

# **REDE MERCOCIDADES: A LEGITIMIDADE DA AÇÃO INTERNACIONAL DE GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS PARA O FORTALECIMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL**

## **RED MERCOCIDADES: LA LEGITIMIDAD DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES BRASILEÑOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN MERCOSUR**

**Priscila Truviz Gambini\***

### **RESUMO**

A inserção internacional de governos subnacionais como participantes nas relações internacionais no âmbito do Mercosul é fator determinante para o fortalecimento do Direito da Integração, gerando perspectivas para a evolução da paradiplomacia no Brasil.

Com as redes de cidades, atores subnacionais – Estados e Municípios – no caso do Brasil, se organizam para atuar internacionalmente, articulando forças políticas mediadas pelos interesses locais econômicos e sociais, elaborando políticas públicas e programa de governos com interesses voltados para a inserção das cidades na economia global com metas regionais.

A Rede Mercocidades é uma entidade sem fins lucrativos, dotada de Estatuto Social próprio e formada pelas cidades dos países membros e associados do Mercosul. Com instituições permanentes, a Rede Mercocidades está organizada em Assembléia Geral, Conselho das Mercocidades, Comissão Diretiva, Secretaria Executiva, Secretaria Permanente e Unidades Temáticas.

Porém, a questão de maior impacto na presente análise reside no reconhecimento da legitimidade da atuação dos governos subnacionais nas relações internacionais, uma vez que a Constituição Federal do Brasil prevê que compete exclusivamente à União, manter relações internacionais com Estados estrangeiros bem como participar de Organizações Internacionais.

---

\* Advogada e Mestranda em Direito Internacional da Universidade Católica de Santos

O presente trabalho pretende demonstrar que com os novos modelos paradiplomáticos de inserção internacional, é possível a participação de atores subnacionais através dos flexíveis mecanismos de governança democrática, para a atuação de governos locais no âmbito da Rede Mercocidades, cujos acordos, protocolos e convênios são regidos por normas de Direito Internacional Público.

Identificar a legitimidade, delimitar competências e definir a estrutura das ações dos governos locais brasileiros são as propostas de estudo para demonstrar que o Direito da Integração alcança de forma mais direta a população local, favorecendo a construção de uma democracia participativa, prestigiando a autonomia federativa na execução de uma “política externa de cidades”.

**PALAVRAS-CHAVE:** MERCOSUL – DIREITO DA INTEGRAÇÃO – REDE MERCOCIDADES - PARADIPLOMACIA

#### **RESUMEN**

La inserción internacional de gobiernos subnacionales como participantes en las relaciones internacionales en el ámbito del Mercosur es factor determinante para el fortalecimiento de la integración, generando perspectivas para la evolución de la paradiplomacia en Brasil.

Con las red de ciudades, actores subnacionales como Estados y Municipio, en caso del Brasil, organizanse para actuar internacionalmente, articulando fuerzas políticas mediadas por los intereses económicos y sociales locales, elaborando políticas publicas e programas de gobierno con intereses dispuestos para la inserción en la economía global, con metas regionales.

La Red Mercociudades es una entidad sin fines lucrativos, con Estatuto Social propio, constituida por las ciudades de los países miembros e asociados del MERCOSUR. Con instituciones permanentes, la Red esta organizada por una Asamblea General, Consejo Permanente de las Mercociudades, Comisión Directiva, Secretaria Permanente u Unidades Temáticas.

El tema de mayor impacto se concentra en el análisis de la legitimidad de actuación de los gobiernos brasileños en las relaciones internacionales, una vez que la Constitución Federal del Brasil establece que es competencia exclusiva de la Unión mantener

relaciones internacionales con Estados extranjeros así como participar de las Organizaciones Internacionales.

El presente trabajo pretende demostrar que con los nuevos modelos paradiplomáticos de inserción internacional, es posible la participación de los actores subnacionales a través de los flexibles mecanismos de la governança democrática, para la actuación de los gobiernos locales en el ámbito de la Red Mercociudades, cuyos, acuerdos, protocolos y convenios son regidos por normas de Derecho Internacional Publico.

Identificar la legitimidad, delimitar competencias y definir da estructura de acciones de los gobiernos locales brasileños son las propuestas de estudio para corroborar que el Derecho de la Integración ahora alcanza más directamente a la población local en la ejecución de una nueva “política externa de ciudades”.

**PALABRAS-LLAVE:** MERCOSUR – DERECHO DE LA INTEGRACIÓN - RED MERCOCIUDADES - PARADIPLOMACIA

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Considerações atuais acerca das relações internacionais e o Direito da Integração. 2. Redes de Cidades: ações internacionais dos governos locais no âmbito da Rede Mercociudades. 2.1. A questão da legitimidade internacional na Rede Mercociudades 3. Considerações Finais. 4. Referências Bibliográficas

## **1. Introdução**

A República Federativa do Brasil é composta do governo federal – a União – com seus 27 Estados, o Distrito Federal e mais de 5.500 Municípios, estes considerados entidades com autonomia federativa dotados de poderes jurisdicionais a partir da Constituição Federal de 1988.

Em análise às relações intergovernamentais no Brasil, partimos do estudo das peculiaridades históricas do federalismo brasileiro para poder compreender sua atual dinâmica.

Suas origens remontam ao federalismo oligárquico que substituiu a monarquia constitucional em 1889, com a Proclamação da República. Nesta fase, o federalismo

brasileiro era conduzido por elites latifundiárias sustentadas pela exportação de produtos agrícolas, fortalecidas pela política de formação de alianças estratégicas entre os Estados mais poderosos, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Ao longo do século XX, as oscilações provocadas por regimes autoritários e centralizadores permitiram o exercício quase que pleno da esfera federal na condução da política nacional e das relações internacionais até o início do processo de redemocratização da década de 80, quando os Estados iniciaram a descentralização política e fiscal acompanhada pela tomada das receitas de impostos da União, intensificando, por via reflexa, a descentralização da estrutura administrativa e institucional.

Uma característica importante do federalismo brasileiro é que as jurisdições e a distribuição de recursos entre a União, os Estados e Municípios tendem a ser escrito em detalhes na Constituição. As regras operacionais e as regras das instituições políticas e administrativas que deveriam ser responsáveis por coordenar ou promover a cooperação intergovernamental são deixadas de maneira completamente informal. (COSTA, 1998).

Tal como ocorre nas relações federativas internas no Brasil, as relações federativas a nível internacional revelam a importância da inserção competitiva dos entes da federação – Estados e Municípios – para a promoção da integração regional, considerada pela Constituição Federal – artigo 4º, parágrafo único – princípio constitucional das relações internacionais brasileiras, e apesar da determinação que reserva à União a competência exclusiva de formular e implementar a política exterior brasileira<sup>1</sup> é crescente a prática da assinatura de atos, acordos e convênios internacionais pelos Estados e Municípios brasileiros com outros atores subnacionais estrangeiros.

Em parte, encontramos a justificativa dessa nova postura pelos efeitos que a globalização causa aos governos locais. Com o implemento de ações que possibilitam a inserção de governos locais como participantes das relações internacionais em que eles próprios podem formular suas políticas públicas com metas regionais, que também impulsionem o desenvolvimento local, a paradiplomacia tornou-se a forma mais adequada a ser aplicada para o fortalecimento do Direito da Integração, ainda que suas ações não estejam encaixadas nos moldes tradicionais da Diplomacia do Ministério das Relações Exteriores, pois a importância desse novo fenômeno das relações

---

<sup>1</sup> Constituição Federal, artigo 21, inciso I

internacionais levou à criação no governo de Luis Inácio Lula da Silva da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, e a Assessoria de Relações Federativas (ARF), criada em 1997 por determinação do Presidente Fernando Henrique Cardoso, junto ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), que passou a ser um apoio às ações do Poder Executivo nas demandas locais que visam ampliar o desenvolvimento e o bem-estar social de forma integrada ao cenário internacional.

Internacionalmente, denomina-se *paradiplomacia* a possibilidade de Estados-membros, províncias, regiões e cidades formular e executar uma política externa própria, com ou sem auxílio da União. A concretização dessa inserção internacional pelos meios paradiplomáticos, também pode ser definida, segundo Noé Cornago Prieto, como

*(...) o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, mediante o estabelecimento de contatos permanentes e “ad hoc”, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômico e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional (PIETRO apud RODRIGUES, 2004, p. 443).*

A paradiplomacia encontra suas raízes nos novos paradigmas de cooperação estabelecidos nas relações internacionais pelo fluxo da globalização e da evolução dos meios de comunicação, transportes e tecnologia, gerando contatos “em rede” a nível governamental, não ajudados pela atual estrutura administrativa direta e indireta, já que a mesma demonstra a incapacidade de controle e de gestão pela União de suas políticas públicas de alcance estaduais e municipais, tendo esta necessariamente que delegar o controle destas atribuições aos outros entes federados, e em alguns casos, às entidades não-governamentais, as quais representam a sociedade civil organizada que também podem exercer influências no processo de formulação de tratados e outros instrumentos de Direito Internacional.

A finalidade dos meios paradiplomáticos no âmbito do Mercosul é de fortalecer a integração regional, utilizando a estrutura institucional da Rede Mercocidades para permitir o acesso das cidades em ações que antes estavam restritas ao governo federal, aproximando a temática local da global (globolocalismo), promovendo vantagens multilaterais aos seus novos praticantes – as cidades – não mais as isolando do processo

de integração econômica que tem por objetivo maior a aproximação dos povos tão quanto dos governos.

No âmbito regional, o reconhecimento da paradiplomacia avançou pela instituição do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, por meio da decisão CMC/ DEC. Nº 41/04, representando o reconhecimento oficial das relações internacionais de seus entes federativos e descentralizados, propiciando a participação de forma integral no Mercosul.

Cabe ressaltar que a ação externa das unidades federadas não questiona ou visa substituir o papel dos Estados e suas competências institucionais como sujeitos de Direito Internacional Público nas relações internacionais com outros países e organizações internacionais, mas sim lançar a proposta da possibilidade da inserção das minorias territoriais em contatos globais, sem limites fronteiriços pela nova forma de expansão “em rede”, pontuando as dificuldades das regiões como metas a serem defendidas em processos de formulação de políticas internacionais de maior alcance, que indubitavelmente, geram reflexos ao desenvolvimento sustentável das cidades.

As relações internacionais federativas constituem atividade institucional recente na política brasileira e por esta razão, não existem competências definidas e muito menos o reconhecimento legal no ordenamento jurídico brasileiro para ações externas de Estados Federados e Municípios, sendo necessário que haja uma Emenda à Constituição para prover autorização expressa daqueles à celebração de instrumentos internacionais, como acordos, convênios, protocolos, sem excluir à representação política “exclusiva” da União nas relações internacionais.

## **2. Considerações atuais acerca das relações internacionais e o Direito da Integração**

Para concluir um tratado bilateral ou multilateral, a análise das relações internacionais se agrega ao conhecimento jurídico de Direito Internacional Público em razão da sua especificidade e desenvoltura em coordenar a sequência de acontecimentos históricos que direcionam a ação dos Estados em suas negociações. Em sua natureza, podemos definir as relações internacionais (RI) como

*(...) o conjunto de contatos que se estabelecem através das fronteiras nacionais entre grupos socialmente organizados. (SEITENFUS, 2004).*

A compreensão da conjuntura das relações internacionais é também importante para demonstrar que um processo de integração econômica regional não deriva apenas da vontade política momentânea de alguns governantes, mas da necessidade de afirmação de novas estratégias de Estado para o engajamento das populações aos acontecimentos globais.

Com o fim da Guerra Fria e o fenecimento do sistema soviético e do Terceiro Mundo, marcado pela queda do Muro de Berlim em 1989, o vetor central das relações internacionais organizado em dois blocos – o capitalista e o socialista – deslocou-se para o mercado, com suas leis e princípios, dando lugar a uma nova ordem mundial.

Não há mais outro assunto que tenha merecido maior atenção nos últimos vinte anos do que a formação de uma nova ordem mundial, marcada pela redução dos atributos de soberania dos Estados em prol do estabelecimento de comunicações em rede, propiciadas pelos fluxos da *globalização* que favoreceram o aumento da constituição de Organizações Internacionais assim como da cooperação internacional entre países através da integração econômica regional.

Para Ricardo Seitenfus<sup>2</sup>, a globalização encontra sua primeira aplicação na identificação da existência de uma demanda que não se restringe unicamente ao espaço territorial do Estados. Assim, quatro definições podem ser propostas:

*Em 1983, Theodore Levitt propôs a expressão para designar a convergência de todos os mercados. Globalização e tecnologia seriam os dois principais fatores que moldariam as relações internacionais. A gestão de Levitt aplicava-se à gestão das empresas transnacionais e concerneria exclusivamente às trocas internacionais.*

*Em 1990, Kenichi Ohmae estendeu a noção para o conjunto da cadeia de criação de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Em um primeiro momento, as empresas exportariam a partir de sua base nacional, depois estabeleceriam um sistema de venda e, posteriormente, de produção, no exterior.*

*A terceira definição da globalização decorreu da precedente, na medida em que as empresas transnacionais definiram segundo seus interesses as regras do jogo impostas anteriormente pelos Estados. Saímos do campo da gestão interna das empresas transnacionais e ingressamos na arquitetura do sistema internacional. Passamos da micro para a macroeconomia, das regras de boa gestão privada para a identificação de políticas econômicas e para a própria*

---

<sup>2</sup> In , Relações Internacionais. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 175/176.

*redefinição do papel das instituições nacionais. Esta noção evoca mais o processo atual do que um regime internacional que viria substituir o de Bretton Woods.*

*A quarta definição indicou a transformação da economia. Até então esta era internacional, pois sua evolução dependia da interação dos processos infra-Estados-nação. A atualidade assiste à emergência de uma economia globalizada na qual as economias nacionais seriam decompostas e depois rearticuladas no seio de um sistema internacional. Tal definição é mais geral e sistêmica e indica que os governos perderam qualquer capacidade para influenciar a evolução da economia nacional e que os territórios submetidos ao modelo apresentam grande interdependência.*

Se a globalização (*mundialização* para os franceses) for considerada como a integração através do conhecimento do espaço e do tempo pelo homem, podemos afirmar que ela se iniciou com as grandes descobertas marítimas, aperfeiçoando-se com o desenvolvimento do capitalismo financeiro como produto da Revolução Industrial, promovendo a aproximação em escala multidisciplinar de vários segmentos da sociedade, intensificando a interdependência das relações internacionais entre Estados.

No caso dos países do Cone Sul, esses elementos externos são relevantes na medida em que seus governos estão preocupados em responder aos novos desafios apresentados pela globalização, ao mesmo tempo em que buscam traçar estratégias comuns de atuação internacional através do bloco regional, pela redemocratização de seus Estados e da capacidade de consolidarem a integração a longo prazo.

### **3. Redes de Cidades: ações internacionais dos governos locais no âmbito da Rede Mercocidades**

City Networks, ou seja, Rede de Cidades é o termo utilizado para o compartilhamento de informações, técnicas, tecnologias, perícias e novas formas de administração urbana entre cidades que promovem a cooperação em rede mundial.

Na América Latina, administradores públicos percebendo a precariedade em lidar com problemas urbanos de natureza multidimensional, agregaram-se a idéia de participarem de instituições sem fins lucrativos que buscam promover além da cooperação internacional, o desenvolvimento local de forma sustentável.

A disposição de elementos mínimos, tais como a Internet, já são indícios de que existe a possibilidade de uma cidade estabelecer contatos em rede. As redes de cidades podem ser formadas a nível internacional, existindo informações de que atualmente há 15 redes de cidades em pleno funcionamento, tais como Sister Cities, European Sustainable Cities, Eurocities, International Network for Urban Development, World Association of Major Metropolises, World Federations of United Cities, International Union of Local Authorities, Organization of Islamic Capitals and Cities etc.

Regionalmente, são citadas a Rede Mercocidades, o Comitê de Regiões da União Européia, a Arab Towns Organizations, Municipal Development Programme for África, US Ásia Environment Programme, dentre outras.

A idéia da criação das redes de cidades está vinculada com a de “irmanamento de cidades”, o qual teve sua origem na Segunda Guerra Mundial, quando as cidades européias resolveram promover a integração entre si para evitar o renascimento do revanchismo que poderia causar novos conflitos. Em 1951, cinquenta prefeitos estavam convencidos de que a Europa não poderia superar suas dificuldades sem unificar forças e fundaram o Conselho de Municipalidades e Regiões Européias, surgindo assim o nome “irmanamento”<sup>3</sup> como uma forma mais avançada de cooperação. Na mesma direção, as Nações Unidas<sup>4</sup> procura fortalecer as habilidades dos países, regiões e cidades para que possam participar de uma cooperação internacional, inclusive, com a ajuda de algumas agências da ONU que disponibilizam apoio à formação de redes de cidades.

As redes de cidades podem se dar a nível global ou regional, porém sempre no contexto de cooperação. Caracterizam-se, sobretudo, por apresentar em sua constituição, além do elemento “cooperação”, outro denominado “externalidade”, por sugerir a influência do global na formulação das diretrizes políticas regionais e locais.

Cada cidade deve estar receptiva para o trabalho em rede e isto requer criar estruturas institucionais que garantam a governabilidade dos gestores públicos, permitindo que as ações políticas sejam contínuas, independente do processo eleitoral. O comportamento da figura dos Administradores Públicos, no caso – prefeitos – é outra faceta importante, na medida em que estes devem se despojar de preconceitos

---

<sup>3</sup> Disponível na Internet no site [www.sister-cities.org](http://www.sister-cities.org)

<sup>4</sup> Disponível na Internet no site [www.onu.org](http://www.onu.org)

ultrapassados e abrir novos caminhos para as idéias globais, participando de foros internacionais, desenvolvendo o intercâmbio de experiências.

A Rede Mercocidades é uma entidade sem fins lucrativos do Mercosul, dotada de Estatuto próprio e instituições permanentes (Assembléia Geral, Conselho Mercocidades, Comissão Diretiva, Secretaria Executiva, Secretaria Permanente, Unidades Temáticas), instituída pela Ata de Fundação das Mercocidades, a Declaração de Assunção, Paraguai, em 1995, contando com quase 11 anos de atuação.

A Rede Mercocidades proporciona uma relação privilegiada entre as cidades que cooperam e interagem na mesma área social e que buscam benefícios comuns, sempre visando desenvolver suas economias urbanas. O aspecto local e urbano se sobrepõe ao global, superando o modelo gravitacional de economia, pois a *externalidade* passa a valorizar a dinâmica local, protegendo-a da competição desigual com demais atores.

Em sua formação, as cidades constituem espaços de integração humana de importância crescente e suas organizações administrativas representam entidades ativas de participação política. Esta participação municipal ocupa um papel essencial no processo de integração regional, e a Rede Mercocidades, palco de atuação desses entes federados, se propõe a favorecer sua participação na estrutura do Mercosul, dando impulso a criação de unidades temáticas<sup>5</sup> que desenvolvam ações e programas de interesse intermunicipal adequados ao processo de integração.

Criando mecanismos de comunicação entre as cidades, facilita-se o intercâmbio de experiências, informações e técnicas que promovem a evolução cultural e tecnológica. A criação de convênios e serviços potencializa ações vinculadas ao crescimento urbano, ao turismo, à cultura, e também à proteção do patrimônio cultural e histórico das cidades mercosulinas, com a adoção de medidas comuns à sua preservação.

A Rede Mercocidades apresenta também finalidades políticas que almejam identificar as causas das desigualdades sociais, difundindo a democracia participativa. Podem se associar todas as cidades dos países membros do Mercosul e seus associados,

---

<sup>5</sup> Rede Mercocidades possui 14 Unidades Temáticas (UTs): financiamento e gestão; ciência e tecnologia; cooperação internacional; cultura; desenvolvimento econômico local; desenvolvimento social; desenvolvimento urbano; educação; gênero e município; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; planejamento estratégico; turismo; juventude; segurança à cidadania.

com o compromisso de respeito à *cláusula democrática* indispensável para o desenvolvimento do Mercosul,

O patrimônio da entidade é constituído pelas contribuições – cotas anuais – das municipalidades associadas e a renda proveniente de outras entidades interessadas no seu desenvolvimento. A administração dos recursos da Rede é de competência da Secretaria Executiva, que segue seguir critérios de austeridade, transparência e concordância com os fins fundacionais. A contribuição paga é proporcional ao tamanho das cidades, padrão este definido pelo número de seus habitantes, assim distribuídos:

- Cidades com menos de 250.000 habitantes: U\$S 100
- Cidades de 250.000 a 499.999 habitantes: U\$S 500
- Cidades com mais de 500.000 habitantes: U\$S 1.000

As cidades associadas tem direito à ingressar à Assembléia Geral de Sócios, de votar e serem votadas e de participar da instâncias institucionais da Rede. Em contrapartida, se submetem a cumprir das disposições do Estatuto, velar pela observância dos princípios e objetivos da Rede, de participar dos eventos da Rede, sendo que no caso de descumprimento, há previsão de aplicação de sanções definidas pelo regulamento das Mercocidades.

Não obstante ao avanço da criação da Rede Mercocidades em 1995, no que se refere à participação de unidades subnacionais na integração regional havia também a necessidade de criar mecanismos para sua representação na estrutura jurídica e institucional do bloco. Com isso, em 2000, foi criada a REUNIÃO ESPECIALIZADA DE MUNICÍPIOS E INTENDÊNCIAS (**REMI**), um órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum (Resolução 90/00 do GMC; Decisão 59/00 do CMC) incorporando os governos municipais na estrutura institucional do Mercosul.

A participação dos estados federados, das províncias, departamentos e regiões foi igualmente garantida pela instituição do **FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL**, pela Decisão 41/04 do CMC, na Cúpula de Ouro Preto, em Belo Horizonte, aos 16/12/2004.

O Foro Consultivo sucedeu à REMI e dentre suas atribuições existe a possibilidade de formulas medidas destinadas à coordenação política, bem como formular **recomendações** por intermédio do GMC, estas de caráter não-vinculativo, que no entanto tem sua importância por representar o consenso dos governos locais e com isso, podem exercer certa pressão política e influenciar o resultado de negociações de instâncias decisórias do Mercosul.

O objetivo do Foro Consultivo é estimular o diálogo e a cooperação, contribuindo para o fortalecimento e a consolidação do Mercosul, considerando a evolução de suas instituições, criando canais efetivos de expressão às minorias territoriais para a consolidação da integração regional.

### **3.1. A questão da legitimidade internacional na Rede Mercocidades**

A passagem de conceitos criados para compreender fenômenos da política nacional para o plano internacional, quase nunca é tarefa simples, e este é o caso da noção de legitimidade.

A noção sociológica de legitimidade encontra seu estatuto moderno na obra de Weber, buscando compreender o cotidiano político dentro das comunidades nacionais.

Para entender as razões pelas quais a adesão ao regime e ao sistema legal se apóiam no reconhecimento da legitimidade, há de se levar em consideração a existência de valores de determinando tempo e a convicção seguida por todos do que seja correto e próprio para o consenso coletivo.

Nesse sentido, ensina Gelson Fonseca Júnior:

*As concepções subjetivistas da legitimidade não foram construídas a partir do nada. Na verdade, tornando-as em suas expressões mais simples, elas demonstram que a legitimidade é também uma expressão das **escolhas políticas** e, por isso, transformam-se correntemente em padrão de avaliação de normas e condutas políticas. O legítimo e o ilegítimo são formas de adjetivar no debate político expressões que servem ao combate ideológico. (...) o argumento pela lei nova ou pelo regime novo tende a passar pelo crivo da legitimidade, no sentido de que quem propõe o novo deve justificá-lo também*

*pela perda de confiança na norma vigente, ou porque é desrespeitada, gerando instabilidade para a ordem jurídica ou porque não traduz os valores do tempo.*

O autor nos remete à idéia<sup>6</sup> de que é, na verdade, a distância entre a lei e a legitimidade que abre as possibilidades do novo, sendo que a primeira referência de legitimidade do sistema internacional é dos seus próprios atores, posto que a passagem do reconhecimento para o jogo internacional admite vários caminhos pelo fato de não existir uma instância regular e permanente com autoridade para dizer quando há de fato uma controvérsia ou quando se trata de uma nova tendência política para a construção da legitimidade internacional.

Entre juristas de cada Estado-Parte do Mercosul há divergências acerca da *constitucionalidade da atuação internacional das cidades*, não existindo posição unânime. Mecanismos mais flexíveis de governança global permitem a idéia da existência de uma *paradiplomacia*, bem como da *diplomacia federativa* e da *política externa de cidades* todos apoiados na afirmativa de que as cidades possuem autonomia federativa e é somente incentivando o despertar para uma democracia participativa que os objetivos da integração poderão alcançar, de fato, os povos do Mercosul.

A Constituição Argentina, após a reforma de 1994, de acordo com seu artigo 124, declara:

*As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins, e poderão também celebrar convênios internacionais, contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou ao crédito público da nação, com o conhecimento do Congresso Nacional (apud PRAZERES, 2004, 290).<sup>7</sup>*

A Constituição Paraguaia de 1992, no artigo 238, estabelece que a gestão das relações exteriores compete à Presidência da República e, no caso do Uruguai, pela Constituição de 1967, o Presidente da República é quem possui a legitimidade para a representação do Estado no interior e no exterior.

A Constituição Federal Brasileira, trata a questão da seguinte forma:

---

<sup>6</sup> “ *The fundamental problem of politics is the justification of power. It must be justified by reference to some source outside or beyond itself, and thus be transformed into authority* (WIGHT apud FONSECA, 1998).

<sup>7</sup> Disponível em [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

*Art. 21. Compete à União:*

*I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais.*

*Art. 84. 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.*

Dentre o entendimento dos doutrinadores constitucionalistas brasileiros, destacam-se algumas posições nas questões atinentes à autonomia e soberania:

*(...) no plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu aspecto unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza de personalidade jurídica em termos de direito internacional. Por isso, é ele e tão somente ele que mantém relações com outros Estados, com organizações internacionais, enfim, com as outras pessoas jurídicas reconhecidas como tais pelo Direito Internacional Público (FERREIRA FILHO, apud PRAZERES, 2004, p. 296).*

*Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Internacional Público. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a quem cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno (SILVA, 1999).*

O Itamaraty segue o entendimento da doutrina supra citada, e quando solicitado, emite seus pareceres no sentido de reiterar a impossibilidade da atuação internacional dos governos locais, ainda que já tenha reconhecido a atividade denominada por “Diplomacia Federativa”. Assim, cabe ao Foro Consultivo uma atuação eficaz para promover a padronização das Constituições Federais dos países membros do Mercosul, adequando-as para que não apenas a União, mas demais entidades federativas tenham a legitimidade garantida de forma expressa pela lei constitucional, viabilizando a

praticidade das relações no âmbito da Rede Mercocidades que ajuda a promover a convergência estrutural e o fortalecimento do processo de integração no Cone Sul.

#### **4. Considerações Finais**

Considerando que o Direito da Integração estabelece metas multisetoriais para o implemento do Mercado Comum, acreditamos que a Rede Mercocidades é o caminho mais próximo para a participação da população de uma forma mais direta, realizando de forma efetiva a democracia participativa que é sugerida pelos mecanismos de Governança Federal.

Se considerarmos os entraves legais e ignorarmos a riqueza da atuação das cidades no cenário internacional não chegaremos ao ideal mais ambicioso do processo integracionista, que é a formação do mercado comum com a participação dos povos latino-americanos.

Quando a questão da legitimidade é levada em pauta, precisamos compreender que o respeito às normas constitucionais não impedem a movimentação de outros atores subnacionais, os quais já possuem a estrutura para colaborar na consolidação do bloco, atuando em rede.

A saída para resolver essa questão seria de fato mudanças constitucionais nas Cartas magnas dos países membros e associados do Mercosul, o que pode ser proposto em termos de recomendações pelo Foro Consulto, a instância de representação da Rede Mercocidades.

A nível regional, a Rede Mercocidades possui alta representatividade e sua estrutura funcional é adequada às atuais funções desempenhadas, sendo que as Unidades Temáticas revelam o grande espaço aberto às discussões em temas próprios de cada região.

Mais do que resultados imediatos, a Rede Mercocidades busca construir a unificação do ideal da integração no Cone Sul, permitindo associações entre cidades que por vezes estão afastadas por simples burocracia, o que impede além do avanço do bloco, o próprio desenvolvimento local.

Com este trabalho, fica a proposta de receber a discussão sobre a Rede Mercocidades de forma que suas ações sejam aceitas e que as questões sobre a legitimidade da ação internacional dos governos locais seja construída junto com as necessidades do processo de integração.

### **Referências bibliográficas**

**ALMEIDA**, Elizabeth Accioly P. de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2001.

**BARRETO**, Maria Inês; **MARIANO**, Marcelo P. *Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul*. VIGEVANI, Tullo (org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

**BRIGAGÃO**, Clovis. *Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios*. Rio de Janeiro. Gramma: 2005.

**BROWNLIE**, Ian. *Principles of Public International Law*. 4 th edition, Oxford University Press, 1990.

**DIEZ DE VELASCO**, Manuel. *Organizaciones Internacionales*. Madri: Tecnos, 2003.

**FONSECA JR.**, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e Ética entre as nações*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

**FRONZAGLIA**, Maurício Loboda. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Campinas, UNICAMP, 2005. (Dissertação de Mestrado)

**IANNI**, Octavio. *A Sociedade Global*. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

**MEEKISON**, Peter J. *Relações Intergovernamentais em Países Federais: uma série de ensaios sobre a prática de Governança Federal*. Fórum das Federações: Rede Internacional sobre Federalismo, 2005.

**MELLO**, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1994.

**NETO**, José Cretella. *Coletânea de tratados e normas internacionais*, v1. Organizador– Rio de Janeiro: Forense, 2006.

**PRAZERES**, Tatiana Lacerda. *Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional*. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

**RODRIGUES**, Gilberto Marcos Antônio. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e municípios brasileiros*. São Paulo, PUC-SP, 2004 (Tese de Doutorado)

**ROSENAU**, James N. *Governance and Democracy in a Globalizing World*. ARCHIBUGI, Daniele *et al.* *Re-imagining Political Community*. Cambridge, Polity Press, 1998.

**SEINTEFUS**, Ricardo. *Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora Manole, 2004.

**SILVA**, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16 ed, São Paulo: Malheiros, 1999.

**SILVA**, José Affonso. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Ed. Malheiros, 1999.

**STUART**, Ana Maria. *Regionalismo e Democracia: o Papel do Comitê de Regiões*. Tese de Doutorado apresentada ao departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 2002.

**VENTURA**, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003.

#### **Links :**

Site oficial do Mercosul  
[www.mercosul.int](http://www.mercosul.int)

Site oficial da Rede Mercocidades

[www.mercocidades.org](http://www.mercocidades.org)

Divisão de Comércio Internacional e Integração

[www.eclac.org/comercio/](http://www.eclac.org/comercio/)

A Sociedade Civil no Mercosul – Guia de Atores

[www.encontromercosul.com.br/downloads/guiadeatores.mercosursocialsolidario](http://www.encontromercosul.com.br/downloads/guiadeatores.mercosursocialsolidario)

### **Redes de Cidades**

[www.sister-cities.org](http://www.sister-cities.org)

[www.iula.org](http://www.iula.org)

[www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)

[www.sustainable-cities.org](http://www.sustainable-cities.org)

[www.onu.org](http://www.onu.org)