

# CIDADES COMO ATORES INTERNACIONAIS E A SOBERANIA BRASILEIRA

Júlio Antônio Moreira Gomes Filho<sup>1</sup>

Leonardo Mèrcher<sup>2</sup>

**RESUMO:** Desde o fim da guerra fria, novos atores internacionais têm surgido no cenário político e econômico das relações internacionais. No caso dos atores subnacionais, as grandes cidades do mundo se destacam devido a sua capacidade de atrair investimentos estrangeiros. No Brasil, muito tem sido analisado sobre a capacidade econômica de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, entre outras grandes cidades. Apesar da enorme capacidade das grandes cidades brasileiras em serem centros globais de investimento, de ciência e de cultura, não existe permissivos legais para darem liberdade de negociação desses atores subnacionais no cenário internacional. Esse trabalho tem como objetivos analisar o fenômeno da globalização e o surgimento de novos atores nas relações internacionais, o impacto das cidades como atores internacionais.

**Palavras-chaves:** Atores subnacionais, Estados, Globalização.

**ABSTRACT:** Since the end of the Cold War, new international actors have emerged in the political and economic scenery of international relations. In the case of subnational actors, the big cities of the world stand out due to their ability to attract foreign investment. In Brazil, much has been analyzed about the economic capacity of cities such as São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, among other major cities. Despite the enormous capacity of big Brazilian cities to be global centers of investment, science and culture, there is no legal permissive to give freedom of negotiation to these subnational actors in the international scenario. This work aims to analyze the phenomenon of globalization and the arising of new actors and the impact of cities as international actors in international relations.

**Keywords:** Subnational actors, States, Globalization.

---

<sup>1</sup> Aluno de graduação do curso de Relações Internacionais da UNINTER

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política (UFPR, 2016) com Bacharelado (2006) e Especialização (2009) em Relações Internacionais Contemporâneas pela PUC-Rio. Também possui Licenciatura (CEUCLAR, 2014) e Bacharelado (EMBAP, 2015) em Belas Artes e Licenciatura em Biologia (CEUCLAR, 2016), além de Especialização em Comunicação, Cultura e Arte (2011) e em História Social da Arte (2011) pela PUC-PR. Voluntário do Centro de Informações das Nações Unidas, pertencente ao Secretariado Geral da ONU (2004-05) no Palácio Itamaraty. Analista Internacional no Consulado Geral dos EUA, Rio de Janeiro (2005-2007). Professor Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI/UFPR, 2011-presente) e fundador do periódico científico Conjuntura Global (UFPR, 2012) no qual foi Editor Executivo (2012-2015). Professor Universitário em Artes e Relações Internacionais desde 2009, integrando o corpo docente UNINTER em 2013. Atualmente é professor vinculado aos cursos superiores de Ciência Política, Relações Internacionais, Artes Visuais, Comércio Exterior, Gestão Pública e Secretariado Executivo Trilíngue.

## INTRODUÇÃO

Desde o fim da guerra fria, novos atores internacionais têm surgido no cenário político e econômico das relações internacionais. Onde antes havia apenas a prevalência da vontade dos Estados, começam a despontar sujeitos que antes não recebiam nenhuma consideração. Atores como as empresas transnacionais, organizações não-governamentais e até mesmo entes subnacionais, entre outros, estão sendo relevantes na construção da política e da economia no mundo.

No caso dos atores subnacionais, as grandes cidades do mundo se destacam devido a sua capacidade de atrair investimentos estrangeiros, sua notoriedade em juntar no mesmo espaço uma grande quantidade de indivíduos de múltiplas nacionalidades e culturas. Com isso, muitas cidades pelo mundo têm chegado a acordos econômico, científico e cultural com outras cidades e Estados sem a necessidade de chancela de seu Estado.

No Brasil, muito tem sido analisado sobre a capacidade econômica de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, entre outras grandes cidades. O Brasil como uma das maiores economias do mundo possui várias cidades que têm uma gama de características que permitem que essas cidades sejam consideradas como cidades globais e atraentes para o investimento de capitais.

Apesar da enorme capacidade das grandes cidades brasileiras em serem centros globais de investimento, de ciência e de cultura, não existe permissivos legais para darem liberdade de negociação desses atores subnacionais no cenário internacional. De tal forma que para a realização de acordos entre uma cidade brasileira e um outro ente estrangeiro, como uma outra cidade global ou um Estado, é juridicamente necessária a intervenção do Estado brasileiro nessas negociações.

Com o aumento dos investimentos internacionais feitos através de acordos com a participação dos novos atores, incluindo principalmente os de caráter subnacional é possível observar que o mercado brasileiro perde inúmeras oportunidades de negócios

devido à falta de liberdade jurídica e política de seus atores subnacionais em realizar acordos econômicos e científicos.

Esse trabalho tem como objetivos analisar o fenômeno da globalização e o surgimento de novos atores nas relações internacionais, o impacto das cidades como atores internacionais, como as cidades brasileiras atuam internacionalmente e como é a questão da soberania do Estado brasileiro em relação a atuação das cidades brasileiras no cenário internacional.

## **1 Conceito de atores subnacionais**

Após a queda da União Soviética e a intensificação da globalização, surge um fenômeno interessante chamado de regionalismo. A dinamização da economia permitiu que espaços geográficos menores conseguissem maior destaque no cenário econômico global. A partir disso, o poder concentrado no Estado nacional não consegue corresponder às necessidades advindas dessa mudança, mostrando que uma nova forma de inserção desses espaços era necessária para a manutenção do crescimento.

“A multidimensionalidade e a pluralização das relações internacionais mostram que existe um espaço no mundo para novos atores intervenientes e fomentadores de interesses em nível nacional e internacional. Refiro-me aqui aos entes subnacionais, estados, às províncias, aos municípios e governos locais como um todo. Mas a complexidade e abrangência imprimem uma variável fundamental para compreender as transformações da realidade contemporânea. Quando se destaca este cenário, o importante é observar a agregação, a multicausalidade, os processos contraditórios da globalização, novos eventos geopolíticos, históricos, geográficos e multiculturais. Pensar globalmente agir localmente, novos questionamentos passam a se inserir nas agendas internas, em específico dos governos locais, a fluidez das fronteiras e as possibilidades de desenvolvimento local para além do território nacional se apresentam como uma possibilidade mais que viável, possível.” (ALMEIDA, 2013, p. 27)

Tais espaços correspondem em sua maioria como parte de algum Estado, como uma cidade, um estado federativo, uma província ou uma região. Todavia, na maioria dos Estados essas entidades fracionárias não possuem nem soberania nem

capacidade internacional para realizarem acordos econômicos ou de cooperação. De forma que a representação no cenário internacional dependia do Estado centralizador de decisões externas.

“Precisamente por governar um território que contém uma população – atributos clássicos de estatalidade -, os governos subnacionais apresentam semelhanças importantes, tanto em sua estrutura interna como em seu relacionamento externo com os governos centrais. Também apresentam diferenças significativas: no que diz respeito a suas relações internacionais, está claro que governos subnacionais não podem ter uma política externa no sentido de alta política, mas isso não lhes impede, em maior ou menor grau, segundo o sistema político de que fazem parte, de ter uma ação externa, mais ou menos articulada, que, em certas ocasiões, entra no terreno do que normalmente se entende por política externa.”(SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 5)

Apesar de não serem capazes de realizar acordos, esses entes atuam no cenário internacional, de forma que são considerados atores internacionais. Devido ao seu caráter de dependência para com o Estado, a nomenclatura dada é de atores subnacionais, pois representam uma porção geográfica menor de um Estado.

## **2 Surgimento das relações entre atores subnacionais**

A importância dos atores subnacionais não começa apenas no final do século XX. No passado houve muitas cidades e regiões que tiveram importância no cenário político internacional tanto na Antiguidade quanto na Idade Média. O que vemos com a expansão da globalização é o retorno da importância desses atores em um cenário onde o poder é centralizado na figura do Estado e, portanto, responsável por se relacionar com os outros entes internacionais.

“Na verdade, não há novidade alguma nisso: desde Tucídides sabemos que as cidades desempenham um papel internacional relevante. Foi assim na Idade Média, às vezes por longo tempo, como no caso das cidades comerciantes, o mesmo vale para os casos de Hamburgo ou mesmo de Veneza, no Renascimento e depois. O Estado nacional, em seu modelo westphaliano, absorveu o monopólio legal e real da política externa.”(VIGEVANI, 2006, p. 129)

Durante o avanço da globalização pelo mundo os países tiveram uma mudança no fluxo de informações e relações que eram realizadas. As barreiras de tempo e

espaço foram relativizadas por meio da tecnologia, permitindo que áreas antes desconexas com o mundo pudessem ser inseridas no mercado.

“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.”(FONSECA, 2011, p. 3)

Por meio da necessidade de se acelerar os processos de comunicação e troca de informações, os Estados passaram a ser vistos como entes muito burocráticos e lentos na tomada de decisões. Com isso, surge a necessidade de que as regiões menores do Estado diminuíssem os intermediários nas negociações, afastando a participação dos governos nacionais e permitindo que os atores subnacionais emergissem.

“A nova agenda internacional – ampliada tanto em número de temas como em número de atores – tornou mais complexa a diferenciação entre política interna e externa, além de aumentar a necessidade de resoluções rápidas para entraves internacionais. Por tais motivos, os entes federados passaram crescentemente ter maior autonomia de ação em relação à União...”.(PAIVA; MARINA, 2010, p. 91)

A velocidade das trocas no mundo atual impele os atores subnacionais a se relacionarem entre si com o objetivo de alcançarem resultados mais rapidamente. Cidades, estados federativos e províncias têm mantido relações comerciais com outros Estados e atores com a finalidade de expandir a comercialização de seus produtos e da propagação de sua cultura.

“Em outras palavras, a interdependência que afeta o sistema internacional, que ganhou *status* de grande debate teórico a partir da década de 1970, particularmente com a publicação do livro de Keohane e Nye em 1997, acabou fortalecendo o papel de outros sujeitos do direito internacional público, além dos Estados nacionais. A interdependência é por isso referência teórica que surge reiteradamente no debate. Se isso é válido para os estados subnacionais, cabe lembrar que também vale para organizações internacionais, para estruturas supranacionais ou mesmo para entidades privadas.”(VIGEVANI, 2006, p. 132)

A partir de todo esse avanço, a academia logo começou a entender por meio da teoria da interdependência que as relações internacionais não são necessariamente

pautadas nos assuntos estabelecidos pelos Estados nacionais. Esse entendimento influenciou os estudos da área ao ponto de abrir os horizontes de estudos e na forma de enxergar a influência de atores subnacionais.

Também é visível essa mudança na prática da política internacional na forma como houve uma mudança de pensamento da ação internacional brasileira na década de 1990. Com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Itamaraty passou por algumas reformas, permitindo a criação de novos canais diplomáticos. Além disso, a década é marcada por uma maior influência do presidente na política externa, aproximando o governo ao Ministério das Relações Exteriores.

“A redemocratização do Brasil nos anos 1980, a consequente reorganização da sociedade civil e inserção internacional do país a partir dos anos 1990 exigiram um repensar no modus operandi do Itamaraty. Questões relativas aos processos de integração e à constituição do Mercosul, à postura do país em relação a questões que são, ao mesmo tempo, nacionais e globais (desenvolvimento econômico, meio ambiente, alimentos transgênicos, conflitos, etc.) e a intenção brasileira de participar mais ativamente das Organizações e Fóruns Mundiais, têm ocasionado mudanças importantes no interior do Ministério. Essas mudanças são perceptíveis à medida em que se observa uma comunicação maior entre o MRE e outros Ministérios, porém são mais visíveis quando avaliamos os debates do Itamaraty com vários setores da sociedade civil (empresários, sindicatos, associações de classe, organizações não-governamentais).” (BARNABÉ, 2010, p. 39)

O impacto da mudança em relação aos entes subnacionais nas relações internacionais, então, fica ainda mais claro ao observar como influenciou até mesmo na forma como o Ministério das Relações Exteriores passou a se comportar. Não há dúvidas de que a importância de tais atores não poderia mais ser negligenciada pelo Estado.

### **3 Grandes cidades como atores subnacionais**

Com o avanço das técnicas de transmissão de informação as sub-regiões tornaram-se importantes para o cenário econômico internacional. As grandes cidades do mundo obtiveram um grande aumento de influência ao concentrar poder e riqueza e em um espaço geográfico mais condensado.

“São centros de poder político, tanto nacional como internacional, e de organização governamental; centros de comércio nacional e internacional, agindo como entrepostos para seus países e às vezes para países vizinhos; ainda, centros bancários, de seguros e serviços financeiros em geral; centros de atividade profissional avançada, na medicina, no direito, em estudo avançado, e de aplicação de conhecimento científico na tecnologia; centros de acúmulo de informação e difusão através da mídia de massa; centros de consumo, sejam de artigos de luxo a uma minoria de produtos de produção em massa; centros de artes, cultura, entretenimento e de atividades auxiliares relacionadas.” (HALL, 2008, p. 1)

A importância econômica de grandes cidades pode ser observada ao comparar o impacto de seus Produtos Internos Brutos (PIB) têm no PIB do país. A título de exemplificação a cidade de São Paulo possui um PIB no valor de aproximadamente R\$ 628 bilhões e representa 10,87% do PIB brasileiro.<sup>3</sup>

Tais valores representam a magnitude de uma cidade grande possui para o comércio internacional, permitindo que essa cidade seja um centro global. De forma que seu PIB supere o de alguns países pelo mundo. Mostrando o valor desses atores subnacionais para o desenvolvimento de áreas menores e a capacidade econômica deles em impulsionar e manter um fluxo de capitais e investimentos.

“Em virtude da relevância que as unidades subnacionais estão adquirindo no tocante à presença internacional, no caso brasileiro podemos preliminarmente afirmar que elas podem ser vistas como novos atores. Ainda que não tenham autonomia para negociar, assinar acordos ou se fazer representar, tais funções se mantêm como atributos específicos do Estado nacional. Assim, estados e municípios permanecem não sendo sujeitos do direito internacional público. Apesar disso, de facto, não de jure, participam de modalidades de cooperação internacional, estabelecem ou buscam acordos de cunho econômico e cultural, de modo formal ou informal.”(VIGEVANI, 2006, p. 130)

Entretanto a grande quantidade de poder econômico desses entes não permite que eles sejam plenamente capazes de manter relações com outras entidades internacionais sem que haja a intervenção do Estado nacional soberano naquela região. Porém a falta de liberdade não diminui sua importância.

---

<sup>3</sup> [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default\\_xls.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default_xls.shtm) acesso em 09/04/2018.

#### 4 Constituição brasileira sobre a atuação de cidades no cenário internacional

Visto toda a importância que os atores subnacionais possuem no comércio internacional e no avanço das relações internacionais, deve-se analisar como o Estado brasileiro entende a ação de tais atores. A Constituição da República Federativa do Brasil é o documento máximo o direito interno e é quem limita e organiza o Estado. Conforme o artigo 52, inciso V da Constituição Federal consta que: “Compete privativamente ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”<sup>4</sup>. Mostrando que qualquer acordo que for assinado entre um ente subnacional e ator estrangeiro, cujo teor seja financeiro, deva passar pela aprovação do Senado Federal que é parte do poder Legislativo da União.

Além disso, em seu artigo 22, inciso VIII consta que: “Compete privativamente à União legislar sobre comércio exterior e interestadual”.<sup>5</sup>Tal artigo mostra a centralização das relações exteriores em poder da União, não permitindo que qualquer outro ente tenha liberdades no cenário internacional.

“É copioso o acervo de precedentes do STF julgando inconstitucionais diplomas normativos de Estados-membros, por invadirem competência legislativa da União.

O parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo.

Trata-se de mera faculdade aberta ao legislador complementar federal. Se for utilizada, a lei complementar não poderá transferir a regulação integral de toda uma matéria de competência privativa da União, já que a delegação haverá de referir-se a questões específicas.” (BRANCO; MENDES, 2017, p. 874-875)

Pode-se perceber então que existe um entrave constitucional para a participação dos atores subnacionais brasileiros nas relações internacionais sem a intervenção do Estado. Pois todos os acordos assinados por entes subnacionais devem ser analisados e aprovados pelo Senado Federal, mantendo nele a concentração da tomada de

---

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição (1988).



decisão, já que sua denegatória impede a conclusão e execução desses acordos. Essas barreiras legais dificultam a entrada de capitais e a assinatura de acordos internacionais entre os atores subnacionais e seus parceiros estrangeiros.

## **5 Atores subnacionais e o direito internacional**

Apesar de toda a importância econômica, política e cultural que um ente subnacional possui no cenário internacional, não possui a característica de sujeito de direito internacional. Para o direito internacional público, os entes subnacionais não se enquadram como sujeitos de direito por não possuírem certas capacidades plenas, como a possibilidade de assinar tratados.

“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.” (FONSECA, 2011, p. 14)

Como mostrado anteriormente, muitas cidades globais possuem um PIB maior do que o de alguns países. Tal poderio econômico poderia ser incrementado caso houvesse um reconhecimento pelo direito internacional da capacidade de assinar tratados. Seria necessário um reconhecimento por parte da doutrina e dos países através de tratados internacionais sobre o assunto de que com o peso político e econômico que tais atores possuem e sua relevância no cenário internacional sejam reconhecidas as capacidades necessárias para a caracterização de um sujeito de direito internacional.

Em grande parte da doutrina sobre o assunto e também em tratados internacionais que regulam o direito internacional público, os entes subnacionais são mencionados como simples atores nas relações internacionais. Esse menosprezo por

esse tipo de ente mostra que o direito não tem acompanhado o desenvolvimento da realidade social. Havendo uma maior abertura ao entendimento de que tais atores também deveriam ser sujeitos de direito internacional, é provável que o fluxo do comércio, da cooperação técnica e do intercâmbio cultural se tornasse muito maior.

## **6 Considerações Finais**

É possível chegar ao entendimento de que a globalização diminuiu as barreiras para o comércio entre regiões e locais. Com isso surge a possibilidade de entes subnacionais receberem reconhecimento e autonomia para celebrar acordos e tratados internacionais, facilitando ainda mais o comércio. Entretanto, os entraves jurídicos não permitem que isso seja concretizado, devido a necessidade de se resguardar a soberania dos Estados nacionais.

No caso brasileiro, é possível a assinatura de acordos financeiros pelos entes subnacionais, todavia deve ser passado pela aprovação do poder legislativo da União, diminuindo a liberdade de ação de tais atores.

Sendo assim, é necessária uma reavaliação do Estado nacional de sua centralidade nas relações internacionais, pois a realidade dos fatos apresentados demonstra que o Estado não perderia sua capacidade de decisão internacional caso houvesse uma maior liberdade para os atores subnacionais. De fato, a expansão da ação internacional por parte destes entes traria melhorias econômicas, técnicas e culturais para seus respectivos países.

Apesar disso, ainda é notável como o direito internacional e o Estado nacional entendem que a centralidade e a soberania do ente estatal não podem ser questionadas. Mostrando que ainda há muito espaço para o debate sobre o assunto em questão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jordênia Adelaide de. Subnational actors and their agendas in international relations: the raising of external resources through the project Capibaribe Best and international management of Recife-PE. 2013. 197 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2013

BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. *Revista de Estudos Internacionais*. Campina Grande, v. 9, n.1, 1º sem. 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed, São Paulo: Saraiva, 2017

FONSECA, Marcela Garcia. A atuação internacional dos entes subnacionais: breve análise da condição de atores das relações Internacionais e sujeitos do direito internacional.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000300016&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000300016&lng=en&nrm=abn)>. Access on: 07 Apr. 2018.

PAIVA, Luciana; MARINA, Scotelaro, Novos atores no sistema internacional contemporâneo: as unidades subnacionais na nova geografia econômica transnacional. *Fronteira: revista de iniciação científica em relações internacionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, 1º sem 2010. PUCMINAS.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, 1º semestre 2007, p 99-147.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.21, n. 62, out. 2006