

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

DENISE BITTENCOURT FREIDRICH

GIOVANI DA SILVA CORRALO

ROGÉRIO GESTA LEAL

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização

CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Denise Bittencourt Freidrich, Giovani da Silva Corralo, Rogério Gesta Leal
– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-142-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.
I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 :
Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Sem ter a pretensão de dizer algo desconhecido, o Direito Administrativo é uma área da ciência jurídica de grande conservadorismo. Tal assertiva justifica a relevância de construirmos um espaço de discussão e debate dos institutos jurídicos administrativos, haja vista a necessidade de passarem por uma releitura à luz de novos postulados e de novos paradigmas teóricos.

Sem sombra de dúvida, o grupo temático do CONPEDI denominado Direito Administrativo e Gestão Pública II oportunizou este espaço de discussão e de debate que giram em torno de temas jurídicos diretamente ligados ao interesse público e a valores sociais indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Em tal momento podemos refletir acerca da responsabilidade do Estado, bem como da responsabilidade dos advogados na condição de parecerista em procedimentos licitatórios. O tema da improbidade não poderia ter ficado de lado, como não ficou, especialmente no momento atual da história brasileira que, diariamente, notícias sobre corrupção são veiculadas nos espaços midiáticos. Por falar em corrupção, esta também teve um espaço privilegiado ao se discutir sobre possíveis efeitos da Lei Anticorrupção. Diretamente relacionado a ela, o dever de transparência e de informação do Estado, como forma de assegurar uma administração pública em conformidade com os princípios republicanos.

O ativismo judicial, que muitas vezes acaba fazendo as vezes da administração pública, ao assegurar determinado direito ao cidadão, e assim implementa, ou não (muitas discussões há sobre o tema) uma política pública, e tal situação assume impactos maiores se for no âmbito do espaço municipal, no qual a gestão dos recursos apresenta-se com maiores dificuldades que na esfera federal ou estadual, haja vista as atribuições que os municípios receberam do constituinte de 1988, sem, contudo, ter-lhes outorgado os devidos e necessários repasses financeiros. A escassez de recursos públicos também é deflagrada no pagamento dos precatórios, e aqui, mais uma vez, se revela uma postura do Poder Judiciário questionável, quando chamado a decidir da possibilidade de prorrogação dos prazos.

Notória e festejada transformação, passa a administração pública, ao não estar apenas vinculada a estrita legalidade de seus atos e decisões, mas deve sim guiar-se por valores

morais e éticos. Da mesma forma a procedimentalização da atividade administrativa, repleta de valores tais como o contraditório e a ampla defesa, a informalidade, entre tantos outros.

Esses e muitos outros temas estiveram na pauta dos debates que desenvolveram-se ao longo da apresentação dos trabalhos no XXIV Congresso do CONPEDI que ocorreu em Belo Horizonte e versou sobre o tema Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade .
Desejamos uma excelente leitura a todos!

Denise Bittencourt Friedrich

GLOBALIZAÇÃO, GESTÃO PÚBLICA E A PARADIPLOMACIA DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO CONVÊNIO COM O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2013)

GLOBALIZATION, PUBLIC ADMINISTRATION AND THE PARADIPLMACY OF THE MUNICIPALITY OF JOÃO PESSOA: CONSTITUTIONAL ASPECTS OF THE AGREEMENT WITH THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2013)

Henrique Lenon Farias Guedes

Resumo

O presente artigo observa os aspectos constitucionais que envolvem a diplomacia federativa, com enfoque sobre o convênio realizado pelo Município de João Pessoa com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em março de 2013, o Prefeito pessoense firmou acordo com o BID, a fim de que este elaborasse um programa de reformas para a transformação do Município em uma cidade sustentável. As negociações entre o Município, um ente subnacional, e o BID, uma organização internacional, são exemplos do que a doutrina internacionalista tem chamado paradiplomacia. Este texto registra as vantagens e o contexto político em que as relações internacionais federativas são desenvolvidas, oferecendo revisão bibliográfica da literatura que, tanto da perspectiva jurídica quanto exclusivamente internacionalista, já examinou o fenômeno da paradiplomacia no Brasil. O artigo, em seguida, utiliza fontes primárias, fornecidas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, para descrever o envolvimento da edilidade com o BID, ocupando-se de examinar como o direito constitucional brasileiro regula ou limita esse fenômeno.

Palavras-chave: Paradiplomacia, Município de João Pessoa, Banco Interamericano de Desenvolvimento

Abstract/Resumen/Résumé

This article observes the constitutional aspects of federative international relations, focusing on the agreement between the Municipality of João Pessoa and the Inter-American Development Bank. In March 2013, the Mayor of João Pessoa signed a compact with IDB, so the bank would elaborate a programme of reforms aiming at the transformation of the Municipality in a sustainable city. The negotiations between the Municipality, a subnational entity, and IDB, an international organization, are examples of what the internationalist doctrine has been labeling paradiplomacy. This article registers the advantages and the political context in which federative international relations are developed, offering a review of both juridical and internationalist literature, regarding paradiplomacy in Brazil. The article, then, uses primary sources, given by the Municipality of João Pessoa, to describe the involvement of the city with the IDB, examining how Brazilian constitutional law regulates or limits such phenomenon.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Paradiplomacy, Municipality of João Pessoa, Inter-american development bank

Introdução

Incentivada, como tantos fenômenos contemporâneos, pela internacionalização da economia, a globalização das políticas públicas se percebe com a crescente relevância das orientações e determinações da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização das Nações Unidas Para Alimentação e Agricultura (FAO), da Organização das Nações Unidas Para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (UNDP), entre outras iniciativas internacionais. Para além de questões nacionais, atualmente, os foros mundiais se ocupam de discutir matérias de alcance cada vez mais pontual, afetando entes internos dos Estados.

Nesse cenário, o exercício de relações internacionais diretamente por Estados de uma Federação, por províncias, por cantões e por Municípios é evidentemente mais eficiente, para discutir questões que lhes afetam de maneira específica, como planejamento urbano e a preservação ambiental. O envolvimento direto dos entes subnacionais, sem a interferência dos Governos nacionais, tem recebido atenção acadêmica por meio de observatórios e de pesquisas de campo, nacionalmente e no exterior. Rotuladas como “paradiplomacia”, “relações internacionais federativas”, “diplomacia federativa” ou “cooperação internacional descentralizada”, essas atividades desenvolvem-se, no Brasil, desde os anos 1980, tendo-se acelerado no presente século. Não há, ainda, uma regulação explícita do fenômeno, embora o Governo Federal – a quem interessaria limitar relacionamentos internacionais que não estivessem sob sua coordenação – tampouco tenha tomado medidas, para coibi-lo.

A difusão das atividades paradiplomáticas e a necessária ponderação do fenômeno sob a perspectiva regulatória oferece justificativa para este artigo, que especificamente se ocupa de analisar um convênio celebrado entre o Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em março de 2013. Por meio do acordo, o organismo internacional elaborou um programa de reformas para a transformação da Capital paraibana em uma cidade sustentável. O procedimento adotado pelo Município, envolvendo negociações diretas e a celebração de um convênio com um ente internacional, sem a intermediação do Ministério das Relações Exteriores, é regulado pela Constituição Federal? Eis o problema da presente pesquisa.

A escolha da Constituição como parâmetro de exame normativo se deve não apenas pela óbvia supremacia desse texto no ordenamento pátrio, mas também se justifica a partir do caráter municipalista que tem a Carta de 1988. Por outro lado, em 2007, foi considerada inconstitucional, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, proposta de emenda que reconhecia a possibilidade de Estados e Municípios promoverem acordos e convênios com entes estrangeiros. Se houve uma proposta de emenda, para acolher explicitamente a paradiplomacia no texto da Constituição, seriam as relações internacionais federativas contrárias às atuais disposições constitucionais?

Este texto oferece revisão bibliográfica da literatura que, tanto da perspectiva jurídica quanto exclusivamente internacionalista, já examinou o fenômeno da paradiplomacia no Brasil. O artigo, em seguida, utiliza fontes primárias, fornecidas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, para descrever o envolvimento da edilidade com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Por fim, discute a constitucionalidade da iniciativa pessoense.

1 A difusão da paradiplomacia

Na conceituação das relações internacionais desenvolvidas por entidades federativas, o termo “paradiplomacia” revela-se, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, o mais utilizado. A ideia de uma diplomacia “paralela”, implícita nesse verbete, também transmite uma perspectiva de concorrência; evidencia-se, assim, um pretense monopólio da diplomacia, supostamente a ser exercido, de forma legítima, pelo ente nacional. Realmente, a moderna feição das relações internacionais, consoante Henry Kissinger (1994, p. 17 e 65), encontra seu principal retrato no conceito de “razão de Estado” desenvolvido pelo Cardeal Richelieu, influente político francês do século XVII, para quem o Estado, ator adequado para o palco das relações internacionais, defenderia unicamente o próprio interesse nacional, no tabuleiro global.

Contemporaneamente, porém, em Estados unitários ou nos federados, observa-se um crescente inter-relacionamento de entes subnacionais, envolvendo-se em foros e em negociações internacionais ou mesmo firmando acordos técnicos de cooperação. Essas iniciativas estão muito além de uma mera estratégia de projeção turística ou de atração de investimentos privados; em verdade, Municípios e Estados engajam-se em debates sobre proteção do meio ambiente, planejamento urbano e integração comercial, lidando diretamente com representantes de outros

países, organizações internacionais ou entes subnacionais, sem qualquer mediação ou interferência dos Ministérios das Relações Exteriores correspondentes.

As relações entre essas entidades não seguem apenas a óbvia necessidade de aproximação entre regiões de fronteira – como se esperaria do Rio Grande do Sul com o Uruguai, do Mato Grosso do Sul com o Paraguai ou do Amapá com a Guiana Francesa ou mesmo com a União Europeia –, mas afeta unidades administrativas distantes entre si, como, por exemplo, Santa Catarina e Eslováquia. Por outro lado, embora seja uma marca da globalização contemporânea, o fenômeno não é exatamente recente. Um detalhado estudo publicado pela Universidade de Oxford, ainda em 1990, já demonstrava a projeção de cidades e Estados da Alemanha, da Austrália, da Áustria, da Bélgica, do Canadá, dos Estados Unidos e da Suíça em atividades paradiplomáticas, observadas por pesquisadores nas décadas anteriores (MICHELMANN; SOLDATOS, 1990). O destaque desse estudo não foi apenas à existência de relações entre os entes subnacionais – afinal, o comércio e o consequente diálogo entre diversas cidades e Estados sempre existiu –, e sim na multiplicidade de oportunidades que esses entes passaram a buscar nas relações internacionais. A inovação, portanto, consiste na autopercepção da entidade subnacional como ator no cenário global.

De fato, a paradiplomacia desenvolve-se em função da crescente diversificação dos assuntos constantes na pauta mundial. Se, no início do século XX, a paz e o equilíbrio militar eram os temas exclusivos dos debates entre os Estados nacionais¹, observa-se que, no novo século, essas questões elevadas cederam espaço, na agenda global, a tópicos mais específicos, como fluxos migratórios, estratégias energéticas, tráfico de drogas e de pessoas, transferência de tecnologia e proteção do patrimônio cultural. A discussão e a tomada de decisões para a solução de tais problemas, de recorte local ou regional, exigiram, cada vez mais, a participação de entidades especializadas, como os Governos subnacionais (DUCHACEK, 1990, p. 2).

Por outro lado, o regime democrático se revela essencial à existência da paradiplomacia, uma vez que se torna necessária a autonomia do ente “subordinado” em relação a uma autoridade central. No supracitado estudo publicado pela Universidade de Oxford, realizado nos momentos finais da Primeira Guerra Fria, Ivo Duchacek (1990, p. 3) afirmava que a autonomia dos Governos locais da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, para o exercício de uma política externa própria, era apenas uma fachada inventada pelo regime de Moscou, que monopolizava as

¹ Apesar de soar redundante em certos contextos, o termo “Estado nacional” será utilizado neste artigo, apenas para facilitar a diferenciação com “Estado”, o membro de uma Federação.

relações internacionais do bloco comunista. Realmente, o fim da bipolaridade no cenário internacional permitiu uma variedade maior das relações entre os países, e o crescimento do número de democracias, especialmente no Leste Europeu, contribuiu para a liberação das pretensões internacionais dos entes subnacionais. Da mesma forma, é reconhecido que a abertura política no Brasil dos anos 1980² fez germinar as primeiras iniciativas paradiplomáticas concretas do país, conforme destaca o assessor especial de Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro (1982-1987), Clóvis Brigagão:

Mais recentemente, pode-se destacar três momentos cruciais das relações internacionais federativas no Brasil: redemocratização, integração e globalização. Durante o processo de abertura política brasileira, a eleição do governador Leonel Brizola (PDT), no Rio de Janeiro, em 1982, foi o marco a partir do qual pela primeira vez um Estado brasileiro passou a ter uma política externa própria, com uma agenda internacional de relações eminentemente políticas, especialmente com a Internacional Socialista e os movimentos trabalhistas na América Latina, Europa, Estados Unidos e África (BRIGAGÃO, 2005, p. 20).

Nesse contexto, em 1995, após reuniões em Assunção e em Porto Alegre, foi formada a Rede Mercocidades, por meio da qual diversas cidades do Mercado Comum do Sul e de países associados pretendem exercer um protagonismo no processo de integração regional. Entre os objetivos presentes no Estatuto da rede, estão “favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL”, “estabelecer e impulsionar convênios e serviços recíprocos entre as diversas prefeituras e as redes que vierem a se formar” e “potencializar os recursos humanos e as experiências administrativas para gestões locais”. Temas como turismo, planejamento urbano, combate à violência e fortalecimento da democracia estão presentes nas reuniões da rede, que integra edilidades bastante sortidas no Brasil: Dourados (MS), Fortaleza (CE), Foz do Iguaçu (PR), Juiz de Fora (MG), Indaiatuba (SP), Mossoró (RN), Nova Iguaçu (RJ), Praia Grande (SP), Recife (PE), entre outros entes de portes variados (MERCOCIDADES, 2014). Em 2004, o Mercado Comum do Sul criou um Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, a fim de aperfeiçoar a participação de entes subnacionais na formulação de demandas perante o bloco.

Em pesquisa específica custeada pela Fundação Ford e intitulada *Relações Internacionais Federativas no Brasil – Estados e Municípios*, o professor Clóvis Brigagão (2005)

² Curiosamente, ainda em 1964, foi projetada uma Secretaria de Relações Internacionais no Estado de Minas Gerais, que estava mais alinhado aos Estados Unidos que o próprio Governo Federal de João Goulart. Com a ascensão do regime militar, a iniciativa mineira não foi concretizada (BRIGAGÃO, 2005, p. 20).

apontou a existência de iniciativas de inserção de Estados e Municípios em negociações externas, desde assessorias especiais até Secretarias de Governo. Já à época, havia dezessete Estados, o Distrito Federal e dez Capitais envolvidas em algum tipo de atividade internacional. O rol de envolvidos incluía Estados de fronteira, como Mato Grosso e Paraná, unidades do interior, como Minas Gerais, e entes litorâneos, como Rio de Janeiro e Alagoas. Nem o Estado nem qualquer cidade da Paraíba constaram naquela lista.

Em alguns Estados, as unidades de assessoramento restringiam-se a atividades de cerimonial, contudo, em Sergipe, em Minas Gerais, no Acre e no Espírito Santo, por exemplo, a proposta era especificamente lidar com acordos internacionais e projetar o Estado na atração de investimentos; em Mato Grosso do Sul e no Rio Grande do Sul, havia a preocupação em articular os interesses do ente federativo com a integração regional sul-americana. A Secretaria da Articulação Internacional do Estado de Santa Catarina tinha uma atuação ainda mais ampla:

Articuladora das políticas e atividades da inserção internacional de Santa Catarina nos campos de promoção das exportações, integração ao MERCOSUL, fomento a investimentos, defesa comercial e cooperação internacional nas áreas técnica, científica, educacional, cultural e econômica. A SAI tem contato com países como Argentina, Grã-Bretanha, Espanha, Portugal, Itália, Eslováquia, Rússia e Alemanha (BRIGAGÃO, 2005, p. 38)

Por outro lado, os Municípios, ou melhor, as Capitais dos Estados revelaram um exercício mais recatado de relações internacionais. No levantamento citado, detectaram-se experiências em apenas dez cidades, concentrando-se em parcerias e acordos estrangeiros. É relevante destacar que a atuação declarada da Assessoria Para Relações Internacionais de Vitória, no Espírito Santo, visava ao “irmanamento de cidades” (BRIGAGÃO, 2005, p. 53). De fato, os projetos envolvendo “geminção de cidades” ou cidades-irmãs têm acelerado a aproximação de Municípios de diversas regiões do globo em projetos comuns de desenvolvimento tecnológico e planejamento urbano. Em seu sítio oficial, a Secretaria de Relações Internacionais e Federativas do Município de São Paulo oferece uma reveladora definição:

Enquanto instrumentos diplomáticos, os acordos bilaterais de Cidades-Irmãs podem propiciar troca de conhecimentos sobre políticas públicas e projetos em diversas áreas como programas de saúde, políticas culturais, e outros temas de interesse mútuo das cidades.

Mais que isso, os convênios de irmandade representam base formal e legal para o estabelecimento de eventuais acordos de cooperação técnica, programas de intercâmbio e desenvolvimento econômico, e atendimento à comunidade descendente do país ou região da cidade irmã.

No amplo elenco de cidades conveniadas com São Paulo, algumas são bastante ativas, como Xangai (China) e Seul (Coréia do Sul). Logo, percebe-se que apesar de cidades geográfica e culturalmente distantes de São Paulo, estes acordos servem como canais de estreitamento de laços de amizade entre elas.

Os acordos de Cidades-Irmãs vêm sendo estabelecido ao longo de 5 décadas, sendo que o primeiro foi firmado em 1962, entre São Paulo e Milão (Itália) e o último foi no ano de 2005, com Chicago (EUA) e Hamburgo (Alemanha).

Em 2007 foi publicada a Lei Municipal 14.471, que consolida a legislação municipal sobre cidades-irmãs da cidade de São Paulo e reafirma os acordos de irmandade até então estabelecidos. (SÃO, 2014)

A cooperação direta entre cidades de países distintos tem vários exemplos também em Curitiba, em que diversas leis municipais garantem e explicitam o “irmanamento” com localidades diversas, da uruguaia Montevideu à polonesa Cracóvia, da mexicana Guadalajara à sul-africana Durban. Observa-se, na Capital paulista e na paranaense, uma articulação do Executivo e do Legislativo no esforço de internacionalização do Município (CURITIBA, 2014; SÃO, 2014).

Comprovando a relevância do tema, dissertações de Mestrado e teses de Doutorado sobre a paradiplomacia, com uma proposta empírica, foram apresentadas, nos últimos anos, em programas de pós-graduação em Relações Internacionais. Recente trabalho defendido na Universidade de Brasília apontou experiências paradiplomáticas a partir de entrevistas com assessorias governamentais, incluindo cidades de médio porte:

Barracão/PR é bem atuante no movimento municipalista, principalmente no tema da integração fronteiriça. Entre as atividades realizadas, destacam-se palestras na Argentina em prol da prevenção e do combate a doenças com foco no público dos caminhoneiros. Treze Tílias/SC também indicou atividades na área da saúde, como prevenção a DST e cirurgias de urgências feitas no Uruguai. Dionísio Cerqueira/SC está construindo um parque turístico ambiental integrado com parceiros argentinos. Porto Xavier/RS, por sua vez, evidenciou atividades como feiras de ciências, torneio de futebol e de bocha com participação de países como Argentina, Paraguai e Uruguai.

De forma semelhante, Camaçari/BA destacou o intercâmbio cultural, com a apresentação de artistas ingleses no município, assim como o envio de artistas plásticos da cidade para expor na Itália. Este mesmo país recebeu uma comitiva governamental de Caxias do Sul/RS para desenvolver atividades no eixo de suas cidades-irmãs. Joinville/SC enfatizou o caráter comercial, educacional e cultural em seus irmanamentos, ilustrado pelo programa de intercâmbio de estudantes com a China. A parceria com universidades espanholas também é um tema de relevância para Lajeado/RS.

Contagem/MG descreveu inúmeras frentes de trabalho, tais como: convênios com a Itália e projetos de cooperação com agências das Nações Unidas no tema de gestão pública e a participação no Mercocidade. Guarujá/SP, que recebeu um prêmio internacional na área da educação, tem como prioridade a organização de missões internacionais a cidades portuárias. Nesse mesmo setor, Cairu/BA assinou um acordo de cooperação com La Rochelle, incluída no departamento francês Charente-Maritime, em prol do desenvolvimento de um polo náutico. São José dos Campos/SP enfatizou ainda o

prêmio inglês na área de educação de trânsito e o convênio com o Ministério de Relações Exteriores (CEZÁRIO, 2011, p. 178).

No Estado da Paraíba, destaca-se a dissertação da professora Maria Cezilene Araújo de Moraes, apresentada perante o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em que analisou a colaboração entre a Agência Canadense Para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM):

O Programa, cuja duração foi de 12 meses, teve a CNM como Entidade Proponente e como Entidades Co-participantes/Beneficiários: A FAMUP - Federação dos Municípios Paraibanos, e as Prefeituras municipais de Alagoa Nova (PB), Cabaceiras (PB), Livramento (PB) e Sertãozinho (PB). O aporte financeiro necessário para a execução do Projeto ficou por conta da Cida - Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, principal fonte de financiamento.

A assinatura do Acordo de contribuição entre a CNM e a Cida ocorreu no dia 1º de março de 2007, na Embaixada do Canadá, com a presença do Conselheiro da Divisão de Co operação e Desenvolvimento da Embaixada do Canadá, Rémy Beaulieu, e com o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, além de técnicos da CNM e da Cida. Conforme a abordagem jurídico-constitucional acerca da legalidade da Paradiplomacia no Brasil, apresentada no segundo capítulo deste trabalho, verifica-se que a experiência dos municípios paraibanos aconteceu à revelia do MRE, confirmando a percepção de que a institucionalização do fenômeno não funciona como requisito essencial à sua existência (MORAIS, 2011, p. 95-96).

Muito recentemente, o Estado de Goiás ofereceu um exemplo de paradiplomacia na área ambiental, tendo participado, no mês de outubro de 2014, da 40ª Sessão do Painel Intergovernamental Sobre Mudança Climática (IPCC), em Copenhague. Na ocasião, Goiás foi a única entidade da Federação presente à reunião, e a preocupação do Governo do Estado era elaborar uma rede própria de proteção à região do cerrado (GOIÁS, 2014).

Por fim, é interessante observar que as entidades subnacionais que se engajam na paradiplomacia não possuem o objetivo declarado de substituir o respectivo Estado nacional na condução das relações exteriores. Não se trata, assim, de uma “diplomacia independente”, fenômeno, aliás, também existente, cujos exemplos são as negociações, junto às Nações Unidas e a outras organizações internacionais, de Somaliland – uma região autônoma da conturbada Somália –, da Frente Polisário – que reclama a independência do Saara Ocidental, sob atual domínio do Marrocos – e da Coalizão Nacional Síria, a qual representa a oposição ao Governo oficial de Damasco. A propósito, em todos os casos citados, existiu o assessoramento de uma mesma entidade, a Independent Diplomat, associação sem fins lucrativos, fundada em Londres, em 2004, pelo ex-membro do serviço diplomático oficial do Reino Unido, com a explícita

proposta de auxiliar a representação internacional de entidades alegadamente esquecidas ou desprezadas pela diplomacia “oficial” ou “formal” (INDEPENDENT, 2014; ROSS, 2007, p. 194). As relações internacionais federativas, portanto, não desafiam, a princípio, os Governos centrais.

2 Impactos constitucionais

No supracitado estudo sobre a paradiplomacia, publicado pela Universidade de Oxford, Duchacek (1990, p. 1-2) destaca que as atividades “transoberanas” dos entes subnacionais – “trans-sovereign”, no original em inglês – pressupõem que as autoridades locais possuam uma autonomia interna, para, só então, lançar-se a negociações de temas internacionais. No Brasil, a literatura pertinente tem-se esforçado em encontrar permissões constitucionais para o exercício das relações internacionais federativas.

Para o professor da Universidade Federal do ABC, Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, a Constituição não prevê o desenvolvimento de atividades de caráter internacional por Estados e Municípios, porém sua interpretação sistemática permite concluir que a intensa e diversa paradiplomacia já praticada no Brasil pode ser admitida:

O art. 21 da CF determina que “compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Já o art. 84 dispõe que “compete privativamente ao Presidente da República: VII –manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

De acordo com o princípio dos pesos e contrapesos, o art. 49 da CF prevê ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”; e o Poder Judiciário exerce o controle de constitucionalidade de tais atos (art. 105).

Todavia, a Constituição não é totalmente silenciosa sobre o tema na ótica federativa. O art. 52, tratando de competências privativas do Senado Federal, estatui, no inciso V, competir à câmara alta “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. O efeito prático desse inciso se revela nas negociações diretas que vários Estados federados e municípios brasileiros vêm mantendo, desde os anos 1990, com organismos econômicos internacionais, como o BIRD e o BID, e o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. (RODRIGUES, 2008, p. 1019)

Em interessante estudo posterior, preparado, em 2011, para a Frente Nacional de Prefeitos, o professor Gilberto Rodrigues apresentou o fenômeno analisado como “cooperação

internacional descentralizada” e reconheceu a diferenciação entre as relações exteriores e as relações internacionais:

As relações exteriores são competência exclusiva da união, mas as relações internacionais – enquanto relações com o mundo – não são monopólio do governo central. O que a união recebeu como atribuição constitucional é a política externa, as relações oficiais com estados estrangeiros e organizações internacionais. Mas há um enorme leque de relações internacionais em que os entes federados podem e devem atuar, e para isso tem que se planejar e se organizar. Além disso, em uma federação, o princípio da cooperação interna converge com o da cooperação internacional, materializando-se no princípio da subsidiariedade (quando o local atua em nome do nacional). (RODRIGUES, 2011, p. 8)

A distinção entre “relações internacionais” e “relações exteriores” faz perceber que o exercício compartilhado das primeiras não vulnera as existentes disposições constitucionais acerca do tema. Por outro lado, a exigência de autorizações, a serem concedidas pelo Congresso Nacional para financiamentos estrangeiros, revela uma preocupação do constituinte com os investimentos da República Federativa do Brasil em outros países, e não o inverso. Confira-se o dispositivo constitucional pertinente:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (BRASIL, 2014)

Realmente, a doutrina municipalista faz distinção entre a soberania do Estado nacional e a autonomia dos entes internos (COSTA, 2014, p. 270). No primeiro caso, não há limites no exercício do poder, que pode ser, até mesmo, delegado ou repartido. O segundo conceito refere-se à experiência de Estados e Municípios, os quais possuem, sob a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, poder decisório sobre inúmeras questões políticas de interesse local, além de poder legislativo específico e, no caso dos Estados federados, um Judiciário próprio. Ainda que haja autonomia, “deve-se observar, porém, que o Município encontra-se localizado dentro do País, de modo que não existe oposição entre ambos os interesses” (COSTA, 2014, p. 275).

A propósito, o reconhecimento de atores diversos nas relações internacionais não significa a sua admissão como sujeitos de direito internacional. Confira-se, nesse contexto, a lição do professor do Centro Universitário de Brasília, Dr. Marcelo Varela:

Os demais atores internacionais (além dos Estados e das Organizações Internacionais) podem ter poderes para determinados atos específicos, como celebrar contratos, recorrer a tribunais para o respeito de seus direitos (humanos ou empresariais), entre outros.

Assim, não significa que apenas os Estados têm competências e capacidades internacionais. No entanto, as capacidades e competências internacionais dos demais atores apenas poderão ser exercidas para a garantia dos direitos concedidos pelos Estados e não de forma indeterminada (VARELLA, 2011, p. 24).

Não se pode olvidar de que, além de uma liberação constitucional e de um cenário político externo favorável, uma postura aberta e permissiva por parte do Governo Federal é essencial para a articulação dos Estados e dos Municípios na seara internacional. Em 1995, o Chanceler da República, Luiz Felipe Lampreia, mencionou o fenômeno em discurso no Congresso Nacional. Em 1997, sob determinação do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Itamaraty criou a Assessoria de Relações Federativas, vinculada ao Gabinete do Ministro das Relações Exteriores. A proposta federal era difundir escritórios regionais do Itamaraty pelo país, a fim de incentivar o que o próprio Governo chamava “diplomacia federativa”. Sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, tal órgão foi transformado na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, sendo criada, também, uma Subchefia de Assuntos Federativos, que incluiu temas ligados às relações internacionais nas unidades da federação (BRIGAGÃO, 2005, p. 21; RODRIGUES, 2011, p. 7).

3 A experiência pessoense

O objeto desta análise é a preparação e a celebração do convênio entre o Município de João Pessoa e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em março de 2013, envolvendo o projeto Cidades Sustentáveis.

Fundada em 1585 e com extenso patrimônio histórico e cultural, a Capital da Paraíba concentra atualmente mais de setecentos e oitenta mil habitantes, excluída a região metropolitana. Os indicadores econômicos e sociais do Município mostraram-se competitivos na sua escolha pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a Iniciativa de Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). Por ocasião da assinatura do acordo, a imprensa oficial registrou a perspectiva de preparar a cidade para o futuro, conforme notícia produzida pela Prefeitura:

De acordo com Luciano Cartaxo, a Prefeitura tem trabalhado preocupada com o presente, cumprindo suas obrigações de forma eficiente, mas também mantém um olho no futuro. “Estamos ousando. O desafio de governar não é governar durante quatro anos, mas ter a capacidade de projetar a cidade para o futuro. João Pessoa vai chegar logo ao seu primeiro milhão de habitantes e temos que estar prontos para isso. O Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis vai possibilitar isso”, garantiu.

O coordenador-geral da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (Ices), Ellis Juan, falou sobre a satisfação de participar de uma data tão importante para a cidade. “Este é o dia em que damos início ao nosso trabalho em João Pessoa, localidade que terá uma excelente oportunidade para se desenvolver. Trata-se de uma cidade costeira que tem muito potencial e esperamos que até o início do próximo ano possamos entregar este plano de ação pronto para ser executado”, destacou.

O superintendente da Caixa Econômica Federal na Paraíba, Elan Miranda, destacou a importância de um programa dessa natureza para pensar o futuro. “A cidade cresce a cada dia e cria novas demandas, de transporte, urbanismo e equipamentos públicos. É no contexto da garantia da qualidade de vida que nos unimos nesse projeto, que tem a função de olhar além do amanhã”, afirmou. (PREFEITURA, 2013)

É interessante perceber o alinhamento da proposta política da Capital às diretrizes gerais da política urbana presentes no Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, notadamente na “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

Cabe destacar, ainda, que o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entidade internacional fundada em 1959, com sede em Washington e dedicada ao financiamento de projetos na América Latina e no Caribe, declara explicitamente possuir, entre seus clientes, Governos centrais, províncias, Estados, Municípios, empresas privadas e organizações não-governamentais. Baseando-se na relevância e urgência de projetos e iniciativas governamentais que permitam a elevação dos padrões de vida em meio à acelerada urbanização na América Latina e no Caribe, o BID criou um programa de assistência técnica focado em cidades médias e emergentes, realizando uma extensa análise dos Municípios selecionados por si e propondo reformas em três dimensões principais: ambiental e mudança climática; urbana; fiscal e governança (BANCO, 2014, p. 19; ORGANIZATION, 1959).

Destaca-se que João Pessoa foi escolhida em meio a outras cidades médias e emergentes, assim consideradas pelo BID aquelas que respectivamente possuem entre cem mil e dois milhões de habitantes de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como demonstram crescimento populacional e evolução em indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) “per capita” e a qualidade institucional e de governabilidade (BANCO, 2014, p. 26-27). No Brasil, Goiânia foi a primeira cidade a ser selecionada para a ICES, e, com João Pessoa, também participam Palmas (TO), Vitória (ES) e Florianópolis (SC).

O convênio com o BID foi celebrado em março de 2013, pelo Prefeito da Capital, Luciano Cartaxo Pires de Sá, e, ao longo do primeiro ano, a cidade recebeu técnicos e

representantes do organismo internacional para a análise de fatores como o fornecimento de água e de energia, o esgotamento sanitário, a gestão de resíduos sólidos, a qualidade do ar e o enfrentamento à poluição sonora, conectividade, segurança pública, saúde, moradia, combate à pobreza, geração de emprego, mobilidade urbana, sustentabilidade fiscal, transparência e governança. Considerando esses dados e experiências bem sucedidas de governança local, o banco proporia ao Município ações estratégicas direcionadas à sustentabilidade. Confira-se o conceito que revela os fins do BID:

Uma cidade sustentável é aquela que oferece alta qualidade de vida a seus habitantes, sem comprometer os recursos e possibilidades de futuras gerações. É uma cidade com infraestrutura em escala humana, que minimiza seus impactos sobre o meio natural e é capaz de se adaptar à mudança do clima. Ela conta também com um governo local com capacidade fiscal e administrativa para manter o seu crescimento econômico e para conduzir suas funções urbanas com participação ativa da sociedade.

A partir dessa definição, entende-se que tal cidade deve se sobressair nas três dimensões mencionadas anteriormente: sustentabilidade ambiental e mudança climática; desenvolvimento urbano sustentável; e sustentabilidade fiscal e governança (BANCO, 2014, p. 31).

Em setembro de 2014, foi lançado o Plano de Ação João Pessoa Sustentável, que concretiza o primeiro passo do projeto. Até esse mês, já foram realizadas as fases de preparação; diagnóstico; priorização de áreas críticas para a sustentabilidade; elaboração do plano de ação. Em seguida, para os três anos seguintes, programa-se o financiamento dos setores priorizados; a elaboração de um sistema de monitoramento; a execução do plano de ação (BANCO, 2014, p. 32).

Conclusão

A disposição do Itamaraty em prestar assessoramento às iniciativas internacionais de Estados e Municípios revela um reconhecimento e, até mesmo, um encorajamento do Governo Federal à paradiplomacia. Em um país de extensão continental, engajado em projetos de integração regional, com pontos comerciais privilegiados no Atlântico e com diversos Estados nacionais fronteiriços, a paradiplomacia realmente deve ser reconhecida como necessária para a melhor articulação dos interesses específicos dos entes federativos.

Mais relevante que tal liberalidade do Ministério das Relações Exteriores é o estágio avançado das iniciativas paradiplomáticas entre os Governos subnacionais. A variedade de atores

envolvidos e de temas tratados comprova a rápida difusão do fenômeno, que, mesmo sem regulação específica, aproxima Estados e Municípios da pauta internacional.

Destaca-se que, em vez de ameaçar o monopólio do Governo Federal sobre as relações exteriores, essas atividades livram o Itamaraty de minúcias técnicas, como a cooperação para o planejamento urbano, deixando o órgão concentrar-se em questões estratégicas de interesse genuinamente nacional. A diferenciação entre “relações exteriores” e “relações internacionais” demonstra a adequação da paradiplomacia às preocupações constitucionais. O envolvimento dos entes subnacionais em acordos e convênios internacionais torna, no mesmo sentido, mais eficientes suas políticas de saúde, educação, geração de emprego e renda e proteção ambiental, ao permitir sua proximidade no trato de questões específicas. Os Municípios, que concentram grande responsabilidade administrativa em uma contemporaneidade urbana e globalizada, certamente serão beneficiados por semelhante cooperação.

O caso específico observado neste artigo revela uma paradiplomacia equilibrada, ou melhor, abrandada pela presença da Caixa Econômica Federal no projeto de cidades sustentáveis do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em certa medida, as negociações entre o Município de João Pessoa tiveram a participação de um órgão da União, ainda que não vinculado ao Ministério das Relações Exteriores ou sequer à Administração direta. O exemplo analisado, contudo, demonstra as vantagens que podem advir às edilidades diretamente envolvidas em experiências internacionais. A efetividade do programa desenvolvido pelo BID, o qual já tem um plano de ação pronto, poderá ser aferida nos anos subsequentes, para os quais está agendada a concretização das propostas elaboradas pela organização internacional.

Se não vulnera explicitamente a Constituição, a iniciativa pessoense, de fato, está afim ao artigo 182 da Constituição, que prevê a execução de política de desenvolvimento urbano por parte do poder público municipal, e ao correlato Estatuto da Cidade, que exige o reconhecimento e a garantia do “direito a cidades sustentáveis” dentro dessa política urbana.

Dessa forma, a paradiplomacia dos Municípios, especialmente de médio porte, é recomendável em virtude da ampla e positiva perspectiva de atrair recursos humanos e financeiros para a realização de projetos locais. O desenvolvimento de cidades sustentáveis, como diretriz da política urbana, consiste em uma concretização de dispositivo constitucional e, como tal, deve ser encorajada.

Referências

BANCO Interamericano de Desenvolvimento. **Plano de Ação João Pessoa Sustentável**. [s.l.], 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 07 nov. 2014.

_____. Lei 10.257/2001 (lei ordinária) 10/07/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil**: Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal**: dimensões e institucionalização. 2011. 212p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CURITIBA. Gabinete do Prefeito. **Cidades Irmãs**. Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cidades-irmas-sgm/602>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

GOIÁS busca rede de proteção ao cerrado para coibir desmatamento. **UOL Notícias**, Copenhagen, 30 out. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/10/30/goias-busca-rede-de-protecao-ao-cerrado.htm>>. Acesso em: 31 out. 2014.

INDEPENDENT Diplomat 10 Years. Disponível em: <http://issuu.com/sherrie.ager/docs/id_report_2014?e=0/10672593>. Acesso em: 31 jul. 2015.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster, 1994.

MERCOCIDADES. **Descrição da Rede**. Rosário (Argentina), 2014. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil**: uma abordagem sobre a inserção internacional de Municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor. 2011. 126p.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011.

ORGANIZATION of American States. **Agreement establishing the Inter-American Development Bank**. Washington, 1959. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/treaties_C-15_Agreement_Establishing_the_Inter-American_Development_Bank_sign.htm>. Acesso em 07 nov. 2014.

PREFEITURA assina convênio com BID e prepara a Capital para futuro sustentável. João Pessoa, 26 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/pmjp-assina-convenio-que-vai-preparar-a-capital-para-o-futuro/>>. Acesso em: 31 out. 2014.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada**: um estudo sobre o caso brasileiro. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

_____. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, 2008, p. 1015 a 1034.

ROSS, Carne. **Independent diplomat**: dispatches from an unaccountable elite. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

SÃO Paulo. Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas. **Acordos de Cooperação Bilateral**. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146131>. Acesso em: 07 nov. 2014.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2011.