aos estados da capacidade de celebrar tratados, conspiraria contra a forma federativa do Estado brasileiro, e, não poderia sequer ser objeto de deliberação, haja vista o estabelecido no artigo 60 parágrafo 4º, inciso I da Constituição da República. Fazendo um cotejo do posicionamento dos dois autores citados e levando em consideração o que depreende o posicionamento de do autor Álvaro Chagas Castelo Branco²⁹ chega-se a conclusão que os posicionamentos ora depreendidos devem ser entendidos com ressalvas, sob pena de transformar-se num equívoco. Pode-se entender que, a proposta da Emenda Constitucional com esse conteúdo ao invés de ser tendente a enfraquecer a federação brasileira, voltar-se-á a fortalecê-la, na medida em que fortaleceria a atuação dos governos não centrais voltadas às

²⁷LESSA, José Vicente da Silva. A PARADIPLOMACIA E OS ASPECTOS LEGAIS DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS CELEBRADOS POR GOVERNOS NÃO CENTRAIS. Brasília: MRE, 2002. P.99 (XVII Curso de Altos Estudos).

²⁸PRAZERES, Tatiana Lacerda. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo. São José. 2000. P. 105. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São José.

²⁹BRANCO, Alvaro Chagas Castelo. Op cit. 2011, p.116.

políticas locais e regionais dirigidas à realização da competência material comum estabelecida pela própria Constituição da República. Além disso, poderia compreender que tal questão normativa estaria em completa consonância com o ente central, o que democratiza e fortalece a expansão do poder ascendente.

Identifica-se, portanto, que a falta de institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, não inibe, por completo, a atuação internacional dos entes subnacionais. O autor José Vicente da Silva Lessa³⁰ destaca que há exemplos de iniciativa estadual plenamente amparada pelos requisitos constitucionais para a celebração de tratados. O autor menciona, além do protocolo 23 (regional fronteiriço), do Programa de Integração Econômica entre Brasil e Argentina. Esse instrumento citado visava o desenvolvimento de projetos tecnológicos. O Governo Federal conferiu ao Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da sua Secretaria de Ciência e Tecnologia a coordenação brasileira do ajuste, enquanto que o Governo Argentino conferia a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência a mesma capacidade.

3. PARADIPLOMACIA NO BRASIL E EXPERIÊNCIAS NO EXTERIOR

Os exemplos demonstrados nesta pesquisa têm o condão de demonstrar que a atuação externa dos entes subnacionais pode se desenvolver dentro de um marco Constitucional e conformar instrumentos normativos efetivos, mediante a celebração de atos entre pessoas de Direito Público Internacional, legalmente

³⁰ LESSA, José Vicente da Silva. Op. Cit. 2002.

habilitadas para tanto. De forma que mesmo sem uma formalização efetiva de paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, ainda assim podem as Unidades Federadas concluir entendimentos formais com unidades ou governos estrangeiros. Ainda neste aspecto jurídico pode-se aferir que a participação dos entes não centrais no processo de globalização, sobretudo, quando se destaca a criação dos blocos regionais, não pode ser desprezada, levando a conclusão de que a participação dos governos locais e regionais no cenário internacional é condição irreversível.

No México³¹ pode-se perceber que vários autores creditam na possibilidade de celebrar atos internacionais por entes subnacionais naquilo que entende como “tratado marco”. Tais tratados, subscritos por órgãos centrais dos entes não centrais e cujo conteúdo dizem respeito às mais diversas matérias, outorgam proteção normativa aos atos posteriormente celebrados pelas entidades subnacionais, tendo por baixo a garantia dos Estados-parte. Outras Constituições excluem totalmente qualquer possibilidade de celebração de atos internacionais por parte dos entes federados, como é o caso da Venezuela. Outras como as da Suíça, Argentina e da extinta União Soviética, reconhecem expressamente o *jus tractuum* das entidades infraestatais. Ao tratar da possibilidade de entes não-centrais firmarem acordos internacionais no ordenamento pátrio, temos que:

O direito interno (Constituição) pode dar aos estados federados este direito, como ocorre na Suíça, na Alemanha e na Rússia. O governo federal no Brasil não será responsável se um estado membro da federação concluir um acordo sem ter ouvido o

³¹ BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. Op. Cit. 2011.

Poder Executivo Federal e nem seja aprovado pelo Senado. Os estados da federação norte-americana também podem concluir acordos, pelo menos é o que estabelece a Constituição, mas, na prática jamais o fizeram para não violar. *Treaty-making Power* do governo federal³².

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

No Brasil, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios podem celebrar tratados de financiamento, desde que tenham aval do Senado Federal. Deve-se salientar que isso não ocorre em todos os Estados Federados, pois a lei federal Alemã concede a suas unidades uma capacidade contratual bem resumida em termos de relações internacionais, enquanto no EUA, por exemplo, há uma série de restrições constitucionais aos poderes dos Estados-membros³³.

A pesquisa proposta tem função de levantar questões e cotejar o posicionamento doutrinário a cerca do tema, por isto, nada obstante o entendimento acima disposto e defendido tem-se que tais acordos de cunho financeiro, embora possam ser celebrados e revestidos de técnicas de tratados, não poderiam ser interpretados e entendidos como tal, sobretudo, por lhes faltarem a identidade jurídica dos institutos.

³² MELO, Celso Albuquerque. Op. Cit. 2001,v. 1, p.203

³³SILVA, Roberto Luiz. DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO. 2.a Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p. 46.

O que se denota destas posições, notadamente, em relação aos Tratados é que todo modelo de celebração de tratados, tendo por base a capacidade exclusiva dos entes dotados de personalidade jurídica internacional (Estados Soberanos, e Organizações internacionais), foi desenvolvido a partir de um modelo de federalismo assimétrico e tradicional, com concentração de vários poderes e prerrogativas nas mãos de um ente central, principalmente sob o aspecto da globalização.

Nesse sentido, a palavra globalização é relativamente recente no vocabulário econômico, jurídico e político, e, a despeito disso este termo certamente não era reconhecido com um conceito significativo, independentemente do seu difuso e intermitente uso. Inclusive, já acolhendo esse modelo já se discute a criação do desenvolvimento de uma espécie de Direito Internacional Regional, voltado precipuamente para atingimento dos interesses de entes não centrais em diversos setores, sem a necessidade direta e às vezes burocrática de um ente central na conclusão dos negócios.³⁴

O que se concluí nesta primeira visão de potencialidades dos Municípios em firmarem relações internacionais é que antes de adentrar nos aspectos práticos, dever-se-ia demonstrar o respaldo jurídico destas relações, para iniciar uma reflexão dos aspectos positivos da atuação dos governos subnacionais no cenário internacional e suas efetivas potencialidades. A ação internacional dos governos subnacionais deixou de ser vista como um fenômeno exótico, menor ou marginal para se transformar num tema de interesse de acadêmicos. Diante disso, deve-se atentar para o potencial ativismo dos entes subnacionais

³⁴ ROBERTSON, Roland. GLOBALIZAÇÃO: teoria social e cultural global. Petropolis: Vozes, 2000. P. 23.

no cenário internacional e, em particular, no sul Americano, articulando esse movimento com as prioridades da política externa do país, no esforço inclusive de consolidar o MERCOSUL e viabilizar maior integração de parcerias, ampliando com isto, a participação dos governos subnacionais nas diversas escalas do processo de integração regional³⁵.

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

Nessa experiência, pode-se trazer o exemplo de municípios que se destacam pelo forte potencial de integração que é o fórum binacional de Prefeitos Lindeiros do lago de Itaipu Brasil-Paraguai, que reúne os municípios das margens do lado construído para a Usina, um símbolo de integração sul-americana, motivado em grande medida pelos municípios brasileiros e organizada no Conselho de Desenvolvimento destes municípios³⁶.

³⁵ KLEIMAN, Alberto. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA COMO POLITICA DE ESTADO. Cidades e Relações internacionais. São Paulo: Editora Desatino, 2009.

³⁶ O conselho de desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao lago de Itaipu foi fundado em março de 1990. Entre outras vantagens, seu nível de organização e governança também possibilita uma série de ações e iniciativas conjuntas para o desenvolvimento da região do lado brasileiro. A resolução

A aplicação desse fenômeno da paradiplomacia, conforme é possível observar, traz oportunidades de integrações, buscando ainda reunião forças políticas regionais visando mitigar dificuldades em comum apresentadas pelos subnacionais. Nesse aspecto, a necessidade de articulação entre os entes da federação brasileira sobre os temas internacionais, no sentido de se aperfeiçoar as iniciativas e garantir a segurança jurídica para os estados e municípios de suas atividades nessa seara, ao mesmo tempo, o amadurecimento das questões no seio do governo federal e uma ação concreta do Estado brasileiro para que as ações pontuais, inconstantes e fragmentadas deem lugar a uma política de Estado que compreenda seu papel estratégico, e, crie condições para que os governos subnacionais continuem atuando na esfera internacional no intuito de fortalecer a federação e sua política externa.³⁷

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

90/00, criava a Remi. Este ato inscrevia-se no processo de reestruturação dos órgãos dependentes do cmc e da Comissão de Comercio exterior do MERCOSUL” assumida pelo conselho do Mercado Comum em sua decisão 59/00, em 14 de dezembro de 2000, Florianópolis.

³⁷KLEIMAN, Alberto. Op. Cit. 2011.

O crescimento dessa participação não tem sido acompanhado³⁸ do respectivo respaldo jurídico. De fato, salvo exceções, a inserção municipal internacional dos entes não centrais na política exterior vem sendo levada a cabo sob uma aparente ilegalidade, haja vista a falta de uma previsão normativa para tanto, o que gera uma inegável insegurança jurídica. Pode-se afirmar que apenas os Estados soberanos e as organizações internacionais são consideradas pessoas jurídicas no Direito das Relações Internacionais, sem se olvidar a incipiente doutrina que nega exclusivamente dessas duas entidades no cenário internacional.

4. A PARADIPLOMACIA NAS CIDADES DO SUL DE MINAS GERAIS

A fim de contribuir para a cartografia da paradiplomacia brasileira, foram realizadas entrevistas em 43 cidades do sul de Minas Gerais³⁹ escolhidas conforme quantidade de habitantes e eventuais pretensões vinculadas a relação exterior nas áreas ou em atividades na qual seu perfil se adequasse, seja estes nas áreas de: Turismo, tecnologia, mineração, agropecuária. Nota-se que das 43 entrevistas efetivadas, 15 Prefeituras se dispuseram a responder o questionário e 28 não responderam por várias questões, entre elas desconhecimento do tema paradiplomacia,

³⁸BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. Op. Cit. 2011.

³⁹ Essa pesquisa empírica, assim como os debates são frutos da dissertação intitulada “Potencialidades e riscos da paradiplomacia: um estudo da legitimidade constitucional dos municípios” por José Antônio Pereira (autor) como exigência para a aprovação no Curso de Mestrado em Constitucionalismo e Democracia, em 2016, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas, tendo como orientador Cícero Krupp da Luz (coautor). A pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética - Univás - Universidade do Vale do Sapucaí, pelo parecer número 1.457.170 em 08/12/2015.

logo, se pode concluir num contexto inicial que 65,1 % desconhecem do assunto e não se interessam em implantá-lo e 34,9% viram com interesse o projeto, e, sinalizaram a pré-disposição de viabilizar o assunto.

Todas as entrevistas foram realizadas por telefone, visto que devido a distância e a logística seria impossível a sua efetivação pessoal, todavia, destaca-se que todos os contatos foram realizados e aferidas as perguntas com os responsáveis pelos setores vinculados ao Gabinete dos Prefeitos Municipais. Destacam-se entre os servidores entrevistados, as funções de contador, agente administrativo, oficial de gabinete, secretário de administração da Fazenda, secretário de planejamento e gestão, prefeito.

Tabulando o questionário, verifica-se que das 15 prefeituras pesquisadas e que ocorreram as respostas e levando em consideração a primeira pergunta, identifica-se que 100% das Prefeituras entrevistadas do interior de Minas Gerais não possuem secretaria de relações exteriores. Nessa perspectiva e avaliando o perfil dos municípios entrevistados, chama-se atenção as prefeituras de Ouro Preto, com população de 74.356 habitantes e considerada Patrimônio Histórico, e com propensões ao turismo religioso e histórico não tenha ainda investido nesta vertente, possibilita relações internacionais com outras nações trazendo turistas e aumentando a sustentação financeira do município.

Dentro do perfil de amostragem, objeto da pesquisa, a Prefeitura de Santa Rita do Sapucaí MG, conhecida por localizar-se no vale da eletrônica e logo com propensões de relações exteriores, não possui também Secretaria de Relações Exteriores, inclusive ao avaliar o padrão de respostas obtidas na pesquisa.

Assim, nota-se que a cidade firmou tratado de amizade em 2015, porém, não tiveram mais contato. Na visão da proposta deste artigo jurídico, o intercâmbio internacional até possibilita a troca de informações, mas por questões internas e muitas vezes políticas não se efetiva uma relação com exterior com sustentação.

Em um município que tem uma população superior a 100.000 (cem mil) habitantes que é o caso de Lavras e tem como atividade principal a Agricultura tecnológica, tem como fator condicionante desta tecnologia a Universidade Federal de Lavras, uma das melhores Universidades ligadas a tecnologia agrícola do país. Pode-se notar no padrão das respostas do questionamento que não há nenhuma efetivação de relações públicas internacionais do Município, mesmo tendo dentro da sua expertise a tecnologia. Por certo, existem relações de intercâmbio científico entre a Universidade e o exterior, não ocorrendo, contudo, nenhuma propensão do município em implantar a Paradiplomacia.

Nesse contexto, e dentro do questionário disponibilizado com a seguinte questão: Qual o maior problema para que o município efetive este tipo de internacionalismo? Analisando o padrão das respostas dos 15 municípios pode-se aferir que são vários os posicionamentos, mas, enfatiza-se: O fator de capacitação de pessoal, falta de estrutura financeira, fator político, e, ainda por ser cidade pequena e o tema desconhecido teria dificuldade de apresentar o projeto para a população. Das 15 Prefeituras entrevistadas, os padrões de respostas não se repetem, mas, invariavelmente pode-se definir que a falta de estrutura interna seria o vetor principal para implantação de um projeto vinculado a relações internacionais no município.

As 15 (quinze) cidades totalizam a quantia de 666.968 habitantes, e, sendo o menor município com 2.601 habitantes da cidade de Água Comprida e a maior Barbacena com 135.829 habitantes. O padrão de respostas para o item 05 que foi perguntado ao entrevistado se a Administração Pública teria pessoal capacitado para montar uma equipe de trabalho vinculada ao projeto da Relação Internacional, aferindo o total de 02 Prefeituras respondendo sim (Abre Campo e Camanducaia) e , que, no caso, equivaleriam a 13,3% do total das Prefeituras entrevistadas. O que conclui é que estar-se-á num universo de 666.968 habitantes, e, destes pode-se verificar que as Prefeituras tem carência de capacitação, logo, poder-se-ia dispor de um programa de capacitação visando trazer para as administrações que tem a propensão de viabilizar o projeto pessoas que teriam esta expertise, sobretudo, a questão de idioma.

O padrão de respostas que inevitavelmente contribuiu para a hipótese da criação de uma associação de municípios visando possibilitar a mitigação dos custos e ainda em relação a estruturação do projeto foi a questão 7: Existindo interesse na contratação com o exterior, poderia o município firmar parcerias ou associações com outros municípios para mitigar as dificuldade de contratação? Verifica-se na avaliação das respostas que o padrão quase absoluto seria que sim, sendo apenas a Prefeitura de Abre Campo que respondeu não, equivalendo a 6,6% das Prefeituras entrevistadas.

Necessário discorrer nesta pesquisa que a função do entrevistado tem um peso importante no tocante a avaliação da resposta. O entrevistado tem a função de contador logo, o padrão da resposta não encontra-se efetivamente afeto ao exercício da sua função. Salienta-se isto porque seria prudente que a negativa

viesses com os devidos fundamentos, e, mais, por ser uma questão estratégica do município possivelmente o administrador público poderia ter outro conceito.

O restante das Prefeituras equivalentes a 93,4% entenderam que fazendo uma associação entre os Municípios, e, ainda aproveitando as já devidamente formalizadas poderia efetivar o projeto da Paradiplomacia, visto que poderiam fazer um centro de custo/investimento num mesmo local com pessoas, estrutura e expertise suficientes para aprimorar esta possibilidade de relação internacional dos municípios.

O grande desafio da Paradiplomacia dos Municípios está justamente na ideia que o administrador tem para implantar e efetivar este modelo de gestão. Necessariamente, esta visão tem que passar por um plano estratégico bem elaborado, trazendo para o projeto as visões de risco/ameaças e as oportunidades.

Neste sentido, e, conforme já depreendido, a pesquisa identificou que apesar da falta de estrutura dos municípios, é possível através da fomentação da associação enxergar a possibilidade de Municípios como Água Comprida MG (2.601 habitantes que representam em termos de habitantes totais o equivalente a 0,4% d população das Prefeitura pesquisadas entrar neste universo novo, porém, promissor da Paradiplomacia dos Municípios.

CONCLUSÕES

Os aspectos jurídicos levam a considerar que, sem uma forma institucionalizada da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, os entes não centrais ainda podem concluir

entendimentos formais com unidades e governos estrangeiros, devendo ser objeto de apreciação pelas autoridades do poder central, e, também sob a chancela no caso de operações de crédito do Senado Federal. O que também chama a atenção na construção desta dissertação é que atualmente o Brasil tem mais de cinco mil e quinhentos municípios, logo, esta vastidão de entes possibilitaria uma fragilidade, sobretudo, no tocante a fiscalização de suas oportunas operações pelas autoridades competentes nas atuais conjunturas.

Conforme foi depreendido nesta pesquisa, a aplicabilidade da paradiplomacia ficaria a priori fragilizada pela não inclusão da sua aplicação no ordenamento jurídico. Todavia, nota-se que mesmo com estas limitações legislativas, tais relações internacionais podem ocorrer, e, diante disto, pode-se aferir quais seriam as situações que potencializam esta prática e os eventuais riscos. Desta feita, a sua utilização traz oportunidades de: 1) integração, (busca reunir forças políticas regionais visando mitigar dificuldades comuns apresentadas pelos entes subnacionais. 2) Questões de desenvolvimento urbano e de gestão. 3) democratização como projeto futuro, sendo na cidade que se começa o espaço político 4) pensar globalmente e agir localmente, com investimentos em vantagens competitivas dos seus municípios, devendo vincular o global com o local. E, como riscos, aponta-se a 1) fragilidade legislativa, principalmente com a não aprovação dos PLC 475/05 e PL 098/96, não tendo atualmente um instrumento jurídico que possibilite os municípios celebrarem por exemplo tratados . 2) Na pesquisa realizada e juntada nesta dissertação observou-se que não há estrutura pessoal e física para a criação de uma secretaria de relações exteriores nos pequenos municípios. 3) Leis Orgânicas

Municipais donde para aprovação necessitariam de autorização da casa legislativa local, e, por questões de políticas de cidade pequena poderia ser um entrave. 4) Aspectos externos macro econômicos tais como: desvalorização de moeda real em relação dolar, comércio exterior e crises dos países e ou blocos econômicos.

O que se identifica é que qualquer município por menor e por menos recurso que tenha, pode desenvolver uma agenda internacional, sendo este um exercício de escolha de prioridade e criatividade significando que abrir uma janela para o mundo pode significar recursos para o município e maior capacidade de crédito e de recepção de investimentos. Nota-se, contudo, que a quantidade, a qualidade e a natureza dos acordos municipais são um campo fértil para investigação científica e aprimoramento da busca de novas oportunidades nas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcel; QUERUBIN, Poema. A CIDADE DE SÃO PAULO E O PARADOXO DA PARADIPLOMACIA. Editora Desatino: São Paulo, 2009. Pag. 156.
- ALMEIDA, Maria Herminia de. RECENTRALIZANDO A FEDERAÇÃO. Revista de Sociologia e Política, n.24, 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro. COMENTARIOS A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. São Paulo: saraiva, 1995.
- BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Projeto de Emenda à Constituição 475, de 2005. Brasília. CCJ. 2006. Disponível em

<<http://WWW.camara.gov.br/sileg/integras/388392.htm>> acesso em 11 de janeiro de 2016.

BRIGAGÃO, Carlos. **RELAÇÕES INTERNACIONAIS FEDERATIVAS DO BRASIL: Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 17 ed. Revista e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CET Cetem -

<http://redeparadiplomatica.com/2014/07/10/paradiplomacia-oportunidades-e-desafios> Acesso em 13.01.2016

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988, v.1, 2ª Ed. Atual. E reformulada**. São Paulo: Saraiva, 1997

FERREIRA, João S.W. **SÃO PAULO: O MITO DA CIDADE GLOBAL**. 2003. F. 336 f.tese (Doutorado em Estruturas ambientais Urbanas) Universidade de São Paulo, 2003.

HULCK, Hermes Marcelo. **Contratos com o Estado: aspectos do direito internacional**. São Paulo: Aquarela, 1989.

JAKOBSEN, Kjeld. **MUNICIPIOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. POLITICA EXTERNA**, v.13, n.o 2, 2004.

KLEIMAN, Alberto. **A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA COMO POLITICA DE ESTADO**. Cidades e Relações internacionais. São Paulo: Editora Desatino, 2009.

LESSA, José Vicente da Silva. **A PARADIPLOMACIA E OS ASPECTOS LEGAIS DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS CELEBRADOS POR GOVERNOS NÃO CENTRAIS**. Brasília: MRE, 2002. P. 84 (XVIL, Curso de Altos Estudos).

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Senado Federal e o problema das operações externas de natureza financeira: exegese do artigo 52, V Constituição Brasileira a luz do Direito Internacional. In SILVA, Roberto Luis. O Brasil e os acordos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas a Luz dos acordos com o FMI, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Direito Constitucional Internacional: uma introdução, 2ª Ed. Re. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PRAZERES. Tatiana Lacerda. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo. São José. 2000. P. 105. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São José.

ROBERTSON. Roland. GLOBALIZAÇÃO: teoria social e cultural global. Petropolis: Vozes, 2000.

SILVA, Roberto Luiz. DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO. 2.a Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

Recebido em: 10/05/2017

Aceito em: 18/05/2017