

MARCELA GARCIA FONSECA

**A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS: BREVE
ANÁLISE DA CONDIÇÃO DE ATORES DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E SUJEITOS DO DIREITO INTERNACIONAL**

ENCONTRO NACIONAL ABRI – JULHO 2011

Resumo

A internacionalização dos entes subnacionais, este fenômeno com respaldo na história, ganha grande protagonismo atualmente, devido à globalização e à descentralização do poder do Estado.

O objetivo deste ensaio é o de propor uma taxonomia das formas de atuação dos entes subnacionais, destacando-se que as Organizações Internacionais atuam frequentemente como parte nos acordos de cooperação estabelecidos. Fato determinante para a confirmação de que as Organizações Internacionais reconhecem aos entes subnacionais sua condição de *atores das Relações Internacionais*.

O reconhecimento dos entes subnacionais enquanto atores das Relações Internacionais não depende do seu reconhecimento enquanto sujeitos do Direito Internacional. Apresenta-se um breve enquadramento jurídico em relação à diferença existente entre a condição de *sujeitos de direito* e *sujeitos de deveres* para o Direito Internacional, abordando a temática da responsabilidade internacional e propondo que haja o reconhecimento de uma personalidade jurídica internacional incompleta ou parcial aos entes subnacionais.

Palavras-chave: entes subnacionais – descentralização – atores das Relações Internacionais – sujeitos do Direito Internacional – personalidade jurídica incompleta

1. Introdução

O presente ensaio tem por objetivo ressaltar o papel desempenhado pelos entes subnacionais no cenário internacional. Para tanto pretende-se discorrer introdutoriamente sobre o embasamento histórico de sua internacionalização, para, em seguida, apresentar a taxonomia adotada e que se refletirá ao longo do texto.

Trata-se de uma divisão conceitual por conteúdo ou finalidade em que se divide a cooperação subnacional em *horizontal* (cooperação técnica e representatividade) e *vertical* (captação de recursos e investimentos). Segue-se a taxonomia pelo local de atuação, para considerar a cooperação como extra-regional (entre entes subnacionais de regiões distintas) ou intra-regional (da mesma região).

Após a apresentação classificatória do tema, destaca-se um título específico sobre as Organizações e suas Conferências Internacionais, no qual se enfatiza o papel propulsor que as Organizações Internacionais conferem à cooperação internacional dos entes subnacionais e que tem por finalidade configurá-los como atores das Relações Internacionais.

Na última parte deste ensaio é proposta uma discussão sobre o papel dos entes subnacionais diante do Direito Internacional, analisando-se o tema sob a vertente da responsabilidade internacional.

Em relação à terminologia utilizada, cumpre arrazoar, preliminarmente, que será adotada a terminologia “ação externa”, “atuação internacional”, “cooperação internacional subnacional”, entre outros termos semelhantes, para determinar as múltiplas práticas político-jurídicas de cooperação internacional que podem ser desenvolvidas pelos entes subnacionais. Descartou-se, portanto, o termo “paradiplomacia” porque a diplomacia subnacional é um elemento da política externa estatal. Assim, por ser sinônimo de uma diplomacia paralela ou um instituto que não é exatamente “diplomacia”, mas que exerce essa função, o termo “paradiplomacia” não corresponde ao caráter público e estatal (embora não nacional ou não central), da diplomacia exercida pelos entes subnacionais.

Ao mesmo tempo, adota-se a terminologia “subnacional” por ser este o termo já recorrente na literatura especializada, em detrimento do termo “sub-estatal”. A

diferenciação clássica que o Direito Internacional promove entre nação e Estado leva à constatação de que se deveria adotar o termo “sub-estatal”, conforme alguns autores¹ já ressaltaram. Percebe-se contudo, que a força política do sentido aprofundado de “nação” se adéqua aos princípios de pertencimento ao local, sendo este termo mais agregador e, contrastante, portanto, com a ideia de repartição do Estado, separatismo ou independência. Além disso, há outras variantes muito utilizadas, tais como “entes locais”, “governos locais”, “entes descentralizados”, dentre outros.

2. A internacionalização dos entes subnacionais: um fenômeno histórico

Os entes subnacionais estão se globalizando, tornando-se internacionalizados. Este fenômeno, também denominado como “glocalização”², corresponde à ideia de que o global se ‘localiza’ e o local se ‘globaliza’, por conseguinte, o local não mais se realiza autárquica e hermeticamente, pois está vinculado ao global.

Com o apogeu da globalização os atores não-estatais³ das Relações Internacionais floresceram. Trata-se do período posterior à Segunda Guerra Mundial e especialmente após o fim da Guerra Fria. Unindo-se a este período os processos de desmilitarização dos países latino americanos, a descolonização de vários países africanos e a implantação de sistemas democráticos de governo. O movimento de descentralização estatal e a chamada terceira onda de democratização convergem para que o fenômeno da internacionalização dos entes subnacionais⁴ seja uma constante, conforme a doutrina da cooperação internacional para o desenvolvimento⁵.

A razão de ser desta descentralização estatal e consequente empoderamento de atores locais é a de trazer mais autenticidade para o processo de desenvolvimento local. Certamente as autoridades locais são as que estão mais próximas de suas comunidades e podem alterar o *status quo* de acordo com a realidade mais adequada para tanto.

Ora, a autonomia conquistada pelas constituições federalistas⁶, como a brasileira, pode levar a crer que se trata de fenômeno recente e estritamente

vinculado à contemporaneidade. Contudo, este é um fenômeno escorado no tempo e na relevância do papel histórico desempenhado principalmente pelas cidades.

Hodiernamente denominadas como globais⁷, as cidades, já na Antiguidade, em torno do séc. VIII a.C. até o séc. I a.C., também se internacionalizaram, constituindo-se como pequenas aldeias, mas culminando em cidades-Estado. Estas vigoraram como sujeitos de direito⁸ que realizavam política externa própria e que tinham suas próprias Constituições. Assim, as cidades-Estado apresentavam uma autonomia muito pronunciada.

Questiona-se sobre a existência ou não de um Direito Internacional vigente à época, mas este direito pode ser evidenciado como um *direito público externo*, devido, principalmente às infindáveis relações comerciais e marítimas, por exemplo, que se travavam entre as cidades, gerando tratados internacionais sobre concessões comerciais e tratamento do estrangeiro⁹.

De acordo com os pesquisadores dedicados à compreensão da história das cidades¹⁰, a autonomia das cidades-Estado lhes congregava todo o poder em sua região de domínio. Conforme pondera Fustel de Coulanges¹¹, na Antiguidade, tudo convergia para a cidade:

na cidade primitiva, o Estado mantivera-se dentro dos limites da cidade, jamais, podendo transpor a linha traçada pelos seus deuses nacionais quando da fundação. Cada cidade tinha não apenas independência política, como também seu culto e seu código. A religião, o direito, o governo, tudo era municipal. A cidade era a única força viva, nada lhe era superior ou inferior: nem unidade nacional, nem a liberdade individual.

Faz-se interessante destacar, como contraponto à afirmação sobre o mesmo período, o embate existente entre as cidades-Estado e os Impérios, sendo o contraste em escala entre essas duas formas de organização política, notável. Conforme ressalta Michael Cook¹², a longo prazo, nenhuma delas provou-se viável. Este fato que pode se assemelhar aos embates atuais sobre a condição dos entes subnacionais como atores das Relações Internacionais e como sujeitos do Direito Internacional, como contraponto à atuação do Estado, conforme se pontua neste ensaio.

3. A Cooperação horizontal e vertical: uma taxonomia pelo conteúdo

Como regra, os entes subnacionais podem atuar internacionalmente de diversas formas, bilaterais ou multilaterais, temporárias ou permanentes, com finalidade direta ou indireta, e resultados a curto, médio e longo prazo. Há vários tipos de classificação possível.

Adota-se a doutrina especializada¹³ sobre uma classificação geral da atuação externa dos entes subnacionais observando-se dois tipos de cooperação pelo seu conteúdo: a *cooperação horizontal* e a *cooperação vertical*. Ainda, cumpre salientar que além de horizontal e vertical quanto ao tipo de cooperação, a atuação externa dos entes subnacionais também será *extra e intra-regional*, dependendo do local e da parceria estabelecida.

A *cooperação horizontal* pode ser bilateral ou multilateral, sendo que a bilateral corresponderá a irmanamentos e acordos bilaterais de cooperação. Já a multilateral compreenderá a participação dos entes subnacionais em Redes de cidades. Esta cooperação horizontal se destaca por não vincular o ente a compromissos de natureza financeira. Trata-se de cooperação técnica em múltiplas áreas ou a áreas específicas. As principais práticas políticas voltadas à cooperação horizontal adotadas nos plano subnacional são: a *cooperação técnica* e a *representatividade*.

A *cooperação técnica* compreende a celebração de acordos de cooperação técnica ou de irmanamento¹⁴ entre entes subnacionais estrangeiros e regiões estrangeiras, além da participação em Redes de Cidades, com função específica de gerar o desenvolvimento em temas comuns, como por exemplo: administração pública, saúde, porto, educação, esporte, cultura¹⁵, segurança, transporte, turismo, preservação do patrimônio histórico e do meio ambiente, entre outros.

A *representatividade* refere-se à promoção e preparação do ente subnacional para a atração de investimentos. Assim, esta espécie de “marketing internacional” engloba diversas modalidades de ações externas, dentre elas a própria participação em Redes de Cidades, a conquista de prêmios internacionais em diversas áreas (investindo-se em áreas estratégicas, a depender do foco de atração pretendido), e a elaboração de uma marca do ente subnacional que lhe confira singularidade. A

identidade cultural, a paisagem privilegiada ou o compromisso com projetos alternativos e inovadores de desenvolvimento podem, entre outras, constituir marcas importantes da imagem dos entes subnacionais e regiões.

Com relação à *cooperação internacional vertical*, esta se caracteriza pelo conteúdo financeiro da cooperação. Trata-se da cooperação com Estados, com Organizações Internacionais (OIs), bem como com organizações não-governamentais de alcance transnacional e com empresas transnacionais quando se tratar de captação de investimentos e recursos para o ente subnacional. Na grande maioria das vezes em que um ente subnacional se relaciona internacionalmente com um Estado ou com uma OI, seu objetivo é obter divisas para a consecução de um determinado projeto que não conseguiria implementar sozinho, arcando com todos os ônus.

A *captação* divide-se em duas vertentes distintas, quais sejam, a *captação de recursos* (vertente pública) e a *captação de investimentos* (vertente privada). Neste caso aplica-se a mesma classificação à cooperação técnica entre Estados. Assim, seriam recursos do setor público as doações bilaterais, os empréstimos públicos bilaterais, as contribuições de OI globais ou regionais para fins constantes em programas de desenvolvimento. Como modalidades de captação de investimentos no setor privado, destacam-se os investimentos diretos ou os investimentos constituídos de valores em carteira, os empréstimos concedidos pelo setor bancário privado, os créditos privados e as doações de organismos privados filantrópicos, confessionais ou leigos¹⁶.

Ao firmarem acordos internacionais de diversas espécies com os entes subnacionais, as OIs estabelecem padrões e regras de conduta específicas aos referidos entes, salvaguardando sua atuação, orientando e praticamente coordenando sua atuação. Diante desta perspectiva, pode-se levar a crer de que se trata, na prática, de uma certa ingerência da OI em assuntos internos do Estado. Ocorre que, em regra, o ente subnacional que contrata com a OI está amparado pelo arcabouço jurídico existente ou pelas lacunas legais sobre determinada matéria.

Nesse sentido a cooperação vertical proveniente das OIs é a que mais causa simpatia perante as autoridades locais justamente porque se trata de empréstimos a juros baixíssimos e de empréstimos a fundo perdido, perfilando-se com a contrapartida do ente subnacional.

As OIs que mais proporcionam o auxílio direto aos entes subnacionais latino-americanos são o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento¹⁷ (BIRD), Organização do Grupo Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A União Europeia também tem linhas específicas de financiamento para projetos de desenvolvimento dos entes subnacionais latino-americanos pelas vias da Rede Urb-AL¹⁸.

Como exemplo, na última reunião da Rede de Cidades C40 Cities, ocorrida na cidade de São Paulo em maio/junho de 2011¹⁹, a Rede C40 com apoio da Fundação Clinton²⁰ (Clinton Climate Initiative) firmou um *fast-track* com o BIRD²¹ para liberação de uma linha de financiamento específica às cidades que se envolverem em projetos sustentáveis²². Mas Este *fast-track* promete facilitar o escoamento de verbas rumo ao “desenvolvimento sustentável” das cidades.

Importa salientar que a captação de recursos e investimentos que envolva entes subnacionais brasileiros deve corresponder aos princípios consagrados pela Constituição, em particular os que se referem à administração pública, não podendo contrariar as diretrizes da política externa brasileira.

Para que haja a captação pelos entes subnacionais há um trâmite específico que corresponde ao cumprimento ao direito interno referente à Lei de Responsabilidade Fiscal²³ e a sujeição ao crivo do Ministério da Fazenda²⁴ e do Senado Federal²⁵, conforme prevê a Constituição.

Destaque-se, contudo, que aquele que enseja a captação e que inicia o processo de captação é o ente subnacional, que também é quem firma o contrato como parte. Os órgãos da União avalizam o contrato de captação como uma espécie de “fiadores” porque somente o Estado poderia vir a ser acionado internacionalmente, em eventual descumprimento contratual, como parte legítima diante de um tribunal internacional.

A captação aloca quantias vultosas para projetos estruturais, que, não raro, só poderiam ser viabilizados por programas internacionais generosos. No entanto, também não é raro que em sua modalidade privada venha a ocasionar danos ambientais, e que produza benefícios largamente desproporcionais em relação às isenções fiscais e concessões públicas que, em regra, os acompanham.

Portanto, para que a captação priorize os interesses da coletividade local e não os interesses privados de atores econômicos ou sociais, deve-se estimular o controle social da captação, com vistas à transparência e a uma maior participação democrática do processo. Daí esta se configurar como uma das questões mais candentes da atuação externa dos entes subnacionais.

4. A Cooperação extra e intra-regional: uma taxonomia pelo local

Os entes subnacionais também podem cooperar seguindo a lógica dos processos de integração regional ao qual pertencem, ou seguindo outras lógicas, como a da cooperação sul-sul e norte-sul. Há também a possibilidade de uma cooperação que não atenda a qualquer dessas lógicas regionais e geopolíticas. Trata-se da cooperação extra-regional, ou seja, aquela que se dá entre entes subnacionais de regiões distintas e por motivos esparsos, ocorrendo fora dos processos de integração regional e seguindo uma autonomia própria.

Preceitua-se que não haja qualquer incompatibilidade entre o fenômeno da descentralização estatal e o da integração regional. A cooperação intra-regional estabelece-se no seio de uma região ou processo de integração regional, envolvendo entes subnacionais da mesma região. Assim, a cooperação intra-regional segue a lógica da aproximação concernente aos processos de integração regional, tendendo a amparar seus processos de cooperação em vários níveis, seja ele financeiro, político ou cultural.

Para trazer dois exemplos da cooperação intra-regional, elenca-se tanto a União Europeia quanto o Mercosul, OIs de integração regional que estão dotadas de mecanismos que visam a participação dos entes subnacionais em suas estruturas institucionais.

Os processos de integração regional incorporam paulatinamente a dimensão subnacional: o Tratado de Maastricht de 1992 cria a União Europeia²⁶ e, com ela, o Comitê de Regiões. Em 1991 o Tratado de Assunção cria o Mercosul, que dota-se de uma Reunião Especializada de Municípios e Intendências em 2000 e posteriormente do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, em 2004.

Percebe-se uma grande diferença entre a concepção das ações autônomas européias e as mercosulinas. As européias contam com institutos efetivos de apoio a políticas públicas e ao orçamento das regiões, como o Comitê das Regiões e os Programas específicos dos Fundos Estruturais. No Mercosul, pode-se notar lacunas na participação efetiva do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos no sentido de garantia de verbas e de políticas voltadas ao fortalecimento regional.

Há que se lembrar que as Redes de Cidades geradas a partir dos processos de integração regional também ganham um papel de destaque na articulação política existente em prol de uma voz no sistema decisório da Organização de integração. No Mercosul, a criação da Rede Mercocidades²⁷ é emblemática nesse sentido. Na União Europeia, a Rede Eurocities²⁸ também exerce uma função catalizadora.

Nesse diapasão, aduz-se que quanto maior o grau de institucionalização e reconhecimento dos atores internacionais no que tange à autonomia da cooperação descentralizada, seja ela intra ou extra-regional, maiores serão os resultados efetivos para que se garanta o desenvolvimento local e, por conseguinte, o desenvolvimento regional.

5. As Organizações Internacionais: propulsoras e regulamentadoras da atuação subnacional

Como se pôde notar ao longo deste ensaio, as OIs tem lugar de destaque quando o tema é a atuação internacional dos entes subnacionais. Elas figuram como grandes financiadoras dos entes subnacionais, mas também como propulsoras e regulamentadoras da cooperação entre os entes subnacionais, com vistas ao desenvolvimento local e regional.

Assim, quando se pretende estudar o reconhecimento dos entes subnacionais como atores das Relações Internacionais ou como sujeitos do Direito Internacional, não se pode deixar de avaliar o papel imprescindível exercido pelas OIs no sentido de regulamentar este fenômeno.

Várias OIs já sublinharam a importância da participação dos entes subnacionais para a melhora do desempenho dos Estados na consecução do desenvolvimento. Ressalte-se o comprometimento com os objetivos do milênio através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Durante a Reunião do Fórum Econômico Mundial²⁹ de 2009 as Nações Unidas enlevaram um novo discurso a respeito da participação dos governos locais em prol do bem global, conforme discursou o Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki Moon:

“Nossos tempos demandam uma nova definição de liderança – liderança global. Tempos que requerem uma *nova constelação de cooperação internacional* – governos, sociedade civil, e o setor privado, trabalhando conjuntamente pelo bem global, coletivo” (grifo do autor)

No mesmo sentido, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)³⁰ e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), contam com o apoio e participação dos entes subnacionais para a consecução das suas recomendações.

A mais notória das conferências protagoniza uma grande mudança de direção relativa à força do desempenho local no combate contra as mudanças climáticas. Trata-se da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Mais conhecida como Convenção da Partes - COP. Com extraordinária participação de autoridades locais de todas as partes do globo, a COP 15 tornou-se a mais famosa das COPs. Nela a participação ativa dos novos atores das Relações Internacionais e principalmente dos entes subnacionais mereceu destaque³¹. Embora os acordos envolvendo a participação dos entes subnacionais tenham sido vetados pela China, tudo indica que a participação dos entes subnacionais nesta Conferência tenha adquirido um status vitalício. Isso porque, por exemplo, neste momento, enquanto este ensaio é redigido, ocorre em Bonn, Alemanha, de 6 a 11 de junho, uma Conferência preparatória para a COP 17³², que contém uma Reunião voltada

somente aos Governos Locais e Autoridades Municipais – *Local Governments and Municipal Authorities (LGMAs)*, conforme se auto-intitula.

Nesse sentido, cumpre salientar o papel decisivo das Organizações Internacionais para que os entes subnacionais sejam reconhecidos como atores das Relações Internacionais e como sujeitos, ainda que incompletos, do Direito Internacional.

5. A legitimidade da atuação internacional dos entes subnacionais frente ao Direito Internacional

Se no âmbito das Relações Internacionais não restam dúvidas sobre a qualidade de *ator* conferida aos entes subnacionais quando se pretende estabelecer a legitimidade desta governança local, a máxima não se estende ao Direito Internacional.

Hoje ainda não se pode falar na constituição de um Direito específico dos entes subnacionais, com um regime internacional próprio, justamente porque esta legitimidade está se construindo e se consolida aos poucos. A dúvida que permanece é justamente a respeito desta lacuna existente entre a realidade fática e o direito. Ocorre que o direito está sempre à mercê dos fatos.

Assim, verifica-se, sob a ótica do instituto jurídico da responsabilidade internacional, que somente os sujeitos que detêm a personalidade jurídica internacional completa podem ser responsabilizados diante de tribunais internacionais. Quanto aos entes subnacionais, seus Estados serão os responsáveis por possíveis ilícitos. Tal regra torna a atuação externa dos entes subnacionais confortável, regulamentada internamente por seus Estados, e, majoritariamente pelas Organizações Internacionais.

Para tal compreensão deve-se levar em consideração a existência de um entendimento pela Comissão de Direito Internacional (CDI) da Organização das Nações Unidas. Trata-se de um Projeto sobre a Responsabilidade de Estados por Ilícitos Internacionais³³ (2001). Na referida proposta de regulamentação a Comissão afirma que somente podem ser responsabilizados no plano internacional os Estados, as Organizações Internacionais e os indivíduos. Em seu artigo 40³⁴, há referência

explícita aos ilícitos que venham a ser cometidos por órgãos dos Estados. Nessa situação o ilícito seria atribuído como de responsabilidade do próprio Estado, de seu governo central, e não do órgão que o cometeu. O artigo não menciona como seria a punição do órgão violador, mas trata-se de um tipo de direito de regresso, um processo que ocorre no seio do Estado, do governo central contra o governo local.

O referido artigo não menciona especificamente os entes subnacionais ao elencar os *órgãos do Estado*, mas há na literatura entendimento sobre a interpretação deste artigo. Conforme distingue um dos integrantes da Comissão que redigiu o projeto, James Crawford ³⁵:

se um ente subnacional tiver competência para a celebração de acordos internacionais, em caso de descumprimento a questão não envolverá a responsabilidade do Estado Federal e ficará fora do escopo dos artigos deste projeto.

Ou seja, quando houver reconhecimento expresso da autonomia de determinada região no âmbito de seu direito interno, como por exemplo, as Comunidades Autônomas espanholas, os Cantões suíços, os Länder alemães e as Províncias argentinas; estas, ao cometerem um ilícito internacional, poderiam vir a ser responsabilizadas diretamente, em foro internacional. Tal reconhecimento expresso do direito interno do Estado se soma ao reconhecimento tácito do outro Estado que contrata com o ente subnacional.

Entretanto tal projeto ainda não foi incorporado ao sistema onusiano e é considerado como *soft law* ou como uma norma não-cogente do Direito Internacional. Contudo, trata-se de uma interpretação que ecoa na prática do Direito Internacional. Tem-se observado, sobretudo, como uma alegação recorrente em Tribunais Internacionais como a Corte Internacional de Justiça.

Como exemplo, no Caso LaGrand, (Alemanha v. EUA, 1999), os EUA alegaram em sua defesa³⁶ que seus estados federados são responsáveis pelos temas que lhes concernem:

121. O segundo fator de constrangimento foi a característica de os Estados Unidos da América serem uma república federal, com poderes divididos. Sob o escopo do ordenamento constitucional desenvolvido na conferência dos estados, ocorrida na Filadélfia em 1787, que entrou em vigor em 1789, a separação dos estados dos Estados Unidos reteve sua independência e autoridade, exceto em temas onde o Governo Federal determina, segundo a Constituição dos Estados Unidos. *Os estados separados não são órgãos*

subsidiários subordinados ao poder do Governo Federal e sujeitos à sua direção. Ou melhor, eles permanecem soberanos e são os mestres dos seus assuntos em temas concernentes à responsabilidade, reservada a eles conforme a Constituição dos Estados Unidos. (grifo do autor)

Esta alegação não foi acolhida pela Corte Internacional de Justiça porque um Estado não pode alegar temas de direito interno para descumprir o Direito Internacional. Mesmo não se estabelecendo jurisprudência sobre a matéria, tal afirmação elevada à Corte reflete uma realidade que ressalta a autonomia dos entes subnacionais em relação à sua responsabilidade internacional. Justamente, é essa lacuna jurídica a respeito da responsabilidade direta imposta aos entes subnacionais que torna o caso emblemático, já que houve o descumprimento da ordem que havia sido expedida pela Corte para que os EUA e o estado federado do Arizona suspendessem a execução da pena de morte do condenado temporariamente, até que fosse emanada a decisão de mérito do processo.

Por ora, os entes subnacionais não são considerados como sujeitos do Direito Internacional, por não gozarem da personalidade jurídica internacional de Direito Internacional Público, tal como a gozam os Estados, as OIs e os indivíduos. Contudo, devido à intensidade da sua atuação no cenário internacional como ator das Relações Internacionais, resta ao Direito Internacional disciplinar esta atuação, considerando, em princípio, a parcialidade ou incompletude da categorização de sua personalidade jurídica internacional.

6. Considerações finais

A internacionalização dos entes subnacionais é um fenômeno histórico, mas que se torna mais candente na contemporaneidade, com o apogeu da globalização e com os processos de descentralização do poder estatal. Considera-se que o poder local seja fundamental para o desenvolvimento do Estado. O retrato da relevância do fenômeno se constata justamente pela intensificação de acordos de cooperação e por sua diversidade, conforme se pôde depurar em relação à taxonomia utilizada.

Conclui-se que, embora o Direito Internacional ainda não conceda a personalidade jurídica internacional aos entes subnacionais, não há qualquer prejuízo quanto à sua atuação como atores das Relações Internacionais, conforme se pode constatar com a taxonomia adotada, pela quantidade e variedade de ações que desempenham.

No âmbito da vastidão dos acordos de cooperação, destaca-se a figura das Organizações Internacionais e das Conferências Internacionais como elementos fundamentais para a propulsão e regulamentação da matéria, concluindo-se, afinal, que os entes subnacionais são atores das Relações Internacionais e são *sujeitos de direitos*, diante do Direito Internacional.

Nesse sentido, o fato de os entes subnacionais não serem dotados de personalidade jurídica de Direito Internacional não os impede de seguir cooperando e contratando internacionalmente. Ou seja, percebe-se que há um reconhecimento tácito referente ao seu status como *sujeitos de direitos*, o que confirma que os entes subnacionais poderão vir a ser elencados como sujeitos parciais ou incompletos de Direito Internacional. Parciais ou incompletos, pois não ocorre o mesmo em relação à sua condição de *sujeito de deveres*.

Conclui-se que esta lacuna jurídica proporciona uma situação confortável aos entes subnacionais, que não podem ser acionados na seara internacional, por tribunais internacionais ou cortes arbitrais internacionais, sendo, ao mesmo tempo, desconfortável aos Estados, pois estes deverão arcar, em tese, conforme preceitua o Direito Internacional, com a responsabilidade referente a seus entes.

8. Referências bibliográficas

- AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de la Relaciones Internacionales. *in: Carta Internacional*, v.2, n.2. São Paulo: Nupri/USP, out. 2007.
- BARROS, Marinana Andrade e. *A atuação internacional dos governos subnacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BELTRÁN GARCÍA, Susana. Un marco jurídico internacional para Barcelona (o de la autonomía internacional de los entes locales). *in: O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: EDUC, 2009, p.191-231.
- COOK, Michael. *Uma breve história do homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. 7.ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- DAL RI JUNIOR, Arno. *História do Direito Internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2003.

MARCOVITCH, Jacques. *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROBERTSON, Roland. *Globalização: Teoria Social e Cultura Global*. Petrópolis: Vozes, 2000.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. Tentes de doutorado. PUC-SP, 2004.

SALA, José Blanes (org.). *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: EDUC, 2009.

SASSEN, Saskia. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2006.

VIGEVANI, Tullo *et al.* (Orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.

¹ Tais como Tatiana Lacerda Prazeres, "Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *in: A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004, p. 283. Subjaz-se também à mesma explicação, Marinana Andrade e Barros, "A atuação internacional dos governos subnacionais". Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.1.

² Conforme prescreve, por exemplo, Roland Robertson, "Globalização: Teoria Social e Cultura Global". Petrópolis: Vozes, 2000, p. 248.

³ Os *novos atores* das Relações Internacionais seriam os *atores secundários*, quais sejam as Organizações Internacionais, as empresas transnacionais, as organizações não-governamentais de alcance transnacional, as igrejas, o crime organizado, a opinião pública e o indivíduo – que exerce papel substancial a ação internacional das unidades subnacionais e transnacionais, segundo Ricardo Seitenfus, "Relações Internacionais". Barueri: Manole, 2006, 168.

⁴ Tais como Departamentos, Províncias, Estados Federados, Prefeituras, Intendências etc. No Brasil os entes subnacionais correspondem aos entes da Federação, conforme a redação do Art. 18. da CF/88, sendo eles o Município, os Estados Federados e o Distrito Federal.

⁵ Conforme dispõe Bruno Ayllón, "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de la Relaciones Internacionales". *Carta Internacional*, v.2, n.2. São Paulo: Nupri/USP, out. 2007, p.32-47.

⁶ Atualmente as Federações existentes são as seguintes: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Comores, Etiópia, Alemanha, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nepal, Nigéria, Paquistão, Rússia, São Cristóvão e Nevis, África do Sul, Espanha, Suíça, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos da América e Venezuela.

⁷ De acordo com Saskia Sassen, “Sociologia da Globalização”. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 85.

⁸ Para grande parte da literatura, ainda não há que se falar em Direito Internacional, seguindo o entendimento de que este tem origem com a formação do Estado, a partir da Paz de Westefália, em 1648; todavia é certa a afirmação de que neste momento as cidades-Estados já figuravam como sujeitos das Relações Internacionais e celebravam tratados.

⁹ Conforme aduz Arno Dal Ri Junior, “História do Direito Internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade”. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p.21,22.

¹⁰ Tais como Lewis Mumford, Michael Cook, Fustel de Coulanges e Arno Dal Ri Júnior. Ainda, Aristóteles, em sua obra “Política” pode ser compreendido como fonte de pesquisa sobre as cidades.

¹¹ Como ensina Fustel de Coulanges, “A cidade antiga”. 7ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996, p. 247.

¹² Michael Cook, “Uma breve história do homem”. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 209.

¹³ Susana Beltrán García, “Um marco jurídico internacional para Barcelona” *in: O município e as Relações Internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ, 2009, p. 194.

¹⁴ Pode-se distinguir irmanamento de acordos de cooperação técnica. A distinção é simples tendo-se em vista que o objetivo do irmanamento é de uma cooperação por semelhança e em muitas áreas concomitantemente. Já os acordos de cooperação técnica estão na vanguarda da internacionalização porque na medida em que se detém sobre uma área específica, se revelam mais efetivos.

¹⁵ “Ao contrário das convicções dos estatísticos censitários, a arte, a cultura e a finalidade política, não os números, é que definem uma cidade”, Lewis Mumford, “A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas”. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 151.

¹⁶ Guido Soares, “A cooperação técnica internacional”. *in: Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994. p. 171-172.

¹⁷ Disponível em: <http://www.worldbank.org/>

¹⁸ Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm e em: <http://www.centroubal.com/>

¹⁹ C40 Cities Summit, disponível em: <http://www.c40saopaulosummit.com/>

²⁰ Disponível em: <http://www.clintonfoundation.org/>

²¹ Conforme transcrição da entrevista de Robert B. Zoellick, presidente do Grupo Banco Mundial, para a imprensa brasileira, ocorrida no escritório do Banco Mundial em Brasília, dia 2 de junho de 2011, ele afirma: “Nós temos voltado a maioria das nossas atividades para o trabalho com estados e municípios. Cerca de 80 por cento dos nossos empréstimos agora vão para estados e municípios. E o que temos aprendido com isso é que dadas as complexidades do sistema federal brasileiro, isto nos permite ajudar a desenhar projetos que permeiam diferentes setores de uma só vez; assim, podemos reforçar a governança através do governo, mas também integrar as atividades desde o nível municipal até o nível estatal, e então ao nível real (sic) “ao nível federal”. (tradução livre).

Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22931139~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

²² Notícia do acordo disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22928707~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.

²³ Trata-se da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

²⁴ Conforme Art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação...”

²⁵ Na Constituição Federal brasileira, trata-se do artigo 52: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

²⁶ O Tratado de Maastricht cria a União Européia, contudo, a esta será conferida personalidade jurídica de direito internacional explícita, apenas com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009.

²⁷ A origem da rede remonta a 1995 quando os prefeitos de Assunção, Buenos Aires, La Plata, Rosário, Córdoba, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador e Montevideu se reuniram para a 1ª Cúpula da Rede, que ocorreu em Assunção, cujo tema foi “Uma resposta das cidades ao desafio da Integração”. Disponível em: <http://www.mercocidades.org/>

²⁸ A rede Eurocities foi fundada em 1986, pelos prefeitos de seis grandes cidades: Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Rotterdam. Disponível em: <http://www.eurocities.eu/main.php>.

²⁹ Discurso realizado em Davos, Suíça, aos 29 de Janeiro de 2009.

³⁰ Também denominada Eco-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra.

³¹ Destaca-se a participação muito ativa da Rede de Cidades ICLEI, que significa 'International Council for Local Environmental Initiatives'. Disponível em: <http://www.iclei.org/>

³² A COP 17 ocorrerá em Durban, na África do Sul entre novembro e dezembro de 2011.

³³ Trata-se de texto adotado pela Comissão de Direito Internacional, e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 53ª sessão, em 2001, como parte do Relatório da Comissão, iniciando as discussões daquela sessão. O Relatório, que também contém comentários sobre as propostas de artigos, está disponível no Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol II (part two) e também no Anexo da Resolução nº 56/83 de 12 de dezembro de 2001.

³⁴ Artigo 4º. Sobre a Conduta de Órgãos de um Estado. 1. A conduta de qualquer órgão do Estado deve ser considerada como um ato desse Estado perante o Direito Internacional, quer esse órgão exerça funções legislativas, executivas, judiciais ou quaisquer outras, qualquer seja sua posição hierárquica na organização estatal, e qualquer seja sua caracterização como um órgão do Governo central ou uma unidade territorial do Estado. 2. Um órgão inclui qualquer pessoa ou entidade que exerça este papel, de acordo com o direito interno do Estado (tradução livre).

³⁵ Ver James Crawford, “The International Law Commission’s Articles on State Responsibility”. Cambridge University Press, 2002, p. 98. *Apud* Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, “Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros”. Tese de doutorado. PUC-SP, 2004, p. 58.

³⁶ Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/104/8554.pdf>.