UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

VITOR RINALDI DE LUZIA

Os municípios brasileiros no processo de integração do MERCOSUL

Ribeirão Preto

2016

VITOR RINALDI DE LUZIA

Os municípios brasileiros no processo de integração do MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão original.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof^a. Dr^a. Cynthia Soares Carneiro

Ribeirão Preto

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

d979m de Luzia, Vitor Rinaldi
Os municípios brasileiros no processo de
integração do MERCOSUL / Vitor Rinaldi de Luzia;
orientadora Cynthia Soares Carneiro. -- Ribeirão
Preto, 2016.
148 p.

Dissertação (Mestrado - Departamento de Direito
Público) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto,
Universidade de São Paulo, 2016.

1. MUNICÍPIO. 2. INTEGRAÇÃO REGIONAL. 3.
MERCOSUL. 4. AUTONOMIA MUNICIPAL. 5.
PARADIPLOMACIA. I. Carneiro, Cynthia Soares,
orient. II. Título

Nome: LUZIA, Vitor Rinaldi de

Título: Os municípios brasileiros no processo de integração do MERCOSUL

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito de Ribeirão Preto da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências.

Aprovado em: __/__/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais, Haylgton e
Helena, e à minha irmã,
Beatriz.

AGRADECIMENTOS

À professora Cynthia Soares Carneiro, pelo acolhimento na elaboração de um novo projeto de pesquisa e pela cuidadosa orientação, com o apoio e a atenção fundamentais para este trabalho.

Ao professor Gustavo Assed Ferreira, Presidente da Comissão de Pós-Graduação, pela dedicação ao Programa de Pós-Graduação e pelo empenho durante o período de orientação acadêmica.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, pelas inspiradoras aulas ministradas e pelas inúmeras contribuições a este trabalho.

Aos funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, pela atenção e a dedicação nas atividades que auxiliaram na execução deste trabalho.

Aos colegas, pelos debates e sugestões que muito contribuíram com a elaboração desta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação aborda as possibilidades de atuação dos municípios brasileiros no processo de integração do MERCOSUL. Analisa a autonomia dos municípios no federalismo brasileiro e sua contribuição para a integração na América do Sul. A redemocratização do Estado brasileiro estabeleceu outras competências aos governos municipais através da descentralização. A organização dos governos municipais teve papel importante na criação de órgãos nacionais e regionais que inseriram os municípios nas deliberações dessas esferas. Além disso, houve um aumento das relações internacionais envolvendo governos municipais, visando à cooperação e à troca de experiências. Desse modo, a participação dos municípios brasileiros no processo de integração regional ocorre por meio de sua atuação internacional ou de órgãos consultivos. A inclusão desses entes federados no bloco regional contribui para o aumento da democracia e da legitimidade no processo de integração. A cooperação entre as esferas de governo e o bloco regional corresponde aos interesses da população de diferentes localidades. Desse modo, o MERCOSUL pode democraticamente abranger a diversidade da população dessa região.

Palavras-chave: município; integração regional; MERCOSUL; autonomia municipal; paradiplomacia

ABSTRACT

This dissertation deals with Brazilian cities acting possibilities in MERCOSUR integration process. It analyses cities autonomy in Brazilian federalism and how it contributes to South America integration. The recent Brazilian democracy provided new competences to local governments and decentralized governance. Local governments' organizations had an important role in the creation of national and regional bodies that are responsible for cities insertion in these spheres of decision-making. Furthermore, there was an increase in international relations involving cities, aimed to cooperation and exchange of experiences. Thus, Brazilian local governments' participation in the regional integration process occurs through its international action or advisory bodies. The inclusion of these federal entities in the trading bloc contributes to increase democracy and legitimacy in regional integration. Cooperation between spheres of government and the regional bloc corresponds to interests of different localities. Therefore, MERCOSUR can also embrace the typical diversity of the region's population democratically.

Keywords: cities; regional integration; MERCOSUR; autonomy; paradiplomacy

Sumário

1 INTRODUÇÃO	17
2 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	23
2.1 O município brasileiro	23
2.2 A forma federativa de Estado	25
2.3 O federalismo brasileiro	29
2.3.1 <i>Federalismo e democracia</i>	<i>29</i>
2.3.2 <i>Autonomia dos entes federados e federalismo cooperativo</i>	<i>32</i>
2.3.3 <i>Desenvolvimento regional e oligarquias</i>	<i>39</i>
2.4 A autonomia municipal.....	46
2.5 As competências municipais	51
2.5.1 <i>A divisão de competências na Constituição Federal de 1988.....</i>	<i>51</i>
2.5.2 <i>Competências legislativas municipais.....</i>	<i>54</i>
2.5.3 <i>Competências materiais municipais.....</i>	<i>56</i>
3 MUNICÍPIOS E BLOCOS REGIONAIS	59
3.1 Globalização e blocos regionais.....	59
3.2 Direito de integração regional e municípios.....	68
3.3 Democratização através da descentralização do poder estatal	81
3.3.1 <i>Descentralização e promoção da democracia</i>	<i>81</i>
3.3.2 <i>A descentralização e as relações internacionais brasileiras</i>	<i>83</i>
4 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A INTEGRAÇÃO NO ÂMBITO DO MERCOSUL	89
4.1 A participação dos municípios brasileiros na atuação internacional da República Federativa do Brasil	89
4.1.1 <i>Os municípios e a política externa federal.....</i>	<i>89</i>
4.1.2 <i>A incorporação do direito internacional e regional ao direito brasileiro</i>	<i>93</i>
4.2 A paradiplomacia dos municípios brasileiros.....	107
4.2.1 <i>Paradiplomacia no Brasil</i>	<i>107</i>
4.2.2 <i>Atos e acordos internacionais dos municípios brasileiros.....</i>	<i>113</i>
4.2.3 <i>A Rede MERCOCIDADES</i>	<i>118</i>
4.3 A participação dos municípios brasileiros no Mercado Comum do Sul	122
4.3.1 <i>Ampliação da participação no MERCOSUL</i>	<i>122</i>
4.3.2 <i>O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos</i>	<i>126</i>
5 CONCLUSÃO	131

REFERÊNCIAS 137

1 INTRODUÇÃO

Nesta dissertação analisam-se os municípios brasileiros no processo de integração regional no âmbito do MERCOSUL. O município é considerado o ente federativo brasileiro mais próximo das comunidades local e do convívio com os cidadãos (PALAVRAS, 2006) e, a partir da autonomia garantida aos entes federados, tem a competência para atuar em assuntos de interesse local, representando o poder de decisão sobre questões de peculiar interesse da comunidade.

Examina-se a descentralização do poder estatal em diferentes esferas dotadas de autonomia, característica considerada fundamental nos Estados federais (DALLARI, 2009, p. 259). Essa autonomia e a delimitação de competências para as unidades federadas podem representar um aumento de poder das decisões locais sobre matérias diretamente relacionadas aos seus interesses, culminando por atribuir maior legitimidade às ações do Poder Público.

Quanto à atuação internacional dos municípios, constata-se que esta é uma atividade cada vez mais difundida no atual estágio de integração da economia mundial (OLIVEIRA, 2014, p. 189). Entretanto, as relações internacionais dos entes federados brasileiros em diversas áreas de interesse local não estão expressamente previstas na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, poderiam ocorrer contestações quanto ao seu embasamento jurídico. Todavia, dispositivos constitucionais relativos à autonomia municipal podem fundamentar a atuação internacional dessas entidades.

O exame da trajetória a ser seguida pelos governos municipais para atingir maior abrangência na área internacional, passa pela aproximação de povos e governos de Estados diversos decorrente da globalização. Nesse caminho, desvendam-se novos cenários, com problemas e alternativas de desenvolvimento econômico comuns a diferentes países. Dessa forma, a organização e a colaboração intergovernamental podem refletir no aprimoramento da atuação estatal, através da troca de experiências, e também em ganhos relativos à complementaridade econômica entre as localidades.

Analisa-se nesse estudo também, a possibilidade de atuação internacional dos municípios brasileiros visando melhorias no processo de integração regional latino-americano. As diversas tentativas de integração regional não tiveram o sucesso almejado, encontrando obstáculos relativos às condições geopolíticas desfavoráveis da região, como a

colonização até o século XIX e os problemas econômicos e sociais latentes, motivados por questões políticas e econômicas peculiares.

Foram alcançados vários avanços a partir do surgimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991 a partir de negociações lideradas por Brasil e Argentina, que se encontravam em período de retorno ao regime democrático. A aproximação política pela qual passavam e a alteração da forma de governo desses Estados influenciaram no processo de integração e no desenvolvimento do bloco regional, também pelo advento do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL, em 2011, que reforçou o comprometimento dos Estados-partes com os valores democráticos.

Examinando-se quanto aos seus componentes, os atuais Estados-membros do Mercado Comum do Sul estão todos localizados na América do Sul. Porém, o Tratado de Assunção estabelece, em seu artigo 20 (MERCOSUL, 1991), a abertura do bloco para a adesão de Estados-partes da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), considerando o advento do Mercado Comum do Sul como uma possibilidade de integração latino-americana de acordo com as peculiaridades da região. As futuras referências ao MERCOSUL como um bloco latino-americano consideram, portanto, o contexto da região na qual esse bloco se insere, desde o passado colonial até as sucessivas tentativas de integração dos Estados independentes em condições econômicas e sociais semelhantes.

Relativamente às condições peculiares do processo de integração da América Latina explica-se, em parte, pelo pensamento de Wallerstein (2001, p. 118), analisando-se a manutenção de relações econômicas desfavoráveis entre países considerados econômica e politicamente centrais e a grande desigualdade econômica e social na região de acordo com a sua posição no sistema-mundo capitalista (CARNEIRO, 2010, p. 3). Nesse sentido, veja-se a integração latino-americana envolvida em fatores específicos, que podem demandar um modelo próprio, distinto de paradigmas estabelecidos em outras regiões.

Essa análise constata que apesar das dificuldades encontradas, de ordem física e também política, os movimentos de integração regional latino-americanos podem representar, além da coordenação entre os países envolvidos e da complementaridade econômica, uma oportunidade de organização regional que agregue as comunidades latino-americanas em sua diversidade, com vistas à sua inclusão e à promoção dos valores democráticos nas decisões de âmbito regional.

A participação dos governos municipais no processo de integração do MERCOSUL é aqui abordada como uma possibilidade de aproximação entre as decisões de caráter regional e os cidadãos. Assim, constatada que a redemocratização brasileira conferiu maiores poderes às decisões de cunho local, a autonomia dos governos subnacionais poderia se manifestar no âmbito internacional com a ampliação do acesso ao processo de integração regional para esses atores.

Partindo-se do pressuposto que o Federalismo brasileiro definido pela Constituição Federal de 1988 é caracterizado pela cooperação entre os entes federativos, aborda-se a participação dos municípios no processo de integração regional como uma maneira de promover a democracia na região onde estão situados, com a coordenação entre as diferentes esferas de governo do Estado brasileiro e a inclusão das comunidades locais.

Administrativamente, observa-se haver influência municipal em matérias de competência da esfera nacional. Influência que não se resume a questões de aspecto político, pois foram criados vários órgãos responsáveis pela organização dos entes federados no âmbito federal em diferentes áreas de trabalho. Assim, as alterações na esfera da Administração Pública Federal e a institucionalização das relações entre os setores de governo são abordadas de acordo com seus possíveis reflexos na atuação da República Federativa do Brasil no processo de integração regional.

Observa-se que a abordagem tradicional do direito internacional, restringida às relações internacionais aos Estados em decorrência da soberania (REZEK, 2008, p. 233-234), pode ser insuficiente para fundamentar as relações internacionais dos governos subnacionais, considerando que a globalização foi responsável pelo crescimento da influência mútua entre diferentes povos e países. A Rede MERCOCIDADES, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) e órgãos do governo federal brasileiro promovem a atuação de governos municipais nas áreas de suas respectivas competências. Essa aproximação dos governos subnacionais pode reforçar o processo de integração. Desse modo, pode haver um conflito entre a posição mais restritiva do direito internacional e a atuação internacional dos municípios conforme ela ocorre atualmente, motivando a análise de seus fundamentos jurídicos.

Nas relações perante organismos internacionais com vistas à integração regional, os governos municipais são denominados entes “subestatais”. Também se utiliza o termo “subnacional”, no âmbito das relações internacionais, para se referir aos entes não centrais,

sendo eles no Estado brasileiro: os Estados federados, o Distrito Federal e os municípios. No entanto, como ressalta Tatiana Lacerda Prazeres (2004, p. 283) o vocábulo “subestatal” pode se mostrar mais adequado para essa designação, de acordo em razão da distinção entre Estado e nação. Apesar da relevância da discussão, os termos são adotados nesse trabalho como sinônimo em razão do uso comum nas relações internacionais.

Outra definição necessária a este estudo concerne à paradiplomacia. Termo cunhado no âmbito das relações internacionais, referente à atuação internacional dos entes subnacionais relacionada com as suas competências atribuídas constitucionalmente, ante as finalidades socioeconômicas, culturais ou políticas (CORNAGO, 1999, p. 40). As relações internacionais dos entes municipais podem representar um grande avanço na aproximação de povos e governos latino-americanos.

Tem-se a registrar a tentativa de legislar nessa área, consequência das crescentes discussões sobre o tema envolvendo a autonomia e as novas alternativas de articulação dos entes subnacionais. Em decorrência da intensificação da atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição, no ano de 2005, com vistas a disciplinar a paradiplomacia dos entes federados brasileiros. Porém, a PEC nº 475/2005 foi arquivada no ano de 2006.

Analisa-se a participação dos municípios no processo de integração regional a partir da inserção de representantes das comunidades locais nas relações internacionais e no bloco de integração. Dessa forma, a atuação internacional dos municípios é abordada segundo a possível aproximação do processo de integração regional em relação aos anseios das comunidades integrantes de cada Estado e às questões de interesse local.

Estuda-se o Mercado Comum do Sul e sua relevância em razão de ser um bloco regional que surgiu em um momento de alteração no contexto econômico e político global, decorrente também de experiências anteriores de integração econômica na América Latina. Nesse bloco, o Brasil como Estado federal, representado pela União, e os entes subnacionais participam do processo de integração regional e podem contribuir com o seu aprimoramento.

Outro exemplo de avanço na área é a rede MERCOCIDADES. Trata-se da maior organização de governos municipais da América do Sul (DECLARAÇÃO, 2014), com uma grande ampliação do número de membros desde a sua fundação, em 1995. Apresenta-se com especial importância, portanto, analisar o estreitamento de relações entre os municípios sul-americanos, visto que, a partir da organização dessas entidades, o processo de integração

regional sul-americano passou a envolver a atuação de governos subnacionais de maneira mais intensa. A partir dessa articulação e de reivindicações por maior participação junto aos governos nacionais e ao bloco regional, foram criados a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL (REMI) e, posteriormente, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, em sua substituição, havendo, assim, a institucionalização da participação dos entes municipais do bloco.

Para o estudo dos municípios no processo de integração do MERCOSUL foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 2010, p. 29-30) na análise da autonomia do município brasileiro, das relações internacionais dos governos municipais e dos órgãos de participação do município no MERCOSUL e no governo federal, com as possíveis implicações nas relações internacionais da República Federativa do Brasil.

Nessa análise também foi considerada a influência do contexto econômico mundial e da redemocratização do Estado brasileiro no processo de integração regional, apreciando os aspectos jurídicos que envolvem a fundamentação da paradiplomacia no Brasil e a relação entre o direito de integração regional e o direito brasileiro.

2 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 O município brasileiro

O poder municipal é anterior ao Estado e à nação, como destaca Bonavides (2015, p. 356). Trata-se da organização das comunidades locais em torno de seus interesses, originário das primeiras organizações humanas e, considerando a ideia de governo local, é considerado “célula básica do arranjo social” (FABRIS, 2008, p. 72-73). O fortalecimento dessa esfera de governo pela Constituição Federal de 1988 decorre da retomada de um regime democrático no país, assegurando o aumento da representação dos interesses locais. Isso se reflete na capacidade dos governos municipais em promover políticas públicas específicas, diminuindo as interferências dos governos estadual e federal, que poderiam representar uma relação de dependência.

O município como unidade político-administrativa foi criado no período da República Romana como forma de domínio sobre os territórios conquistados (MEIRELLES, 2013, p. 33). As leis romanas imperavam nessas áreas, porém havia liberdade para elaboração de leis locais através do Conselho formado por seus cidadãos.

Inicialmente os municípios brasileiros eram regulamentados pelo direito português, e permaneceram com os mesmos moldes até a República. O governo local se organizava na Câmara Municipal, com a presidência do vereador mais votado. No entanto, suas atividades eram meramente administrativas, sem autonomia na gestão de seus interesses e sua criação se dava por ato da Coroa, como afirmam Silva e Lima (2011, p. 19). A autonomia municipal somente foi prevista na Constituição de 1891¹ e implantada, efetivamente, somente com a Carta de 1934 (SILVA; LIMA, 2011, p. 18), quando foi assegurada a autonomia pelo artigo 13, que assim estabelecia:

¹ O artigo 6º, segundo redação da Emenda de 1926, dispunha:

“Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

[...]

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:

[...]

f) a autonomia dos municípios”.

Já o artigo 68 estabelecia que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016).

Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:
I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;
III - A organização dos serviços de sua competência (BRASIL, 1934).

Entretanto, segundo o parágrafo 1º do mesmo artigo, os prefeitos de capitais estaduais e de estâncias hidrominerais eram nomeados pelo governo do Estado. Ampliações e restrições na autonomia municipal se sucederam durante o século XX até que a Constituição Federal de 1988 estabelecesse o regime legal atual.

Hely Lopes Meirelles (2013, p. 127-128) conceitua o município brasileiro sob os aspectos sociológico, político e jurídico. Sociologicamente, trata-se da reunião de pessoas em uma sociedade com interesses comuns em um território, com a finalidade de satisfazer os interesses individuais e coletivos da localidade através da atribuição de funções.

Segundo a abordagem política, o município é entidade estatal federativa de terceiro grau, dotada de autonomia e atribuições próprias, porém ligada ao Estado federado. Já sob o aspecto jurídico, “é pessoa jurídica de direito público interno, e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes” (MEIRELLES, 2013, p. 128).

Há ainda a definição legal, decorrente do artigo 41, III, combinado com o artigo 43 do Código Civil, que estabelece o município como pessoa jurídica de direito público interno representada pelo prefeito. Desse modo, torna-se possível a essa entidade contrair direitos e obrigações, constituir e gerir seu patrimônio próprio e administrar seus interesses. Essa autonomia do ente municipal somente é restringida pelos parâmetros definidos na Constituição Federal e na Estadual, dentro dos quais o município pode se organizar livremente conforme seus próprios critérios.

A organização local em municípios atualmente pode ocorrer através de governos autônomos ou meramente em decorrência da descentralização dos governos centrais. Todavia, como ressalta Hely Lopes Meirelles (2013, p. 35), pode-se apurar que ao município são comumente atribuídas as funções de ordenar a cidade e os serviços públicos locais, assim como promover a proteção ambiental. Dessa forma, a municipalidade não é mais somente uma divisão administrativa, passando a dispor de diferentes graus de autonomia para a administração do meio rural e urbano.

O governo municipal, distintamente dos demais entes federativos, é composto por dois poderes. Ao contrário de União, Estados e Distrito Federal, aos municípios são atribuídos somente os Poderes Executivo, composto por prefeito e vice-prefeito, e Legislativo, composto pela Câmara Municipal. Inexiste o Poder Judiciário municipal por opção do Constituinte, que somente estabeleceu essas duas funções fundamentais ao município. Desse modo, eventuais litígios envolvendo os interesses locais ou os governos municipais são de competência de tribunais estaduais ou federais, de acordo com a definição legal.

A ausência do Poder Judiciário municipal não interfere no funcionamento da Justiça, assim como não afeta o estabelecimento do município como ente federado ou sequer sua autonomia, que lhe é garantida segundo os aspectos de autogoverno, auto-organização, autoadministração e capacidade normativa própria.

Os municípios brasileiros são considerados autônomos desde a Constituição de 1891, quando houve também a adoção da forma federativa de Estado. Desse modo, seriam esperadas as mesmas garantias de não intervenção e de recursos financeiros próprios, transportadas do conceito clássico do federalismo de “Estados” para o ente municipal. O município, porém, continuou sujeito à modelagem dos governos estaduais, da mesma maneira que anteriormente ficava subordinado às capitanias hereditárias do Brasil colônia e, com a Constituição de 1824, aos presidentes de províncias.

O governo municipal tem competência para tratar dos assuntos de interesse local, participando da federação em cooperação com as demais entidades federativas. Apesar da representação popular se refletir também nos governos estaduais e federal, os interesses locais são representados pelos municípios, mesmo na execução de políticas públicas de cooperação com os demais entes federados.

O município é, portanto, um ente federativo dotado de autonomia e competências próprias para a efetivação dessa terceira esfera de governo. Em razão de ser aquele mais próximo da população, pode se atentar às necessidades e às especificidades da localidade em que se insere. Dessa forma, nota-se que a promoção do município a ente federado pode significar uma aproximação da população em relação à administração pública, com a construção de um governo próprio da localidade, ampliando a participação popular.

2.2 A forma federativa de Estado

Os municípios brasileiros passaram por várias modificações até atingirem a posição de ente federado, com a autonomia garantida pela Constituição Federal de 1988. O estabelecimento de um Estado Federal contribui na formação de governos mais próximos dos cidadãos, no intuito de aumentar a participação popular e corresponder às demandas locais.

O termo “federalismo” já foi usado genericamente para designar as alianças de Estados, da Idade Antiga à Idade Moderna, conforme explica Dallari (1986, p. 7). No entanto, somente com o Estado federativo formado pelos Estados Unidos da América, no século XVIII, o vocábulo passou a designar uma forma de Estado, formado pela união de entes federados autônomos integrantes de um governo soberano, estabelecido por uma Constituição comum a todos.

Inicialmente, o federalismo americano buscava reunir as 13 colônias inglesas em solo americano para a formação dos Estados Unidos da América, em substituição à confederação de Estados inicialmente estabelecida. Com finalidade de constituir um Estado forte militarmente e financeiramente, o modelo americano foi idealizado em razão das fragilidades que os pequenos Estados independentes apresentavam em relação à antiga metrópole. A União resultou na formação de um Estado soberano, com uma Constituição comum a todos os Estados federados, reunindo maior poder econômico e militar que as partes isoladas.

O movimento de formação da federação partiu dos Estados independentes, com as finalidades de melhorar a alocação de tributos, aumentar seu poder militar e também obter vantagens comerciais com um mercado interno mais amplo. Todavia, a Confederação entre os Estados não proporcionava a coordenação e organização em um único Estado. Como resposta, a federação reuniria algumas das principais funções do Estado, exercendo sua soberania, mas respeitando a autonomia das entidades federadas.

Assim, os Estados norte-americanos mantiveram grande parte de suas funções, tendo receitas e, inicialmente, forças armadas próprias, mas formavam, por meio do pacto federativo, a União que concentrava atividades como a vigilância das fronteiras. Como ressaltam Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 183), o respeito às competências estaduais e federais dependem da adequação financeira a essas atividades. Dessa forma, tem-se a convivência harmônica dos poderes federais e estaduais como um fundamento da federação, impedindo a intervenção da União em matérias reservadas aos entes federados.

O Estado federal é considerado por Jellinek (2000, p. 647), como um Estado soberano formado por uma variedade de Estados. Enquanto aos Estados federados é garantida a

autonomia, ou seja, a liberdade dentro dos parâmetros constitucionalmente definidos para sua auto-organização, somente a União exerce a soberania (DALLARI, 2009, p. 259). O Estado soberano é, portanto, o Estado federal, que representa a totalidade, de modo que os Estados federados não podem ser considerados Estados na acepção tradicional, conforme adverte Bercovici (2004, p. 13).

O federalismo surge, portanto, da ideia de união de Estados, que seriam autônomos internamente. Conforme salienta José Nilo de Castro (1985, p. 46), esse ímpeto aglutinador é motivado por sentimentos, interesses e fatores econômicos. A proximidade cultural, a consolidação de sua independência e a ampliação das possibilidades de comércio são fatores que incentivam a formação de federação. Por outro lado, essa união retira poderes decisórios do Estado federado, submetendo-o à Constituição desse novo Estado.

A soma desses fatores resulta em forças centrípetas e centrífugas, representadas pela formação de um único Estado soberano e a autonomia garantida às partes federadas, cujos interesses podem pontualmente ser distintos daqueles da União. O Estado federativo, entretanto, tem o objetivo de manter a unidade com o equilíbrio gerado pela conciliação entre União e entes federados, utilizando-se da distribuição de competências e rendas entre as entidades.

O atendimento a fatores econômicos e sociais nessa combinação de governos com territórios menores e grandes federações já era destacado por Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 57) como uma maneira de preservar as qualidades da república em um Estado territorialmente extenso. A federação teria sucesso em atender ao anseio democrático de pequenas comunidades e ao mesmo tempo organizaria um Estado com grande população e território.

A existência de um governo local favorece a identificação popular com a Administração Pública, evitando eventuais conflitos provocados pela concentração dos poderes estatais em uma autoridade distante da realidade local. Além disso, proporciona-se maior estabilidade política e econômica, resultando na redução de possíveis conflitos fronteiriços e em melhorias para o comércio local.

Os primeiros Estados federais tinham, assim, o objetivo de reunir Estados menores para a obtenção de vantagens diversas com a formação de um novo país com a concentração de parte dos poderes estatais no ente federal. Esse movimento de agregação foi observado em

países como os Estados Unidos da América e a Alemanha. Em outros casos, como o brasileiro, a federação surgiu a partir da desconcentração do poder de um Estado unitário.

Muito embora a formação do federalismo brasileiro tenha ocorrido a partir de um movimento de desagregação dos poderes de um Estado Unitário, constata-se que o modelo adotado também se destina a estabelecer a autonomia dos entes federados como forma de atender às demandas específicas de cada localidade e também evitar possíveis movimentos de secessão.

No continente europeu, a integração promovida no século XIX com a expansão das ferrovias iniciou o aprofundamento da integração entre os Estados. A integração física baseou os avanços jurídicos que resultaram na formação de federações na Europa, como o caso alemão, em paralelo ao caso norte-americano (CARNEIRO, 2007, p. 7-8).

Uma das críticas referentes à descentralização do Poder Público é a formação de vários órgãos políticos e administrativos estaduais e municipais, que por vezes são acusados de gerar disputas internas e de aumentar aos gastos públicos e a burocracia. Em contraposição, a manutenção de um governo central manteria um governo mais corrupto e ineficiente (BERCOVICI, 2004, p. 65). A simples supressão da estrutura dos governos locais e regionais comprometeria a própria forma federativa de Estado.

Assim como aponta Luís Roberto Barroso (1982, p. 28), a construção do federalismo brasileiro ocorreu sob uma série de influências econômicas e políticas que originalmente levaram à adoção dessa forma de Estado, com inspiração norte-americana. A autonomia dos entes federados, entretanto, somente se efetivou quando foi possível superar a centralização de poder herdada do Império e que, em várias ocasiões, ressurgiu durante o século XX.

Esse movimento de desconcentração do Poder Público tem como consequência o fortalecimento de governos locais, que passam a contar com autonomia para gerir seus interesses. A municipalidade, assim como os Estados federados, passa a ter competências próprias, possibilitando aos cidadãos da própria localidade tratar das demandas locais.

Nesse sentido, José Luiz Quadros de Magalhães (1997, p. 128) ressalta a importância de serem assegurados processos legitimadores de transformações socioeconômicas por meio do poder local. A Constituição deve estabelecer, além das regras em sentido estrito, a ampliação da participação dos cidadãos no governo local como promoção do Estado democrático. Do mesmo modo que a federação permite a participação das comunidades locais através do governo municipal, autônomo, que os representa, pode-se adotar essa mesma

representação para o âmbito dos blocos regionais. A construção desses blocos econômicos regionais, envolvendo vários países, possibilitou novas organizações a partir da globalização econômica iniciada no século XX.

Tradicionalmente, os países integrantes do bloco participam através de seu representante soberano, a União no caso dos Estados federativos. Entretanto, esses blocos podem promover a participação do governo municipal na defesa dos interesses locais, mesmo ultrapassando as fronteiras nacionais. Para tanto, o governo municipal deve atuar perante o bloco econômico, em contraposição à participação restrita dos governos nacionais.

No MERCOSUL, o reconhecimento da importância dos entes subnacionais no processo de integração se evidenciou com a formação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, em 2004. Este órgão, criado após o posicionamento dos governos não centrais pela possibilidade de atuação direta no bloco, embora tenha natureza consultiva, possibilita a representação de outras esferas de governo no organismo latino-americano.

2.3 O federalismo brasileiro

2.3.1 Federalismo e democracia

A definição do Estado federativo em um modelo é vaga e imprecisa, como afirma Ramos (1997, p. 38-47), pois se trata de um fenômeno político-social, no qual a União divide com os entes federados as competências legislativa, judicial e administrativa. Dalmo de Abreu Dallari (1986, p. 7) aponta como principal característica a submissão dos entes federados a uma Constituição comum, considerando, portanto, os Estados Unidos da América, no século XVIII, como a primeira federação, distinguindo-os das anteriores uniões de Estados.

Observando-se as diversas possibilidades de organização do Estado federal, não se pode estabelecer um modelo ideal para todos os casos, até mesmo por ser sua principal qualidade a adaptação a países territorialmente e socialmente distintos. Assim também defende Bercovici (2004, p. 9), ao descrever o federalismo como uma série de soluções concretas de organização do Estado, caracterizada pela unidade através do respeito à

pluralidade dos entes federados, de modo que sua autonomia representa uma garantia e um direito de participação em relação à União.

A formação de um governo republicano em um Estado com grande extensão territorial foi defendida por Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 54-55) na constituição dos Estados Unidos da América como uma federação. Esse entendimento contestava a ideia de Montesquieu, que considerava a democracia como forma de governo adequada somente para pequenas populações, pois facilitaria a participação direta dos cidadãos.

O pensamento iluminista tinha como paradigma a democracia direta ateniense, como lembra Bercovici (2012, p. 19), e não considerava a possibilidade de a federação representar a soma de vários “Estados” republicanos através da democracia representativa. Dessa forma, a representação popular se desenvolveu com a separação em assembleias nacional e estaduais, sendo estas dedicadas a tratar de interesses locais, enquanto aquela, dos nacionais.

A preocupação com as discussões e particularidades locais esteve presente no pensamento federalista americano e também pode ser verificada em inovações da Constituição de 1988, como na definição do município como ente federativo. A autonomia política e administrativa conferida aos Estados, municípios e Distrito Federal representa o reconhecimento das diferentes demandas e necessidades inerentes a cada região e a importância de medidas específicas para saná-las, não somente de maneira individual, mas também através da colaboração entre os entes federativos, de acordo com o federalismo cooperativo.

Conforme Fausto de Quadros (1995, p. 17), o princípio da subsidiariedade está relacionado com a repartição de competências, realizando a descentralização dos poderes da comunidade maior entre as menores que a compõem. A atribuição de competências à comunidade menor aproxima o Poder Público e a população, tornando o processo decisório mais democrático e adequado ao atendimento dos anseios locais.

Entretanto, caso a comunidade menor não seja capaz de realizar adequadamente tais atribuições, a comunidade maior o fará. Segundo Quadros (1995, p. 18), a realização de tais atividades pela comunidade maior se justifica quando houver a necessidade de a comunidade menor executá-la, mas esta não conseguir fazê-la adequadamente, ou “melhor”, conforme afirma o autor português.

Esse conceito de “melhor” realização está relacionado com a necessidade de ação da comunidade menor e a maior eficácia da comunidade maior nesta atividade. Somente quando

verificados esses dois aspectos seria justificada a ação da comunidade maior, já que a realização pela Administração Pública local favorece sua adequação à comunidade em que se insere. Dessa forma, esse princípio preserva, na União Europeia, a soberania nacional dos Estados-membros e, no âmbito interno de cada país, fortalece a autonomia dos governos locais, como afirma Cynthia Soares Carneiro (2010, p. 6). Garante-se, assim, uma intervenção mínima do bloco nos Estados-membros e do governo central nos governos locais, resultando na democratização decorrente da maior proximidade dos cidadãos em relação aos governos locais.

Como ressalta José Alfredo de Oliveira Baracho (1996, p. 51-52), o princípio da subsidiariedade baseia-se na ideia de subsidiariedade das sociedades em relação às pessoas. As restrições das possibilidades de intervenção garantem a autonomia das comunidades menores, onde, de fato, o indivíduo aparece como cidadão, participando da condução e fiscalização do município, de forma a consolidar a democracia local.

Esse princípio tem aplicação nas diferentes formas de Estado, federal, regional ou unitário, contribuindo com a concretização do princípio da participação, consagrado pelos ideais democráticos. A subsidiariedade é bastante adequada ao Estado federativo por resultar em uma forma de conferir autonomia e equilíbrio entre os entes federados, considerado ideal por Fausto de Quadros (1995, p. 20). Na América do Sul, a subsidiariedade é prevista principalmente pelos ordenamentos jurídicos dos países andinos, como observa Cynthia Soares Carneiro (2010, p. 22), como forma de descentralização, promoção da democracia e melhorias na eficiência e eficácia da Administração Pública.

Entretanto, como também advertia Dallari (1986, p. 42), a cooperação entre as diferentes esferas de governo do Estado federativo não é uma regra inerente a esse modelo de Estado, embora seja mais adequada às demandas atuais que o modelo dualista. No Brasil, a definição de competências concorrentes e a utilização do critério do interesse local favorecem a atuação dos governos locais em assuntos de relevância para as comunidades menores. Todavia, não há previsão constitucional expressa do princípio da subsidiariedade no Brasil, predominando a centralização das receitas tributárias na União e a distribuição por ela aos entes federados.

No processo de integração europeu, a subsidiariedade foi adotada como forma de manter o equilíbrio entre os Estados-partes, oferecendo aos cidadãos condições semelhantes em países com diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social. Embora a União

Europeia não seja definida como um Estado ou federação (ACCIOLY, 2010, p. 59), seu estágio de integração e os poderes atribuídos ao bloco permitem a realização de intervenções com base em seus poderes supranacionais.

2.3.2 Autonomia dos entes federados e federalismo cooperativo

O Estado federal tem como característica a autonomia dos entes federados combinada com a soberania restrita à União. Através de uma Constituição, é estabelecido um único país composto por várias unidades autônomas, diferentemente das confederações, instituídas por tratados entre Estados soberanos. Dessa forma, os Estados confederados podem decidir pela secessão a qualquer momento, enquanto em uma federação somente a União é dotada de soberania, havendo a limitação constitucional dos poderes dos entes federados.

O federalismo desenvolvido nos Estados Unidos da América no século XVIII tem como característica o dualismo na divisão das competências entre os Estados federados e a União. Muito em razão da forma de criação da federação, a partir da reunião de Estados independentes, tem-se como uma das principais referências o princípio da não intervenção. A distinção clara entre as competências federais e as estaduais ocorria com o estabelecimento aos entes federados dos poderes que não foram destinados constitucionalmente à União.

A partir do século XX, a divisão dos poderes na federação mudou, mesmo nos Estados Unidos. Como explica Dallari (1986, p. 40-42), o modelo inicial norte-americano sofreu alterações motivadas por novas demandas em decorrência da industrialização local e da participação na Segunda Guerra Mundial. Ações anteriormente classificadas como intervenções inconstitucionais da União nos Estados federados passaram a ser aceitas, com o intuito de minimizar os diferentes impactos dessas novas circunstâncias em questões econômicas e sociais, como seus diferentes estágios de industrialização e consolidação daquele país como potência militar.

Esse federalismo desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial é mais centralizador, com o intuito de estabelecer relações equilibradas em decorrência das condições econômicas e sociais do período. Em decorrência disso, o princípio de não-intervenção perde parte de seu protagonismo em função da necessidade de interferências da União para a correção de discrepâncias regionais que poderiam comprometer o desenvolvimento econômico e social do

país. Assim, a unidade do país promovida pelo pacto federativo é preservada com a promoção de medidas de integração de regiões desfavorecidas, em conformidade com o maior intervencionismo estatal internacionalmente preponderante com o surgimento do Estado de bem-estar social.

No Brasil, o federalismo cooperativo foi desenvolvido a partir da Constituição de 1946, caracterizado pela divisão vertical de competências e a repartição de receitas entre os entes federativos. Entretanto, conforme Barroso (1982, p. 51), esse modelo é também utilizado para centralizar poderes, como ocorreu, em caso extremo, com a Constituição de 1967 e o “federalismo de integração”, com a instituição de “um quase monopólio do poder político e econômico para a União”, resultando na dependência financeira de Estados e municípios em relação ao governo federal.

A cooperação esperada entre os entes federativos deve ser alcançada com a participação efetiva dos entes interessados em cada matéria, evitando que esse modelo se torne uma ferramenta de domínio federal através de decisões unilaterais, contrário à promoção de cooperação intergovernamental.

O Estado brasileiro está organizado sob a forma federativa desde a Constituição de 1891, do período da República Velha, que aboliu o Estado Unitário. O Estado federal é reconhecidamente uma opção à concentração de poder encontrada nos Estados unitários, como destaca Dallari (2009, p. 255). Entretanto, sua formação e estruturação podem ser muito distintas entre os países que adotam essa forma de Estado, possibilitando diferentes graus de autonomia aos entes federados.

O federalismo cooperativo definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 busca a compatibilização de políticas públicas federais, estaduais e municipais que necessitam de coordenação em âmbito nacional, como ocorre nos setores econômico e social. Nesses casos, como salienta Bercovici (2012, p. 57), há a homogeneização decorrente do planejamento nacional e do princípio da solidariedade, havendo o fortalecimento do Estado social pelo federalismo.

Essa homogeneização, ao contrário da centralização, não concentra poderes na esfera federal, mas permite a adoção de parâmetros nacionais para promover a redução de desigualdades regionais. Dessa forma, a busca por maior equilíbrio das condições econômicas e sociais entre as regiões é demonstrada pela divisão de competências e a existência de fundos públicos relevantes.

No caso brasileiro, a autonomia concedida aos entes federados foi adotada com a finalidade de conceder maiores poderes às autoridades locais e manter a integridade territorial, em razão dos vários movimentos separatistas ocorridos ao longo do período colonial e das primeiras décadas de independência do Brasil. Essas ameaças de fragmentação foram, então, correspondidas com a possibilidade de auto-organização e autonomia dos Estados, conforme já dispunham os artigos 1º e 6º da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891².

É inevitável, porém, admitir que a concessão de poderes aos governos locais implicava no aumento dos poderes das oligarquias, que estavam instaladas desde o Brasil colônia. Dessa forma, o federalismo e o aumento dos poderes dos governos locais não produziam, de

² Assim dispunha a Carta de 1891:

“Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Seu artigo 6º originalmente estabelecia:

“Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
- 2º) para manter a forma republicana federativa;
- 3º) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;
- 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.”

Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 3 de 1926, passou a dispor:

“Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

- I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
- II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:
 - a) a forma republicana;
 - b) o regime representativo;
 - c) o governo presidencial;
 - d) a independência e harmonia dos Poderes;
 - e) a temporariedade das funções electivas e a responsabilidade dos funcionários;
 - f) a autonomia dos municípios;
 - g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
 - h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias;
 - i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;
 - j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição;
 - k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;
 - l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a;
- III - para garantir o livre exercicio de qualquer dos poderes públicos estaduaes, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existencia dos mesmos, pôr termo á guerra civil;
- IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos principios constitucionaes da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV)

§ 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos Poderes Publicos estadoaes a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos comprehendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federaes (nº IV)."

imediatos, fortes impactos na participação democrática no país, fruto do coronelismo ainda imperante.

Ao longo de mais de um século, a legislação brasileira foi alterada em vários sentidos, implicando em momentos de sufocamento da autonomia dos entes federados, exemplos são os períodos do Estado Novo e da Ditadura Militar, representados nas Constituições de 1937 e 1967. A autonomia dos municípios, assim como a dos Estados-membros, foi reduzida até mesmo com a supressão das eleições para chefes do executivo dos Estados e das capitais estaduais, os quais eram indicados pelo governo federal.

Os períodos de governos autoritários representaram um aumento na concentração do poder decisório, contrariando a principal característica do regime federalista: a descentralização administrativa, legislativa e política. A repartição dessas atividades, permitindo a auto-organização e o autogoverno dos entes federados está relacionada com a descentralização dos poderes do Estado. Consequentemente, o Estado federal resulta na descentralização como forma de democratização do Poder Público. Assim, o federalismo cooperativo se estabelece como uma forma de proporcionar a descentralização e, do mesmo modo, evitar a consolidação das disparidades econômicas e sociais entre os entes federados, como alerta Celina Souza (1998, p. 576).

A descentralização política brasileira, com o estabelecimento de Estados federados em substituição às antigas províncias, permitiu a gestão local com maior autonomia, conforme os preceitos tradicionais do federalismo, ainda no século XIX. Entretanto, a preocupação com os movimentos separatistas, após a fragmentação da antiga América Espanhola, evidencia no federalismo brasileiro a ideia de concessão de poder do governo federal aos governos locais.

Nesse sentido, as restrições e ampliações da autonomia dos governos estaduais e municipais acompanharam os movimentos políticos nacionais, demonstrando a persistência em algumas políticas centralizadoras. A dependência da União se concretizava em ações como a centralização de poderes na esfera federal durante os primeiros governos da República, os governos de Getúlio Vargas, e até mesmo o Ato Institucional número 5, de 1968, que suprimiu até mesmo a eleição de governadores e de prefeitos de capitais.

A autonomia dos entes federados está relacionada com o aumento da democracia ao permitir um governo próprio das localidades, evitando sobreposições causadas pelos governos centrais, distantes dos interesses locais. As deformidades consistentes na concentração de poder no governo federal podem resultar no autoritarismo de um governo centralizador, como

alertava Barroso (1982, p. 5) em comentário à Constituição Federal de 1967. Da mesma forma, a descentralização distribui uma série de competências a várias autoridades, favorecendo a cooperação e o diálogo com o fim de combinar interesses regionais e nacionais, resultando em uma forma de limitação do poder.

A organização de um Estado em uma Federação colabora com a expansão da representatividade popular através da participação nos vários níveis de governo. Como ressalta Soares (1998, p. 153), através desse tipo de Estado, pode-se garantir democraticamente maior estabilidade e legitimidade política a governos de países com grandes heterogeneidades territoriais, garantindo o equilíbrio entre a centralização em um Estado soberano e a descentralização administrativa e política.

Os municípios brasileiros se inserem no federalismo nacional em cooperação com os Estados e com a União. O federalismo cooperativo adotado pela Constituição Federal de 1988 se distingue da divisão de competências estabelecida pelo modelo americano, pois não estabelece uma divisão de competências dualista.

A cooperação entre os entes federativos está prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, que prevê a normatização por meio de leis complementares “a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. A relação entre a União e os entes federados deve, portanto, combater as desigualdades regionais, conforme também afirma o artigo 170, em seu inciso VII, ao estabelecer a redução de desigualdades regionais e sociais como um princípio da ordem econômica.

A divisão de competências entre a União e os Estados federados pode seguir a enumeração daquelas atribuídas à União e destinar aos Estados federados as restantes ou, ao contrário, delimitar as competências dos Estados federados e atribuir as restantes à União, ou ainda estabelecer expressamente as atribuições de todas as entidades federadas (SILVA, 2015, p. 482). A Constituição dos Estados Unidos da América, por exemplo, delimita as competências da União, restando aos Estados aquelas não previstas para o governo federal e nem vedadas às autoridades estaduais pela Constituição. Distinguem-se, portanto, as áreas em que os entes federativos deverão atuar isoladamente, com o intuito de evitar a invasão nas competências dos entes federados. A Constituição Federal de 1988, de forma distinta, estabelece expressamente os poderes das entidades federadas, os Estados federados, Distrito Federal e municípios.

A formação de esferas de governo autônomas resulta na inexistência de subordinação hierárquica dos órgãos locais ao Poder Central. Esse fenômeno é descrito como desconcentração do poder político por Dallari (1986, p. 22) e como descentralização política por Barroso (1982, p. 25). A descentralização consiste na distribuição de competência para outro sujeito, como ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 410-411). Esse instituto se distingue do conceito de desconcentração de competências, típico dos Estados unitários descentralizados no qual uma entidade superior distribui o poder a outros órgãos, que ficam a ela subordinados.

A divisão de competências no Estado federativo não estabelece hierarquia entre os Estados federados e a União, do mesmo modo que os municípios não são entes subordinados, embora possa haver a precedência de um ente nos casos de competência concorrente (DALLARI, 2009, p. 259). A coordenação entre os diversos âmbitos de governo surge como alternativa para compatibilizar a autonomia dos entes federados e as diretrizes nacionais.

O federalismo cooperativo foi desenvolvido após a Primeira Guerra Mundial e tem como característica a divisão vertical de competências (BERCOVICI, 2004, p. 56), delimitando-as segundo o âmbito de abrangência dos interesses envolvidos. A necessidade de envolvimento dos vários entes federativos em políticas públicas comuns originou novos conceitos como a partilha das receitas tributárias. Esse modelo representa uma evolução do federalismo, que não mais comporta a distribuição de competências dualista (SILVA, 2015, p. 483) e complementa a ideia de colaboração entre os entes federativos, representando uma atuação orgânica das diversas esferas de governo.

A divisão vertical de competências pode equilibrar as finanças dos entes federativos com repartições mais proporcionais de poderes e de recursos financeiros adequados a sua execução, contribuindo para ações coordenadas entre as esferas de governo. Em razão disso, parte da alocação de recursos é definida pela União, com a finalidade de atenuar as diferenças financeiras entre as várias regiões do país.

Dessa forma, o equilíbrio financeiro no desenvolvimento de todos os entes envolvidos é um objetivo orientado por uma coordenação nacional sob o comando da União. Isso ocorre em razão das necessidades sociais e econômicas originadas pela globalização e pelo Estado de bem-estar social do século XX, que passa a demandar maiores intervenções estatais para garantir aos cidadãos os seus direitos fundamentais.

A organização entre as diversas esferas de governo tem como base a partilha de recursos, através do repasse realizado por fundos ou em parcelas da arrecadação tributária. Com tais medidas, efetivam-se programas de alcance nacional, tais como o Sistema Único de Saúde, que tem a participação da União, Estados, Distrito Federal e municípios em seu atendimento.

Por outro lado, caso as competências se concentrem na União, pode haver interferência na autonomia e na auto-organização dos demais entes, afetando a própria forma federativa de Estado. Devido a isso, deve-se evitar que essa distribuição incorra na dependência dos entes federados, visto que a eventual subordinação dos governos locais a programas estaduais ou federais implica na restrição das prerrogativas inerentes do Estado federativo, gerando uma situação de submissão de Estados e municípios.

A harmonização da autonomia com a coordenação necessária entre os entes federativos deve ocorrer com o equilíbrio entre centralização e descentralização administrativa, legislativa e política. O eventual desequilíbrio na repartição de competências e de verbas afeta a capacidade de auto-organização dos governos locais, suprimindo as vantagens do federalismo.

Outras formas de federalismo foram adotadas no Brasil ao longo do século XX. Durante a ditadura militar, foi estabelecido pela constituição de 1967 o chamado federalismo de integração. Esse modelo culminou com a centralização de várias atribuições dos demais entes federados na União, resultando no alinhamento dos governos locais com o governo federal.

Essa integração se devia, portanto, à sujeição dos demais entes federativos à União, que concentrava a maior parte das competências, restando aos Estados e municípios somente a realização da administração conforme as diretrizes e limitações impostas pelo governo federal, sem a autonomia tradicionalmente relacionada à federação. Conforme esclarece Barroso (1982, p. 141-142), a concentração de competências na União representou sérias consequências para a autonomia dos Estados federados, que sequer dispunham de recursos financeiros para a realização de suas funções e execução de seus serviços.

A supressão da autonomia dos governos federados era explicada por defensores do regime da época com o argumento de eliminar os conflitos entre entes federados e promover a segurança nacional. Essa centralização propiciaria a integração nacional e facilitaria o desenvolvimento regional capitaneado pelo governo federal. Como consequência, entretanto,

conforme explana Bercovici (2004, p. 51), houve o enfraquecimento do federalismo e o alinhamento forçado de entidades federadas com o governo federal.

Os entes federados voltaram a ter a autonomia garantida com o advento da Constituição Federal de 1988. No período de redemocratização do país, os municípios foram também considerados componentes da federação, estabelecendo-se sua auto-organização em conformidade com a Constituição Federal e a de seu respectivo Estado. O artigo 18 da Constituição Federal, ao estabelecer a autonomia do município e também do Distrito Federal, acrescentando-os à organização política-administrativa do país, criou uma nova dimensão no federalismo brasileiro.

Como exemplo do processo de evolução do município como ente federativo, tem-se a competência para estabelecer sua própria lei-orgânica. Esse documento legal rege a municipalidade, devendo ser aprovado por dois terços pela Câmara Municipal, de modo semelhante a uma “constituição municipal”, como ressalta Bonavides (2015, p. 353). O complemento desse modelo se deu com o rol de competências municipais descritas no artigo 30 da Constituição Federal.

2.3.3 Desenvolvimento regional e oligarquias

O federalismo brasileiro apresenta a princípio o mesmo tratamento a cada um dos Estados-membros, assim como o faz em relação aos municípios, conferindo-lhes as mesmas competências e estrutura organizacional. Todavia, as desigualdades regionais são motivo de assimetrias em relação à redistribuição de recursos e de incentivos ao desenvolvimento econômico de regiões mais pobres. Como ressalta Bercovici (2004, p. 69), a descentralização pode gerar novos desequilíbrios entre os entes federados, exigindo coordenação entre as esferas de governo e harmonia na repartição de recursos.

Embora seja garantida a autonomia a todos os entes federados, assimetrias nas relações entre eles são comuns devido a peculiaridades de cada local. Tais medidas são adotadas para evitar oscilações entre as partes em diversas circunstâncias, direcionando esforços para entes de regiões menos favorecidas economicamente, como ocorre no Brasil, ou em razão de diferenças étnicas, como no caso nigeriano, como explica Ramos (1997, p. 90-

91). Possibilita-se, portanto, a promoção de melhorias econômicas e sociais realocando recursos ou atraindo investimentos privados segundo as necessidades locais.

As diferenças oriundas das disparidades entre as dimensões territoriais dos Estados federados, suas populações e suas condições financeiras e sociais são, de início, empecilhos para o desenvolvimento econômico nacional conjunto e uniforme entre os entes de uma federação classificada como “assimétrica” (RAMOS, 1997, p. 88). A busca por equilíbrio entre as diferentes entidades federativas ocorre com a divisão do território em regiões, divisão dos tributos e a criação de incentivos fiscais ou outras formas de redistribuição de receitas. Essas medidas resultam também no controle dos investimentos por parte do ente que os realiza, havendo, portanto, uma participação decisiva da União no desenvolvimento regional.

A Constituição Federal de 1988, no inciso III do artigo 3º, estabelece a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Para tanto, além da transferência de verbas, o governo federal pode agir de maneira mais direta na promoção do desenvolvimento regional, criando órgãos específicos para cada região.

Durante os planos de desenvolvimento nacional da década de 1940 e parte da década de 1950, as diferenças regionais não foram consideradas, o que gerou um aumento na disparidade das condições econômicas e sociais entre o norte do Brasil e o centro-sul (MONTEIRO NETO, 2012, p. 135). Esta região contava com maior volume de investimentos privados e melhores condições de infraestrutura e qualidade de mão-de-obra, resultando em uma concentração ainda maior dos investimentos na região.

As políticas de desenvolvimento regional passaram a ter maior destaque a partir da década de 1950, quando se apresentou mais claramente um ritmo de desenvolvimento econômico das regiões norte e nordeste inferior à média nacional, que perdurava desde o início do século XX (MONTEIRO NETO, 2012, p.134). De início, as políticas de desenvolvimento regional versaram primordialmente sobre incentivos ao setor privado, com o entendimento de que a atração de novos investimentos dessa natureza nas regiões menos desenvolvidas naturalmente elevaria seus indicadores econômicos e resultaria na equiparação com o restante do país.

Em 1957, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado. Segundo o pensamento de Furtado (1986, p. 13), o baixo estágio de desenvolvimento do Nordeste brasileiro não se resumia às fortes secas que o

assolavam, mas envolviam principalmente a própria insuficiência de desenvolvimento das forças produtivas nele alocadas, que resultava em um colapso na produção de alimentos organizada como agricultura de subsistência.

O “subdesenvolvimento” da região nordeste estaria relacionado com os mesmos fatores envolvidos no baixo patamar de desenvolvimento da América Latina, conforme o pensamento adotado na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Assim como na relação da América Latina com os países centrais da economia mundial, o Nordeste brasileiro mantinha relações econômicas deficitárias em relação ao Centro-Sul industrializado, mesmo que os indicadores econômicos indicassem um superávit em relação ao comércio exterior, graças à exportação de produtos agrícolas (MONTEIRO NETO, 2012, p.135). Dessa forma, o desenvolvimento das forças produtivas nordestinas romperia com a relação desfavorável nas relações econômicas nacionais, que mantinham o escasso nível de desenvolvimento econômico e social da região.

A solução apontada pela GTDN consistia no desenvolvimento econômico sustentável, por meio da industrialização e a substituição da agricultura de subsistência e exportação para um modelo em que abastecesse o mercado interno. Em 1959, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Já em 1967, foram criadas a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), sucessora da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

Durante a ditadura militar, os programas de desenvolvimento foram centralizados no governo federal, novamente com a ideia de que o desenvolvimento nacional seria a melhor alternativa para que os avanços econômicos e sociais pudessem alcançar as parcelas mais necessitadas da população. Dessa forma, os planos regionais passaram a integrar o projeto nacional, conforme explica Bercovici (2004, p. 66), e a importância das ações setoriais foi gradualmente enfraquecida, principalmente com a grave crise econômica dos anos 1980.

A partir de 1989, foram criados fundos para o financiamento da iniciativa privada nas regiões menos desenvolvidas economicamente, através de programas voltados aos setores produtivos, em consonância com os planos regionais de desenvolvimento. Conforme as disposições da alínea ‘c’ do inciso I do artigo 159 da Constituição Federal de 1988, foram criados três fundos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo

Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

Após a fragilização das políticas setoriais, SUDAM, SUDECO, SUDENE e SUDESUL foram extintas, com uma série de denúncias de corrupção. As três primeiras autarquias, inicialmente substituídas por Agências de Desenvolvimento Regional, foram recentemente recriadas pelo governo federal nos governos Lula e Dilma e voltaram a atuar na promoção do desenvolvimento sustentável e da inclusão econômica em suas respectivas regiões. Dessa forma, os investimentos estatais e os incentivos à iniciativa privada nessas regiões apresentam critérios mais favoráveis que em outras localidades do país.

A coesão buscada no processo de desenvolvimento nacional em relação às diversas regiões do país se manifesta na Constituição Federal com a possibilidade de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de território e de desenvolvimento econômico e social”, conforme o inciso IX, do artigo 21.

Como afirmam Balbim e Contel (2013, p. 44), as considerações no tocante ao planejamento territorial abrangem políticas públicas de várias áreas, como saúde, infraestrutura e urbanismo. O conhecimento da especificidade das demandas locais favorece a elaboração de uma estratégia que favoreça o desenvolvimento regional com resultados mais homogêneos no âmbito nacional.

A divisão dos tributos entre os entes federativos é definida constitucionalmente, estabelecendo tributos federais, estaduais e municipais. Entretanto, as receitas provenientes de alguns tributos podem ser repartidas entre as esferas de governo, proporcionando um acréscimo às receitas municipais e estaduais oriundo de tributos que não são de sua competência.

A receita municipal, assim como a estadual, é composta também segundo critérios que visam ao equilíbrio do poder econômico dos governos locais. A distribuição de receitas pelo Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo, ocorre segundo faixas referentes à quantidade de habitantes do município, desconsiderando, assim, critérios econômicos que influenciariam em desfavor das regiões menos desenvolvidas.

O desenvolvimento econômico local pode ainda ser acelerado por meio de incentivos econômicos governamentais, ao se estabelecerem diferenciações tributárias para estimular a atividade econômica em áreas onde haja maior necessidade. No Brasil, a Zona Franca de Manaus, criada nos anos 1960 e mantida pela Constituição de 1988, no artigo 40 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece incentivos à indústria, agropecuária e comércio, favorecendo o estabelecimento dessas atividades na região, por torná-la mais competitiva.

Essas formas de distribuição de receitas e incentivos econômicos voltados a regiões economicamente menos desenvolvidas têm como objetivo o reequilíbrio econômico entre as regiões do país, reafirmando os ideais do federalismo cooperativo com a união dos diversos entes voltados ao desenvolvimento conjunto.

O desenvolvimento regional e municipal depende de fatores sociais e econômicos, os quais são afetados por políticas públicas voltadas a setores como educação, saúde pública, ciência e tecnologia e combate à pobreza e à marginalização. Essas atividades são de competência comum dos entes federativos, no entanto, essas melhorias podem entrar em conflito com as oligarquias locais, que encontram forte apoio político em muitas regiões do país.

O federalismo é avesso a governos autoritários, pois se caracteriza pela desconcentração de poderes. Por outro lado, não se pode assegurar que somente pela adoção dessa forma de Estado garantir-se-ia um regime democrático em sua plenitude. A simples autonomia dos entes federados poderia transformá-los em uma “aliança de oligarquias”, conforme adverte Dallari (1986, p. 72-76). Em caso de impossibilidade de qualquer tipo de controle de Estados, municípios ou Distrito Federal, através de avanços na participação democrática poder-se-ia construir um cenário favorável à manutenção do poder entre grupos e famílias dominantes do cenário local.

As oligarquias se opõem a valores democráticos, como a alternância no poder e os incentivos ao desenvolvimento decorrentes de investimentos públicos em áreas primordiais, como educação e saneamento básico. Assim, sua manutenção no poder se consolida com o convencimento de uma população pouco instruída através do domínio de meios de comunicação e de supostas benesses concedidas pelos governantes.

Desse modo, fazem-se necessárias formas de controle estabelecidas legalmente e também por meio de parâmetros impostos pela Constituição Federal ou por atos de demais entes federativos. Isso ocorre com a definição de regras eleitorais comuns a todas as esferas de governo e o estabelecimento das formas de representação popular nos governos locais, em decorrência da Constituição. Do mesmo modo, o ente federativo que transfere receitas para

outro, com a finalidade de realização de obras ou serviços públicos, pode restringir a área de aplicação dessas verbas e exigir a prestação de contas.

Caso não haja o controle da destinação de repasses, ou se o ente federado tivesse a liberdade de destinar a qualquer finalidade as verbas a ele repassadas, seriam fortalecidas as oligarquias locais. Isso ocorreria através da possibilidade de direcionamento de gastos somente a setores de interesse oligárquicos, perpetuando a relação de domínio sobre a população daquele território.

Desde a época do Brasil colônia, o domínio oligárquico é comum em muitas regiões do país. Seu predomínio, entretanto, não pode representar um empecilho para o desenvolvimento econômico e social através da autonomia administrativa e política do governo local. Assim, o estabelecimento de um federalismo cooperativo, com a participação mútua nas políticas públicas dos três âmbitos de governo contribui para dificultar a perpetuação de oligarquias, embora não seja por si só uma garantia de democracia plena.

Tem-se, portanto, uma clara situação em que se torna necessária a ponderação entre a autonomia dos entes federados e a possibilidade de promover o desenvolvimento regional por meio do reequilíbrio econômico centrado nas ações do governo federal, como o direcionamento receitas de fundos de participação dos entes federados.

Em caso de restrição da autonomia dos entes federados através da necessidade de transferência de verbas dirigidas para finalidade específica, tem-se o poder mais centralizado, restringindo as possibilidades de auto-organização dos governos locais. Porém, dessa forma tem-se maior equilíbrio entre os entes, com a transferência de recursos voltados à correção das disparidades econômicas e sociais àqueles mais necessitados.

Os fundos de participação para a transferência de verbas para Estados e Municípios são uma ferramenta encontrada pelo Estado brasileiro para possibilitar o cumprimento das exigências a eles estabelecidas constitucionalmente, municiando-os com receitas originalmente atribuídas a outra entidade federativa. Em contrapartida, o ente que efetua a transferência pode exigir a prestação de contas, garantindo a destinação correta dos recursos, possibilitando a penalização com a interrupção dos repasses.

Outra maneira de equilibrar a distribuição de verbas com os deveres legais está na participação conjunta de várias esferas de governo no mesmo investimento. Dessa forma, são estabelecidas diferentes proporções de valores a serem aplicados ou distintas funções para cada ente em cada obra ou programa desenvolvido. Assim, quando se trata de atribuição de

mais de uma esfera de governo, é comum que a União ou o Estado atue em sincronia com os governos municipais.

Como demonstra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012, p. 45), as receitas tributárias municipais representavam 6,5% do total nacional, contrastante com os 27,6% dos Estados e os 65,9% correspondentes ao governo federal. Todavia, quando considerados os repasses entre os entes federativos, ao governo federal pertenciam 47,8% das receitas disponíveis, enquanto aos Estados correspondiam 27% e os municípios 22,3%.

O federalismo na área fiscal aborda tradicionalmente a transferência de recursos do governo central para os governos locais como uma maneira de homogeneizar o crescimento econômico das diversas regiões do país. A necessidade dessa distribuição, entretanto, surge de uma disparidade de arrecadação entre União e entes federados e pode ser realizada de maneira desproporcional.

Conforme demonstra Sakurai (2013, p. 310-311), as receitas e despesas dos municípios brasileiros podem variar significativamente de acordo com as mudanças nos valores das transferências de recursos federais e estaduais. Considerando-se a proporção de 70% de municípios com menos de 20 mil habitantes, com uma pequena arrecadação própria para satisfazer as atribuições constitucionalmente estabelecidas, os recursos transferidos podem assegurar sua estabilidade financeira. Todavia, a oscilação na distribuição de recursos com diferentes vinculações e a utilização de critérios como a afinidade política dos agentes envolvidos e a proximidade do pleito eleitoral influenciam nas atividades do Poder Público municipal.

Com a possibilidade de ter recursos mais vultuosos ou escassos para determinadas áreas em anos diferentes, a Administração Pública convive com a imprevisibilidade financeira para a realização de suas atribuições. Contudo, o modelo que pode proporcionar homogeneidade entre municípios com condições financeiras díspares, quando utilizado de maneira indiscriminada, pode também comprometer as atividades da Administração Pública, afetando inclusive a qualidade dos serviços públicos prestados (SAKURAI, 2013, p. 328-329).

O município, portanto, ao ser reconhecido como parte federada, recebeu uma série de atribuições a serem executadas e também receitas próprias. Entretanto, o repasse de verbas estaduais e federais responde por grande parcela dos orçamentos municipais e os programas desenvolvidos por seus governos exercem grande influência no desenvolvimento econômico e

social dos municípios. Assim, pode-se gerar uma situação de dependência dos governos municipais em relação às demais esferas de governo, pois, como adverte Bercovici (2004, p. 66), pode haver a redução das transferências não-obrigatórias de verbas por parte dos governos federal e estadual.

2.4 A autonomia municipal

A forma federalista de Estado presume o estabelecimento de alguma autonomia aos entes federados. Como autonomia do ente federado entende-se a atribuição de competências próprias ou compartilhadas e o poder de auto-organização administrativa, política e financeira definido constitucionalmente (MEIRELLES, 2013, p. 94-95).

Essa autonomia não se confunde com a soberania, própria dos Estados, una e indivisível. A autonomia dos entes federados segue as limitações impostas pelo Poder Constituinte Originário, o qual, por sua vez, é um poder soberano, de autodeterminação plena, como define José Afonso da Silva (2015, p. 618-619). Assim, embora os entes federados possam participar das decisões do Estado soberano que compõem, não exercem qualquer ato de soberania.

Inicialmente, somente os Estados federados eram considerados entes federados, sendo-lhes atribuídos diferentes graus de autonomia de acordo com a Constituição de cada país adepto a essa forma de Estado. De acordo com a necessidade de conferir maior autonomia a determinadas regiões e populações, foram estabelecidos os governos locais. No Brasil, o aumento da importância desse governo próprio das localidades foi reconhecido com o estabelecimento do município como ente federado pela Constituição Federal de 1988.

No contexto internacional, a necessidade de conferir alguma autonomia às comunidades locais não ocorre somente no tocante aos Estados federados ou municípios. Hely Lopes Meirelles (2013, p. 59) apresenta o exemplo da Itália, Estado unitário, que instituiu as Regiões, com poder normativo sobre unidades administrativas inferiores, províncias e comunas, respeitando a regionalização existente muito antes da República Italiana, razão pela qual é classificada como Estado regional.

Outro exemplo é o espanhol, que, após a ditadura franquista, conferiu maior autonomia às regiões, adotando o modelo de Estado descentralizado para evitar possíveis secessões. Como resultado, tem-se um país que abrange populações com diferentes culturas e idiomas, mas ainda sob o comando madrileno.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 trata das diferenças regionais, mas não com a institucionalização das regiões. A Carta estabelece condições mais favoráveis para os investimentos públicos e privados nas regiões menos desenvolvidas economicamente, assim como prevê a destinação de recursos para serem aplicados regionalmente, sob o comando da União, conforme o artigo 48, IV.

Os dois exemplos europeus somados ao caso nacional demonstram como é difundido o pensamento de se conferir às populações locais a possibilidade de organização dentro do Estado soberano, mais amplo. A autonomia conferida às localidades varia bastante, a partir da estruturação do federalismo de cada país ou mesmo da regionalização de Estados unitários.

O estabelecimento do município brasileiro como ente federado se desenvolveu a partir da pouca autonomia conferida pela Constituição de 1891, que o subordinava ao Estado federado. No período republicano, essa autonomia oscilou de acordo com o momento político nacional, de modo semelhante àquela conferida aos Estados federados. Seguindo a ampliação ou restrição da democracia, refletidas nas diferentes Constituições, alcançou-se a abertura democrática proporcionada pela Carta de 1988, quando o ente municipal é finalmente alçado a ente federativo.

Mesmo com os consideráveis avanços da autonomia municipal e de seus poderes constitucionalmente delimitados, ainda perduram posicionamentos contrários ao seu status de ente federado no Brasil. As críticas a essa promoção dos entes municipais se concentram nas divergências entre a organização municipal e estadual, assim como as prerrogativas de agentes públicos dessas duas esferas de governo.

José Nilo de Castro (2006, p. 27-29) argumenta que somente os Estados-federados e a União são considerados entes federativos através da comparação entre as disposições constitucionais referentes a Estados-federados e municípios. Os Estados-federados, diferentemente dos municípios, participam da federação com a representação no Senado Federal. Da mesma forma, emendas à Constituição podem ser propostas pelos governadores de Estado, segundo o artigo 60 da Constituição Federal, mas não pelo prefeito, e as imunidades previstas aos deputados federais se estendem aos deputados estaduais, com a previsão do parágrafo primeiro do artigo 27 da Carta de 1988. Tribunais de Contas não são mais permitidos aos municípios, havendo somente aqueles prévios à proibição, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Outra diferença da esfera municipal é a ausência de Poder Judiciário próprio, do mesmo modo que suas normas não são submetidas ao controle concentrado de

constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, e somente lhe é possível rejeitar o parecer prévio das contas públicas por dois terços dos votos dos vereadores, distintamente dos demais âmbitos de governo.

Tais especificidades se devem às previsões constitucionais diferenciadas pela Constituição Federal. Embora os municípios não sejam dotados proporcionalmente das mesmas atribuições que os Estados-federados e Distrito Federal, essas distinções não são suficientes para impossibilitar seu estabelecimento como entidade federativa.

José Afonso da Silva (2015, p. 479) também combate a ideia do município como ente federado, afirmando que os municípios são subdivisões jurídico-administrativas dos Estados-federados. Em razão disso, esse ente não poderia ser considerado essencial à federação brasileira, alegando até mesmo a impossibilidade de compartilhamento do território entre os entes federativos da esfera estadual e aqueles do plano municipal que o compõem. Entretanto, são desconsideradas as inerentes distinções entre Estados federados e municípios, que em nenhum momento são equiparados entre si ou mesmo com a União.

O estabelecimento desse novo ente federado acompanha as demandas nacionais dessa esfera de governo e se consolida com a autonomia constitucionalmente garantida. A descentralização política e administrativa fortalece a autonomia dos governos locais, estabelecendo uma série de competências específicas das localidades e possibilitando a convivência dos diferentes âmbitos de governo dos entes federados.

A principal característica das federações continua sendo a autonomia conferida aos entes federados, que se manifesta nas várias categorias já mencionadas. A possibilidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e capacidade normativa própria conferem ao governo municipal o status de entidade federada, através da proibição de intervenção, conforme o artigo 35 da Constituição Federal.

Até mesmo a existência de somente dois dos três Poderes não impede a classificação do governo municipal como autônomo, havendo somente a escolha do Constituinte em separar as competências do Poder Judiciário em dois planos, o federal e o estadual. Mesmo assim, conforme afirma Hely Lopes Meirelles (2013, p. 130), os poderes Legislativo e Executivo são considerados essenciais e suficientes para o exercício das competências constitucionalmente atribuídas ao município, pois é através deles que a municipalidade “impõe a sua vontade”.

A autonomia dos governos municipais é garantida pela Constituição Federal, de modo semelhante às disposições referentes aos Estados-federados. Essa autonomia se distingue

claramente da simples descentralização presente nos Estados unitários e, como principal característica da forma federativa de Estado, confere também ao âmbito municipal competências decorrentes da desconcentração do poder estatal.

Assim como ressalta Hely Lopes Meirelles (2013, p. 47), o município é um componente essencial da federação brasileira, sendo a Constituição Federal de 1988 responsável pela correção das Cartas anteriores ao declará-lo como parte da Federação. A consolidação da posição do município no pacto federativo brasileiro ocorre com a atribuição constitucional de competências legislativas e executivas e a autonomia construída ao longo do federalismo brasileiro. A desconcentração política e administrativa auxilia na aproximação da população com os governos locais, aumentando a participação popular nas decisões estatais. Tais medidas podem ser vistas como um desdobramento do Estado de bem-estar social, ou mesmo como um passo para a sua evolução rumo à democracia participativa, em conformidade com o exercício da cidadania descrito por Bonavides (2008, p. 160-163).

A ampliação da participação democrática também em âmbito municipal representa uma relevante mudança, visto que o município brasileiro se originou a partir da condição de dominação oligárquica sobre a população, como ressalta Dallari (1982, p. 73). Um dos exemplos desse déficit democrático era a restrição do direito de sufrágio às classes mais abastadas, que criava obstáculos ao aumento da participação popular. Posteriormente, já no período republicano, o domínio dos coronéis impedia qualquer tentativa de efetivação de um regime realmente democrático.

Dessa maneira, o fortalecimento do município como ente federado decorre da retomada da democracia brasileira, com a finalidade de conferir maiores poderes aos governos locais e ao mesmo tempo torná-los mais democráticos. Para tanto, a ampliação da participação popular e as influências federais e estaduais proporcionadas pelo federalismo cooperativo se apresentam como ferramentas para o rompimento com a cultura patrimonialista e coronelista, anteriormente comum nos governos locais.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia dos municípios, garantindo-lhes as capacidades normativa própria, de auto-organização, autogoverno e autoadministração, conforme define José Afonso da Silva (2015, p. 650). Dessa forma, o município se diferencia de mera descentralização de poder para constituir um novo ente federativo.

A autonomia política dos municípios é garantida pela Constituição Federal ao conferir essas quatro capacidades à municipalidade. A previsão de auto-organização estatal e

autogoverno se relaciona com a eleição de representantes dos Poderes Executivo e Legislativo próprios. A autonomia normativa, por sua vez, se manifesta através de sua capacidade legislativa, e a autonomia administrativa envolve a gestão dos serviços públicos locais.

O poder de auto-organização municipal se manifesta na capacidade de elaboração da lei-orgânica, semelhante a uma Constituição, com aprovação necessária de dois terços da Câmara Municipal. Conforme a determinação do artigo 29 da Constituição Federal, o legislador municipal, em sua elaboração, somente é limitado pela Constituição Federal e por aquela de seu respectivo Estado, evidenciando a amplitude da autonomia conferida ao município.

A possibilidade de eleger os próprios governantes, prefeito, vice-prefeito e vereadores, se deve à capacidade de autogoverno. Ao se eliminar a possibilidade de nomeação de prefeitos pelo governo federal, como ocorria na Constituição Federal de 1967, a Carta de 1988 estabelece um governo próprio da população local para tratar dos interesses municipais, possibilitando o estabelecimento de até mesmo uma orientação política distinta dos governos estadual e federal.

A criação de uma terceira esfera federativa propicia a auto-organização da população local e a convivência de diferentes partidos políticos nas esferas de governo. Apesar das possíveis divergências ideológicas entre os entes, garante-se o estabelecimento de um governo condizente com a vontade da população local, ao contrário da lógica de dominação existente em casos de alinhamento político obrigatório com outro ente federado, conforme ocorria no regime anterior.

A capacidade normativa própria diz respeito à capacidade de legislar, abordando as áreas definidas constitucionalmente como de competência municipal. Algumas delimitações são feitas pela Constituição Federal ao Poder Legislativo Municipal, exemplos são a limitação de vereadores estabelecida no inciso IV do artigo 29, proporcional à população do município, seguindo o sistema de representação proporcional e partidária previsto no código eleitoral (artigos 105 a 113 da lei nº 4.737/1965). Tais regras impedem o livre estabelecimento de normas eleitorais pelos municípios, entretanto, são limitações justificadas em razão da transparência e da responsabilidade institucional e financeira dos governos locais com a população.

A capacidade de autoadministração está relacionada com o poder de organizar o território municipal e os serviços públicos locais, com uma administração própria. Assim,

segundo o artigo 30 da Constituição Federal, ao município compete a execução de serviços públicos, a ordenação urbanística e demais matérias de interesse local. Serviços públicos de grande impacto no cotidiano dos cidadãos, como o transporte público e o abastecimento de água, ficam sob a responsabilidade do governo municipal, que atua muito próximo da população, em conformidade com a ampliação da participação democrática no Poder Público.

A condição de ente federado proporciona ao município a higidez institucional suficiente para exercer competências constitucionalmente elencadas de maneira autônoma. Dessa forma, novas demandas podem ser necessárias em decorrência do contexto político e econômico da América Latina.

Do mesmo modo que a organização entre municípios ou Estados fronteiriços pode se fazer necessária para o desenvolvimento de políticas públicas locais ou regionais, o súbito avanço de setores como comunicações e transportes através da globalização proporcionam novos arranjos econômicos e intergovernamentais. Os benefícios dessas novas relações podem ser tão representativos quanto aqueles realizados no interior de cada Estado, todavia, deve haver o respaldo legal necessário.

2.5 As competências municipais

2.5.1 A divisão de competências na Constituição Federal de 1988

As competências do Poder Público são conceituadas por José Afonso da Silva (2015, p. 483) como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Diferencia-se, portanto, da faculdade jurídica em emitir decisões por órgão ou agente do Poder Público, definida como “competência”.

Ao contrário da divisão de competências entre os entes federativos prevista na Constituição dos Estados Unidos da América, a Constituição Federal de 1988 estabelece competências privativas e outras concorrentes, em desdobramento do federalismo cooperativo desenvolvido no século XX.

O dualismo do sistema norte-americano prevê somente as competências federais, restando aos Estados todas as demais, desde que não vedadas constitucionalmente. Isso se

devia ao temor de se criar um novo Estado que sufocasse as antigas colônias inglesas de modo semelhante à metrópole, como bem explica Dallari (1986, p. 40-42).

O receio em ceder muitos poderes à União na formação dos Estados Unidos levou ao estabelecimento de uma separação radical entre as matérias federais e as estaduais como maneira de garantir a não intervenção federal nos Estados. Dessa forma, toda ação federal se restringiria às competências expressamente elencadas na constituição, havendo ampla autonomia dos Estados federados.

A divisão dualista de competências, ao contrário do previsto, levou ao fortalecimento da União no Estado Federal, como afirma Almeida (2010, p. 34). O rol de competências federais passou a sofrer o acréscimo de novas matérias, tornando-se mais abrangente conforme avançava sobre assuntos anteriormente não previstos constitucionalmente, ou seja, de competência residual dos Estados.

As Constituições brasileiras anteriores trataram das competências federais, destinando aos Estados a competência residual, semelhante ao modelo americano. A partir da Constituição Federal de 1934, porém, foram estabelecidas competências concorrentes, com a influência de novos modelos, como a Constituição de Weimar, de 1919 (ALMEIDA, 2010, p. 40).

Na Carta de 1934, fixaram-se competências concorrentes, mas não cumulativas. Assim, cabia à União a formulação de normas gerais, enquanto os Estados podiam atuar de maneira complementar em relação às matérias constitucionalmente definidas. Da mesma forma, em seu décimo artigo, determinavam-se competências concorrentes não executórias, como os serviços de saúde e assistência pública e a proteção do patrimônio histórico e artístico.

As constituições seguintes permaneceram com a divisão de competências estruturada entre aquelas enumeradas constitucionalmente e as residuais, prevendo também competências concorrentes aos entes federativos. Do mesmo modo, foram estabelecidos os tributos federais, estaduais e municipais, determinando-se, em alguns casos, a partilha com os demais entes.

A repartição de competências na Constituição Federal de 1988, como resultado das experiências anteriores, segue um modelo de competências privativas, distribuídas horizontalmente, e concorrentes, estruturadas verticalmente. Para cada ente, portanto, são atribuídas competências próprias, havendo ainda a possibilidade de delegação de competências privativas da União para os Estados federados, prevista pelo parágrafo único do

artigo 22. Assim, não há hierarquia entre o legislativo federal, estadual e municipal, mas a definição do ente competente para cada matéria, mesmo nos casos de divisão vertical de competências.

Buscou-se estabelecer constitucionalmente o equilíbrio entre os entes federativos através da distribuição de competências horizontal e vertical, guiada pelo princípio da predominância do interesse. Segundo esse critério, à União são atribuídos assuntos de interesse nacional, enquanto os Estados tem competência para os assuntos regionais e os municípios, para os interesses locais. No entanto, essa divisão se torna cada vez mais difícil de ser delimitada. Veja-se José Afonso da Silva (2015, p. 481-482) nos casos envolvendo a região amazônica e suas implicações sociais, econômicas e de segurança nacional.

Em razão de sua natureza, as competências foram divididas na Constituição de 1988 em material e legislativa, segundo a atuação político administrativa ou a disciplina normativa de cada esfera de governo (ALMEIDA, 2010, p. 58). Há ainda a subdivisão estabelecida por José Afonso da Silva (2015, p. 484), entre exclusiva e comum, para as competências materiais, e exclusiva, privativa, concorrente e suplementar, para as legislativas.

Tratam das competências da União os artigos 21 e 22 da Carta, definindo as matérias de atuação do governo federal, como manter relações internacionais e assegurar a defesa nacional. Outras competências tratam de seu poder normativo. São os casos do direito civil e penal, águas, energia, cidadania, imigração e emigração.

Aos Estados federados, atribuem-se competências residuais, conforme o parágrafo primeiro do artigo 25, além das competências privativas previstas nos demais parágrafos do mesmo artigo. Assim, compete ao município a exploração de gás canalizado e organização territorial. Do mesmo modo, segundo o quarto parágrafo do artigo 18, é de competência municipal a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios.

A valorização dos governos locais está relacionada com a ideia de espaço econômico, cultural e político como afirma Magalhães (1997, p. 118). Desse modo, o papel do município em promover a democracia e a cidadania plena deve estar relacionado com a viabilidade econômica dos municípios. A criação de novos municípios, portanto, deve seguir critérios econômicos que permitam a efetivação das competências constitucionalmente determinadas, sob a pena de impossibilitar a implementação dos benefícios decorrentes do processo de desconcentração do poder estatal.

As competências comuns às três esferas de governo foram definidas no artigo 23, estabelecendo valores que devem ser preservados com a participação de todos os entes federativos. Já no artigo 24 são apresentados os temas sobre os quais os Estados federados e Distrito Federal legislam concorrentemente com a União, como direito tributário, urbanístico, proteção do patrimônio cultural, produção e consumo, e educação, ciência e tecnologia, e suplementarmente à União, em seu parágrafo segundo.

As competências municipais, por fim, foram elencadas no artigo 30, destacando a esta terceira esfera governamental da federação brasileira a atuação no âmbito dos interesses locais. Quanto à definição dos interesses locais, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 110) adverte que inexistente interesse exclusivo da municipalidade, havendo sempre reflexos em interesses regionais ou nacionais. A diferença, assim, está na possibilidade de individualizá-lo em relação a determinada localidade em comparação com outros municípios, havendo a predominância do interesse municipal.

A administração própria realizada pelo município representa a realização dos negócios locais sem a interferência estadual ou federal. O conceito de interesse local, portanto, baliza a ação municipal, evitando-se adentrar em matérias do Estado federado ou da União.

Seguindo o mesmo raciocínio, os serviços públicos locais são atribuídos ao município. O governo local pode executá-los diretamente, nos casos de serviços públicos propriamente ditos, ou oferecê-los por meio de concessionários ou permissionários, de maneira semelhante às demais esferas de governo.

2.5.2 Competências legislativas municipais

Foi estabelecida aos municípios a competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o inciso I do artigo 30. O interesse local, no entanto, deve ser interpretado como aquele de prevalência local, de modo a poder se restringir a normatização de acordo com os parâmetros estabelecidos pela União ou pelo Estado federado. Como elucidada Meirelles (2013, p. 136), a normatização referente aos interesses locais não se sobrepõe às determinações gerais estabelecidas por outros entes federativos ao se tratar de competência concorrente ou suplementar.

O termo “interesse local” substitui a locução “peculiar interesse”, que constava nas Constituições passadas, mas continua a designar a descentralização da Administração Pública manifesta por meio da atribuição da autonomia legislativa para as comunidades menores no tocante a assuntos de sua abrangência. O interesse local está relacionado com a predominância do interesse da comunidade menor, representada pelo município.

Não é possível restringir as competências municipais a assuntos de interesse exclusivo deste âmbito de governo, pois todas as matérias implicam alguma consequência ao restante do Estado federado ou da União, como adverte Meirelles (2013, p. 136). Esse critério, portanto, pondera a abrangência dos interesses envolvidos e possibilita às comunidades locais a regulamentação de assuntos a elas majoritariamente relevantes.

Em decorrência da necessidade em estabelecer fontes de renda próprias para as atividades atribuídas ao governo local, o inciso III prevê a competência tributária e financeira do ente municipal, com o intuito de garantir sua autonomia em relação à União e ao Estado.

A capacidade tributária dos municípios foi ampliada pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 156, que estabeleceu a possibilidade de criação de imposto sobre a transmissão “inter vivos” de imóveis e direitos reais (ITBI) e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), além do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), que já era de sua competência.

Ao governo municipal ainda é estabelecida a competência suplementar à legislação federal e estadual, conforme o inciso II do artigo 30. Assim, o município deve legislar suplementarmente à União e Estado federado, estabelecendo regras específicas dentro do estabelecido por essas outras entidades. A municipalidade ainda pode legislar de maneira ampla quando Estado federado ou União ainda não o fez, podendo haver a futura restrição da legislação municipal aos interesses locais em caso de superveniência de normatização estadual ou federal.

Por fim, ao município ainda é facultada a instituição de sua guarda municipal, de acordo com o parágrafo oitavo do artigo 144, com vistas à promoção da segurança por autoridades municipais.

A ampliação das competências legislativas na carta de 1988 decorre do aumento da autonomia dos municípios, possibilitando a organização da população local segundo seus próprios critérios, em sentido contrário do movimento centralizador do regime autoritário do qual o país se libertava.

2.5.3 Competências materiais municipais

As competências materiais municipais são delimitadas por critério semelhante àquele que levou ao estabelecimento do termo “interesse local” das competências legislativas. São atribuídas à municipalidade matérias que envolvem sua auto-organização, a prestação de serviços locais e a cooperação com os demais entes federativos.

O inciso IV do artigo 30 da Constituição Federal trata da capacidade de auto-organização territorial do município, possibilitando ao governo local estabelecer suas subdivisões e estruturar suas políticas públicas que atendam adequadamente diferentes regiões. Dessa forma, atribui-se ao município o poder de criar, organizar e suprimir distritos, dentro dos limites estabelecidos por lei estadual.

Compete ao município também a organização e prestação de serviços públicos de interesse local e de caráter essencial, de maneira direta ou sob regime de concessão ou permissão (inciso V). Desse modo, os serviços como o de transporte no âmbito municipal são organizados segundo critérios desenvolvidos pela municipalidade, podendo atender às demandas locais e seguir um planejamento próprio do município, decorrente do poder de autoadministração.

Em cooperação técnica e financeira com a União e o Estado, o governo municipal tem a competência de manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, conforme determina o inciso VI do mesmo artigo. Observa-se novamente matéria em que, embora haja interesse local, a normatização municipal deve seguir todo o regramento definido pelos governos federal e estadual.

Da mesma forma, cabe ao município prestar serviços de atendimento à saúde da população em conjunto com a União e o Estado, segundo o inciso VII. Em razão da importância do valor conferido à saúde e à vida, e também da complexidade dos vários tipos de atendimento, é estabelecido um critério de cooperação entre diferentes entes federativos para a promoção de um serviço de maior qualidade.

É de competência do município também a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Assim, o inciso IX

confere às autoridades locais a promoção cultural segundo os critérios definidos pelos representantes de sua população.

São definidas as competências comuns a todos os entes, no artigo 24, competindo também ao município, dentre outras tarefas, promover programas de construção de moradias e de saneamento básico, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, proteger o meio ambiente, e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização.

A divisão das competências materiais estabelecida pela Constituição Federal de 1988 confere ao município grandes encargos, decorrentes de sua promoção a ente federado. A necessidade de administrar as matérias de interesse local levou ao município a responsabilidade de oferecer serviços custosos como o de saúde e de moradia.

A realidade de muitos municípios brasileiros é, entretanto, de população e arrecadação pequenas e grandes problemas de vulnerabilidade social. Soma-se a isso o comprometimento de grande parte das receitas com a folha de pagamento de funcionários, observado o limite de 60% do orçamento com pessoal, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 19, III da lei complementar nº 101/2000).

A síntese desses fatores contrapostos é a dificuldade de muitos municípios em prestar serviços públicos com qualidade. Como exemplo, verificam-se os casos de investimentos originalmente destinados a serviços de saúde pública municipal que se resumem à compra de ambulâncias para o encaminhamento de munícipes para o atendimento em outras cidades. Tais medidas resultam em deslocamentos desnecessários, atrasos no atendimento e claros impactos na qualidade do serviço prestado (SANTOS; RODRIGUES, 2014, p. 751-753).

Apesar das novas fontes próprias de receita previstas pela Constituição Federal de 1988, as transferências de receitas tributárias, como a realizada através do fundo de participação dos municípios, prevista no inciso I de seu artigo 159, representam um reequilíbrio entre a arrecadação dos três âmbitos federativos. Todavia, tais receitas não são próprias do município, dependendo, portanto, da arrecadação proveniente de outros entes. A autonomia política conferida pela Constituição Federal de 1988 aos municípios é considerada por Magalhães (1997, p. 120) como o fator determinante para sua classificação como ente federado. Essa autonomia permite a elaboração da Lei Orgânica Municipal por um Poder Constituinte Derivado.

3 MUNICÍPIOS E BLOCOS REGIONAIS

3.1 Globalização e blocos regionais

O século XX foi palco do estreitamento das relações internacionais, promovido por avanços tecnológicos que proporcionaram revoluções nas áreas de comunicação e transportes. A aproximação de comunidades distantes resultou no aumento do trânsito de pessoas através das fronteiras nacionais e na intensificação dos vínculos financeiros e comerciais entre os países. Nesse contexto, os acordos internacionais se tornaram cada vez mais abrangentes e diversificados e popularizou-se a organização de Estados em blocos regionais.

O termo globalização é normalmente utilizado para designar uma série de fatores que envolvem avanços tecnológicos e dos meios de comunicação, a expansão da circulação de capitais e a reorganização geopolítica do planeta após a Guerra Fria, como afirma Cynthia Soares Carneiro (2007, p. 7). Segundo Milton Santos (2015, p. 23), a globalização é considerada o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Suas consequências, entretanto, se mostraram controversas desde o início, resultando em um embate relacionado ao uso político da unicidade da técnica, o qual disseminou pelos Estados problemas sociais, como a pobreza e o desemprego, com uma “perversidade sistêmica” (SANTOS, 2015, p. 58-59). Nesse cenário, o papel do Estado é reformulado com a inserção das sociedades em sistemas e redes de interação e o reordenamento das relações de poder, em contraposição à visão do Estado moderno como corpo político isolado (MARIANO; TESSARI, 2006, p. 60).

As alterações provocadas pela globalização econômica integram um fator de forte influência na reformulação constitucional de vários países nas últimas décadas. Conforme a análise de Oscar Vilhena Vieira (1999, p. 16), esse movimento não decorre de objetivos éticos ou de fortalecimento coletivo das economias locais, mas sim do interesse do capital dos países centrais, representado pelo neoliberalismo. Esse pensamento, promovido pelo Consenso de Washington, sugeria restrições aos direitos sociais como solução para as dificuldades econômicas, encontradas em maiores proporções nos países periféricos. Como resultado, surgiram relações de dependência desses Estados em relação àqueles considerados centrais e às instituições financeiras, com a aparente contraposição de direitos sociais e desenvolvimento econômico.

As reformas decorrentes do consenso de Washington alteraram a definição de atividade estatal considerada adequada. A busca pelo bem-estar da população era fundamental na disputa da Guerra Fria, conseguinte à Segunda Guerra Mundial, e predominou por algumas décadas. Todavia, A ideia de fortalecer o liberalismo com o combate à ineficiência e à corrupção do setor público levou a ondas de privatizações e restrições às despesas estatais em áreas essenciais ao bem-estar social, como educação e saúde (VIEIRA, 1999, p. 17).

A tentativa de correção do endividamento externo dos países em desenvolvimento nos anos 1980 e 1990 através da aplicação do pensamento neoliberal desenvolvido por instituições financeiras internacionais resultou em uma série de efeitos colaterais, que agravaram crises econômicas e sociais nos países latino-americanos (BANDEIRA, 2002, p. 144). A imposição dessas medidas, desconsiderando os valores democráticos e a possibilidade de solução pelos atores diretamente envolvidos (IBARRA, 2011, 247), resultou no aumento da pobreza e da desigualdade social, demonstrando a inadequação de modelos elaborados de maneira unilateral e permeados de interesses financeiros, alheios aos resultados originalmente prometidos aos Estados considerados geopoliticamente periféricos.

Como afirma Immanuel Wallerstein (2009, p. 62), a “crise da dívida”, influenciada pela crise do petróleo dos anos 1980, resultou no estabelecimento do mercado e da eficiência estatal como parâmetros de desenvolvimento, em substituição ao bem-estar da população defendido pela teoria desenvolvimentista. Dessa forma, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) vinculavam seus empréstimos, ainda mais necessários aos países mais pobres em momentos de crise, a ajustes estruturais dos Estados tomadores. Essas ingerências resultavam em restrições dos investimentos na área social para privilegiar os interesses dos credores. As influências externas, portanto, se sobrepunham aos interesses locais, e faziam os Estados reféns do pensamento neoliberal e de imposições externas.

O predomínio do pensamento neoliberal ocorreu em um período de redemocratização de alguns países economicamente periféricos, como vários latino-americanos, e de recente conquista da independência, como no caso de Estados africanos. A descentralização de políticas públicas de caráter social e a democratização decorrente do fortalecimento das decisões das comunidades locais são analisadas como fatores importantes para a melhoria da representatividade, conforme o pensamento de Bonavides (2008, p. 160), mas a valorização de políticas neoliberais se refletia na sobreposição dos interesses externos aos anseios das localidades.

Dessa forma, são estabelecidas restrições na atuação governamental relacionada à gestão econômica em favor da atuação livre do mercado (VICENTE, 2009, p. 143). Os clássicos atributos e possibilidades do Estado-nação, como soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, e a definição pela liberação das políticas econômicas ou revolução social, ocorrem por exigências de organizações e corporações internacionais, como destaca Octavio Ianni (2001, p. 59). Como consequência, os fatores de produção, como o capital e a força de trabalho passam a ser organizados em âmbito mundial, ocasionando a reorganização do aparelho estatal, impondo restrições à sua atuação e a consequente redução das possibilidades de decisão por meio de mecanismos democráticos.

Assim, os avanços democráticos promovidos pela descentralização atuaram no sentido contrário à política neoliberal. Avanços sociais e econômicos promovidos por investimentos mais eficazes em razão do conhecimento local dos setores mais necessitados e da maior vigilância da população na fiscalização (WEKWETE, 2007, p. 263-264) poderiam ser gravemente afetados pela supervalorização de políticas neoliberais voltadas à promoção de desenvolvimento econômico, defendidas pelo sistema financeiro.

Nesse sentido, Stiglitz (2002, p. 264-265) critica a postura de instituições como o FMI, que muitas vezes desconsideram os interesses gerais em favor das pretensões financeiras e comerciais dos credores, podendo agravar simultaneamente as condições sociais e econômicas da população dos países dos Estados envolvidos.

O conflito entre o interesse global do capital financeiro e os interesses locais das populações urbanas e rurais pode ser administrado a partir do aumento do poder decisório das comunidades locais e a valorização das soluções desenvolvidas localmente de acordo com os fatores encontrados em cada sociedade. Assim, as alternativas de desenvolvimento econômico, de interesse da população e também do capital financeiro, não se restringiriam aos problemas orçamentários e às tentativas de solução elaboradas sem o conhecimento das peculiaridades locais, que já se mostraram inapropriadas (STIGLITZ, 2002, p. 57).

Nesse sentido, Vieira (1999, p. 48) afirma que a economia, assim como o poder do Estado, “não podem ser apresentados como fins em si, mas como instrumentos para a realização da dignidade exigida para todos”. A submissão de Estados ao poder econômico de credores e a decorrente supressão de direitos sociais se refletem no enfraquecimento do Poder Público, tanto na esfera nacional como na local, com o consequente prolongamento dos problemas sociais e econômicos dos países menos desenvolvidos.

A intensificação das relações internacionais a partir do século XX está relacionada com novos setores de interação entre diferentes Estados, que não representam somente a facilitação para o trânsito de bens e capitais, mas também o trânsito de pessoas e a realocação da produção e das vagas de trabalho. Dessa forma, a integração entre diferentes povos envolve até mesmo a remessa internacional de valores referentes a salários e previdência social de trabalhadores estrangeiros às famílias em seu país de origem (MARTINE, 2005, p. 18), podendo gerar benefícios para ambos (BALBO, 2005, p. 4). A influência econômica de empresas transnacionais, assim como os financiamentos por instituições financeiras, gera novas oportunidades de desenvolvimento econômico, mas a ausência de controle estatal pode afetar as comunidades locais com oscilações econômicas e na oferta de empregos.

A soberania estatal juridicamente delineada convive com as influências econômicas e políticas internacionais, que, atualmente, passam a interferir de maneira incisiva nas condições internas dos Estados. Ao mesmo tempo, diferentes concepções das diretrizes econômicas internacionais não mais se resumem à contraposição de dois blocos, como ocorria no período da Guerra Fria, mas seguem conflitos de interesses de grande complexidade, que resultaram no fortalecimento e multiplicação das organizações internacionais (MARIANO; TESSARI, 2006, p. 58-59). Os efeitos dessas imposições aos governos nacionais perpassam as restrições momentâneas de políticas sociais, como demonstra Stiglitz (2002, p. 116-123), havendo também prejuízos econômicos e a geração de um círculo vicioso com graves consequências para o país, como a austeridade fiscal, aumento do desemprego e até mesmo problemas de cunho ambiental. Nesse sentido, a participação das comunidades locais também é vista como alternativa à imposição do pensamento originário do Consenso de Washington por organizações financeiras internacionais (STIGLITZ, 2002, p. 265-266), através da organização local.

Essa forte interação internacional passa a afetar diretamente as comunidades menores, pois até mesmo as condições e oportunidades de trabalho no âmbito local podem ser alteradas drasticamente a partir de decisões de âmbito internacional. A interação entre os setores público e privado pode desencadear diversas situações, como a instalação de grandes indústrias em determinada região ou a migração de mão-de-obra especializada.

Apesar de a construção tradicional do Direito Internacional partir do conceito de soberania dos Estados, que se relacionam de maneira horizontal e independente, as várias condições econômicas e políticas afetam intensamente as relações internacionais (SHAW, 2010, p. 36-38). O estabelecimento de vínculos econômicos e políticos mais profundos em

decorrência da globalização se reflete no fortalecimento da interdependência dos povos e também nas decisões de âmbito interno dos Estados (LEWANDOWSKI, 2007, p. 260).

Segundo pensamento de Immanuel Wallerstein, a globalização representa a continuidade do Sistema-Mundo composto pela combinação entre a economia-mundo capitalista e o sistema interestatal, que estabelece uma distribuição desigual entre centro e periferia. Como consequência, origina-se daí um mundo polarizado e polarizante (WALLERSTEIN, 2001, p. 118-119) que, mesmo considerando as possíveis melhorias nas oscilações de qualidade de vida da classe média e as mudanças tecnológicas, ainda mantém grande parte da população mundial em condições de vida muito ruins.

De acordo com o sistema-mundo de Wallerstein, América Latina é analisada como um produto colonial, em razão das ligações culturais, linguísticas e até mesmo jurídicas herdadas das antigas metrópoles (CARNEIRO, 2010, p. 2), resultando na preservação das tradições europeias, e na desconsideração da realidade local e suas peculiaridades pela elite latino-americana.

A associação da região com a submissão às potências econômicas mundiais e à produção de baixo valor agregado é consequência do período de colonização da América, quando os interesses econômicos e políticos das metrópoles se evidenciavam na instituição de um pacto colonial que priorizava a produção de bens de alto valor agregado, realizada na Europa. De certo modo, as relações assimétricas entre América Latina e as potências econômicas permaneceram mesmo após a independência dos países que a integram, com a produção latino-americana voltada a bens primários e a manutenção de cultura, religião e referenciais intelectuais originados em países considerados centrais por sua influência geopolítica.

A situação dos países latino-americanos no sistema-mundo capitalista envolve portanto, populações e Estados criados de acordo com a herança e os referenciais das antigas metrópoles europeias. Dessa maneira, as peculiaridades de regiões compostas por diferentes povos e marcadas pela pobreza e a profunda desigualdade social tornam necessários modelos de desenvolvimento econômico distintos dessa lógica para promover, de maneira antissistêmica, o desenvolvimento econômico mais igualitário e coerente com os valores democráticos (CARNEIRO, 2010, p. 11).

A integração na América Latina envolve, portanto, a consideração das especificidades da região. A diversidade cultural, étnica e religiosa se soma à desigualdade social e às disparidades econômicas entre as sub-regiões, resultando em demandas e expectativas de

diferentes naturezas em relação ao processo de integração que podem contrastar com a lógica sistêmica. A participação efetiva das diferentes comunidades possibilita a adequação desse movimento ao contexto latino-americano e o aproxima das necessidades de cada cidadão, seja com o aumento da participação por meio de um parlamento regional, seja com a representação por meio dos governos subnacionais.

As relações internacionais não mais se restringem, assim, a fatores distantes das comunidades locais, como ocorria anteriormente. As matérias referentes às ações internacionais dos Estados se restringiam ao interesse nacional, como a declaração de guerra ou o estabelecimento de relações de comércio entre os países, consideradas de competência do príncipe. Como afirma Lewandowski (2007, p. 200), a soberania era, inicialmente, atribuída ao monarca, como representante divino, mas passou a ser atribuição da nação e, posteriormente, do Estado, ao passo em que ganhava contornos jurídicos.

O conceito de soberania somente se firmou na Era Moderna, representando a oposição a poderes externos ao Estado, decorrente da centralização do poder ocorrida a partir do declínio do feudalismo (LEWANDOWSKI, 2007, p. 233). Como explica Dallari (2009, p. 79-80), a soberania pode ser definida como “o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências”, em termos políticos, e como “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas”, na concepção jurídica, embora haja também a conceituação culturalista, que envolve os fatores sociais, jurídicos e políticos, representando, no conceito de Ferreira (1975, p. 215), o poder de decisão em última instância.

Conforme ressalta Lewandowski (2004, p. 259), a soberania passa a se relacionar com a possibilidade de eficácia das ações estatais, considerando as fortes influências externas em cada país. O crescimento das relações entre os povos tem diversas consequências, envolvendo os setores econômico, político e bélico de cada Estado. Dessa forma, desenha-se a verticalização das relações estatais, nas quais atos que anteriormente poderiam ser restritos ao governo local são decididos conforme a cooperação e as mútuas influências internacionais.

Somente poderia a soberania ser considerada ilimitada no aspecto jurídico interno, a partir do qual o Estado tem a total liberdade de decidir sobre si mesmo, expressa pelo Poder Constituinte Originário. Entretanto, como afirma Lewandowski (2004, p. 260-261), não se pode considerar Estado algum totalmente isolado do contexto internacional em relação a setores como a economia e a política. As demais forças atuantes internacionalmente devem ser compreendidas como meio de colaborar com melhorias econômicas e sociais no interior das fronteiras nacionais.

De toda forma, a soberania é um impeditivo de subordinação ou dependência externa no Estado, no aspecto externo, e como autoridade suprema, no aspecto interno, com significados negativo e positivo, como afirma Ramos (2004, p. 35-38), no mesmo sentido de Lewandowski (2004, p. 234-235). Essas duas facetas são complementares e, conforme explica Dallari (2009, p. 81), representam o poder originário do Estado, uno, indivisível e imprescritível. Entretanto, essa negativa de subjugação a outros Estados não representa o isolamento a partir da delimitação de fronteiras. Especialmente no contexto da globalização econômica, fatores externos ligados à economia, comércio, interesses políticos e poderio militar interferem de maneira incisiva nas decisões de política interna e internacional.

Com a aproximação de povos e governos de diferentes Estados, teve início o processo de integração responsável pela origem de blocos regionais por todo o globo. Os vários organismos internacionais gerados conferem diferentes níveis de integração aos Estados-membros. Entre o estabelecimento de uma Zona de Preferência Tarifária, que confere vantagens tributárias para o comércio entre os países envolvidos, e uma União Política, Social e Econômica, dotada de políticas econômicas, fiscais e sociais comuns, existem diferentes possibilidades de organização.

A integração americana remonta ao pensamento de Simón Bolívar, que originou, no século XIX, o primeiro tratado de união americana, o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, celebrado entre as Repúblicas da Colômbia, Centro-América, Peru e Estados Unidos Mexicanos (ACCIOLY, 2010, p. 63).

Esse movimento de integração regional se iniciou com a independência em relação aos países ibéricos, mas não perdurou. As iniciativas para uma região fortalecida e autônoma das antigas metrópoles não obtiveram o êxito imaginado, havendo o distanciamento dos países recém-libertos e a fragmentação da região em vários Estados.

A integração americana resultou ainda na formação da União Pan-americana, também no século XIX. Essa iniciativa foi caracterizada pela instalação de ferrovias e portos em atendimento aos interesses de construtores americanos (CARNEIRO, 2007, p. 8) e representava a expansão da influência dos Estados Unidos sobre o continente.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um grande aumento no número de organizações internacionais. A mais representativa delas é a Organização das Nações Unidas, criada em 1945. Outras centenas de organizações foram criadas com interesses universais ou regionais específicos, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), de cunho

político, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de natureza militar, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de fins financeiros, e o MERCOSUL, de cunho econômico (MONTGOMERY, p. 61).

A cooperação e a integração dos Estados em escala regional foram promovidas de maneira mais ampla após a Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, entendia-se que o desenvolvimento econômico regional deveria ocorrer através de estímulos diferenciados aos países menos desenvolvidos em razão da desvantagem concorrencial em relação aos países centrais. Esse fenômeno ficou conhecido como regionalismo fechado (SILVA; COSTA, 2013, p. 27), representado por organizações como a CEPAL, que buscava incentivar o processo de industrialização na América Latina e no Caribe.

Uma segunda fase de integração regional ocorreu após a Guerra Fria. A partir da Nova Ordem Econômica Mundial, a interação entre os Estados passou a abranger outras áreas, como o comércio e a segurança pública. Em decorrência do avanço do processo de globalização, foram criadas novas organizações internacionais e intensificaram-se os acordos comerciais. Em meio aos estreitamentos das relações internacionais, desenvolveu-se o MERCOSUL e o modelo de órgãos supranacionais na União Europeia.

Umberto Celli Junior (2012, p. 22) distingue o processo de integração “*stricto sensu*”, representado pela União Europeia, da integração “*latu sensu*” representada pelo modelo com traços predominantemente cooperativos do MERCOSUL. Enquanto a cooperação econômica está voltada à harmonização de políticas econômicas e à diminuição da discriminação entre os países envolvidos, a integração econômica em sentido estrito estabelece medidas que impõem a supressão de algumas formas de discriminação.

A distinção entre cooperação e integração não é estanque, havendo a sobreposição dessas categorias em razão da interdependência dos Estados (CELLI JUNIOR, 2012, p. 23). Assim, os acordos comerciais compõem a categoria de cooperação econômica, enquanto a integração econômica seria um aprimoramento do processo de cooperação, com o estabelecimento de instituições voltadas a essa finalidade.

A interdependência econômica envolve o contexto econômico internacional em decisões de diversas naturezas, de modo a influenciar as possibilidades de interferência governamental. Todavia, a oposição à submissão dos valores democráticos e de direitos sociais à lógica de mercado alimenta movimentos contrários ao pensamento neoliberal, especialmente em relação à população de países não centrais no contexto internacional ou de

menor poder econômico dentro dos blocos regionais. Em contraposição ao desemprego e às restrições aos direitos sociais, houve o fortalecimento de partidos políticos de esquerda, como o Syriza na Grécia e o Podemos, na Espanha.

A integração regional pode ser guiada pela promoção do desenvolvimento econômico igualitário e a superação de problemas sociais, como os ideais presentes nos movimentos latino-americanos, mas a desconsideração das especificidades locais e das decisões desenvolvidas nesse âmbito podem enfraquecer esses projetos. O desenvolvimento de blocos regionais envolvendo países considerados periféricos se relaciona com o anseio de superação dos modelos que os levaram ao reduzido desenvolvimento econômico e aos recorrentes problemas sociais.

Como destaca Lewandowski (2004, p. 104), a globalização representou não somente a intensificação da circulação de capitais, bens e serviços, mas também o intercâmbio cultural e a maneira de pensar, agir e consumir. Esse movimento de uniformização se somou à insegurança resultante da exposição e ampliação da desigualdade entre povos, fomentando reações nacionalistas, etnocêntricas e até mesmo xenofóbicas (LEWANDOWSKI, 2004, p. 109-110), gerando também receios à ampliação da abertura dos Estados para bens, capitais, serviços e pessoas estrangeiros.

Em razão dos resultados pouco expressivos, ou mesmo prejudiciais da globalização econômica, surgem o desemprego e o aumento da desigualdade social, bem como manifestações movidas pelo descrédito atribuído à área social pela doutrina neoliberal, que se mostrava mais favorável aos países considerados centrais na geopolítica e aos interesses do capital financeiro, conforme explica Milton Santos (2015, p. 152). Assim, os movimentos de regionalização podem ainda representar o integração de países com os mesmos problemas econômicos e sociais, para desenvolver esses setores através do fortalecimento mútuo realizado pela coordenação entre os Estados.

A organização de Estados em organismos internacionais implica na necessidade de coordenação entre o ordenamento jurídico nacional e o direito elaborado no âmbito internacional. A autonomia e as diferentes possibilidades de divisão interna de competências na estrutura de cada Estado, decorrentes da valorização das decisões das comunidades que o integram, também fortalecem a consideração das demandas locais na sua atuação internacional. Dessa forma, a articulação dos entes subestatais pode resultar na coordenação de várias comunidades de diferentes países.

A atuação internacional da República Federativa do Brasil não deve desconsiderar a importância dos entes subnacionais na elaboração e na execução de políticas públicas, que podem sofrer influências externas. Do mesmo modo que as interações no âmbito internacional são de muita importância para o desenvolvimento econômico local, a participação dos governos estaduais, distrital e municipais também representa conquistas democráticas históricas, ensejando maior participação na política externa, conforme explica Rodrigues (2008, p. 1015-1016).

As relações entre Estados em diferentes patamares econômicos, militares e de desenvolvimento social também envolvem, atualmente, fluxos migratórios constantes relacionados à produção industrial integrada internacionalmente (BALBO, 2005, p. 2-7). Assim, temas pertinentes ao desenvolvimento econômico local podem ser definidos no âmbito internacional com a participação de diferentes esferas de governo na construção da política externa nacional ou mediante a atuação direta desses entes.

3.2 Direito de integração regional e municípios

As distinções entre o direito interno e o direito internacional originam problemas de ordem hierárquica e de autonomia nas várias esferas de governo ao estabelecer novas disposições para matérias que podem também ser reguladas internamente, de acordo com as repartições de competências internas. O conflito entre normas nacionais e internacionais pode gerar interferências na competência de Estados, Distrito Federal e municípios, decorrentes da aprovação e internalização de disposições internacionais pela República Federativa do Brasil, através de atos da União.

O governo federal, agindo como a República Federativa do Brasil no plano internacional, pode tratar de matérias de diversas naturezas, inclusive sobre aquelas consideradas de competência dos entes federados na distribuição de competências entre as entidades federativas. A possibilidade de regulamentações originadas no direito internacional não terem a participação adequada dos entes internamente competentes compromete a autonomia legislativa e financeira dos entes federados. Essa interferência não seria admitida se fosse considerada um ato da União como ente federativo, mas esta representa todo o Estado

federal nas relações internacionais, independentemente das subdivisões internas, conforme a interpretação do inciso I do artigo 21 da Constituição Federal (REZEK, 2008, p. 234).

O estabelecimento de nova legislação no âmbito interno e a resolução de conflitos entre normas jurídicas nacionais e internacionais são determinados a partir da definição desses dois planos e da relação entre eles. Esses fatores passam a ter maior importância, como afirma Malcolm Shaw (2010, p. 36), após a expansão dos dispositivos internacionais em decorrência da adoção de novos padrões de comportamento e realidades de vida considerados comuns à comunidade internacional.

O direito internacional tem como principal tema a relação entre Estados, enquanto o direito nacional rege aspectos internos do governo, trata de conflitos entre indivíduos ou entre indivíduos e o mecanismo administrativo do Estado (SHAW, 2010, p. 101). Não se evita, todavia, que possa haver o conflito entre normas nacionais e internacionais, principalmente com a expansão das matérias abrangidas pelos blocos regionais.

São atribuídos aos Estados soberanos a independência e igualdade nas relações internacionais. Entretanto, a soberania exercida considera fatores econômicos e políticos que geram uma interdependência, ampliada com os avanços na área de comunicação e a globalização econômica. De acordo com as afinidades políticas, econômicas ou étnicas, possibilita-se a integração entre Estados mediante a formação de blocos regionais.

O direito de integração regional e o direito comunitário têm a mesma natureza e o mesmo objeto, referente à integração dos Estados envolvidos. Trata-se, geralmente de matéria econômica, podendo haver a instituição de órgãos comunitários (CARNEIRO, 2007, p. 9). A globalização econômica se manifesta conforme uma série de vínculos com abrangência diversa e finalidades distintas. Ao mesmo tempo em que é promovida a cooperação por meio de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou uma integração mais acentuada através de blocos com poderes supranacionais, como a União Europeia, existem processos com crescente organização e institucionalização (CELLI JUNIOR, 2012, p. 22).

A partir do direito internacional são originadas entidades voltadas à integração regional regidas de diferentes formas. Conforme ressalta Cynthia Soares Carneiro (2007, p. 10), tanto o direito de integração como o direito comunitário abordam o estreitamento de laços comerciais entre os países-membros, resultando em resoluções, acordos, que quando vigentes, têm aplicabilidade direta e imediata. No MERCOSUL, adota-se o critério de decisão igualitário entre os cinco Estados-partes, diferentemente do bloco europeu.

A relação entre Estados soberanos sofre a influência de elementos externos, com consequências na política e na economia internacional. Mesmo no contexto de igualdade formal e desigualdade fática entre os países no tocante à geopolítica, a globalização representou um acréscimo na interdependência entre os Estados (LEWANDOWSKI, 2004, p. 261-262). Desse modo, mesmo para os países mais influentes, tornou-se necessária uma maior coordenação internacional, gerando uma expansão na quantidade e na abrangência dos blocos e acordos internacionais.

A intensificação da cooperação entre os Estados em esferas política, econômica e social leva à formação de blocos, que podem estabelecer diferentes objetivos e até mesmo a unificação, uniformização e harmonização de políticas comerciais, econômicas e monetárias, resultando na criação de instituições de aspecto supranacional, como a União Europeia (CELLI JUNIOR, 2012, p. 19). Portanto, os blocos regionais e sua regulamentação própria levam à interação de diversas áreas, segundo a afinidade de interesses de um conjunto de países.

A formação desses organismos demanda um grande comprometimento com a cooperação entre os Estados. O caso do MERCOSUL envolve a persistência na integração dos países latino-americanos desde a sua independência. No caso europeu, o ímpeto integrativo somente superou as rivalidades locais após a destruição provocada por duas guerras de proporções mundiais.

Conforme os assuntos regulados no âmbito internacional são ampliados com o aumento dos dispositivos legais de natureza internacional, crescem as possibilidades de conflito entre o direito originado externamente ao Estado e o direito interno. Dessa maneira, a possível sobreposição de normas e os critérios adotados para solucionar esses conflitos passam a integrar a discussão referente à soberania dos Estados e autonomia dos entes federados em relação às possíveis intervenções de normas internacionais.

A formação de blocos regionais cria uma estrutura vertical, integrada por Estados. Essas organizações originam uma distribuição de competências entre os órgãos do bloco, os governos nacionais e os entes subnacionais, como municípios e regiões autônomas, resultando, como afirma Carneiro (2007, p. 8-9), em uma ruptura na horizontalidade tradicionalmente estabelecida nas relações internacionais. A importância dos governos locais para os blocos regionais se demonstra pelo estabelecimento de órgãos que abrem espaço para a atuação dos entes subnacionais nessas instituições. São exemplos: o Comitê das Regiões, na

União Europeia, e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, no MERCOSUL.

A criação de organismos com a finalidade de integrar os Estados facilita a harmonização das disposições legais internas de cada membro, de grande importância em alguns setores, como o tributário (SCHOUERI, 2005, p. 196-198). O processo de integração regional da América Latina desenhado pelo MERCOSUL se inicia com a fundação do bloco regional por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Essa construção regional propicia a organização dos países-membros através de medidas voltadas ao desenvolvimento econômico, originando também obrigações aos Estados. Esses compromissos envolvem os Estados soberanos como um todo, implicando em modificações no direito interno e em consequências para as diferentes esferas de governo.

A aproximação dos Estados envolvidos no processo de integração regional resulta na uniformização de parte de seus ordenamentos jurídicos. O processo decisório no âmbito dos blocos regionais deve ser democrático e transparente, assim como se estabelece para as esferas nacionais. Dessa forma, os organismos internacionais devem prezar pela uniformização do direito e segurança jurídica (TRINDADE, 2007, p. 24-25), mas com a devida atenção à legitimidade das suas decisões.

O MERCOSUL, ao contrário da União Europeia, não estabelece a recepção automática das normas elaboradas pelo bloco, a aplicabilidade direta, o efeito direto em relação aos cidadãos e ao Estado, e a primazia das normas do bloco (CIENFUEGOS, 2001, p. 5). Desse modo, o processo de incorporação das normas de integração regional no plano interno de cada Estado-membro varia de acordo com a legislação local, no intuito de não estabelecer conflitos entre as disposições regionais e o direito nacional, mas promover a uniformização dos ordenamentos jurídicos através da decisão no âmbito regional e a internalização nos ordenamentos nacionais.

Como afirma Cienfuegos (2001, p. 38), ao contrário das Constituições do Brasil e do Uruguai, as Cartas Argentina (artigo 22) e Paraguaia (artigos 137 e 145) asseguram a primazia dos tratados internacionais em relação ao direito interno, facilitando a uniformização dos ordenamentos jurídicos nacionais.

Em caso de violação do direito internacional pelo Estado, mesmo que haja respaldo no direito interno, prevalecem no plano internacional as determinações internacionais às quais o Estado se obrigou (SHAW, 2010, p. 104). Dessa forma, independentemente do entendimento

no tocante às relações de direito interno e internacional, o Estado não pode se esquivar das obrigações firmadas no plano externo em razão de legislação interna, que poderia ser alterada unilateralmente de acordo com o seu próprio interesse. A coordenação entre os entes federativos se mostra ainda mais importante quando se ressalta a possibilidade de originar conflitos entre os compromissos internacionais e o equilíbrio do pacto federativo, no âmbito interno, como na redução das receitas estaduais, distritais ou municipais com a alteração de normas tributárias de sua competência em razão de acordos e tratados firmados pela República Federativa do Brasil através da União.

A atuação de estados federados, distrito federal e municípios não deve ser condicionada, além das restrições já existentes na Constituição, a parâmetros estabelecidos internacionalmente pela União de maneira unilateral, mesmo que esse ente represente todo o Estado federal. A expansão das matérias tratadas no âmbito dos blocos regionais ocasiona mudanças em vários setores, também na legislação tributária, podendo afetar a capacidade financeira de entes federados em realizar tarefas de sua competência constitucionalmente delimitada.

Nesse caso, a União, ao exercer atos de soberania determinados constitucionalmente, poderia ocasionar uma intervenção na autonomia dos entes federados, em desconformidade com outros dispositivos constitucionais.

O direito internacional, em razão disso, geralmente prevalece sobre o direito interno nos julgamentos de tribunais internacionais (DENZA, 2010, p. 413). Em caso de conflito entre normas internacionais e internas, os tribunais internacionais não declaram as normas nacionais inválidas, mas somente manifestam a incompatibilidade com o direito internacional estabelecido. Desse modo, os tribunais internacionais não interferem no ordenamento jurídico interno, evitando intervenções no âmbito interno dos Estados sem o seu consentimento.

A prevalência do direito internacional no âmbito externo dos Estados, todavia, estimula modificações no direito interno. A possibilidade de sanção no âmbito internacional afeta a elaboração e a aplicação do direito interno, com um possível efeito homogeneizador.

O direito de integração regional surge a partir do direito internacional, estabelecendo, através de tratados, a constituição de um bloco regional, como explica Borges (2005, p. 75-76). Nesse caso, a especificidade das matérias tratadas promove a integração econômica dos países-membros em torno de um organismo internacional com estrutura e funcionamento próprios.

Como defende Viegas Liquidato (2006, p. 64), o direito de integração regional difere do direito internacional tradicional pela existência de maior institucionalização, pela existência de fontes jurídicas próprias e também pela relação distinta entre o direito comunitário e o direito interno, com vistas à harmonização do bloco, embora este tenha origem em um tratado, garantindo-lhe autonomia em relação ao direito pátrio, como ressalta Cynthia Soares Carneiro (2007, p. 34). Embora haja divergência a respeito da constituição do direito comunitário em um ramo específico do direito, apesar da posição favorável de Viegas Liquidato (2006, p. 66-67), e contrária de Borges (2005, p. 62-63), em ambos os casos defende-se a formação de um ordenamento jurídico próprio e autônomo.

O direito de integração regional tem como objetivo a integração de Estados com motivação política, econômica ou étnica. É definida como um estado de coisas, um processo de suprimir discriminações entre unidades econômicas de Estados (BELA apud CELLI JUNIOR, 2012, p. 25).

Como explica Viegas Liquidato (2006, p. 60), o termo direito comunitário pode se restringir ao direito da União Europeia, por seu aspecto histórico, enquanto o direito da integração regional estaria relacionado a outros blocos de integração. Ou, de maneira mais adequada para este estudo, o direito de integração pode ser considerado uma categoria mais abrangente (BOHLKE, 2003, p. 43) de mesma natureza e objeto idêntico ao direito comunitário (CARNEIRO, 2007, p. 9). Desse modo, tanto o MERCOSUL como a União Europeia e demais organismos de integração são abrangidos pelo direito de integração regional.

Em ambos os casos, a integração regional é promovida através da formação de organismos internacionais que coordenam e regulamentam as relações econômicas entre os Estados-membros. Para tanto, como ressalta Carneiro (2007, p. 10), são criados órgãos dotados de competências administrativas, legislativas e jurisdicionais. Do mesmo modo, ao organismo internacional é atribuída personalidade jurídica internacional para realizar acordos com Estados ou outros blocos econômicos, envolvendo todo o bloco.

Dessa forma, o direito de integração regional, incluindo-se nesse conceito o direito comunitário, visa à criação, organização e funcionamento de blocos regionais com a regulamentação de relações jurídicas de direito público e privado voltada à integração de mercados por meio da facilitação da circulação de trabalhadores, bens, serviços e capitais (CARNEIRO, 2007, p. 11).

A complexidade dos vínculos criados entre as várias esferas de governo e o equilíbrio da autonomia e da distribuição de competências constitucionalmente estabelecidas nas relações internacionais e na construção de organismos de integração devem ser considerados pelos Estados que compõem os blocos regionais. A formação desses organismos resulta na homogeneização de uma série de disposições. Entretanto, a simples centralização de poderes contraria os ideais democráticos. Portanto, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, o fortalecimento dos blocos regionais não pode representar uma contraposição à valorização das decisões tomadas pelas comunidades locais.

A criação do Mercado Comum do Sul ocorre justamente no momento de redemocratização da América Latina, representando um processo de integração regional permeado pelos valores democráticos, que se manifestam também na revalorização da participação social e política (PALMA CARVAJAL, 1995, p. 44). Dessa forma, a organização em um bloco regional e a autonomia dos municípios, representantes das comunidades locais, devem se complementar nesse processo.

Em razão do estabelecimento de regras de uniformização das relações entre os países envolvidos, os Estados sofrem adaptações às prescrições dos organismos de integração regional. O modo como as decisões de âmbito regional são tomadas e como estas se relacionam com o direito interno de cada Estado-membro interfere no funcionamento do bloco e também nas disposições internas dos Estados envolvidos. Os blocos regionais podem adotar o consenso como regra, ou pode haver a decisão por maioria. Nesse caso, as decisões dos organismos regionais podem representar uma imposição ao Estado-membro.

O direito de integração regional, de modo semelhante ao direito internacional, necessita da incorporação de suas normas ao direito interno. Essa internalização pode ocorrer de diferentes modos. No caso europeu, o direito comunitário é dotado de primazia, impossibilitando a mudança das disposições determinadas no âmbito regional pelo direito interno de cada Estado-parte. De maneira semelhante, as decisões dos tribunais europeus não dizem respeito somente o litígio em questão, mas também em relação à incompatibilidade entre normas do bloco e o ordenamento jurídico interno, conforme destaca Denza (2010, p. 415). No caso do MERCOSUL, a primazia do direito de integração regional não é definida pelos atos constitutivos ou por decisão do bloco, havendo a possibilidade de definição pelo direito local (CIENFUEGOS, 2001, p. 2-5).

No âmbito a União Europeia, as normas provenientes do bloco regional são dotadas de supranacionalidade. Dessa forma, o direito comunitário é vinculante aos Estados-membros e tem aplicabilidade imediata, mesmo no âmbito interno. A supranacionalidade não constitui um princípio claramente conceituado na doutrina, originando-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (BORGES, 2005, p. 84) a partir da primazia das disposições plurilaterais do bloco às normas unilaterais dos Estados-membros.

De outro modo, o direito de integração regional pode não ter aplicação direta nas jurisdições nacionais dos Estados-membros. Nesse caso, a impossibilidade de atuação direta no ordenamento jurídico nacional resulta na necessidade de internalização das normas provenientes do bloco, semelhantemente, a princípio, às demais normas de origem internacional.

Em relação às normas de blocos econômicos como o MERCOSUL, de modo semelhante aos acordos internacionais, impera a necessidade de incorporação das normas internacionais nos países-membros. A ausência de mecanismos que facilitem a harmonização dos ordenamentos jurídicos e a rápida efetivação das decisões do bloco se deve muito em razão da formação recente do bloco, ainda nos anos 1990. Apesar de lhe ser atribuído desde o início o nome de Mercado Comum do Sul, o estágio de integração foi classificado como zona aduaneira (BAPTISTA, 1998, p. 52-53), havendo avanços no sentido da constituição de um mercado comum, com a facilitação na obtenção de residência legal nos Estados-membros e o Acordo para Residência de Nacionais do MERCOSUL, Bolívia e Chile, de 2009 (BRASIL, 2009).

A integração econômica dos países sul-americanos envolve a instabilidade política e econômica que caracteriza a América Latina em comparação com a realidade europeia. Dessa forma, a adoção de medidas de integração econômica mais avançadas e de órgãos com poderes supranacionais é dificultada pelo tempo de atividade do bloco e também por fatores distintos do ímpeto de integração latino-americano.

Um modelo que confere poderes supranacionais ao organismo regional, assim como na União Europeia, estabelece um ordenamento jurídico comunitário dotado de primazia em relação ao direito interno e de aplicabilidade imediata das decisões regionais nos países-membros. Apesar da ausência de uma definição legal da supranacionalidade das normas comunitárias europeias nos tratados (BORGES, 2005, p. 88), entende-se que, além da autonomia legislativa do bloco, as normas dele originadas dispõem de supremacia frente às disposições locais (BORGES, 2005, p. 84). Todavia, a ausência de um mecanismo de

internalização do direito comunitário semelhante ao brasileiro dificulta a clara distinção entre as normas incorporadas em relação à harmonização com o ordenamento local.

Dessa forma, as decisões de tribunais locais e regionais podem entrar em conflito em razão de dúvidas quanto à aplicabilidade ou não das normas locais frente aos dispositivos desenvolvidos no âmbito regional. A agilidade na uniformização dos ordenamentos jurídicos buscada pela União Europeia pode resultar em novos empecilhos ao processo de integração regional com o possível conflito entre o ordenamento local e o comunitário. Dessa forma, o modelo europeu não atinge o grande avanço de segurança jurídica inicialmente esperado, que seria a imediata uniformização dos ordenamentos jurídicos dos países-membros.

Nesse sentido, as dificuldades geradas pela necessidade de incorporação das normas de integração regional por todos os países-membros para sua vigência, como ocorre no MERCOSUL, são superadas pelo processo de internalização, no qual é promovida a harmonização com o direito local. No Estado-parte, esse procedimento das normas desenvolvidas na esfera do bloco regional estabelece, de maneira mais clara, as alterações necessárias para a implantação das decisões regionais, propiciando a homogeneização dos ordenamentos jurídicos no âmbito regional e o consequente aumento na segurança jurídica, favorecendo o desenvolvimento econômico.

No bloco europeu, a relação entre o ordenamento interno e o comunitário segue a divisão de competências determinada segundo o princípio da subsidiariedade. Desse modo, além das competências exclusivas do bloco, a União Europeia pode intervir para garantir a obtenção dos objetivos esperados, caso estes não sejam alcançados pelos Estados-membros.

Caso os países-membros não cumpram as estipulações de âmbito comunitário, estarão sujeitos à intervenção do bloco para que essas sejam efetivadas. Logo, as interferências da União nos Estados-partes são consideradas uma exceção, priorizando-se o cumprimento das normas comunitárias pelos próprios países (QUADROS, 1995, p. 73). Assim, a atuação do bloco no âmbito nacional ocorre somente quando o Estado-membro não efetivou as determinações de cunho regional, a fim de preservá-lo de ingerências.

Quanto à internalização das normas originadas pelos órgãos do MERCOSUL, inicialmente não há diferenciação para outras normas de direito internacional no ordenamento brasileiro. Em decorrência disso, as normas do bloco latino-americano devem ser incorporadas ao ordenamento local de modo semelhante às disposições de direito internacional. A internalização do direito de integração regional demanda, portanto, aceitação por parte do Estado soberano e a alteração do ordenamento jurídico nacional.

A União Europeia dispõe de órgãos com poderes supranacionais e o direito comunitário tem primazia sobre o direito interno. Desse modo, a atual complexidade que envolve a integração dos países da União Europeia e a relação política e jurídica entre os Estados-membros e o bloco resulta em uma “nova ordem jurídica”, segundo Canotilho (2003, p. 1372-1373). Essa ordem se estabelece pela transferência de poderes dos Estados para a União Europeia, mas mantendo sua autonomia constitucional nacional e identidade nacional.

Isso ocorre através do desenvolvimento de órgãos com poder de atuar no âmbito do direito interno dos Estados-partes. Dessa forma, são criadas normas que se destinam aos Estados e também aos cidadãos europeus, e que têm preferência de aplicação ao direito interno. Além da existência de órgãos com poderes supranacionais, mas com competência restrita às disposições de sua criação, é respeitada a identidade nacional dos países integrantes, de modo a se evitar interferências desnecessárias.

Os poderes supranacionais são atribuídos ao bloco europeu pelos Estados-partes. A Constituição alemã, ao tratar da integração regional promovida com a União Europeia, estabelece, em seu artigo 24, a possibilidade de “transferência de direitos de soberania” pela Federação Alemã (ALEMANHA, 2011). Assim, como ressalta Maliska (2006, p. 178-179), a Alemanha e os demais Estados do bloco não renunciam de sua soberania, mas transferem à União Europeia algumas tarefas relacionadas ao poder soberano.

A Constituição de cada Estado continua, portanto, desempenhando função primordial, pois somente com a autorização interna os organismos podem ser dotados de poderes supranacionais. Conforme afirma Hesse (1998, p. 102-104), o poder constituinte originário, próprio dos Estados, não sofre qualquer limitação, enquanto os poderes supranacionais são criados e limitados pelas disposições constitucionais dos Estados-membros.

As relações entre soberania e supranacionalidade geram críticas referentes à contestação sobre a possibilidade de transferência de parte do poder soberano dos Estados para os blocos. Caso isso ocorresse, a soberania não mais seria caracterizada como absoluta, incontestável, indivisível e irrenunciável. Por outro lado, se fossem mantidos esses atributos, a própria comunidade formada seria dotada de soberania, o que não ocorre, conforme explicam Borges (2005, p. 69-70) e Lewandowski (2004, p. 278), pois há uma limitação decorrente das disposições dos tratados de instauração do bloco (HESSE, 1998, p. 104).

A supranacionalidade somente seria possível, para Borges (2005, p. 71), com a validação das normas comunitárias pelo direito internacional, visto que a autolimitação estatal é decorrente do direito nacional. De outra forma, como afirmam Maliska (2006, p. 179) e

Lewandowski (2004, p. 276-279), a supranacionalidade é fundamentada no direito nacional de diversas formas. Dentre as expressões utilizadas nos textos constitucionais, o poder supranacional de órgãos europeus se fundamenta na transferência ou delegação de poderes dos Estados-membros. Dessa forma, o Estado-membro continua sendo considerado soberano, da mesma forma que os poderes supranacionais do bloco provêm da iniciativa dos próprios Estados-partes, e não se confundem com “a capacidade originária de alargar ou alterar o âmbito de suas competências, que é própria do poder soberano” (LEWANDOWSKI, 2004, p. 301).

A existência de um organismo dotado de poderes supranacionais seria uma abertura para a efetiva participação no processo de integração regional, como afirma Hesse (1998, p. 104). Entretanto, o processo de integração ainda se sustenta no constitucionalismo nacional, principalmente em relação à autoridade política proveniente do povo, como afirma Lewandowski (2004, p. 296).

A criação de órgãos supranacionais envolve o desenvolvimento de um bloco regional com alto grau de integração. A União Europeia, que atualmente dispõe de órgãos com esse poder, iniciou sua trajetória com a formação da Comunidade Europeia de Carvão e Aço (CECA), a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), após a Segunda Guerra Mundial. A adoção de um modelo com poderes supranacionais somente ocorreu nos anos 1970, quando a necessidade de maior coordenação entre os Estados-membros se sobrepôs às dificuldades decorrentes da exigência de consenso dos membros em todas as decisões, como destaca Furlan (2008, p. 202).

A concordância em adotar um modelo de poderes supranacionais para o bloco europeu ocorreu com a confluência de fatores decisivos, pois além dos avanços graduais no processo de integração regional, colaboraram também as reflexões decorrentes de duas guerras de proporções mundiais em seu território, que evidenciaram o risco da contraposição de forças políticas e econômicas em um ambiente de rivalidades históricas.

Por fim, a estabilidade conferida pelas longas experiências de regimes democráticos na região e a solidez econômica e política que abrange parte da região favoreceram a confiança mútua em estabelecer uma união econômica e monetária. A oposição de viés nacionalista a esse movimento não mais preponderava após guerras, fome e destruição, que contrastavam com a prosperidade econômica do período anterior.

Mais recentemente, o estágio da integração econômica europeia produziu sérios reflexos nos Estados-membros, como a crise promovida pelas dificuldades financeiras do

governo grego. A possibilidade de crises de abrangência continental gerou desconfiança ao processo de integração europeu, todavia, as discussões podem abranger também a coordenação da política financeira dos Estados envolvidos.

A integração proporcionada pela união monetária não foi suficiente para evitar crises de natureza fiscal em países-membros que afetaram os demais membros da Zona do Euro. Conforme explica Elena Lazarou (2011, p. 14-15), a coordenação no setor de política fiscal deveria ser mais sólida para evitar que a união monetária pudesse gerar uma crise disseminada por toda região em razão de medidas adotadas unilateralmente por algum dos Estados-membros.

Essa adversidade agora coloca a comunidade dividida entre um maior comprometimento com a integração regional e as pressões políticas mais nacionalistas, que, em ambos os lados, pregam o enfraquecimento do bloco em razão dos aportes financeiros despendidos por alguns países em troca de condições impostas aos Estados mais comprometidos pela crise.

Todavia, entende-se que o direito comunitário está baseado justamente na cooperação e solidariedade entre os povos (CARNEIRO, 2007, p. 33), de modo que a comunidade, com o apoio dos países mais desenvolvidos, atua em favor de um desenvolvimento mais igualitário entre todos os membros. Dessa forma, a integração de políticas econômicas poderia trazer à comunidade europeia a estabilidade que não se resume no apoio financeiro decorrente de descompasso entre os governos locais e a gestão do bloco. Todavia, a cooperação esperada não se efetivou em situações de adversidade, como a crise financeira da Grécia, que emergiu após a crise global ocorrida em 2009.

A adoção de modelos supranacionais ou intergovernamentais também está relacionada com o modelo de integração do bloco regional e sua correspondência com as necessidades momentâneas. A intensidade da integração econômica decorrente de uma zona de livre comércio, que somente estabelece a livre circulação de mercadorias em seu interior está muito distante de uma união monetária, que dispõe de outras liberdades, como de livre-trânsito de pessoas, capitais e serviços, alcançando a adoção de uma moeda única, como explica Baptista (1998, p. 45). Entretanto, a aproximação dos governos locais, com a colaboração e a coordenação de suas atividades decorre do processo de globalização e não se restringe ao âmbito dos blocos regionais.

A constituição de blocos regionais contribui para uma maior integração também entre os governos subnacionais, com o estreitamento de suas relações a partir da cooperação

decorrente da participação do mesmo organismo de integração. A entidade regional deve possibilitar, desse modo, a participação dos governos subestatais com a finalidade de promover a efetiva integração entre os Estados.

A partir de medidas que não restrinjam a atuação no bloco aos representantes dos governos nacionais, amplia-se a legitimidade de suas decisões, com maior correspondência entre as demandas da população e as decisões de cunho regional (MARIANO; TESSARI, 2006, p. 73). A participação dos entes subestatais brasileiros no processo de integração regional se deve à convergência da intergovernabilidade do MERCOSUL com o federalismo de cooperação estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e da democrática descentralização dos poderes do Estado soberano, com ampliação da autonomia e das competências dos entes subnacionais.

A busca por maior representação dos entes subnacionais nos blocos de integração tem como base o entendimento de que as decisões de âmbito regional influenciam também os governos subestatais e da possibilidade de contribuição desses entes no processo de integração, que originalmente eram conduzidos pelos governos nacionais. A partir desse pensamento, os governos nacionais e as autoridades regionais colaboraram com a formação de órgãos específicos para a atuação de representantes dos governos locais.

Reconhecendo a necessidade de possibilitar o acesso dos governos subnacionais ao bloco, foi constituído em 1994 pela União Europeia o Comitê das Regiões, órgão consultivo que ampliou a participação das autoridades locais nas instituições europeias (MEDEIROS; CAMPOS, 2009, p. 32). Esse órgão é composto por representantes eleitos das autoridades locais e regionais dos países-membros e deve ser consultado sobre textos legislativos que digam respeito aos interesses locais, sendo também responsável pela elaboração de propostas legislativas e pareceres, segundo estabelecem os artigos 4º, 198-A, 198-B e 198-C do Tratado de Maastricht (UNIÃO EUROPEIA, 1992).

De modo semelhante, o Mercado Comum do Sul criou o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, no ano de 2004. Através desse órgão, os governos subestatais dos Estados-partes atuam no bloco sul-americano de maneira consultiva. A representação dos entes subnacionais é, portanto, um avanço considerável na democratização dos organismos de integração regional, apresentando novas propostas ao debate e conferindo maior legitimidade às decisões.

3.3 Democratização através da descentralização do poder estatal

3.3.1 Descentralização e promoção da democracia

A valorização das decisões de âmbito local, decorrente da autonomia dos entes federados, é uma característica indispensável do Estado federal. No entanto, a descentralização do poder decisório, conferindo maior autonomia às comunidades integrantes do Estado, está relacionada com a promoção dos valores democráticos e da cidadania, que influenciam melhorias em diversas áreas da sociedade, inclusive o desenvolvimento econômico (FLEURY, 2006, p. 37-38).

O movimento de descentralização do poder do Estado consiste na distribuição de competências entre os entes estatais (DI PIETRO, 2010, p. 410), e se fortaleceu em vários países nos anos 1980. Conforme Cheema e Rondinelli (2007, p. 3), este acontecimento está relacionado com a transferência de responsabilidades do governo central para níveis administrativos regionais e locais, seja levando repartições a distintas áreas do território ou repassando competências para autoridades regionais. Proporciona-se, assim, o fortalecimento dos governos locais, com a transferência de competências e rendas para promover serviços, infraestrutura, saúde e segurança pública, possibilitando-lhes a formulação e implementação de políticas públicas próprias (CHEMMA; RONDINELLI, 2007, p. 4).

A atribuição de maiores poderes às entidades representantes das comunidades locais diminui a ingerência de um ente central, que poderia agir em dissonância com as necessidades da comunidade. A principal alegação para manter o processo de decisão centralizado envolve limitação dos governos locais para executar essas demandas, como afirmam Cheema e Rondinelli (2007, p. 5). Entretanto, a distribuição de receitas e competências entre os entes subnacionais deve ser compatível, proporcionando equilíbrio entre as diversas esferas de governo e adequação da atuação estatal às demandas de diferentes regiões.

A participação das comunidades locais nas decisões de caráter nacional representa a democratização desse processo, estabelecendo objetivos e meios condizentes com os anseios dos cidadãos e possibilitando o aumento da transparência nas decisões estatais, como uma forma de prestação de contas à população em relação às demandas trazidas pela sociedade (PIRES, 2010, p. 182-183).

Os avanços democráticos representados pela autonomia dos entes federados em âmbito estadual e municipal devem refletir também no tocante às relações internacionais do Estado brasileiro. Dessa forma, as decisões de cunho internacional, em especial aquelas que envolvem o processo de integração regional, podem representar novas alternativas para o desenvolvimento local.

Assim como o planejamento das políticas públicas nacionais é influenciado pelo combate às desigualdades regionais internas, buscando a inclusão de comunidades marginalizadas (PIRES, 2010, p. 188), a coordenação dos integrantes do bloco latino-americano deve considerar as distinções internas dos países-membros, aproximando suas decisões das demandas locais.

A participação dos entes federados no processo de integração envolve não somente o respaldo à sua autonomia perante possíveis ingerências originadas pelos representantes dos Estados soberanos, mas também a inclusão de diferentes regiões do país na construção das diretrizes do bloco regional. Dessa forma, matérias de interesse local podem ser inseridas nas discussões de dimensão regional, por meio do diálogo entre diferentes esferas da Administração Pública.

A centralização da elaboração de tratativas e decisões de âmbito do bloco regional poderia gerar o afastamento dos cidadãos, inclusive com a possibilidade de afetar de forma negativa as comunidades menores, com a exclusão do processo decisório. Por outro lado, a valorização das diretrizes apontadas no âmbito local se reflete em maior legitimidade e adequação das decisões do bloco, em conformidade com o processo de descentralização no plano nacional.

Mesmo no tocante às relações internacionais, a participação ampla da sociedade deve ser valorizada. A importância da democracia, como o poder de reger-se pela própria vontade, é destacada por Bonavides:

Tanto quanto o desenvolvimento, é a democracia, por igual, direito do povo; direito de reger-se pela sua própria vontade; e, mais do que forma de governo, se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado, de forma concreta, pelo cidadão, em nome e em proveito da Sociedade, e não do Estado propriamente dito – quer o Estado liberal que separa poderes, quer o Estado social, que monopoliza competências, atribuições e prerrogativas (BONAVIDES, 2008, p. 161).

A possibilidade de atuação internacional dos governos subestatais, assim como a possibilidade de influenciar na formação da política externa nacional e nas decisões do bloco regional, confere maior democracia e transparência ao processo de integração. Dessa forma, é conferida ao bloco maior legitimidade, especialmente no contexto de recente redemocratização dos países do Cone Sul e das reiteradas menções aos valores democráticos constantes nos atos constitutivos do MERCOSUL.

A democratização e descentralização do poder ocorrida com a autonomia conferida aos municípios resultaram na formação de novas instâncias de decisão e novos espaços políticos (PALMA CARVAJAL, 1995, p. 50). Dessa forma, a descentralização é vista como um modo de estabelecer gestões mais democráticas, conferindo maior legitimidade às diversas esferas de governo.

3.3.2 A descentralização e as relações internacionais brasileiras

O poder estatal se concentrava na esfera nacional de governo nas primeiras décadas do Brasil independente. A participação popular no Estado brasileiro passou por seguidas ampliações e restrições até a redemocratização do país. O interesse nacional se concentrava, no período imperial, na consolidação das fronteiras, com a centralização dos poderes na esfera nacional. A política de desenvolvimento brasileira ficava restrita, inicialmente, às influências da elite agrária (PIRES, 2010, p. 175). Somente a partir da República Velha, observou-se a descentralização, com a autonomia das comunidades locais, que passaram a constituir Estados federados.

A partir da década de 1930, houve maiores investimentos em infraestrutura de base e em bens de capital, culminando no papel indutor do Estado ao setor industrial brasileiro na década de 1950. Entretanto, como ressalta Maria Coeli Simões Pires (2010, p. 176), o regime militar foi responsável por um processo de desenvolvimento protecionista, centralizador, e voltado à exportação. Alegando a prioridade da segurança nacional, gerou-se a dependência das decisões do governo federal e foram excluídos desse processo os trabalhadores e o pensamento de vertente política de esquerda.

Nessa época de centralização do poder estatal na esfera federal, o planejamento estava relacionado com ideias autoritárias e excludentes ligadas a classe política e setores sociais

específicos, de condições econômicas mais elevadas, com a justificativa de promover a integração nacional. Esse modelo mantinha “a sociedade como inepta para definir suas próprias alternativas e refém da lógica de tratamento massivo por parte do Poder Público” (PIRES, 2010, p. 177). Todavia, com o término da época do “milagre econômico” a partir da crise do petróleo em 1979, as políticas desenvolvimentistas centralizadoras perderam força e abriu-se espaço à redemocratização do país.

O planejamento estatal está relacionado com o método de formação e implementação de diretrizes no Poder Público (LOPES, 1990, p. 106) e tem como finalidade atingir certos objetivos econômicos e sociais (LAFER, 1970, p. 12). Nesse sentido, conforme afirma Maria Coeli Simões Pires (2010, p. 181), o planejamento deve ser realizado segundo a governança democrática, como um processo de superação da dicotomia Estado-sociedade, rompendo com o monopólio das elites político-administrativas, homogêneas e centralizadas. Dessa forma, como enfatiza a autora, as decisões unilaterais típicas do Estado-Nação são substituídas por uma relação mais transparente dialógica com a sociedade (PIRES, 2010, p. 184-185).

O federalismo cooperativo brasileiro também deve prezar pela colaboração entre os entes federativos na formação da política externa nacional. Assim, as relações entre as três esferas de governo podem colaborar com o estabelecimento de uma política externa condizente com os anseios locais e que não afetem a autonomia dos entes federados, tanto na sua liberdade de atuação, como na capacidade financeira de realizá-la.

Dessa forma, as interações visando à coordenação entre os entes federativos podem ocorrer em órgãos governamentais com essa finalidade (RODRIGUES, 2007, p. 1021). De modo distinto, esse diálogo pode decorrer das relações políticas entre os governos envolvidos. Entretanto, a coordenação, vista como uma necessidade para a atuação das três esferas de governo, pode ser intensificada com a institucionalização, promovendo um ambiente de construção conjunta das políticas de cunho internacional e regional.

Como ressalta Rodrigues (2008, p. 1023), as relações intergovernamentais em muitos casos são guiadas por iniciativas de cunho político e não pela coordenação em órgãos que tenham a finalidade de integrar as ações das três esferas de governo. Dessa forma, a aprovação de tratados e a captação de recursos de financiamentos internacionais pelos entes federados influenciam na construção da política externa brasileira, mas isso pouco representa em comparação às possibilidades de organização das unidades federadas para o estabelecimento de parâmetros de atuação segundo os interesses e as demandas locais.

De outro modo, a influência dos entes federados nas políticas de caráter nacional passou a se intensificar a partir de iniciativas das esferas de governo subnacionais. A centralização das relações internacionais na esfera federal seria contrária às novas alternativas na organização dos entes subestatais possibilitadas pela globalização.

Durante o processo de criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio), em 1960, o então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, reivindicou ser ouvido pelo presidente da república, Juscelino Kubitschek. Argumentava que seria necessário observar os fundamentos do federalismo cooperativo também nas relações internacionais do Estado brasileiro. Como observam Rodrigues e Kleiman (2007, p. 4-5), além do governo gaúcho, não houve qualquer manifestação no sentido de incluir as unidades subnacionais nas discussões sobre a formação do bloco.

No ano de 1980, a articulação entre governos municipais brasileiros resultou na criação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), responsável não somente pela articulação entre essas unidades federadas, mas também pelo estabelecimento de relações com o Executivo e o Legislativo federais. Assim, essa organização auxilia nas relações horizontais e verticais dos municípios, representando os interesses municipais em relação ao governo federal, mesmo que restrita ao âmbito político. Dentre as atividades de fortalecimento dos governos municipais, a CNM estabelece o diálogo com o governo federal, podendo influenciar inclusive na formação da política externa nacional. Além disso, a Confederação também promove a inserção dos municípios no âmbito internacional, como o debate sobre cooperação internacional dos municípios brasileiros, ocorrido no Encontro Nacional de Novos Prefeitos, em 2009 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2009).

A articulação dos entes federados e o seu empenho na obtenção de reconhecimento para participarem da política internacional brasileira e atuarem de maneira direta no âmbito internacional resultou na criação de órgãos nacionais e internacionais específicos integrados por governos subnacionais. Desse modo, promoveu-se a coordenação entre os entes federados e a União e também as relações internacionais dos governos subnacionais.

O desenvolvimento de políticas públicas locais e a coordenação entre os entes federados pode ser levada também para a atuação internacional dos municípios, articulando o Poder Público local com as demais esferas de governo no âmbito nacional, com entidades governamentais estrangeiras e organizações internacionais. A importância da participação dos governos locais nos organismos internacionais já era apontada por Themístocles Cavalcanti,

como lembrou o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim: “‘o homem não vive na União, o homem vive no município’. Ele poderia dizer que o homem não vive nas Nações Unidas, o homem vive no município, mas é essa interação entre o local e o global que nos faz, verdadeiramente, avançar” (PALAVRAS, 2006). Dessa forma, além da necessidade de atuação dos governos subnacionais na esfera internacional, reafirma-se a necessidade de consideração das demandas das comunidades menores na política externa do país como forma de legitimar os movimentos de cooperação e integração econômica.

A participação dos governos municipais nas relações internacionais brasileiras não deve ocorrer somente através de órgãos do governo federal no auxílio à formação da política externa brasileira. A atuação direta dos municípios no âmbito internacional tem grande influência não somente nos assuntos de interesse local, mas também na efetivação do processo de integração regional originado pelos blocos econômicos, com a aproximação das medidas adotadas por organismos regionais dos anseios das comunidades integrantes dos Estados-Membros.

A ampliação das competências dos entes municipais com a redemocratização do país na década de 1980 coincide com a mudança na produção industrial ocorrida com a globalização e a disseminação das atividades de empresas transnacionais (ROMÃO, 2009, p. 49). A autonomia e as novas organizações dos entes federados se somam à nova disposição do setor privado, originando diferentes possibilidades para o desenvolvimento econômico local.

A atuação dos governos municipais em diferentes áreas originou a necessidade de alternativas de financiamento de suas atividades. Em contrapartida, agências como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial passaram a ter municípios como parceiros para a execução de projetos em razão da boa gestão encontrada nos governos municipais (ROMÃO, 2009, p. 50), facilitando sua execução e estimulando o desenvolvimento econômico local.

As relações internacionais desenvolvidas a partir da ação direta dos próprios municípios e de organizações por eles originadas representam um avanço significativo ao superar a necessidade de agir somente por meio do Estado nacional. Por outro lado, a criação de órgãos específicos para a participação dos municípios no governo federal, como ocorrido no Ministério de Relações Exteriores, desvincula a participação dos governos municipais da simples atuação política e da negociação nos bastidores da formulação da política externa.

Além da especial atenção à cooperação entre os entes federativos na construção da política externa nacional, destaca-se o apoio concedido à atuação internacional das unidades federadas. Essa assistência só foi possível com o reconhecimento da legitimidade das relações internacionais dos governos estaduais, distrital e municipais, como ressalta Rodrigues (2008, p. 1023). Assim, a participação dos entes subestatais nas relações internacionais consolida a sua autonomia e o federalismo cooperativo estabelecidos pela Constituição Federal.

A crescente participação das cidades no cenário internacional levou ao reconhecimento de seus atos no plano externo dos Estados, inclusive com a implantação de unidade da Presidência da República voltada aos assuntos federativos (KLEIMAN, 2009, p. 104), gerando novas possibilidades de articulação municipal em decorrência da política externa.

A partir da consolidação da paradiplomacia, torna-se possível o estabelecimento de uma política externa federativa, considerada por Rodrigues (2006, p. 5) 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”. A concentração da política externa brasileira na esfera federal poderia ser defendida como forma de evitar conflitos entre os entes federativos. Todavia, como afirma Rodrigues (2008, p. 1030), não há conflito entre a política externa federal e a política externa federativa, com a coordenação entre governos federal e subnacionais. As relações internacionais dos entes subestatais resulta, portanto, na reafirmação da autonomia dos entes federados e no fortalecimento do federalismo cooperativo.

Dentre as ações promovidas pelos governos subestatais, verificam-se novas possibilidades de divulgação dos principais destaques de cada localidade ou a cooperação para superar problemas específicos enfrentados pelos governos locais. Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2009, p. 90) destaca as atividades de natureza cultural dos municípios de Olinda, São Luís, Ipatinga, Santana do Livramento e Macapá, enquanto outras cidades voltam suas ações para a infraestrutura urbana e modernização da gestão municipal, como Chuí, Olinda, Maceió e Teresina.

A atuação internacional dos entes federados não envolve, portanto, somente a simples atração de capital estrangeiro e indústrias, mas também a promoção da cultura local, do turismo, e até mesmo da sustentabilidade ambiental. Como destaca Rodrigues (2006, p. 7), o

Estado do Amapá, nos anos 1990, projetou sua imagem no exterior destacando o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Houve, portanto, um considerável avanço na relação entre o federalismo brasileiro e as relações internacionais. As iniciativas do governo federal, somadas aos esforços dos governos municipais em construir uma política externa mais inclusiva, transparente e condizente com o federalismo de cooperação, resultaram na construção de ferramentas que facilitam o acesso de Estados federados e municípios à elaboração das diretrizes das relações externas do país, no contexto internacional de projeção da paradiplomacia, caracterizado por Rodrigues (2008, p. 1026) como “democratização do sistema internacional”.

4 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A INTEGRAÇÃO NO ÂMBITO DO MERCOSUL

4.1 A participação dos municípios brasileiros na atuação internacional da República Federativa do Brasil

4.1.1 Os municípios e a política externa federal

Os municípios participam do processo de integração regional de diversas maneiras, como na elaboração da política internacional e das normas de direito internacional e de integração regional. As relações externas dos entes federativos brasileiros envolvem suas competências determinadas constitucionalmente e a prática desenvolvida ao longo de décadas. A atuação internacional dos governos subnacionais envolve atos bilaterais ou multilaterais, com a cooperação e o desenvolvimento de projetos de interesse local.

Nesse sentido, os atos jurídicos decorrentes da atividade internacional dos entes subestatais podem ser classificados como acordos ou convênios (“agreements”), e não tratados como determina a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). Entretanto, a classificação tradicional do direito internacional é insuficiente para esclarecer as relações internacionais de municípios e Estados federados conforme ocorrem atualmente (RODRIGUES, 2008, p. 1019).

Em razão da intensificação das relações internacionais a partir do século XX, os tratados são classificados de forma mais restritiva como um “instrumento jurídico em forma solene”, como esclarece Medeiros (2007, p. 159), cedendo espaço para os acordos internacionais, definidos como um ato jurídico de forma simplificada.

A distribuição de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988 determina as atribuições de cada entidade federativa, estruturando o Estado brasileiro a partir da coordenação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios. Essa definição, entretanto, não estabelece expressamente a possibilidade de participação direta dos entes federados em relações internacionais em um contexto em que as matérias discutidas internacionalmente são cada vez mais abrangentes.

As decisões provenientes das comunidades locais representam também a ampliação da participação popular na política internacional, que tradicionalmente fica restrita à representação do governo central ou da União (REZEK, 2008, p. 234). Todavia, não devem ser desconsideradas as decisões locais no processo de integração regional, até mesmo por envolver também os interesses das comunidades menores integrantes dos Estados-membros. Assim, a promoção dos valores democráticos, além de seus benefícios intrínsecos, pode proporcionar o desenvolvimento econômico e social das regiões envolvidas.

Essa discussão ganha mais importância a partir da segunda metade século XX, com a aproximação de diferentes povos a partir do processo de globalização, que originou novas possibilidades de comércio, relações de trabalho, intercâmbio de experiências e meios de comunicação. Dessa forma, os avanços tecnológicos podem proporcionar o desenvolvimento econômico e a promoção dos valores democráticos através de maior transparência à atuação governamental e do intercâmbio de oportunidades entre as os vários níveis de governo.

A paradiplomacia é considerada pelas relações internacionais como o envolvimento, no âmbito internacional, de governos subnacionais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, de forma permanente ou “ad hoc”, com finalidades socioeconômicas, culturais ou políticas, de acordo com suas competências constitucionais (CORNAGO, 1999, p. 40).

Ao se tratar das relações internacionais no Estado federado, surge a possibilidade de delimitar competências, também nessa área, aos governos das instâncias federal, estadual, distrital e municipal. Assim como o processo de integração regional possibilita a inserção de novas matérias nas relações internacionais, os assuntos tratados não mais se restringem simplesmente a questões como o estabelecimento de fronteiras e disposições referentes à segurança nacional.

A globalização expandiu as possibilidades de interação entre os povos, que também se refletem nas relações internacionais. Dessa forma, a promoção da democracia, a autonomia dos entes federados e as inovações trazidas pelo direito da integração regional se relacionam, proporcionando a atuação de várias esferas de governo no âmbito internacional.

A atuação do Estado brasileiro no âmbito internacional, de início, conta com previsão constitucional referente às competências da União. Este ente tem competência para estabelecer relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, representando a República Federativa do Brasil, conforme o inciso I do artigo 21 da Constituição Federal.

Ainda no tocante às relações internacionais, o artigo 84 da Carta de 1988, ao elencar as competências privativas do presidente da república, em seu inciso VII, menciona atos de manter relações com Estados estrangeiros e acreditar representantes diplomáticos. Já o inciso VIII discorre sobre a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

A participação do Congresso nacional, por sua vez, tem como finalidade “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, de acordo com o inciso I do artigo 49.

Não há menção à possibilidade de que os Estados federados, Distrito Federal e municípios atuem no âmbito internacional. Entretanto, sem a capacidade de estabelecer relações com governos estrangeiros ou participar de organizações internacionais, os entes federados atuam somente na esfera nacional e as relações internacionais estariam restritas somente ao Estado soberano, representado pela União.

O respeito à autonomia dos entes federados, em combinação com a diversidade das matérias tratadas no âmbito dos blocos regionais, apontam para um processo de integração regional com a presença de representantes locais, tornando-o mais democrático e condizente com as demandas locais. Como afirma Rodrigues (2006, p. 21), a atuação internacional dos entes federados deve ser convergente com a política externa nacional, respeitando a autonomia dos governos subnacionais.

A atuação internacional da República Federativa do Brasil, exercida pela União, deve representar a totalidade do Estado federal. A importância de agir em conformidade com as demandas e os interesses locais possibilita a concretização do federalismo cooperativo também nas relações internacionais.

A atuação externa da República Federativa do Brasil envolve vários setores da economia, com consequências também nas áreas estadual e municipal. Em razão disso, entende-se que as relações internacionais da União podem abranger interesses locais, regionais e nacionais, gerando reivindicações por maior participação dos entes federados na política externa nacional, além do aumento da atuação própria dessas unidades. Tendo em vista a importância da coordenação entre os entes federados nas relações internacionais da União para o desenvolvimento econômico das diversas regiões do país, o governo federal procurou novos meios de estabelecer o diálogo com os governos subestatais.

O Ministério das Relações Exteriores passou a contar com a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), que tem a função de aproximar os governos estaduais e municipais do Itamaraty³. Esse órgão, criado em 2003 em substituição à Assessoria de Relações Federativas, de 1997, existe para proporcionar melhores condições para a atuação internacional de Estados federados, Distrito Federal e Municípios (PRADO, 2013, p. 9) através de uma assessoria realizada com o auxílio de escritórios regionais do ministério distribuídos pelo país (RODRIGUES, 2008, p. 1023).

Também no ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades, que passou a articular as políticas urbanas, proporcionando a integração de políticas urbanas, como o saneamento, transportes e mobilidade urbana (TONELLA, 2013, p. 33). Dentro desse ministério, o estabelecimento do Conselho das Cidades representou avanço no campo participativo, com a verticalização e a participação da sociedade organizada no campo decisório federal (TONELLA, 2013, p. 44). Dessa forma, facilita-se o desenvolvimento de ações organizadas na esfera internacional, como a coordenação com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat), responsável pelo intercâmbio internacional de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

Foi criada em 2005 a Secretaria de Relações Institucionais e sua Subchefia de Assuntos Federativos, para aproximar os governos federal, estaduais, distrital e municipais. Assim, buscou-se articular as ações do governo federal com os demais entes federativos, conforme estabeleceu o decreto nº 8.579/2005. No ano de 2007, com o decreto nº 6.181/2007, foi instituído o Comitê de Articulação Federativa (CAF), que, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, promove a articulação de ações coordenadas entre o governo federal e os governos municipais. Esse comitê é formado por representantes de ministérios, da Associação Brasileira de Municípios, da Frente Nacional de Prefeitos e da Confederação Nacional dos Municípios. Dessa forma, a coordenação entre as

³ As competências da Assessoria de Assuntos Federativos é assim definida pelo artigo 15 da Portaria nº 212/2008 do Ministério das Relações Exteriores:

“Seção IV Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)

Art. 15. Compete à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA):

I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;

II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e

III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado” (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008).

três esferas de governo ganhou ênfase no governo Lula, com o crescimento das ações intergovernamentais e ampliação do acesso à elaboração da política externa. Atualmente, essa secretaria passou a integrar a Secretaria de Governo da Presidência da República.

Apesar da intensificação das relações internacionais nas últimas décadas e da autonomia garantida constitucionalmente aos entes federados, os órgãos de cooperação e articulação federativa somente foram criados recentemente pela União. Essa participação na decisão nacional, entretanto, é construída paulatinamente, com o aumento da transparência e da democracia na política externa, conforme afirma Rodrigues (2008, p. 1030).

4.1.2 A incorporação do direito internacional e regional ao direito brasileiro

As normas de direito internacional, assim como aquelas originadas pelo MERCOSUL, não dispõem de imediata execução no ordenamento jurídico brasileiro. Somente com o processo de internalização as normas de origem externa ao Estado brasileiro passam a compor o ordenamento jurídico nacional e, portanto, tornam-se aplicáveis no âmbito interno.

As diferenças decorrentes do processo de internalização, a hierarquia no ordenamento interno e a consequente aplicação pelos tribunais nacionais resultam na necessidade de abordar também as questões referentes à hierarquia do direito internacional e daquele proveniente do MERCOSUL no Brasil.

A recepção de normas de direito internacional, assim como daquelas originadas no bloco latino-americano, ocorre através do processo de internalização, a partir do qual os dispositivos provenientes da relação entre Estados no âmbito internacional passam a compor o ordenamento jurídico nacional, de acordo com o pensamento predominantemente dualista adotado pelo direito brasileiro (CIENFUEGOS, 2001, p. 16-17, 20).

O processo de incorporação envolve a combinação de atos dos Poderes Executivo e Legislativo, ou pode haver somente a participação do primeiro quando este for competente para a regulamentação no direito interno. Essa correspondência entre as normas desenvolvidas no âmbito internacional e o processo de internalização tem a finalidade de fundamentá-las segundo a competência interna para sua elaboração, havendo, assim, a possibilidade de participação somente do Poder Executivo quando não se tratar de matéria reservada à lei (TRINDADE, 2007, p. 93).

As obrigações assumidas pelo Estado no âmbito internacional independem das disposições do ordenamento interno e, portanto, devem estar em conformidade com o direito internacional. A eventual dissonância com o direito interno não interfere em sua validade no âmbito externo, possibilitando, assim, que acordos internacionais firmados pelo Estado brasileiro, através do governo federal, possam interferir de algum modo no equilíbrio interno inicialmente desenhado pela Constituição Federal sem que, a princípio, seja constituída uma ilicitude.

O controle de constitucionalidade dos acordos internacionais, decorrente do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal representa uma forma de evitar interferências no equilíbrio do pacto federativo, em preservação à forma federativa de Estado, garantida constitucionalmente pelo inciso I do parágrafo 4º do artigo 60.

A internalização de normas ao ordenamento jurídico brasileiro é parte importante para a coordenação entre os Estados-partes, com vistas à integração internacional, influenciando na efetivação de disposições internacionais no país. O direito brasileiro poderia estabelecer distinções para a internalização de normas provenientes de blocos regionais, no entanto, isso não ocorre. No contexto brasileiro, não há diferenciação do direito originado em blocos de integração para aquele tradicionalmente estabelecido pelo direito internacional no ordenamento interno. Da mesma maneira, para ambos os casos, inexiste a previsão de primazia sobre o direito interno, que poderia garantir maior estabilidade e segurança jurídica ao processo de integração regional. Desse modo, além de exigir um procedimento de internalização que consiste na aprovação interna de tratados e resoluções, não há maiores garantias de que estes não serão alterados por normas posteriores de direito interno.

A celebração de tratados internacionais envolve inicialmente a formulação da política internacional, sua elaboração, a aprovação pelas partes e, finalmente, a ratificação (MCDOUGAL; ASHER, 1945, p. 202). O processo brasileiro de elaboração dos acordos não conta somente com a participação do Poder Executivo, pois há a ingerência do Legislativo, com o controle sobre a conclusão do tratado. O Congresso Nacional atua ainda no processo de celebração de tratados e convenções, antes da entrada em vigor no plano internacional ou interno.

De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal⁴, em regra, é atribuído o status de lei ordinária aos tratados incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, as normas internalizadas no ordenamento brasileiro estão sujeitas à alteração ou revogação por outra lei ordinária. De modo distinto, são de mais difícil modificação as normas internalizadas relativas a direitos humanos.

Os tratados e convenções internacionais referentes a direitos humanos dispõem de status legal distinto dos demais. Quando aprovados por três quintos do Congresso Nacional em dois turnos em cada casa, a Constituição Federal, no terceiro parágrafo do artigo 5º, lhes estabelece equivalência a emendas constitucionais. Essa determinação constitucional se deve à Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que, considerou no direito internacional a possibilidade de estabelecer novos direitos fundamentais, desde que haja a incorporação dos dispositivos legais seguindo o quórum estabelecido para as emendas constitucionais.

Caso não haja a aprovação por esse quórum qualificado, é estabelecido um status supralegal às normas originadas de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos (BRASIL, 2008, p. 206). Dessa forma, mesmo não havendo a equiparação às normas constitucionais, não é possível realizar sua alteração por meio de lei ordinária, estabelecendo-se maiores garantias de conformidade do ordenamento interno com os compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil.

Outra diferenciação existente no ordenamento nacional no tocante à hierarquia das normas de origem externa ocorre nos casos de disposições de natureza tributária. Como esclarece Velloso (2005, p. 24-30), o entendimento jurisprudencial brasileiro, assim como a doutrina, estabelece que as normas tributárias de origem internacional prevalecem sobre a legislação interna. Dessa forma, o artigo 98 do Código Tributário Nacional, ao estabelecer que “os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna e serão observados pelo que lhe sobrevenha” (BRASIL, 1966), determina o primado

⁴ Nesse sentido, o voto do ministro Cunha Peixoto no julgamento do Recurso Extraordinário 80.004/SE: “Ademais, não existe, na Constituição, nenhum dispositivo que impeça ao membro do Congresso apresentar projeto que revogue, tácita ou expressamente, uma lei que tenha sua origem em um tratado. Pode o Presidente da República vetar o projeto, se aprovado pelo Congresso, mas também seu veto pode ser recusado. A lei, provinda do Congresso, só pode ter sua vigência interrompida, se ferir dispositivo da Constituição e, nesta, não há nenhum artigo que declare irrevogável uma lei positiva brasileira pelo fato de ter sua origem em um Tratado.

Do contrário, teríamos, então – e isto sim, seria inconstitucional – uma lei que só poderia ser revogada pelo Chefe do Poder Executivo, através da denúncia do Tratado.

Portanto, ou o Tratado não se transforma, pela simples ratificação, em lei ordinária, no Brasil ou, então, poderá ser revogado ou modificado pelo Congresso, como qualquer outra lei.” (BRASIL. Lei n. 5.172 de 1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 21 jun. 2016).

das normas de produção internacional. Desse modo, as normas brasileiras posteriores podem, em regra, afastar a aplicação das normas incompatíveis de um tratado. Mas, em matéria tributária, a lei nacional não altera as disposições dos tratados internacionais, (VELLOSO, 2005, p. 19), estabelecendo-se, através do artigo 98 do CTN, uma limitação ao poder de tributar (SCHOUERI, 2005, p. 210).

A celebração de tratados envolvendo a República Federativa do Brasil se inicia com as tratativas e a assinatura. Posteriormente, necessita-se da aprovação pelo Congresso Nacional, conforme estabelece o inciso I do artigo 49 da Constituição Federal. Somente com a edição do decreto legislativo fica autorizada a ratificação pelo Poder Executivo, com a qual a norma passa a integrar o direito brasileiro, tendo vigência na ordem jurídica brasileira (DALLARI, 2003, p. 97-99) e podendo, então, ser aplicada internamente.

Entretanto, a ameaça ao pacto federativo é constitucionalmente vedada (artigo 60, §4º, da Constituição Federal), não podendo ocorrer nem mesmo por meio de Emenda Constitucional. Ainda assim, eventuais alterações no tocante à autonomia dos entes federados podem ocorrer por meio de restrições tributárias de origem do direito internacional ou de integração regional.

Embora haja também a vedação constitucional de isenções tributárias heterônomas (artigo 151, III, da Constituição Federal), proibindo a isenção pela União de tributos de competência dos Estados Federados, Distrito Federal e municípios, prevalece o entendimento de que é possível a alteração desses tributos através de tratados internacionais, celebrados pela União, que representa toda a República Federativa do Brasil (VELLOSO, 2005, p. 30).

Os atos de celebração e internalização de tratados envolvem a atuação do governo federal, inexistindo qualquer necessidade de participação direta ou aprovação de outros entes federados no processo. Assim, o interesse nacional se manifesta através da atuação do governo federal, que representa toda a federação. Todavia, os interesses dos Estados Federados, Distrito Federal e municípios não estão diretamente relacionados nessas decisões. Os tratados e convenções internacionais sobre tributação se relacionam, como afirma Schoueri (2005, p. 190), à soberania tributária do Estado, de modo que as limitações impostas por acordos internacionais independem das divisões internas de competência, pois envolvem a totalidade do Estado. Entretanto, as alterações na arrecadação tributária dos entes federados podem comprometer a sua autonomia e causar a limitação na realização de atos de sua competência.

As deliberações do Poder Legislativo na elaboração e na internalização de tratados internacionais retratam a participação de representantes do povo e dos Estados federados nesse processo, como ocorre na autorização para tratados sobre comércio internacional. Embora haja controvérsias quanto à possibilidade de atuação isolada do Executivo federal em algumas áreas, e é o caso dos acordos executivos (TRINDADE, 2007, p. 79), a participação direta do governo federal nesses procedimentos contrasta com a ausência de previsão dos governos estaduais e municipais, mesmo em assuntos de seu interesse e que envolvam suas competências.

A celebração de acordos internacionais envolve a participação do Executivo e do Legislativo federal em atos nos quais representam não somente o governo federal, mas todo o Estado brasileiro (REZEK, 2008, p. 233). Entretanto, alguns temas podem afetar o equilíbrio federativo estabelecido, atingindo diretamente Estados federados, Distrito Federal e Municípios.

As modificações em algumas matérias, como na legislação tributária, podem afetar diretamente a autonomia dos entes federados, com a redução de suas receitas. Assim, medidas de cooperação internacional podem se refletir em restrições aos governos subnacionais, quando não analisadas no contexto do equilíbrio da divisão interna de competências e da autonomia dos entes federados. Em decorrência disso, pode ser necessário o reequilíbrio entre essas entidades.

Tanto tratados e convenções internacionais, como as decisões oriundas do bloco regional devem ser incorporadas ao ordenamento interno. Em relação às normas do MERCOSUL, a internalização somente não deve ocorrer quando tratam sobre sua auto-organização, pois estas ficam restritas ao funcionamento interno do bloco e, portanto, não necessitam integrar o ordenamento dos países-membros. De modo distinto, são incorporadas as normas originadas por órgãos com poderes normativos, como o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.

O ordenamento jurídico do bloco é composto por tratados e resoluções lato sensu, que englobam decisões, resoluções e diretrizes. Assim como os acordos de direito internacional, as decisões unilaterais dos órgãos do MERCOSUL devem ser internalizadas no ordenamento nacional, podendo haver sua submissão à aprovação do Congresso Nacional e do Poder Executivo ou através de decreto ou ato administrativo do Executivo. Desse modo, a

internalização também é responsável por incorporar ao ordenamento jurídico pátrio as normas originadas pelos órgãos do bloco regional.

Como ressalta Trindade (2007, p. 94-95), além dos tratados celebrados no âmbito do MERCOSUL, demandam internalização as normas que revisam os instrumentos constitutivos do bloco, incorrem em encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ou tratam de matéria reservada à lei. Caso contrário, a incorporação pode ocorrer com ato do Executivo federal, isoladamente.

Do mesmo modo que a inexistência de primazia do direito do MERCOSUL no ordenamento brasileiro, a ausência de clareza no tocante à força cogente das decisões de organizações internacionais gera, segundo Dallari (2003, p. 119-121), a necessidade de alterações na legislação local para regulamentar sua inserção no direito interno.

Quando necessária a aprovação do Poder Legislativo, a norma do MERCOSUL será submetida ao presidente da república pelo ministro de relações exteriores. Este, por sua vez, a remete para a apreciação do Congresso Nacional para sua aprovação por meio de decreto legislativo. Por fim, através de decreto, a promulgação pelo presidente da república confere validade e eficácia no plano interno, com o “status” de lei ordinária (TRINDADE, 2007, p. 95-98). De forma distinta, outras normas do bloco regional são internalizadas por meio de atos normativos do Poder Executivo.

Assim, órgãos da administração pública são responsáveis pela adoção de disposições do bloco regional que se encontram dentro de sua competência designada no ordenamento interno, tais como a regulamentação de telefonia móvel pelo Ministério das Comunicações ou pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Nesses casos, destaca Trindade (2007, p. 98-99), que atos administrativos internos são responsáveis pela reprodução de um ato internacional. Tais atos decorrem da competência normativa interna e, portanto, não afetam a separação de poderes ou a competências de outras entidades federativas.

Os atos de incorporação variam, portanto, de acordo com a competência constitucionalmente delimitada para a elaboração das normas nacionais. O processo de internalização pode envolver somente a normatização por órgão do governo brasileiro, ou mesmo o trâmite entre os poderes Legislativo e Executivo disposto ao processo legislativo nacional, conforme elucida Trindade (2007, p. 95).

O direito internacional passa a compor o ordenamento jurídico interno através do processo definido constitucionalmente para sua internalização. A partir de então, as normas

internacionais passam a ter aplicação no âmbito interno por figurarem no ordenamento jurídico brasileiro. O direito de integração regional latino-americano, entretanto, é abordado de diferentes formas por outros Estados participantes do MERCOSUL.

Embora as tratativas entre Brasil e Argentina, que viriam a resultar na formação do MERCOSUL, já existissem em 1988, a Constituição Federal não dispõe de meios específicos para a incorporação de suas normas ao ordenamento interno, como ressalta Maria Claudia Barbosa de Oliveira Drummond (2008, p. 2). Embora haja a previsão de formação de uma comunidade latino-americana de nações no parágrafo único do artigo 4º da Carta, possibilitando a incorporação de resoluções de blocos regionais, não foi estabelecido um procedimento diferenciado para a internalização do direito de integração regional.

Como destaca Drummond (2008, p. 3), o direito interno, seguindo as disposições constitucionais da Carta de 1988, não estabelece diferenciação entre internalização do direito de integração regional e do direito internacional. A incorporação das normas do MERCOSUL, portanto, não dispõem de procedimentos substancialmente diversos, que poderiam tornar mais célere sua incorporação ao ordenamento interno e facilitar o processo de integração regional. Uma alteração no processo de incorporação das normas do MERCOSUL ocorre com a possibilidade de recomendação da Representação Brasileira pela aprovação ou não das disposições do bloco pelas comissões do Congresso Nacional (TRINDADE, 2007, p. 96).

A Constituição Federal de 1988, no inciso I de seu artigo 21, estabelece à União a competência para se relacionar com Estados estrangeiros, cabendo ao Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos” (artigo 84, VII, da Constituição Federal), “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (artigo 84, VIII, da Constituição Federal). O Congresso Nacional, por sua vez, tem a competência de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (artigo 49, I, da Constituição Federal).

A legislação brasileira não dispõe sobre a possibilidade de instituição de poderes supranacionais no contexto de integração regional. Do mesmo modo, inexistente previsão de hierarquização entre as normas de direito de integração regional e aquelas de direito interno. A internalização de normas de integração regional segue, assim como as demais de origem

internacional, as disposições constitucionais para compor o ordenamento jurídico interno, sem haver a previsão de primazia sobre o direito interno em razão de sua natureza.

Com o objetivo de tornar mais simples e célere o processo de integração regional no Brasil, houve a tentativa de alteração do processo de incorporação das normas do MERCOSUL na Constituição Federal de 1988. Durante a revisão constitucional de 1993, tentou-se inserir no ordenamento brasileiro dispositivo de inspiração portuguesa, que permitiria a imediata incorporação de normas dos blocos regionais.

A alteração traria o enunciado: “As normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL de que a República Federativa do Brasil seja parte vigoram na ordem interna, desde que expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos” (ROCHA; GALVÃO; LANNES, 2014, p. 77). Entretanto, não houve o quórum de maioria absoluta para a modificação do texto constitucional.

Dessa forma, as normas provenientes do MERCOSUL passam por processo de internalização semelhante àquele tradicionalmente conferido às normas de direito internacional no Brasil. Assim como nas demais obrigações do direito externo ao país, as normas do MERCOSUL vinculam os Estados-membros, gerando efeitos no plano internacional. Entretanto, em razão da ausência de determinação que propicie a execução automática das decisões no âmbito interno dos Estados-partes, o MERCOSUL estabelece a incorporação conforme a previsão da ordem jurídica local.

Ciente do modelo intergovernamental adotado e da necessidade de incorporação das disposições comunitárias nos ordenamentos jurídicos nacionais, que poderia dificultar a execução das normas regionais no âmbito nacional, o Protocolo de Ouro Preto do MERCOSUL prevê a obrigatoriedade das normas emanadas pelo bloco, em seu artigo 42:

Artigo 42. As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país (MERCOSUL, 1994).

E, como forma de proporcionar a harmonização do direito na região e de proporcionar um tratamento igualitário aos Estados-partes, as normas do bloco somente se tornam vigentes após a internalização por todos os membros, conforme estabelece o artigo 40 do mesmo protocolo:

Artigo 40. A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:

- i) uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul;
- ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte;
- iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais (MERCOSUL, 1994).

Como ressalta Drummond (2008, p. 4), a impossibilidade de aplicação direta de normas do direito de integração no âmbito interno pode fragilizar o processo de integração regional. A possível escolha em não incorporar alguma norma que possa não atender o interesse nacional ocasionaria a prática chamada de “selective membership”, que poderia ser coibida havendo a concessão de poderes supranacionais ao organismo internacional. Todavia, essa medida implica em outras exigências aos Estados-membros e ao bloco regional. Exigências essas que podem representar maiores dificuldades para sua instauração que a incorporação das normas pelo processo já previsto pelos Estados-partes.

O processo de incorporação aos ordenamentos nacionais para a posterior vigência simultânea das normas emanadas pelos órgãos do MERCOSUL pode representar uma dificuldade na uniformização do direito no interior do bloco. Entretanto, as características intergovernamentais do bloco priorizam o consenso entre os Estados-membros nas decisões regionais, resultando, assim, na sua aceitação através do processo de elaboração e aprovação no organismo regional. Dessa forma, as decisões dos órgãos do bloco mais se assemelham a determinações políticas que a normas jurídicas em sentido estrito, como observa Dallari, (1997, p. 114). O bloco latino-americano optou por um modelo de integração gradual e cautelosa, através da intergovernabilidade, buscando, assim, atender às demandas do grupo, mas sem gerar, de imediato, maior interdependência entre os países-membros.

O MERCOSUL é um bloco regional desprovido de poderes supranacionais. O estabelecimento da intergovernabilidade como base para as decisões do bloco prioriza as decisões consensuais e, como afirma Lewandowski (2004, p. 272), limita os poderes do bloco sobre os países-membros a possíveis sanções e medidas compensatórias, como a suspensão de concessões, ao invés da interferência nos ordenamentos jurídicos nacionais.

A intergovernabilidade resulta em decisões baseadas no consenso entre os Estados-membros, inexistindo a imposição da aplicabilidade automática no plano nacional. De início, as normas originadas em blocos de natureza intergovernamental estariam sujeitas às mesmas condições que os demais acordos internacionais (LEWANDOWSKI, 2004, p. 270). Entretanto, é possível estabelecer diferenciações no intuito de facilitar o desenvolvimento de vínculos internacionais específicos.

No âmbito do MERCOSUL, alguns países estabelecem condições diferentes para a internalização de normas do bloco latino-americano em relação àquelas de origem diversa. Em outros casos, há também a previsão constitucional para a eventual implantação de órgãos com poderes supranacionais nos organismos de integração, almejando o estreitamento das relações regionais.

A Constituição Argentina institui, a partir da reforma ocorrida em 1994, a possibilidade de atribuir hierarquia constitucional a tratados e convenções sobre direitos humanos. Além disso, diferentemente da Carta brasileira, estabelece distinção entre as normas de direito internacional e aquelas oriundas de blocos regionais. O artigo 75, ao tratar das competências do Congresso Argentino, determina essa condição diferenciada em sua alínea 22 e, na alínea 24 prevê a possibilidade de instituir poderes supranacionais a organismos internacionais:

75. Corresponde al Congreso:

[...]

(22) Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. [...]

(24) Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes (ARGENTINA, 1994).

A determinação constitucional argentina estabelece a suprallegalidade das normas de direito de integração aprovadas pelo Parlamento local. Dessa forma, cria-se uma hierarquia em que o direito emanado pelo bloco regional não pode ser alterado por leis ordinárias argentinas.

A hierarquização entre o direito de integração regional e o direito interno possibilita maior estabilidade ao bloco, conferindo-lhe maior segurança jurídica, pois evita que o direito interno obstrua as alterações necessárias para a implementação do direito de integração

regional. Embora não haja a incorporação automática, que ocorreria em decorrência de poderes supranacionais do organismo internacional, o fortalecimento das normas de origem regional no âmbito interno, conforme esclarece Trindade (2007, p. 27-31), confere melhores condições para o desenvolvimento econômico a partir de regulamentações uniformes e de condições mais previsíveis para investimentos.

Além disso, tornou-se expressamente autorizada pela Carta Argentina a instituição de órgãos supranacionais no processo de integração regional, possibilitando novos arranjos aos blocos regionais, que poderiam representar maior homogeneidade entre os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros.

Da mesma forma, a Constituição do Paraguai, modificada em 1992, estabeleceu em seu artigo 145 a possibilidade de aquele país integrar uma ordem jurídica supranacional, desde que haja a aprovação do Congresso:

145. Del orden jurídico supranacional

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso (PARAGUAY, 1992).

No tocante aos acordos internacionais, foi estabelecido o “status” constitucional dos tratados internacionais aprovados e ratificados que versam sobre direitos humanos e a supralegalidade dos demais:

137. De la supremacía de la Constitución

La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley.

[...]

141. De los tratados internacionales

Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137.

142. De la denuncia de los tratados

Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución (PARAGUAY, 1992).

Assim como acentua Cienfuegos (2001, p. 16), os tratados internacionais passam a ter vigência interna no Paraguai após a promulgação e a publicação, em razão do artigo 213 da Constituição Paraguaia⁵, sendo-lhes reconhecida a primazia sobre o direito interno.

A Constituição Uruguaia não estabelece um processo de recepção dos tratados internacionais ou mesmo a sua primazia perante o ordenamento jurídico interno. Entretanto, conforme afirma Cienfuegos (2001, p. 18-19), a doutrina uruguaia, seguindo a prática do Parlamento, entende que os tratados ratificados e publicados oficialmente são parte do direito interno e, portanto, têm aplicação imediata.

Constata-se, assim, que os demais países fundadores do bloco latino-americano estabelecem alguma diferenciação do direito de integração regional em relação ao tratamento dispendido pelo Brasil. Ao contrário do estabelecido pelo ordenamento brasileiro, os outros três países fundadores conferem às normas de integração regional maior estabilidade e segurança jurídica no processo de integração regional ou estabelecem procedimentos mais simples para a sua execução no plano interno.

Em outros Estados, devido às disposições internas, as normas provenientes do MERCOSUL podem ser dotadas de suprallegalidade, impossibilitando sua alteração por lei ordinária. Nesse mesmo sentido, verifica-se até mesmo a antecipação argentina e paraguaia em possibilitar a participação em organismos com poderes supranacionais.

As previsões sobre a implantação de um organismo de natureza supranacional na América Latina sofreram a influência das medidas adotadas pela União Europeia. O processo de integração regional europeu avançou, após várias décadas, para a adoção de poderes supranacionais, entretanto, é preciso reconhecer que tal medida não foi prevista no Tratado de Assunção ou no Protocolo de Ouro Preto, principais diplomas legais que instituíram o MERCOSUL e sua organização. Dessa forma, assim como afirma Luiz Olavo Baptista (1998, p. 53), seria necessária uma série de alterações para que fossem atribuídos poderes

⁵ Conforme o artigo 213 da Carta Paraguaia, todas as leis devem ser promulgadas e publicas e, em razão disso, os tratados celebrados também teriam esta obrigação: “Artículo 213. De la publicación. La ley no obliga sino en virtud de su publicación. Si el Poder Ejecutivo no cumpliese el deber de hacer publicar las leyes en los términos y en las condiciones que esta Constitución establece, el Presidente del Congreso o, en su defecto, el Presidente de la Cámara de Diputados, dispondrá su publicación” (PARAGUAY. Constitución de la Republica del Paraguay. 1992).

supranacionais aos órgãos do MERCOSUL, pois este não foi estabelecido como um objetivo do bloco quando elaborado.

A participação dos municípios no processo de incorporação do direito do MERCOSUL no direito brasileiro se restringe à representação exercida pelo governo federal. Conforme o inciso I do artigo 21 da Constituição Federal, a União representa toda a República Federativa do Brasil nas relações com Estados estrangeiros e na participação de organizações internacionais. Ainda assim, os interesses municipais devem ser considerados em todo o processo de elaboração de normas e na incorporação de dispositivos no direito interno. Mesmo que a República Federativa do Brasil seja representada pela União, sua atuação não se restringe aos interesses da esfera do governo federal.

Pode-se afirmar que os Estados federados dispõem de representação mais expressiva no processo de internalização de normas externas à ordem jurídica brasileira. O Congresso Nacional, ao participar desse rito, também representa todo o Estado federativo, entretanto, o Senado Federal é casa legislativa composta por representantes dos Estados federados, favorecendo a inserção dos interesses estaduais no processo.

O modelo federativo brasileiro não é composto, todavia, por um órgão representativo dos entes municipais na União. Assim, embora seja incontestável a necessidade de a União agir em conformidade com os anseios da população e dos entes federativos, a combinação do rito previsto pela Constituição Federal, mais a composição dos órgãos responsáveis pela celebração de tratados e convenções e ainda da incorporação das normas internacionais, inclusive de direito do MERCOSUL, desfavorece a participação dos municípios.

Mesmo com a ausência de participação direta no procedimento de incorporação previsto constitucionalmente, os municípios podem influenciar na atuação do Brasil no MERCOSUL de outros modos. Independentemente da competência de representar toda a Federação em tais atos conferida pela Constituição Federal e da inexistência de atuação direta dos municípios no processo de internalização, a consideração dos interesses locais nas matérias tratadas é um dever do ente federativo que, nessas condições, também representa as municipalidades, com a possibilidade de vincular todo o Estado federal no plano externo.

A prevalência do interesse nacional na celebração de tratados está relacionada com a natureza soberana do ato e os objetos tradicionalmente abordados. De início, a abrangência das matérias abordadas nos tratados envolviam prioritariamente o comércio internacional de produtos estratégicos, questões de segurança nacional e o estabelecimento de fronteiras. Dessa

forma, o aprofundamento das relações internacionais proporcionou a aumento dos assuntos abordados pelo direito internacional, como ressalta Shaw (2010, p. 75), ao mesmo tempo em que a autonomia e as competências dos governos subnacionais foram expandidas, como no processo brasileiro de redemocratização.

A criação de blocos regionais voltados ao desenvolvimento econômico, como o MERCOSUL propiciou a aproximação dos governos dos Estados-membros em torno da construção de um mercado comum. Entretanto, as interações entre os países latino-americanos têm reflexos em seus mercados de trabalho, no setor produtivo, em questões migratórias, de ciência e tecnologia e em várias outras áreas que podem representar grandes impactos na qualidade de vida e no equilíbrio financeiro dos governos subnacionais em várias localidades do país.

As tratativas interestaduais envolvem os interesses nacionais, que norteiam o desenvolvimento do bloco regional. A atenção aos interesses locais, no entanto, não deve ser esquecida. Embora o governo federal represente todo o Estado brasileiro, seria uma única via de comunicação entre os países membros em razão da previsão constitucional. A integração regional é de interesse de todas as esferas de governo existentes no Brasil, podendo representar novas alternativas para regiões de características comuns em diferentes países.

Nesse sentido, o interesse nacional abordado pelo governo federal nas relações internacionais envolve matérias relevantes a todo o país, mas não necessariamente irá considerar nesses compromissos, peculiaridades relevantes de parcela específica de seu território ou população. Dessa forma, os assuntos de relevância nacional não representam a soma dos interesses locais.

A inclusão de matérias de interesse local nas discussões de abrangência de blocos regionais pode expandir os benefícios dessa organização ao desenvolvimento econômico e social da região, integrando as várias esferas de governo dos países envolvidos de maneira mais profunda, deixando de ser restrita à participação dos governos nacionais.

O processo de integração regional envolve a coordenação entre os Estados envolvidos de modo que, em muitos casos, a agilidade necessária para a harmonização dos ordenamentos jurídicos acaba sendo dificultada pelo processo de internalização das normas. Isso implica na possibilidade de restrição da democracia na elaboração e incorporação das disposições internacionais em favor de maior eficácia, como destaca Almeida (2014, p. 287-291). Nesse sentido, verifica-se a delegação do Poder Legislativo para a celebração de acordos pelo

Executivo, que torna o processo mais célere, mas suprime discussões mais aprofundadas, que poderiam ocorrer no Parlamento.

Assim, tanto a delegação de poderes ao Executivo, como o reconhecimento de matérias que podem ser acordadas internacionalmente com sua atuação isolada por meio de acordos executivos representam a tendência de concentração das competências inicialmente partilhadas entre Executivo e Legislativo. Desse modo, a participação das comunidades locais nessas decisões se reduz ainda mais, podendo ocasionar uma crise de legitimidade no bloco, que inicialmente tentou-se sanar com a formação do Parlamento do MERCOSUL (Almeida, 2014, p. 334-335), criado mediante a aprovação de seu Protocolo Constitutivo em 2005, no intuito de ampliar a representação popular no organismo regional.

De todo modo, o equilíbrio entre os entes federativos deve ser uma preocupação constante ao Estado brasileiro, podendo ensejar alterações na legislação interna com o intuito de preservar a estabilidade no Estado federal em caso de disparidade decorrente de inovações da regulamentação no plano internacional.

4.2 A paradiplomacia dos municípios brasileiros

4.2.1 Paradiplomacia no Brasil

A ampliação das redes de integração entre os países representa uma reconstrução do poder estatal, com reflexos no papel desempenhado pela forma federativa de Estado em relação a instrumentos ligados às novas contingências e necessidades que desafiam a governabilidade do Estado (OLIVEIRA, 2014, p. 189).

A partir dos avanços em setores de comunicação e transportes, característicos da globalização, obtêm-se fatores propícios para a intensificação das relações internacionais. Além dos Estados soberanos, atores tradicionais dessas relações, também passaram a exercer papel importante nesse contexto os governos não centrais. Municípios, Estados federados, províncias e demais repartições estatais passaram a atuar diretamente no âmbito internacional com o objetivo de promover matérias de interesse local, sem a dependência da ação dos governos centrais.

As relações externas dos entes subnacionais em Estados federativos estão relacionadas com o poder de descentralização, bem como aos fatores históricos ou culturais, como ressalta Rodrigues (2008, p. 1016). Do mesmo modo que as Federações se organizam em diferentes modelos, as relações internacionais podem ser abordadas de várias maneiras pelas constituições locais, sendo a paradiplomacia um assunto de possível previsão no texto constitucional. Nesse sentido, a Constituição Argentina prevê a atuação internacional de suas províncias:

Artículo 125 – Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios (ARGENTINA, 1994).

Assim como a Constituição argentina, outros Estados estabelecem competência para a atuação internacional de entes subnacionais em suas constituições, com diferentes graus de autonomia aos entes não centrais (ONUKI; OLIVEIRA, p. 11). Segundo a Lei Fundamental Alemã, no artigo 32, é estabelecido o direito dos Estados federados (“Länder”) de serem consultados pela Federação quando podem ter suas condições especiais afetadas, assim como de poderem firmar tratados com Estados estrangeiros, desde que haja consentimento do governo federal. Segundo a tradução oficial:

Artigo 32 – Relações exteriores

- (1) Compete à Federação manter as relações com Estados estrangeiros
- (2) Antes da assinatura de um tratado que afete as condições especiais de um Estado federal, este deverá ser consultado com a devida antecedência.
- (3) No âmbito da sua competência legislativa e com a aprovação do Governo Federal, os Estados poderão firmar tratados com Estados estrangeiros. (Alemanha, 2011).

Já a Constituição da Suíça, em seu artigo 9º, prevê a possibilidade de os cantões firmarem tratados:

Art. 56 - Relations des cantons avec l'étranger

- (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. (Suisse, 1999).

Aos cantões é permitido manter relações com Estados estrangeiros dentro das suas competências. Os tratados com entes subnacionais deverão ser comunicados à Confederação

Suíça. Porém, somente quando as tratativas forem com um Estado soberano os cantões não podem atuar isoladamente.

Em relação às federações, Brownlie (2008, p. 58-59) observa que, em alguns casos, há previsão constitucional expressa para que entes federados possam firmar tratados. Essas ocorrências, que abrangem os casos de Alemanha e Suíça, estão relacionadas com o federalismo por agregação de Estados. Nos casos alemão e suíço, a adoção do modelo federalista não abandonou os antecedentes históricos que, de longa data, garantiam amplos poderes aos “Länder” e cantões.

O uso da terminologia “tratado” pelas constituições alemã e suíça não estão em conformidade com o artigo 2º da Convenção de Viena sobre Tratados, pois não se trata de Estados soberanos. Conforme estabelece a Convenção, os tratados são acordos escritos firmados por Estados e regulados pelo direito internacional. Assim, os acordos firmados por entes subnacionais não seriam classificados como tratados (RODRIGUES, 2008, 1019), mesmo que lhes fosse concedida capacidade para realizar esses atos.

De modo semelhante, o uso do termo soberania está relacionado com o passado dos Estados que decidem formar a federação, como o processo de agregação de cantões ocorrido na Suíça. A constituição suíça estabelece:

Art. 3 – Cantons

Les cantons son 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 (SUISSE, 1999).

Conforme adverte Dallari (1986, p. 17-18), a decisão de integrar uma federação é um ato de soberania, mas, com a sua formação, somente a União pode ser considerada soberana. Embora haja a menção à soberania, a limitação trazida pela Constituição é fundamental para se verificar a existência de um ente autônomo, ao invés de um Estado soberano.

As modificações envolvendo a forma federativa de Estado e as relações internacionais não se enquadram nos padrões do direito internacional clássico, pois não mais as restringem aos governos centrais (OLIVEIRA, 2014, p. 192). A aproximação de governos subestatais resulta na intensificação da paradiplomacia, mesmo sem o amparo das teorias clássicas do direito internacional.

Alterações constitucionais como no caso argentino são exemplo de adequação de federações à complexidade das relações internacionais no período de globalização e de formação de blocos regionais. Superando a disputa entre defensores da forma unitária de

Estado contra o federalismo local (FRÓIO; MEDEIROS, 2011, p. 5), a Argentina favorece a participação das províncias na construção conjunta de sua política internacional, ao estabelecer, de maneira expressa, a atuação internacional dos entes subnacionais.

Essas alterações na concepção das relações internacionais e da participação dos entes federados também ocorrem na organização dos municípios, que passaram a dispor de órgãos voltados às relações externas. A condução das relações internacionais das cidades geralmente ocorre até mesmo por meio de secretarias específicas, como a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da cidade de São Paulo.

O estabelecimento de relações internacionais entre governos subnacionais e sua participação no processo de integração regional possibilitam também maior celeridade a essas tratativas. Dessa forma, as relações externas dos entes subnacionais não é uma questão exclusiva dos Estados federativos (RODRIGUES, 2008, p. 1015). Mesmo nos casos em que inexistente a autonomia dos governos locais característica das federações, as relações internacionais representam uma forma de atender aos interesses locais, exercendo as competências próprias das entidades subestatais sem a mediação pelo governo nacional.

A dependência em relação ao governo nacional pode significar demora ou mesmo desinteresse em levar ao bloco regional questões específicas de pequenas parcelas da população. Por outro lado, a possibilidade de organização dos próprios entes interessados em torno de uma estrutura adequada resultaria em um processo de integração regional mais eficiente, ao passo que intensificaria as relações entre as várias esferas de governo.

As relações entre governos não centrais não são somente bilaterais. Também é possível a formação de redes voltadas à promoção dos interesses dos governos subnacionais, que proporcionam a troca de informações e experiências entre esses entes e na relação com agentes privados. Dessa forma, auxilia-se na formação de políticas públicas de interesse comum aos entes não centrais e na relação dos governos locais com o setor privado.

Esse processo de integração dos entes subnacionais pode ser motivado por diversos fatores, como a proximidade cultural, motivações políticas ou fatores econômicos, conforme explica Michael Keating (2000, p. 2). As relações externas dos entes subnacionais foram incentivadas com o estabelecimento de tratados de livre comércio no âmbito internacional, comuns no século XX. Posteriormente, a separação por fronteiras tornou-se menos relevante com o estabelecimento de blocos regionais.

Embora a abordagem de Keating (2000, p. 3) tenha maior proximidade com o processo de integração europeu, pois destaca as relações entre as cidades europeias, com a formação da Rede EUROCIDADES no ano de 1986, verificou-se, no entanto que esses atos de cooperação horizontal e vertical, não necessariamente se restringem ao âmbito regional.

As relações de cooperação horizontal podem ser tanto bilaterais, quando envolver dois entes, ou multilaterais, quando se relacionam vários entes subnacionais, como ocorre nas redes de cidades. Geralmente, envolvem cooperação técnica, com o aperfeiçoamento da gestão pública e estímulo ao desenvolvimento econômico e social, incluindo a atuação em temas como administração pública, transportes, educação, segurança, turismo, cultura e preservação do meio ambiente (KEATING, 2000, p. 9). Já por meio das relações verticais, os entes subnacionais se relacionam com Estados, organizações internacionais ou empresas transnacionais, com o objetivo de facilitar a realização de projetos de mútuo interesse.

Com a atuação de empresas transnacionais, a instalação de plantas industriais por várias regiões do mundo se tornou possível, em um contexto de produção globalizada. Dessa forma, a participação dos entes subnacionais na integração regional envolve a adequação de condições jurídicas, de infraestrutura e de mão-de-obra. Do mesmo modo que essa competição leva a melhorias de infraestrutura nos municípios, também é possível divulgar no âmbito internacional os atrativos que favorecem a produção local, como observa Romão (2009, p. 49).

Com a ampliação das competências dos governos não centrais, foram criadas novas possibilidades de arranjos intergovernamentais, abrangendo as diferentes esferas dos governos locais, quais sejam: Estados federados, províncias e municípios. Da mesma forma, colabora com o fortalecimento da paradiplomacia a dificuldade dos governos centrais em abordar as mais variadas realidades das comunidades menores diante da amplitude das matérias possivelmente tratadas nas relações entre governos locais. Assim, o estabelecimento de relações entre os governos locais representa a abertura para a coordenação de vários setores do Poder Público, inclusive no âmbito do Mercado Comum do Sul, que passa a considerar outros atores domésticos e não somente a diplomacia dos governos nacionais (MARIANO, 2007, p. 189).

As iniciativas dos municípios buscam ultrapassar as fronteiras nacionais em um contexto no qual o Estado desempenha a função de induzir o desenvolvimento econômico e promover o bem-estar social com atenção aos interesses locais (RODRIGUES, 2009, p. 25).

Assim, a atividade internacional dos entes subnacionais é coerente com o dinamismo social e econômico proporcionado pela globalização, pois proporciona o acesso das comunidades locais a outras possibilidades de desenvolvimento econômico e de cooperação intergovernamental.

A temática internacional nas agendas dos governos subestatais decorre do aumento das redes de contato entre as regiões em áreas como economia, política, social e jurídica, combinado com as limitações da promoção do desenvolvimento local pelo poder central, sendo considerada “uma resposta do federalismo à globalização” (OLIVEIRA, 2014, p. 194).

A atuação internacional dos entes federados possibilita novas articulações com reflexos econômicos e sociais, como as relações com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesse sentido, Robert B. Zoellick (THE WORLD BANK, 2011), então presidente do Banco Mundial, afirmou em 2011, que 80% das verbas destinadas ao Brasil são para Estados e municípios, como forma de financiar projetos que integram todas as esferas de governo⁶.

A atuação dos governos subnacionais, em especial os municipais, em blocos regionais aproxima a população desses organismos ao apresentar as demandas locais para discussão e proporcionar medidas apropriadas às condições de cada localidade (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 134). O processo de integração passa a considerar de maneira mais ampla as peculiaridades de diferentes regiões, que têm dimensões populacionais e atividades econômicas distintas, conferindo maior legitimidade e às suas decisões.

A colaboração dos governos subestatais com o desenvolvimento econômico é também um importante fator para o combate à pobreza e à desigualdade social em um país de uma grande população e extensão territorial como o Brasil. A atuação externa dos municípios tem ainda o apoio do Ministério das Relações Exteriores e de outros relacionados, como o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (VENTURA; FONSECA, 2012, p. 61-62), que buscam auxiliar na inserção internacional desses entes. Do mesmo modo, a formação de redes fornece o respaldo necessário para entes subnacionais que poderiam ter dificuldades em se estruturar para a atuação internacional.

⁶ Deve-se ressaltar que os financiamentos obtidos por entes federados devem ter a aprovação do Senado Federal, conforme o inciso V do artigo 52 da Constituição Federal, como forma de evitar reflexos negativos à economia nacional.

4.2.2 Atos e acordos internacionais dos municípios brasileiros

Os atos internacionais dos municípios não são classificados como tratados, pois não são acordos concluídos por escrito por Estados soberanos, conforme estabelece o artigo 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Segundo Oliveira (2014, p. 206-208), a maior parte dos acordos e atos negociais estabelecidos pelos governos subnacionais são considerados convênios administrativos pelo direito interno, enquanto sob a ótica do direito internacional se estabelece o entendimento de que se trata somente de “soft law”. Esse termo, conforme esclarece Nasser (2006, p. 114), se refere a atividades e contatos internacionais com vários propósitos, praticados por indivíduos, empresas, organizações não governamentais ou outros.

A pouca normatização da paradiplomacia pelo direito internacional não se reflete na ilegalidade das relações internacionais desses atos, pois esses se respaldam no ordenamento jurídico interno dos Estados relativos aos entes subnacionais envolvidos (OLIVEIRA, 2014, p. 211).

Os acordos internacionais de governos subestatais são considerados por Oliveira (2014, p. 214) convênios administrativos, responsáveis por implementar um modelo de cooperação administrativa mais participativo. Como afirma Hely Lopes Meirelles (2008, p. 412), os convênios administrativos são “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”. Entretanto, a dificuldade na definição dos convênios administrativos pela doutrina e jurisprudência (MARRARA, 2014, p. 551) não esclarece dúvidas quanto à sua possível natureza jurídica contratual.

Conforme ressalta Oliveira (2014, p. 215), a autorização para celebração de convênios internacionais decorre da autonomia garantida pela Constituição Federal no âmbito das competências por ela delimitadas aos Estados Federados, Distrito Federal e Municípios. Possibilita-se, dessa maneira, a atuação internacional pelos governos municipais para o atendimento das demandas de interesse local.

A atuação internacional dos entes subestatais tem como fundamento o direito interno de cada país, que pode autorizá-la, ou a previsão decorrente do direito das organizações intergovernamentais, como afirma Rodrigues (2009, p. 37). Assim, as relações internacionais

de governos subnacionais podem ter previsão legal expressa ou mesmo podem derivar de sua autonomia.

Além do direito interno, a legitimação das relações internacionais dos entes subestatais também é influenciada por organizações internacionais. A interação com os organismos internacionais é responsável não somente pelo financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento da área social, mas também proporcionam um ambiente de interação entre entes subnacionais. Dessa forma, os próprios organismos internacionais colaboram com a expansão das ações de Estados e municípios para além das fronteiras nacionais, criando novos ambientes de para sua atuação.

As relações internacionais dos entes subnacionais foram fortalecidas através da participação em organizações internacionais, como na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) e no Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) (FONSECA, 2011, p. 11). Nesses casos, os governos subestatais cooperam na elaboração de recomendações e na sua efetivação.

Em relação ao combate às mudanças climáticas, a atuação internacional dos entes subnacionais se tornou mais evidente. Ocorrida em 2009, a 15ª edição da Convenção das Partes, conhecida como COP 15 contou com a intensa atuação dos governos locais, como lembra FONSECA (2011, p. 11). Muito embora não tenha sido firmado o compromisso dos governos locais em razão da oposição feita pela China, a participação e a influência dos entes subnacionais demonstraram a necessidade de serem consideradas as suas posições na elaboração de diretrizes abrangentes e apropriadas às comunidades participantes. Dessa forma, a participação dos governos subnacionais se torna um fator importante para a efetivação das medidas adotadas, em razão dos benefícios da ação conjunta dos vários níveis de governo.

No Brasil, a atuação internacional de Estados federados, Distrito Federal e municípios se fundamentam na autonomia garantida aos entes federados pela Constituição Federal (RODRIGUES, 2006, p. 9) e na previsão expressa das organizações das quais o país participa, como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos no MERCOSUL. Nesse sentido, a ausência de previsão constitucional expressa das relações internacionais dos entes subnacionais não impede o desenvolvimento da atuação externa dos entes federados.

A atuação internacional dos entes federados deve, assim, se restringir às matérias delimitadas constitucionalmente, relacionadas com o interesse local, de modo a preservar a autonomia dos entes subnacionais sem que isso afete a união ou as demais entidades federadas. Portanto, a paradiplomacia se estabelece, no caso dos Estados federais, como uma forma de manter o equilíbrio do pacto federativo no contexto de globalização e integração regional. Em razão disso, o reconhecimento da atuação internacional dos governos subestatais não deve representar um enfraquecimento do Estado, mas o seu fortalecimento através da governança e legitimidade na coordenação dos vários níveis de governo.

Apesar de não haver previsão constitucional para a paradiplomacia no Brasil, a atuação internacional de entes federados brasileiros se intensificou ao longo das últimas décadas, sempre se baseando na autonomia a eles garantida constitucionalmente (RODRIGUES, 2006, p. 9). As relações internacionais das entidades federadas se desenvolvem, entretanto, com as limitações à autonomia estabelecidas pelo texto constitucional. Dessa forma, a atuação internacional dos governos subestatais não ocorre através da ruptura da estrutura federativa, mas em conformidade com o equilíbrio estabelecido pelo pacto federativo, com a garantia de autonomia e a divisão de competências.

Nesse sentido, como cita Rodrigues (2008, p. 1019-1020), são vários os convênios de cooperação técnica firmados por Estados e municípios na área de proteção ambiental, relacionadas ao Protocolo de Kyoto, que, de maneira mais clara, apresentam benefícios para toda a coletividade. Do mesmo modo, os entes federados mantêm relações com organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), evidenciando os benefícios de ações coordenadas entre as esferas de governo para o desenvolvimento local, nacional e regional.

Tendo em vista a atuação internacional constante de municípios e Estados brasileiros, foi apresentada pelo deputado André Costa, em 2005, a Proposta de Emenda à Constituição nº 475/2005, na época chamada de “PEC da paradiplomacia”. Esta Emenda acrescentaria o parágrafo segundo ao artigo 23 da Constituição Federal para regulamentar atos, acordos ou convênios firmados por Estados federados, Distrito Federal e municípios com entes subnacionais estrangeiros. A proposta, arquivada anos depois, trazia a seguinte redação:

§2º Os Estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o art. 49, I, e na forma da lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

A regulamentação da paradiplomacia conforme a previsão da PEC nº 475/2005 apresentava um debate sobre a autonomia dos entes federados e o equilíbrio entre a centralização de poderes na figura da União e a distribuição de competências entre os entes subnacionais.

A Emenda inovaria ao apresentar previsão expressa sobre a paradiplomacia no Brasil, mas traria a necessidade de que os entes subestatais fossem autorizados pela União antes de realizar quaisquer dos atos previstos. Essa exigência foi um dos motivos do parecer contrário na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, que culminou no arquivamento da proposta. A regulamentação prevista pela “PEC da paradiplomacia” não somente traria a previsão expressa da possibilidade de atuação internacional dos entes subnacionais, mas também estabeleceria restrições a essa atividade.

Como critica Rodrigues (2008, p. 1022), a Emenda proposta seria mais restritiva que a legislação alemã e a argentina, nas quais foi inspirada. As relações com organismos internacionais, que atualmente são desenvolvidas por Estados e municípios brasileiros, poderiam ser restringidas somente à atuação da República Federativa do Brasil. Haveria, assim, uma centralização de poderes no governo federal.

Além disso, a necessidade de autorização da União para as relações internacionais dos entes federados fere a sua autonomia, pois estes não poderiam atuar sem autorização federal nem mesmo nas áreas relativas à sua competência. A submissão ao Congresso Nacional, seguindo o disposto no inciso I do artigo 49 seria um empecilho para o exercício das relações externas dos entes subnacionais.

O principal motivo que levou o relator a opinar pelo arquivamento da proposta no parecer apresentado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados foi a restrição à autonomia dos entes federados provocada pela necessidade de autorização da União para a celebração de atos internacionais em assuntos de competência dos entes subnacionais. Conforme argumentou o relator, deputado Ney Lopes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006, p. 2), a ausência de autorização expressa para a celebração de atos, contratos, acordos ou convênios no plano internacional não impede a atuação internacional de Estados Federados, Distrito Federal e Municípios.

Dessa forma, a autonomia prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 18 e 30 garante liberdade suficiente para a execução de atos internacionais, havendo somente as restrições apontadas no próprio texto constitucional: a divisão de competências e a

necessidade de aprovação pelo Senado Federal para operações financeiras internacionais, estabelecida pelo inciso V do artigo 52.

A Constituição Federal prevê a necessidade de autorização do Senado Federal para operações externas de natureza financeira dos entes federados, de territórios e da União (artigo 52, V da Constituição Federal). Esse controle se deve à importância que tratativas de natureza financeira podem ocasionar para a economia nacional com o endividamento das esferas de governo brasileiras. Dessa forma, essa restrição pode ser analisada como uma exceção à regra, que seria a atuação internacional dos entes federados segundo a autonomia prevista constitucionalmente, assim como afirma o relator na análise da PEC nº 475.

A distribuição de competências constitucionalmente estabelecida é suficiente, segundo o relator (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006, p. 3), para que os entes subestatais estabeleçam relações internacionais sem a necessidade de autorização da União. A divisão de competências não se restringiria à atuação interna dos entes federados, autorizando a paradiplomacia.

Nesse sentido, a Constituição do Estado da Bahia prevê, dentre as competências do Governador de Estado, a contratação de empréstimos internacionais e a celebração de acordos internacionais:

Art. 105 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

XVII - contrair empréstimos externos ou internos e fazer operações ou acordos externos de qualquer natureza, após autorização da Assembléia Legislativa, observada a Constituição Federal (BAHIA, 1989).

Assim, a necessidade de autorização da União para a atuação dos governos subnacionais estabeleceria uma nova condição aos entes federados, havendo a restrição de sua autonomia, pois submeteria atos estaduais, distritais e municipais ao crivo do Poder Público Federal.

Em razão dessa autonomia conferida aos governos subnacionais, há longa data presente em vários Estados, a cooperação internacional descentralizada não representa somente uma consequência da globalização, mas a democratização das relações internacionais e do direito internacional, como ressalta Oliveira (2014, p. 198).

4.2.3 A Rede MERCOCIDADES

A partir das modificações na atuação dos Estados na comunidade internacional ocorridas com a globalização e os blocos de integração regional, surgiu a oportunidade de inserção dos governos locais nessas articulações. Municípios dos países integrantes do MERCOSUL passaram a atuar constantemente além das fronteiras nacionais, buscando a cooperação para a solução de problemas comuns e a promoção do desenvolvimento local.

A intensificação das relações entre governos municipais de diferentes Estados contribui para sua organização em redes de cidades, definidas como instituições voltadas à troca de informações a fim de proporcionar o desenvolvimento conjunto de políticas nessa esfera de governo (CAPELLO, 2000, p. 1927).

As redes de cidades proporcionam a cooperação das cidades como um grupo com objetivos comuns, abrangendo temas como saúde, transporte, educação, meio-ambiente. Como ressalta Alfredo Meneghetti Neto (2005, p. 55-56), a interação entre as cidades nesses grupos, que somavam, em 2002, 89 organizações pelo mundo, pode ocorrer no âmbito nacional, regional ou global.

A Rede MERCOCIDADES surgiu da iniciativa dos governos municipais dos Estados-membros e associados do MERCOSUL. Empenhada em contribuir com o desenvolvimento da região através das interações dos municípios, busca incluir o ente governamental mais próximo da população e dos interesses locais no processo de integração regional.

A formação desse grupo está relacionada com a ampla autonomia conferida aos governos locais em alguns Estados latino-americanos a partir da década de 1980, observada por Eduardo Palma Carvajal (1995, p. 46-47). O aumento das competências dos atores locais proporciona uma gestão mais legítima e condizente com seus interesses. De modo semelhante, o processo de integração regional que preza pela democracia não deve restringir a participação popular ou de representantes das comunidades menores.

Na década de 1990, cidades sul-americanas passaram a se organizar e pressionar os governos nacionais para que o MERCOSUL pudesse atingir maior e mais rápida integração entre os países envolvidos com a participação dos governos municipais.

A formação de redes de cidades contribui com o fortalecimento do processo de integração regional, pois, como afirmam Sausi e Oddone (2010, p. 134), “las unidades

subnacionales cuentan con una mayor capacidad de *responsiveness* frente a las preferencias expresadas por la ciudadanía y, en este sentido, las ciudades pueden convertirse en un elemento esencial en la aglutinación de los intereses pro-integracionistas desde abajo”.

A Rede MERCOCIDADES foi criada em 1995 com o intuito de incluir os entes municipais nas discussões de âmbito regional. No artigo 1º de seu estatuto se encontra a definição da organização: “Sob a denominação de MERCOCIDADES reconhece-se uma entidade sem fins lucrativos, regida pelo presente Estatuto Social e demais Resoluções emanadas de seus órgãos” (MERCOCIDADES, 2015). A Rede se estabelece, desse modo, como interlocutora na construção do bloco, inspirada na Rede EUROCIDADES, formada no âmbito da União Europeia, como afirma Romão (2009, p. 51).

Doze cidades compunham a Rede em sua formação⁷, e a participação estava restrita às capitais e cidades com mais de 500 mil habitantes (KLEIMAN; RODRIGUES, 2007, p. 11). Desde o princípio, tinha-se o objetivo político de obter o reconhecimento institucional do MERCOSUL para possibilitar a participação em seu processo decisório, havendo o envio de propostas dos governos municipais para os presidentes dos países-membros com o intuito de influenciar na construção do bloco e propiciar a participação das cidades no processo decisório (CHASQUETTI, 2006, p. 13-14).

Atualmente, 309 cidades sul-americanas⁸, sendo 85 brasileiras, compõem essa rede de cooperação horizontal com várias finalidades relacionadas ao aumento da troca de experiências para desafios comuns do ambiente urbano, como a violência, a exclusão social ou a melhoria das condições de trabalho e de qualificação profissional. Outro objetivo é favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL, de modo a influenciar nas decisões do bloco⁹. Agregando representantes de outras esferas de governo, o organismo se

⁷ As doze cidades fundadoras da Rede MERCOCIDADES foram: Assunção (Paraguai), Buenos Aires, La Plata, Rosário e Córdoba (Argentina), Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador (Brasil) e Montevideu (Uruguai).

⁸ Lista das 309 cidades integrantes da Rede MERCOCIDADES disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2313>>. Acesso em 10 jul. 2016.

⁹ O Estatuto das MERCOCIDADES estabelece em seu artigo 2º: A MERCOCIDADES é constituída por um conjunto de governos locais da América do Sul para o cumprimento dos seguintes fins e objetivos:

1. Favorecer a integração regional e a participação das cidades na estrutura orgânica e institucional do MERCOSUL e da UNASUL;
2. Perseguir a co-decisão em suas áreas de competência para o MERCOSUL e UNASUL;
3. Incidir nas agendas internacionais e nos organismos multilaterais;
4. Impulsionar a criação de alianças entre as cidades através de suas instâncias, promovendo o diálogo, desenvolvendo ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal na construção de uma agenda estratégica do processo de integração;

tornaria mais democrático e condizente com os anseios das comunidades menores. Meneghetti Neto (2005, p. 159-161) observa que as finalidades da rede de cidades latino-americana são a participação em decisões de organismos internacionais, a inclusão de setores mais vulneráveis da sociedade com programas educacionais e de assistência social, e um aumento na troca de informações entre as cidades, facilitada pelos avanços tecnológicos dos meios de comunicação.

-
5. Promover o diálogo e a cooperação entre as redes de cidade sul-americanas;
 6. Adotar compromissos referentes à Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável;
 7. Adotar uma agenda autônoma concreta baseada em indicadores e metas próprias para as cidades dos países do MERCOSUL e da UNASUL;
 8. Criar mecanismos de cooperação entre as cidades sul-americanas, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações, bem como o acesso dos cidadãos e cidadãs aos centros municipais de pesquisas, desenvolvimento tecnológico e cultural;
 9. Estabelecer e impulsionar convênios e serviços recíprocos entre os diversos membros e redes que vierem a se formar, aprovados pelo voto de maioria simples das cidades membros do Conselho da Rede;
 10. Potencializar os recursos humanos e as experiências administrativas para gestões locais;
 11. Coordenar a planificação e a promoção de ações vinculadas ao desenvolvimento urbano das cidades;
 12. Coordenar projetos e desenvolver programas integrados com o objetivo de facilitar a realização de serviços e qualificar a infraestrutura urbana;
 13. Propugnar a cooperação entre governos locais no campo das ciências e da tecnologia;
 14. Desenvolver e potencializar atividades comuns e integradas vinculadas à cultura, recreação, esporte e turismo;
 15. Desenvolver e planejar o turismo regional;
 16. Realizar estudos e colaborar na elaboração de planos e estratégias na área urbana e ambiental com o objetivo de harmonizar e coordenar as ações nesta área;
 17. Colaborar na planificação das políticas e planos de desenvolvimento das cidades, levando em conta a necessidade de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs;
 18. Impulsionar a adoção de políticas adequadas para prevenir a violência nas cidades, lutando por uma segurança democrática, incentivando o respeito à diversidade e a luta contra todo tipo de discriminação, xenofobia e racismo;
 19. Impulsionar a formulação, adoção e avaliação de políticas públicas comuns nas cidades-membro da Rede;
 20. Impulsionar a criação de Unidades Temáticas entre governos locais, com representação integrada, para a planificação e o desenvolvimento de projetos comuns e regionais;
 21. Propugnar e conscientizar sobre a participação cidadã e a inclusão social, que conduz ao exercício ativo dos direitos no âmbito político, econômico, social e cultural, assim como lutar pela concretização da cidadania regional;
 22. Identificar as causas de acentuação das desigualdades sociais a fim de propor e apoiar soluções possíveis de serem executadas pelos governos locais;
 23. Difundir uma cultura democrática e democratizante nos níveis local, regional e nacional, estabelecendo uma relação mais estreita de cooperação para, através dos governos locais, definir políticas sociais adequadas;
 24. Estudar e impulsionar, através dos diversos governos locais, a implantação de políticas coordenadas que tornem os serviços públicos acessíveis às parcelas mais pobres da população, integrando-as ao desenvolvimento social e cidadão;
 25. Promover e fortalecer a integração de MERCOCIDADES com outras instituições internacionais;
 26. Promover e apoiar o acesso a financiamentos internacionais de governos locais em nível regional e global.

Parágrafo único: A entidade poderá, igualmente, realizar toda e qualquer ação ou gestão destinada aos fins e objetivos propostos, sendo os anteriormente enunciados não limitativos do objeto geral de MERCOCIDADES. (MERCOCIDADES. Estatuto e Regulamento das MERCOCIDADES. 2015. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2272>>. Acesso em: 10. fev. 2016).

Com inspiração na Rede Eurocities, criada em 1986, a rede latino-americana é dividida em 15 unidades temáticas¹⁰, nas quais uma cidade é responsável pela coordenação e outras são colaboradoras no desenvolvimento de trabalhos de matérias específicas a serem apresentadas ao grupo.

A relação de cooperação entre as cidades, mesmo separadas por longas distâncias, supera a abordagem inicial adotada pela economia, na qual a intensidade da atividade econômica e da influência entre os centros urbanos tendem a ser proporcionalmente inversas à distância entre eles. Ficava aquela abordagem limitada ao chamado “modelo gravitacional”, análogo à gravitação de corpos celestes analisada pela física. Como esclarece Capello (2000, p. 191), a cooperação entre municípios extrapola os limites locais e ainda proporciona o acréscimo de “know-how” e a projeção internacional das cidades para a atração de investimentos. Assim, ações cooperativas entre as cidades na elaboração de políticas públicas podem auxiliar na melhoria das condições sociais e na articulação da atividade econômica de diferentes comunidades, e não somente entre cidades vizinhas.

A atuação em rede de diversas cidades não somente permite a troca de informações e experiências para a solução de problemas semelhantes dos centros urbanos, mas também envolve a sistematização das relações econômicas entre eles. A coordenação da atividade econômica de diversas cidades pode possibilitar melhores resultados para as localidades envolvidas, com benefícios para todas as partes (MENEGHETTI NETO, 2005, p. 192-195). Desse modo, a organização também atinge diretamente o setor privado, contribuindo para o desenvolvimento econômico consonante com a governança local e as demandas das comunidades menores.

Com a expansão da Rede MERCOCIDADES, inicialmente com 12 cidades, mas atualmente com 309, a intenção de participar de maneira mais influente no MERCOSUL resultou na formação de um órgão específico para a atuação de entes subnacionais no bloco, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, no ano de 2004, que passou a permitir a atuação direta de entes subnacionais no bloco. Desse modo, embora as decisões dos governos municipais tenham importância

¹⁰ As unidades temáticas são divididas segundo as áreas de interesse das cidades: (1) ambiente e desenvolvimento, (2) autonomia, gestão e participação, (3) ciência e tecnologia, (4) cooperação internacional, (5) cultura, (6) desenvolvimento econômico local, (7) desenvolvimento social, (8) desenvolvimento social, (9) desenvolvimento urbano, (9) educação, (10) gênero e município, (11) integração fronteiriça, (12) juventudes, (13) planejamento estratégico, (14) segurança cidadã, e (15) turismo.

restrita ao âmbito político, não há o intermédio dos governos nacionais na introdução do tema ao debate em órgãos regionais.

4.3 A participação dos municípios brasileiros no Mercado Comum do Sul

4.3.1 Ampliação da participação no MERCOSUL

Vários blocos de integração regional que visavam o mercado comum foram desenvolvidos a partir dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), na segunda metade do século XX (SILVA; COSTA, 2013, p. 197-199). O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado a partir do Tratado de Assunção, assinado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Além dos quatro países fundadores, é formado atualmente pela Venezuela como Estado-membro e mais cinco países associados: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador, os quais participam dos órgãos como convidados, sem poder de decisão.

Os ideais de integração da América Latina são antigos, iniciando ainda no século XVIII a partir da independência das metrópoles europeias (CARNEIRO, 2007, p. 60). Esse movimento, entretanto, tinha como motivação fatores sociais e políticos, diferentemente das finalidades preponderantemente econômicas do MERCOSUL (BAPTISTA, 1998, p. 25).

Anteriormente ao MERCOSUL, foi criada, em 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), na qual 11 países¹¹ almejavam a criação de uma zona de livre comércio, que evoluiria para a formação de um mercado comum em 12 anos, de maneira contrária à posição dos Estados Unidos, que preferiam os acordos bilaterais com cada país (ACCIOLY, 2010, p. 65).

Apesar do avanço do bloco em suas primeiras duas décadas, o período de profunda crise econômica dos anos 1970 e o nacionalismo das ditaduras latino-americanas impediram que o progresso continuasse nos anos seguintes. Diante desse enfraquecimento, surgiu a atual Comunidade Andina de Nações, criada como Pacto Andino, em 1969, buscando uma alternativa sub-regional de integração.

¹¹ Os 11 países que fundaram a ALALC, com a assinatura do Tratado de Montevideu, em 1960, foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Posteriormente, houve o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), de 1975 e a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), de 1980, com influência das experiências da América Central, Caribe e do Pacto Andino. A ALADI, como sucessora da ALALC, apresentava o tratamento diferenciado entre os países em razão das distintas extensões territoriais, quantidade populacional e desenvolvimento industrial, para possibilitar medidas adequadas ao desenvolvimento de cada localidade (BAPTISTA, 1998, p. 25-26).

A ALADI também não prosperou como se esperava, principalmente após a decretação de moratória pelo México em 1982. Nesse contexto, surgiram novos acordos bilaterais entre os países da região dos Andes e também entre aqueles do Cone Sul. Do mesmo modo em que o Pacto Andino foi firmado em 1969, os acordos entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai se intensificaram até a formação do MERCOSUL, em 1991 (ACCIOLY, 2010, p. 68).

Os acordos entre Brasil e Argentina passaram a ter maior relevância após a redemocratização desses países nos anos 1980 (GADDIS, 2009, p. 161-162). Nessa mesma época, a economia mundial já se encontrava no processo de globalização, enquanto crises inflacionárias e da dívida externa apontavam para a cooperação intergovernamental como alternativa aos problemas comuns aos países sul-americanos. A promoção de desenvolvimento social e econômico da América do Sul se vinculava, então, à defesa da democracia, estabelecendo a relação de melhorias na economia local, mas preservando a autonomia necessária para a proteção de interesses nacionais.

Após diversas tentativas sem sucesso, a integração latino-americana tem no MERCOSUL a oportunidade de aproximar povos e Estados de maneira mais efetiva. Paulo Borba Casella (1996, p. 108) ressalta a importância de correção de falhas ocorridas nos antigos projetos de integração para serem alcançados espaços economicamente homogêneos, enquanto Celli Junior (2012, p. 19-20) acentua a necessidade de melhorias na infraestrutura como condição para serem atingidos os objetivos do bloco.

O agrupamento de Estados em blocos regionais, conforme explica Lewandowski (2004, p. 114), é de grande importância para a economia dos Estados no período de globalização, além de proporcionar alternativas em outras áreas, como a ambiental e a cultural, com preocupações que podem ultrapassar as questões comerciais.

Os pensamentos relacionados ao desenvolvimento social e econômico da América Latina estiveram ligados à ideia de superação do modelo agroexportador herdado do período colonial. O Mercado Comum do Sul representa uma tentativa de promover o desenvolvimento

econômico no contexto da globalização pela formação de um bloco regional. Nesse contexto, o impulso decorrente da redemocratização dos países do Cone Sul apresenta uma nova etapa para a integração entre os povos latino-americanos, mais inclusiva e legítima.

O MERCOSUL é uma organização internacional de vocação regional, intergovernamental e dotada de personalidade jurídica interna e internacional (VENTURA, 2005, p. 57-58). Seu ato constitutivo, o Tratado de Assunção, estabelece como objeto a integração econômica, como condição para acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social (MERCOSUL, 1991). Inicialmente, foi elaborado um período de transição, no artigo primeiro do Tratado de Assunção, até que, em 31 de dezembro de 1994, fosse estabelecido o organismo internacional em sua fase definitiva, a partir da qual se desenvolveram novos órgãos, conferindo novas maneiras de acesso ao bloco e maior legitimidade às suas decisões.

O procedimento adotado na construção do MERCOSUL se caracteriza, portanto, pela ausência de estrutura burocrática rígida, o que possibilita a integração gradual e ampla. Assim como o diálogo foi de fundamental importância para a adaptação dos Estados-partes e para evitar choques nos mercados internos, a preponderância das relações intergovernamentais no bloco permite avanços graduais para uma integração mais efetiva.

O mercado comum não se limita à livre circulação de mercadorias, como ocorre com zonas de livre comércio e uniões aduaneiras, adotando também a livre circulação de pessoas, serviços e capitais. O bloco econômico passa a estabelecer políticas comuns como forma de evitar desequilíbrios entre os Estados e o deslocamento de pessoas e capitais de forma unidirecional (BAPTISTA, 1998, p. 45). Conforme explica Celli Junior (2012, p. 32-33), o mercado comum conta ainda com uma quinta liberdade, a livre concorrência. Dessa forma, eliminam-se distorções e restrições que poderiam dificultar o processo de integração.

O aumento da participação popular nos blocos de integração regional está relacionado com a consagração da democracia e a necessidade de coordenação entre as várias esferas de governo dos Estados e os organismos internacionais. Os entes subnacionais levam as discussões de interesse local ao âmbito regional, proporcionando novos arranjos para o cumprimento de demandas de maior importância para as comunidades menores.

Dentro da organização do bloco, destaca-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), instalado em 2007, responsável pelo canal entre o bloco e os governos subnacionais. Os entes federados

brasileiros podem, assim, contribuir para as decisões do organismo internacional, do mesmo modo que suas reivindicações não necessitam da participação de outras esferas de governo para alçarem repercussão nos órgãos regionais. O FCCR tem, portanto, o objetivo de modificar as relações federativas no âmbito do bloco, gerando também alterações nas relações dos entes subnacionais com os governos nacionais (MEDEIROS et al., 2010 p. 42).

Seguindo o pensamento de democratização do processo de integração latino-americano, foi criado em 2005 o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), formado por representantes da população dos Estados-membros, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta. Dessa forma, a representação dos povos integrantes do bloco ocorre de maneira direta e por maioria, de modo distinto às indicações por meio do governo nacional.

O PARLASUL atualmente é composto por 122 membros, sendo 10 senadores e 27 deputados federais brasileiros. Esses números devem ser ampliados para um total de 186 integrantes, quando todos os países elegerem seus representantes, dos quais 74 serão brasileiros. Muito embora houvesse previsão para eleição direta dos representantes, atualmente os parlamentares são escolhidos pelos líderes partidários, segundo o critério de proporcionalidade (CONGRESSO, 2015). A participação de representantes da população, assim como dos entes subnacionais, fortalece a legitimidade e estende os alcances das discussões e decisões de âmbito regional.

O Parlamento do MERCOSUL representa um avanço na representatividade dos povos no bloco, mas mesmo após as deliberações e decisões do órgão, cabe ao Conselho do Mercado Comum decidir pela aprovação ou veto (MARIANO, 2013, p. 98), de modo que o Parlamento não tem capacidade para a criação de normas de direito regional, havendo somente a elaboração de normas a serem levadas ao órgão decisório máximo do bloco.

A concentração das atenções no consenso entre os governos dos Estados-membros no âmbito do bloco resulta na subordinação das decisões do parlamento do organismo regional à aprovação de órgão executivo, evidenciando, portanto, um desequilíbrio em favor dos representantes do Poder Executivo de cada Estado em relação aos representantes do povo, como ressalta Karina Lilia Pasquariello Mariano (2013, p. 95). Dessa forma, a democracia pode ser promovida no processo de integração através do aumento de governança, do mesmo modo como afirmam Cheema e Rondinelli (2007, p. 3), com maior transparência nas negociações e ampliação de canais de participação social.

A legitimidade das decisões de natureza transnacional apresenta as mesmas dificuldades daquelas internas inerentes aos Estados. Assim, para promover um sistema político de organismos de integração, é necessária a formação de uma identidade política regional, com o reconhecimento da organização internacional como esfera pública através da socialização política dos indivíduos (MEDEIROS et al, 2010, p. 35-36).

Esse avanço mais recente no processo de integração regional representa uma mudança para buscar atribuir maior legitimidade às decisões do organismo regional. Verifica-se uma abertura para intensa representatividade popular no MERCOSUL com a aproximação de governos mais identificados com o pensamento político de esquerda, no início dos anos 2000 (KLEIMAN; RODRIGUES, 2007, p. 10), logo após um período de diminuição no ritmo de integração dos países-membros em decorrência de crises econômicas enfrentadas por Brasil e Argentina.

4.3.2 O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos

Quando o então governador do Estado do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, reivindicou ser ouvido na elaboração do tratado para a criação da ALALC, em conformidade com a cooperação esperada na forma federalista de Estado (KLEIMAN; RODRIGUES, 2007, p. 6), desencadeou nas décadas seguintes, a criação de Secretarias de Relações Internacionais em Estados Federados e municípios brasileiros que, nos Estados de Rio Grande do Sul e São Paulo nos anos 1980 (KLEIMAN; RODRIGUES, 2007, p. 6), pretendia atingir uma nova área de atuação para os entes federados. Da mesma forma, as relações internacionais de governos subnacionais passaram a ser previstas nas constituições de países vizinhos.

A demanda por uma atuação mais ampla dos governos locais, condizente com a redemocratização da região do Cone Sul, avançou no Brasil com a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores em 2003, a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República em 2007 e a articulação de municípios sul-americanos na formação da Rede MERCOCIDADES em 1995.

O crescimento da participação dos governos locais na política internacional dos Estados soberanos e a organização para a formação de uma rede de cidades resultou em reivindicações pelo acesso dos municípios aos órgãos do MERCOSUL. No ano 2000, foi

criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências, com o objetivo de inserir os governos subnacionais no bloco. Em 2004, o Conselho Mercado Comum, através da Decisão nº 41/2004, criou o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, “com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL” (CONSELHO MERCADO COMUM, 2004).

O Foro sucede a Reunião Especializada de Municípios e Intendências, que apresentava grandes entraves para a participação efetiva das entidades subnacionais nas decisões do bloco e resumia-se a uma etapa burocrática do processo (KLEIMAN; RODRIGUES, 2007, p. 12-13). Esse novo órgão é composto pelo Comitê dos Municípios e pelo Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos, como definiu o artigo 3º da Decisão nº 41/2004, nos quais as diferentes esferas de governo podem tratar das matérias sua competência.

Cada comitê é formado por 10 membros escolhidos por cada Estado-parte (artigos 18 e 23 do Regimento Interno do FCCR), havendo um coordenador para cada país. O órgão tem função consultiva e de promoção da integração regional e da aplicação do direito do MERCOSUL no âmbito interno de cada país (FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS, 2007) e suas decisões devem ser pelo consenso (artigos 21 e 25 do Regimento Interno do FCCR). Dessa forma, o bloco continua valorizando as decisões consensuais e conferindo destaque às posições dos governos nacionais.

Além de promover a coordenação dos governos subnacionais, o Foro Consultivo também pode propor recomendações a serem analisadas pelo Grupo Mercado Comum, conforme prevê o artigo 4º da Decisão 41/04 da Comissão Mercado Comum:

Art. 4 - O Foro Consultivo poderá propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum (CONSELHO MERCADO COMUM, 2004).

A criação do Foro foi celebrada pelos governos subnacionais como uma forma de aprofundar o processo de integração regional, aproximando-o dos cidadãos e auxiliando na criação de uma identidade sul-americana, conforme foi expresso na Carta do Rio (MERCOSUL, 2007). Através da participação das comunidades menores, busca-se conferir maior legitimidade ao bloco e promover o desenvolvimento econômico em diferentes localidades, com demandas diversas.

A partir da criação desse órgão, o bloco reconhece a importância da coordenação entre os governos subnacionais de seus Estados-membros no processo de integração regional. Com a reunião de entes subnacionais e a coordenação estabelecida pelo Foro, são estimuladas atividades de integração entre os governos locais, como a formação de redes e consórcios, como explica Prado (2011, p. 14).

Possibilita-se, assim, a organização entre diversas esferas de governo e sua colaboração com os governos nacionais ampliando a participação dos representantes das comunidades locais. Conforme afirma Maria Del Huerto Romero (2004, p. 404), o FCCR atua em duas dimensões: a horizontal, pela cooperação entre cidades de diferentes Estados, e a vertical pela participação no processo decisório do MERCOSUL através de recomendações.

As recomendações do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos ao CMC foram estabelecidas de modo semelhante às aquelas do Foro Consultivo Econômico e Social, que já eram previstas no artigo 29 do Protocolo de Ouro Preto. O Foro Consultivo Econômico e Social é responsável por representar os setores econômicos e sociais dos Estados-membros, com representantes de centrais sindicais, confederações da indústria e outros (YAHN FILHO, 2009, p. 6).

A participação dos governos subnacionais no FCCR não lhes confere poder decisório no âmbito do bloco regional, mas somente a possibilidade de realizar recomendações ao CMC, não havendo vinculação ou supressão do poder decisório dos órgãos compostos pelos governos nacionais (YAHN FILHO, 2009, p. 7). Dessa forma, a elaboração de recomendações pelos municípios não os vincula no âmbito internacional, inexistindo qualquer obrigação para a União ou entes federados.

O estabelecimento do FCCR indica a ampliação do acesso ao bloco e, diante do surgimento do PARLASUL com avanços na democratização do processo de eleição de seus membros, também apontam para o aumento da legitimidade das decisões do MERCOSUL. Entretanto, sua criação não tira o protagonismo das decisões dos Estados soberanos nas decisões do bloco, embora represente um avanço no fortalecimento dos governos locais. Há, enfim, o reconhecimento das ações dos governos subnacionais na esfera regional pelos governos federais, cuja importância havia sido anteriormente ressaltada por Meneghetti Neto (2005, p. 203-204). A articulação dos entes subnacionais possibilita, portanto, a ampliação do acesso ao bloco e o aumento de legitimidade e de consonância das suas decisões às demandas

das comunidades locais, principalmente quando consideradas frente às grandes diferenças regionais existentes na abrangência do bloco (MARIANO; BARRETO, 2004, p. 43).

A instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos, em 2007, é um marco no reconhecimento da legitimidade dos governos subnacionais brasileiros em formular e opinar sobre política externa no processo de integração, como ressaltam Kleiman e Rodrigues (2007, p. 9). Assim como afirmavam os governos municipais na Carta do Rio (MERCOSUL, 2007), a participação dos entes subestatais no processo de integração regional supera a relação anteriormente restrita à horizontalidade entre os entes federados para inseri-los no MERCOSUL com a possibilidade de interferir no processo decisório.

A criação de novos canais de participação tem reflexos na inclusão de novos atores no bloco regional e a formação de “relações de identidade e solidariedade entre aqueles que encontram afinidades e interesses afins” (MARIANO; BARRETO, 2004, p. 41). O FCCR é responsável por um aumento da visibilidade das entidades subnacionais e a promoção de suas demandas, possibilitando maior consonância das decisões do bloco com os anseios das comunidades locais e a criação de uma agenda comum entre diversas esferas de governo.

Assim, o estabelecimento de um bloco com a atuação de várias esferas de governo não esvazia o Poder Público nacional, mas fortalece o processo de integração regional ao possibilitar a harmonia entre diversos entes para a construção de estratégias de desenvolvimento econômico e social, que não podem ser abordadas unicamente pelo governo nacional, como ressaltam Mariano e Barreto (2004, p. 44), de modo a evitar a fragmentação entre políticas internas e externas.

5 CONCLUSÃO

É recente a legislação que respalda a participação dos governos municipais brasileiros como entidade federada capaz de atuar na área de integração regional.

Inicialmente, municípios não dispunham de autonomia conforme os preceitos atuais. Os poderes dos municípios sobre as matérias de interesse local eram limitados, com a forte dependência de outras esferas de governo. Ao longo das muitas mudanças constitucionais decorrentes das oscilações políticas do século XX, ocorreram vários períodos de aumento e limitação das competências e da amplitude da “autonomia” atribuídas aos governos municipais, tais como as restrições ocorridas no Estado Novo e nos anos de ditadura militar. A forte alternância entre centralização e descentralização dos poderes no Estado brasileiro se encerrou com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988.

A partir do estabelecimento dos municípios como entes federados, foram delimitadas novas competências a essa esfera de governo, decorrentes da autonomia garantida às entidades federadas. Com essa expansão, buscou-se também estabelecer um aumento na arrecadação desses entes como forma de garantir sua autonomia nas várias áreas de atuação. A previsão de auto-organização, autogoverno, autoadministração e capacidade normativa própria das municipalidades representa a valorização das decisões locais, balizadas pelo conceito de interesse local.

O federalismo de cooperação brasileiro foi desenvolvido a partir do entendimento de que os vários âmbitos de governo devem colaborar entre si, coordenando as ações entre essas esferas. Dessa forma, a divisão de competências entre os entes federativos não ocorre de maneira dualista como no início do Estado federal norte-americano. Há, portanto, a ação conjunta e a colaboração entre o governo nacional e as unidades subnacionais em diversas áreas, que se reflete também no tocante à atuação dos entes federativos no âmbito internacional.

As mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988 envolvem o aumento da participação democrática, com o estabelecimento do poder decisório das comunidades locais, reunidas no ente municipal. Assim, a capacidade de auto regimento decorre não somente da autonomia das entidades federadas, mas também da redemocratização do Estado brasileiro, e deve ser considerada também no tocante às relações internacionais.

A descentralização dos poderes estatais envolve a definição de novas competências aos governos subnacionais, e somente pode se firmar com o afastamento de ingerências de outras entidades federativas. Assim, a organização e o aprimoramento das atividades municipais se desenvolvem também com o estabelecimento de relações internacionais e a possibilidade de tratativas com o setor privado, relativos aos incentivos ao setor industrial e à obtenção de financiamentos com entidades estrangeiras. Desse modo, ampliam-se a participação dos governos subestatais no processo de integração regional e as alternativas de desenvolvimento econômico local, com reflexos de abrangência nacional e regional.

De modo semelhante, a ampliação dos poderes e da participação das comunidades locais nos processos decisórios também se aplica aos blocos regionais, como na aplicação do princípio da subsidiariedade, consagrado inicialmente pela União Europeia. Até a formação do MERCOSUL, a América Latina passou por várias tentativas de integração, algumas com preponderante viés político, em outras, econômico.

Os blocos econômicos latino-americanos se estabeleceram a partir do pensamento elaborado no âmbito da CEPAL, no qual a integração desses países se baseava na ideia de desenvolvimento econômico com a substituição de importações como forma de superar os problemas econômicos e sociais da região, na segunda metade do século XX. Os problemas da região, entretanto, não se resumem às condições econômicas desfavoráveis, mas envolvem também a manutenção de condições sociais e culturais originadas por interferências externas que se sobrepõem às características locais.

Após várias tentativas de integração entre os países da América Latina, o Mercado Comum do Sul se formou no ano de 1991, com o respaldo de experiências anteriores. A integração latino-americana apresenta características próprias, que a diferenciam do modelo europeu, muitas vezes abordado como um suposto paradigma para o MERCOSUL. A América Latina, mesmo após a independência das metrópoles europeias, manteve relações econômicas e culturais com os países centrais semelhantes à época de colonização. Em razão dessas dificuldades, o desenvolvimento econômico latino-americano se associou à ideia de superação da pobreza e da desigualdade econômica e social a partir do fortalecimento da economia da região, por meio da industrialização e da superação de seu modelo predominantemente agroexportador.

De acordo com o contexto latino-americano, o organismo de integração deve considerar as peculiaridades regionais para propiciar o desenvolvimento econômico com

especial atenção a suplantando problemas que permaneceram enraizados desde o período colonial. A participação de governos locais representa a inserção de várias sub-regiões na construção das decisões do bloco. Por esse meio, levam-se ao debate diversas proposições, em razão de contar com representantes de comunidades de distintas localidades, condições econômicas e etnias como forma de considerar a diversidade e a desigualdade social entre as populações dos Estados-membros.

A princípio, somente representantes dos governos nacionais atuavam nos órgãos do MERCOSUL. Entretanto, a insistência de governos subestatais em agir na esfera internacional e participar das decisões do bloco regional contribuiu para o reconhecimento de sua atuação na esfera internacional e sua inclusão no processo decisório do Mercado Comum do Sul.

A partir das decisões de cunho regional e da efetivação do processo de integração e uniformização do ordenamento jurídico dos Estados-membros, podem entrar em discussão matérias de competência interna dos entes federados. Assim, a participação dos municípios no processo de integração regional deve ser condizente com a autonomia garantida constitucionalmente, com sua atuação direta em acordos e convênios relacionados com os interesses locais e a colaboração na elaboração das decisões de âmbito regional e da política internacional estabelecida pela União.

Com o crescimento das relações entre diferentes Estados e povos, a soberania estatal deve ser abordada em harmonia com as intensas interações econômicas e os fluxos migratórios. Deve-se afastar a ideia isolacionista e de poderes absolutos quando analisada sob o aspecto político e econômico. A coordenação entre as várias esferas de governo deve refletir nas relações internacionais brasileiras, com a colaboração entre os entes federativos.

As relações internacionais tradicionalmente se restringiam aos governos nacionais, não sendo permitida a atuação das demais esferas de governo nessa área. Entretanto, as modificações ocorridas a partir da globalização, com a intensificação da influência mútua entre diferentes povos e Estados, apresentaram novas possibilidades de organização e de desenvolvimento econômico para os governos subestatais por meio das relações internacionais.

Na tentativa de estabelecer previsão constitucional expressa da paradiplomacia, foi apresentada a PEC n 475/2005. Todavia, prevaleceu o entendimento, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, de que essa atividade não

necessita dessa regulamentação legal, tendo em vista que decorre da autonomia dos entes federados, já estabelecida na Constituição Federal de 1988.

A atuação internacional dos governos municipais está relacionada com a capacidade de decisão sobre as matérias de interesse local e se concretiza por meio de acordos e convênios. Desse modo, a troca de experiências entre os governos locais contribui para a aproximação dessas comunidades e a resolução de problemas em comum, utilizando-se também de instrumentos empregados na esfera nacional.

A expansão das relações internacionais dos governos subestatais obteve resultados no âmbito nacional e regional. A participação dos municípios brasileiros nas decisões de cunho nacional aumentou a partir de iniciativas como a formação da Confederação Nacional dos Municípios, que ampliaram essa atuação de maneira mais incisiva na construção de políticas nacionais e internacionais. A influência dos entes federados nas políticas nacionais foi institucionalizada com a criação do Ministério das Cidades e a constituição de órgãos como a Secretaria de Relações Institucionais (atual Secretaria de Governo), e a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, do Ministério das Relações Exteriores, de modo a promover os valores democráticos na política internacional brasileira.

A organização de municípios sul-americanos levou à formação da Rede MERCOCIDADES, em 1993. A atuação conjunta das cidades de diferentes Estados e a troca de experiências entre seus governos foram fundamentais para a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, representante dos governos subnacionais nos Estados-membros em trabalhos de coordenação dessas entidades e emissão de recomendações aos órgãos decisórios do bloco. Embora o Foro tenha a função consultiva, leva ao debate no âmbito do bloco regional as reivindicações de esferas subestatais de governo, que representam cidadãos de diversas localidades e os interesses das comunidades menores.

A participação dos municípios no processo de integração do MERCOSUL envolve, portanto, a expansão da autonomia e das competências dos governos locais, decorrente da promoção dos valores democráticos nos Estados-membros, em especial no Brasil. Consequentemente, a atuação desses entes subnacionais no âmbito regional representa a democratização do processo de integração regional do bloco, que inicialmente somente contava com representantes dos governos nacionais, mais distantes dos interesses locais.

A ampliação da participação no MERCOSUL abrange o acesso de governos subnacionais e também a formação do PARLASUL, a partir do qual se busca aumentar a representatividade dos cidadãos no bloco. Essas iniciativas têm como objetivo promover a cidadania regional e tornar o bloco mais democrático e transparente, em consonância com os valores que devem guiar os Estados envolvidos e também o organismo regional.

A aproximação entre as ações do bloco regional e a população ocorre de maneira mais intensa com o aumento das interações entre os governos subnacionais, auxiliando na promoção da democracia em âmbito regional e na criação de um modelo de desenvolvimento econômico apropriado para a região, de acordo com as especificidades dos Estados e povos envolvidos. Possibilita-se, assim, a influência em decisões de cunho regional pelas comunidades locais, representadas pelos governos municipais, possibilitando a coordenação entre os governos nacionais e o organismo regional.

O MERCOSUL vem sofrendo alterações em sua organização e moldando-se às necessidades regionais. Assim como as mudanças no tocante ao PARLASUL, a participação dos governos locais no bloco segue sendo moldada segundo os valores que regem o bloco. A ampliação do acesso ao bloco, o crescimento das relações paradiplomáticas e o aumento da influência dos municípios nas relações internacionais do Estado federal resultaram em grandes avanços para um processo de integração regional mais inclusivo, que se encontra em constante evolução.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **MERCOSUL e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Tradução Assis Mendonça. Berlin: Deutscher Bundestag, 2011. Disponível em: <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2016.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. **MERCOSUL: desafios para a implantação do direito e exemplos do Brasil**. Tradução Lauro Matos Nunes Filho. Curitiba: Juruá, 2014.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Ley nº 24.430. 1994. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

BALBIM, Renato; CONTEL, Fabio Betioli. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-47.

BALBO, Marcello (Ed.). **International migrants and the city**: Bangkok, Berlin, Dakar, Karachi, Johannesburg, Naples, São Paulo, Tijuana, Vancouver, Vladivostok. Venezia: UN-HABITAT, 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **O MERCOSUL: suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES. José Souto Maior. **Curso de direito comunitário**: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e MERCOSUL. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. In: Supremo Tribunal Federal. **Revista Trimestral de Jurisprudência**. Brasília, v. 179, p. 507, jan./mar. 2002.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 475/2005. 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4D054F9F8023C5C61D3602FE40F8B179.proposicoesWeb2?codteor=353232&filename=PEC+475/2005>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas-corpus** nº 88.240-4. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 7 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557269>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 6.975**, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm>. Acesso em: 21 jul. 2016.

BROWNLIE, Ian. **Principles of public international law**. 7. ed. New York: Oxford University Press, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer do Relator, Deputado Ney Lopes, ao Projeto de Emenda a Constituição nº 475/2005**, de 18 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=26A2F47D0019862137638323DBC282B4.proposicoesWeb1?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC+475/2005>. Acesso em: 18 abr. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPELLO, Roberta. The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities. **Urban Studies**, v. 37, n. 11, p. 1925-1945, 2000. Disponível em: <<http://usj.sagepub.com/content/37/11/1925.full.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. A função de subsidiariedade nas Constituições da América do Sul e sua implicação nas relações multilaterais. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, v. 2, n. 1, Jul. 2010. Disponível em: <<http://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/69>>. Acesso em: 17 maio 2016.

_____. Direito de integração sul-americano: ordem jurídica e sistema-mundo/colonial. In: VADELL, Javier A.; CAMPOS, Tatiane Las Casas (Org.). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2011. p. 352-389.

CASELLA, Paulo Borba. **MERCOSUL: exigências e perspectivas de integração e consolidação de espaço econômico integrado**. São Paulo: LTr, 1996.

CASTRO, José Nilo. Considerações sobre o federalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 22, n. 85, 1985. p. 45-74.

CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: ARAÚJO, Leandro Rocha; CELLI JUNIOR, Umberto; MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coords.). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 19-37.

CHASQUETTI, Daniel. **El MERCOSUR y las ciudades**. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur. Montevideo: Friederich Ebert Stiftung, 2006. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04478.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

CHEEMA, G. Shabbir; RONDINELLI, Denis A. From government decentralization to decentralized governance. In: _____. (Ed.). **Decentralizing governance: emerging concepts and practices**. Washington D.C.: Bookings Institution Press, 2007.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel. **La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del MERCOSUR**. Revista electrónica de estudios internacionales. n. 3. 2001. Disponível em: <<http://www.reei.org/index.php/revista/num3/archivos/cienfuegos.PDF>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Cooperação internacional: **CNM apoia a internacionalização dos municípios**, de 19 de fevereiro de 2009. <Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/coopera%C3%A7%C3%A3o-internacional-cnm-apoia-a-internacionaliza%C3%A7%C3%A3o-dos-munic%C3%ADpios>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

CONGRESSO aprova regras para escolha de integrantes do PARLASUL. **Câmara dos Deputados**. 17 mar. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/483744-CONGRESSO-APROVA-REGRAS-PARA-ESCOLHA-DE-INTEGRANTES-DO-PARLASUL.html>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CONSELHO MERCADO COMUM. **Decisão nº 41/2004**, de 16 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS. 1969. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0BwbnJ2EXfmcDMjRkY2I5ZWQtZThjMC00ODIxLTlkMGUtYTI1YzA4NzFkM2U4/edit?hl=pt_BR&pref=2&pli=1>. Acesso em: 16 abr. 2016.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of the international security: dimensions of conflict and co-operation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relation of subnational governments**. London; Portland, OR: Frank Cass, 1999. p. 40-57.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

_____. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DALLARI, Pedro B. A. O MERCOSUL perante o sistema constitucional brasileiro. In: Basso, Maristela (Org.). **MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. **Constituição e tratados internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DECLARAÇÃO de Rosário conclui a Cúpula de MERCOCIDADES. **MERCOCIDADES**. Rosário, 5 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/5140>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

DENZA, Eileen. The relationship between international and national law. In EVANS, Malcolm (editor). **International law**. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DRUMMOND, Maria Claudia Barbosa de Oliveira. A Constituição de 1988 e o direito de integração. 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/relacoes-internacionais-a-constituicao-de-1988-e-o-direito-da-integracao>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

FABRIS, Paulo Roberto. Um debate acerca da história do município no Brasil. **Ciências Sociais**. Vitória: CCHN, UFES, v. 1, n. 3, 2008. p. 71-95.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Teoria Geral do Estado**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1975. v. 1.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: ____ (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 23-75.

FONSECA, Marcela Garcia. A atuação internacional dos entes subnacionais: breve análise da condição de atores das relações Internacionais e sujeitos do direito internacional. In: **3º Encontro Nacional ABRI** 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300016&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 16 Jun. 2016.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS. **Regimento Interno**. 2007. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/portal_factory/Document/regimento-interno-do-fccr>. Acesso em: 25 jun. 2016.

FRÓIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: **3º Encontro Nacional ABRI**, 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300005&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 28 Abr. 2016.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Supranacionalidade nas associações de Estados: repensando a soberania**. Curitiba: Juruá, 2008.

FURTADO, Celso. O tempo perdido. In: FURTADO, Celso; MOLION, Luiz Carlos Baldicero; AB'SABER, Aziz Nacib. **Nordeste: o tempo perdido**. Recife: ASA Pernambuco, 1986, p. 5-35.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998.

HUERTO ROMERO, María del. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la Red de MERCOCIUDADES y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común)”. In: VIGEVANI, Tullo et al. (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004. p. 403-440.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IBARRA, David. O neoliberalismo na America Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 238-248, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros 2012**: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Tradução Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

KEATING, Michael. Paradiplomacy and regional networking. **Forum of Federations: an International Federalism**. Hanover, 2000. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2016.

KLEIMAN, Alberto. A cooperação internacional federativa como política de Estado. In: RODRIGUES, Gilberto Marco Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Cidades em relações internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009. p. 99-117.

KLEIMAN, Alberto; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. MERCOSUL Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives. **Fifth Annual Conference of Euro-Latin Study Network on Integration and Trade**. Barcelona, 2007. Disponível em: <http://crei.cat/conferences/Fifth_ELSNIT_Annual_Conference_on_Integration_and_Trade/activities/sc_conferences/33/Papers/Rodrigues%20Kleiman.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: _____. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970. p. 9-28.

LAZAROU, Elena. Economic crisis and the future of European integration: preliminary thoughts / A crise econômica e o futuro da integração Europeia: considerações preliminares. **Mural Internacional**, 2, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5830>. Acesso em: 12 Abr. 2016.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MALISKA, Marcos Augusto. **Estado e século XXI: a integração sob a ótica do direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **Século XXI**, vol. 4, n. 2, 2013. p. 89-106.

MARIANO, Karina Lilia. Pasquariello; TESSARI, Gustavo Rosolen. As cidades nos processos de integração regional. **Perspectivas**, São Paulo, v. 30, p. 55-79, 2006.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. 217 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106294>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do MERCOSUL. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004. p. 21-48.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina Pasquariello. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul**. São Paulo: Editora da UNESP, 2005. p.131-160.

MARRARA, Thiago. Identificação de convênios administrativos no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 100, p. 551-571, 2005.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a01.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MCDUGAL, Myres S.; LANS, Asher. Treaties and congressional-executive or presidential agreements: interchangeable instruments of national policy: I. **The Yale Law Journal**, n. 2, v. 54, p. 181-351, mar. 1945. Disponível em:

<http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3471&context=fss_papers>. Acesso em: 20 abr. 2016.

MEDEIROS, Antonio Prado Cachapuz de. Atualização do Direito dos Tratados. In: _____. (Org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Funag, 2005, p. 159-206.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPOS, Cinthia Regina. União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 29-52, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. A questão da representação no MERCOSUL: os casos do PARLASUL e do FCCR. **Revista de sociologia e política**. v. 18, n. 37 out. 2010. p. 31-57.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Rede de cidades**: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências: o caso da Rede MERCOCIDADES. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MERCOCIDADES. **Estatuto e Regulamento das MERCOCIDADES**. 2015. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2272>>. Acesso em: 10. fev. 2016.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. 26 de março de 1991. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. **Protocolo de Ouro Preto**. 1994. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/120-protocolo-de-ouro-preto>>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. **Carta do Rio**. 18 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/carta-do-rio/carta-do-rio>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MONTEIRO NETO, Aristides (Coord.). Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional. In: **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. p. 133-153.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**: um estudo sobre a soft law. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A abertura do Estado constitucional brasileiro ao direito internacional**. 2014. 274 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo.

ONUKEI, Janaina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. **Paradiplomacia e Relações Internacionais**: a experiência da cidade de São Paulo. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

PALAVRAS do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do seminário As Nações Unidas: paz, direitos humanos e desenvolvimento em um novo cenário internacional. **Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 24 out. 2006. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7893:palavras-do-min-celso-amorim-na-abertura-do-seminario-as-nacoes-unidas-paz-direitos-humanos-e-desenvolvimento-em-um-novo-cenario-internacional-por-ocasio-do-61-aniversario-das-nacoes-unidas-brasilia-24-10-2006&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 2 maio 2016.

PALMA CARVAJAL, Eduardo. Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano. **Revista de la CEPAL**, n. 55, p. 41-54, abr. 1995.

PARAGUAY. **Constitución de la República del Paraguay**. 1992. Disponível em: http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

PIRES, Maria Coeli Simões. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do programa democrático. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 175-197.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A paradiplomacia no processo de integração regional**: o caso do Mercosul. Dourados: Editora da UFGD, 2013.

QUADROS, Fausto de. **O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 1995.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Tese (Livre Docência) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. **A federação das novas comunidades**: uma questão de soberania. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a diplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2009.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; GALVÃO, Eduardo Ribeiro; LANNES, Carolina Nogueira. **Internalização de normativas do Mercosul nos Estados Partes**. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2014.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2006. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/315_PDF.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

_____. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**. v. 51, n. 4. p. 1015-1034, 2008. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/07.pdf>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, Gilberto Marco Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009. p. 35-46.

ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto da relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In: RODRIGUES, Gilberto Marco Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009. p. 47-56.

THE WORLD BANK. **Brazil press conference with Robert B. Zoellick**, de 2 de junho de 2011. Brasília. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/NT5S2Q0XS0>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jul. 2016.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidência em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e planejamento econômico**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 02, ago. 2013, p. 309-332.

SANTOS, Daniela Lacerda; RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida. **Política, atenção primária e acesso a serviços de média e alta complexidade em pequenos municípios**. Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 38, n. 103, p. 744-755, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042014000400744&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 24. ed. Rio de Janeiro: 2015.

SAUSI, José Luis Rhi; ODDONE, Nahuel. La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. **Tendencias**. Universidad de Nariño, v. XI, n. 2, p. 131-159, 2010.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Notas sobre os tratados internacionais sobre tributação. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Lex Ed. : Aduaneiras, 2005. p. 189-240.

SHAW, Malcolm Nathan. **Direito internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SILVA, Jorge Kleber Teixeira; LIMA, Maria Helena Palmer. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. In: IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 17-20.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA. Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional**: União Europeia, MERCOSUL e UNASUL. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2013.

SOARES, Márcia Miranda. **Federação, democracia e instituições políticas**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2016.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003>. Acesso em: 14 maio 2016.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

SUISSE. **Constitution fédérale de la Confédération suisse**. 1999. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/201506140000/101.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. **O MERCOSUL no direito brasileiro**: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Maastricht, 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Tratados internacionais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Lex Ed. : Aduaneiras, 2005. p. 13-30.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n. 99, p. 55-73, 2012.

VICENTE, Maximiliano Martin. **História e comunicação na ordem internacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia. Direito internacional público e direito da integração: desafios atuais. In: CASELLA, Paulo Borba; VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia. **Direito da integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 59-83.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Realinhamento constitucional. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 15-48.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (Coord.). **A América Latina e os desafios da globalização**: ensaios em homenagem a Ruy Mauro Marini. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, São Paulo: Boitempo, 2009.

WEKWETE, Kadmiel H. Decentralization to promote effective and efficient pro-poor infrastructure and service delivery in the least-developed countries. In CHEEMA, G. Shabbir; RONDINELLI, Denis A. (Ed.). **Decentralizing governance**: emerging concepts and practices. Washington D.C.: Bookings Institution Press, 2007. p. 242-265.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma Agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. **Revista de Ensaios dos Cursos de Relações Internacionais e Economia (RECRIE)**, v. 1, p. 7, 2009.