

  
**UniCEUB**  
ISSN 2236-1677

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Legitimidade constitucional  
da atuação internacional  
dos municípios brasileiros:**  
uma leitura à luz da teoria da  
Constituição Dirigente

**Constitutional legitimacy of the  
international performance of  
the Brazilian municipalities:** a  
reading in light of the theory of  
the Constitution Director

Regina Claudia Laisner

Danilo Garnica Simini

VOLUME 7 • Nº 1 • ABR • 2017

# Sumário

<b>ATIVISMO JUDICIAL E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>14</b>
Rodrigo Monteiro da Silva	
<b>JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA NO CPC/2015 COMO MEIO DE RESOLUÇÃO DE ‘CONTROVÉRSIAS’ COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>29</b>
Jefferson Carús Guedes	
<b>A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA COMO FERRAMENTA DE ACESSO A JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO LOCAL .....</b>	<b>52</b>
Daniela Arguilar Camargo	
<b>LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA LEITURA À LUZ DA TEORIA DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE .....</b>	<b>65</b>
Regina Claudia Laisner e Danilo Garnica Simini	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DOS ANIMAIS: UMA VISÃO DE SAÚDE ÚNICA ....</b>	<b>84</b>
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Clarice Gomes Marotta	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, ATIVISMO JUDICIAL E O CONSEQUENTE DESEQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>99</b>
Juvêncio Borges Silva e João Paulo Jucatelli	
<b>A (RE) ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO NO BRASIL COM BASE NO PRINCÍPIO JURÍDICO DA SUBSIDIARIEDADE E DA DESCENTRALIZAÇÃO .....</b>	<b>117</b>
Tamiris Alessandra Gervasoni e Marli Marlene Moraes da Costa	
<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: O CASO “ESCOLA SEM PARTIDO” .....</b>	<b>134</b>
Veyzon Campos Muniz	
<b>POLÍTICAS DE ACESSO ABERTO PARA TRABALHOS CIENTÍFICOS: INTERESSE PÚBLICO E DIREITOS DE AUTOR .....</b>	<b>144</b>
Eduardo Altomare Ariento	

<b>FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>172</b>
Frederico Augusto Barbosa da Silva	
<b>NATURALEZA Y CONSTITUCIÓN.....</b>	<b>193</b>
Livio Perra	
<b>REGULAÇÃO AMBIENTAL DA ATIVIDADE MINERÁRIA: UMA ANÁLISE ECONÔMICA DE COMPLIANCE .....</b>	<b>208</b>
Lorena Machado Rogedo Bastianetto e Magno Federici Gomes	
<b>O NEODESENVOLVIMENTISMO E A QUESTÃO AMBIENTAL: O PAPEL DA HIDROELETRICIDADE NO SISTEMA ENERGÉTICO BRASILEIRO.....</b>	<b>221</b>
Andreza Aparecida Franco Câmara	
<b>O COMPARTILHAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES PESSOAIS DE CONSUMIDORES: O ABUSO DOS FORNECEDORES E AS PROPOSTAS APRESENTADAS NO PLS 181/2014.....</b>	<b>247</b>
Héctor Valverde Santana e Rafael Souza Viana	
<b>UTILIZAÇÃO DA COMPUTAÇÃO EM NUVEM NO PODER LEGISLATIVO: PERCEPÇÕES DOS GESTORES E ENTRAVES AO USO.....</b>	<b>265</b>
Igor Vinicius de Lucena Diniz, Lucas dos Santos Costa e Marcos Fernando M. Medeiros	
<b>O PROCESSO PENAL E A ENGENHARIA DE CONTROLE DA POLÍTICA CRIMINAL .....</b>	<b>287</b>
Antonio Henrique Graciano Suxberger e José Wilson Ferreira Lima	
<b>GESTÃO DE PRESÍDIOS POR PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ANÁLISE DAS ATIVIDADES PASSÍVEIS DE DELEGAÇÃO .....</b>	<b>305</b>
Fernando Borges Mânica e Rafaella Brustolin	

# Legitimidade constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros: uma leitura à luz da teoria da Constituição Dirigente\*

## Constitutional legitimacy of the international performance of the Brazilian municipalities: a reading in light of the theory of the Constitution Director

Regina Claudia Laisner\*\*

Danilo Garnica Simini\*\*\*

### RESUMO

A Constituição de 1988 deve ser considerada documento inovador no reconhecimento dos municípios como entes federados corresponsáveis por atender às demandas públicas cada vez mais amplas em uma sociedade democrática. Ocorre que, em uma leitura mais imediata da Carta Magna, como mera definidora de competências, caberia somente à União a função da atividade internacional, o que restringiria a iniciativa, cada vez mais comum, de muitos municípios brasileiros nessa matéria. Este artigo se propõe a uma leitura alternativa da atuação internacional dos municípios, que busca reconhecer a sua legitimidade constitucional, na perspectiva da Constituição Dirigente, ademais de sua importância como ferramenta de gestão pública e enfrentamento dos desafios regionais. Essa leitura é desenvolvida no artigo, com base em revisão bibliográfica acerca do dirigismo constitucional, nas suas relações com o debate teórico e prático mais recente da atuação internacional de municípios, e complementada com base, também, na análise bibliográfica do artigo 3º do texto constitucional, que enuncia objetivos para o Estado e sociedade e dá maior substância à perspectiva em tela. O que se pode notar, completado o desenvolvimento do trabalho, é que essa leitura permite reconhecer, juridicamente, a atuação internacional de municípios, na medida em que tal como tem se desenvolvido no Brasil, tem mostrado compatibilidade com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Outrossim, tal visão reforça e estimula o papel desses atores subnacionais como propositores e promotores de políticas públicas e do desenvolvimento, nas suas intersecções entre o local e o global.

**Palavras-Chave:** Carta Magna. Constituição Dirigente. Atuação Internacional de Municípios. Políticas Públicas. Desenvolvimento Local.

\* Recebido em 06/01/2017  
Aprovado em 06/02/2017

\*\* Doutora em Ciência Política (USP), Mestre em Ciência Política (UNICAMP) e graduada em Ciências Sociais (Ufscar). Docente no curso de graduação em Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca/SP. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) da UNESP de Franca/SP.

\*\*\* Doutorando em Ciências Humanas e Sociais (UFABC), Mestre em Direito (UNESP) e Bacharel em Direito (PUC-CAMPINAS). Docente no curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto/SP (UNAERP) e no curso de graduação em Direito da Faculdade Francisco Maeda de Ituverava/SP (FAFRAM).



## ABSTRACT

The 1988 Constitution should be considered as an innovative document in the recognition of municipalities as federated entities responsible for meeting the ever-widening public demands in a democratic society. It occurs that, in a more immediate reading of the Charter, as a mere definition of competences, it would only be up to the Union to function as an international activity, which would restrict the increasingly common initiative of many Brazilian municipalities in this matter. This article proposes an alternative reading of the international performance of municipalities, which seeks to recognize their constitutional legitimacy, from the point of view of the Constitution, in addition to its importance as a tool for public management and addressing regional challenges. This reading is developed in the article, based on a bibliographical review on constitutional dirigism, in its relations with the most recent theoretical and practical debate of the international action of municipalities, and complemented from the bibliographical analysis of article 3 of the constitutional text, which Enunciates objectives for the State and society and give greater substance to the perspective on the screen. What can be noticed, completed the development of the work, is that this reading allows to legally recognize the international performance of municipalities, insofar as it has developed in Brazil, has shown compatibility with the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil listed In article 3 of the Federal Constitution of 1988. Moreover, such a vision reinforces and stimulates the role of these subnational actors as proponents and promoters of public policies and development, in their intersections between local and global.

**Keywords:** Carta Magna. Directing Constitution. International Action of Municipalities. Public policy. Local Development.

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de industrialização no Brasil, desde os idos dos anos de 1950, estimulou significativa parcela da população a deixar o campo com destino às cidades, na busca de novas oportunidades que até então o meio rural não lhes proporcionava. Nem sempre, porém, essa busca mostrou-se exitosa na vida daqueles que passaram a residir nas cidades, sendo recorrentes situações de marginalização de parte da população urbana em relação à falta de acesso e problemas com a qualidade em diversos serviços públicos. De todo modo, com o passar do tempo, ainda com efeitos nem sempre positivos, um dos principais resultados desse processo foi, praticamente, a inversão da distribuição da população entre rural e urbano no país, assim como a ressignificação e valorização dos municípios.

Essa ressignificação e valorização dos municípios no Brasil, com a redemocratização do país, na década de 1980, também se consubstanciou, no que diz respeito ao ordenamento jurídico que passou a atribuir-lhes novas responsabilidades, com funções que antes eram inerentes apenas à União e aos estados. A Constituição Federal de 1988 passou a conferir aos municípios brasileiros um status que até então não possuíam assegurando-lhes autonomia na área política, administrativa e financeira, a partir da descentralização e redistribuição do poder estatal.

Conferida autonomia aos municípios, tornou-se essencial a existência de governo próprio e de titularidade de competências privativas. A competência municipal passou a ser pautada pelo critério do interesse local e, nesse sentido, o município, desde então, emergiu como um importante agente indutor de políticas públicas, assumindo tarefas em diversas áreas relevantes.

No entanto, a atribuição de novas responsabilidades não foi acompanhada de recursos suficientes para que as demandas públicas da população fossem atendidas de modo satisfatório, o que levou a uma certa sobrecarga em relação aos municípios brasileiros, decorrente desta delegação. Assim, esse contexto de assunção de novas responsabilidades e de autonomia político-jurídica, dentro de um cenário de recursos

escassos, acabou estimulando os municípios brasileiros a buscar soluções para as dificuldades enfrentadas, lançando-se ao desafio da atuação internacional.

Com a flexibilização das fronteiras e a crescente interdependência dos Estados, por todo o mundo, os municípios brasileiros encontraram cenário propício para esse tipo de atuação, na medida em que se tornou, cada vez mais comum, também, o reconhecimento dos diversos atores da comunidade internacional, para além dos próprios Estados. Nesse cenário, e a exemplo de outras regiões, esses atores, portadores de novo reconhecimento, viram a possibilidade de enfrentar dificuldades e problemas por meio de uma intervenção mais direta e assertiva em âmbito global. Desta feita, a atuação internacional dos municípios poderia tornar possível a promoção e fortalecimento de políticas públicas, de forma independente das políticas domésticas dos Estados e mais direcionada aos seus interesses específicos.

Ocorre que, historicamente, sempre coube à União o monopólio da atividade internacional, ocasionando vários obstáculos, inclusive jurídicos, a esta atuação, tradição mantida mesmo na Constituição Federal de 1988. Ainda que os estudos da área comprovem que esse tipo de atuação se revela muito mais profundamente voltada ao interesse do desenvolvimento local do que à transformação ou divisão do Estado, principalmente no caso brasileiro, a atuação internacional de municípios ainda parece não encontrar respaldo expresso no ordenamento jurídico vigente.

Esta é a leitura mais imediata e mais comum que se faz quando se compreende a Carta de 1988 como um mero instrumento definidor de competências (Constituição Garantia). Contudo, quando se apresenta a possibilidade de uma leitura alternativa da Carta Magna, considerada como um documento político-jurídico definidor de fins e programas de ação futura, no sentido de melhorias das condições sociais e econômicas da população, a leitura passa a ser outra, a da Constituição Dirigente.

Interpretar a Constituição brasileira de 1988 por meio da perspectiva da Constituição Dirigente exige de seu intérprete a análise dos objetivos que devem ser perseguidos pelo Estado e sociedade, objetivos elencados, sobremaneira, no artigo 3º do texto constitucional. Assim, discutir a constitucionalidade de determinada atividade pública nessa perspectiva pressupõe que seja verificada se esta atuação guarda compatibilidade com os objetivos constitucionais indicados no artigo 3º da Lei Fundamental de 1988.

Desse modo, é que o artigo apresentado visa explorar, à luz dessa leitura alternativa ora proposta, a compatibilidade entre a atuação internacional dos municípios brasileiros e a Constituição Dirigente brasileira. Depois de apresentar e discutir o significado da atuação internacional de municípios, assim como seus avanços e limites, sobremaneira, naquilo que corresponde aos aspectos jurídicos, tal investigação será feita por meio de estudo mais detalhado do artigo 3º da Constituição de 1988 e de seus significados para a defesa jurídica da atuação internacional de municípios e o estímulo de sua prática.

Tendo em vista essa defesa da compatibilidade entre a atuação internacional dos municípios brasileiros e a Constituição Dirigente brasileira, aqui apresentada, tornar-se-á possível não somente reconhecer juridicamente a atuação internacional dos municípios, assim como estimulá-la de modo a enfatizar o papel desses atores subnacionais como propositores e promotores de políticas públicas, e, respectivamente, como principais responsáveis pelo desenvolvimento local e pela qualidade de vida de seus respectivos cidadãos, com novas possibilidades de gestão pública e de enfrentamento de problemas regionais, ao nível do global.

## **2. A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE MUNICÍPIOS: SENTIDOS E PRÁTICAS**

Em meados dos anos de 1980, a atuação internacional de municípios como área de estudo surgiu, inicialmente, no campo do Direito. Os juristas tinham a intenção de analisar as relações estabelecidas pelos entes não centrais a fim de verificar a possibilidade de considerá-las como sujeitos de Direito Internacional

Público<sup>1</sup>. Posteriormente, a preocupação tornou-se compreender a influência que um sistema político de estrutura federativa poderia exercer no sistema jurídico internacional<sup>2</sup>.

Contudo, é no campo das Relações Internacionais que essa temática ganhou mais força, já no final da década de 1980, reconhecendo-se a inserção internacional dos governos subnacionais, para além do debate do direito internacional, nas suas interações com a política doméstica, mas com destaque e visibilidade naquilo que passa a se constituir como um processo de relativa autonomia. Esses debates traziam uma considerável variedade de visões e descrições dos termos que se referiam a esse fenômeno, com destaque para o termo paradiplomacia que se tornou referência, até os dias atuais, a partir das contribuições de um de seus principais expoentes teóricos: Panayotis Soldatos<sup>3</sup>. Mas, para além das contribuições de Soldatos, uma das definições mais utilizadas do termo é a de Noé Cornago Prieto:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais ou informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional<sup>4</sup>.

A despeito da popularidade do termo paradiplomacia, no âmbito deste trabalho, considera-se mais apropriada a terminologia atuação internacional de cidades. Atuação internacional de municípios faz referência a uma perspectiva mais aberta e autônoma dos entes federados, em uma perspectiva menos centrada no Estado. Já Paradiplomacia parece ter como referência central o Estado, ainda que a atuação internacional de municípios, no caso brasileiro, subentenda uma relação com o nível federal ao que, em última análise, responde. Mas, nesse caso, aparenta diminuir o grau de autonomia dos municípios, colocando-os em segundo plano, ou referindo-se a algo como uma atividade paralela à ação do Estado e, sob certo sentido, até ilegal, justamente o que propomos rever neste artigo.

Tendo em vista essa terminologia, no sentido proposto, podemos considerar que, no Brasil, a atuação internacional de municípios, enquanto conjunto de práticas, é realizada de várias formas, dentre as quais destacam-se as redes de cidades, já mais comumente abordadas pelos estudos da área. Este é o caso da rede URB-AL como um programa descentralizado de cooperação da Comissão Europeia<sup>5</sup>. Tal programa foi criado em 1995, com o intuito de aumentar a relação entre localidades europeias e latino americanas, por meio da melhoria de práticas no âmbito de políticas públicas e consolidação de experiências de governabilidade democrática, além de estimular a participação de atores não governamentais nos processos decisórios. Também se pode citar, como uma iniciativa regional dos países do Mercosul, a Rede Mercocidades constituída também em 1995, como iniciativa dos próprios governos locais do Mercosul com o objetivo de, em conjunto, atuar mais eficazmente no cenário internacional.<sup>6</sup> Essa rede, segundo estudos feitos, é composta

1 No que diz respeito à atuação internacional dos entes subnacionais sob a ótica do Direito Internacional Público consultar: BLANES SALA, José (Org.). *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ, 2009; SANTOS, Clara Maria Faria. *Capacidade jurídica internacional dos municípios*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)—Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2010; FONSECA, Marcela Garcia. Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional. 2013. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)—Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

2 GOMES FILHO, Francisco. *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia*. 2011, 230 f. Tese (Doutorado)—Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

3 SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign policy Actors, In: MICHELMANN, J.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990.

4 CORNAGO PRIETRO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. p. 251.

5 Consultar: LAISNER, Regina. *International networks of cities as possibilities of local participative governance in Latin America at globalization time*. ISA ABRI Conference, 2009. (Mimeo).

6 As origens das Mercocidades remontam a março de 1995, por ocasião do seminário “Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades”, na cidade de Assunção, organizada pela União de Cidades Capitais Iberoamericanas / sub-regional Cone Sul que assinaram

por cidades pertencentes a países membros ou associados ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) que coordenam e desenvolvem projetos de integração como forma de propiciar o seu desenvolvimento, com destaque para o Brasil.<sup>7</sup>

Outro formato de atuação internacional das entidades subnacionais são as chamadas Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs), por meio das quais os municípios buscam parcerias no exterior, através de acordos e convênios com outras cidades e/ou organismos governamentais estrangeiros. Gustavo de Lima Cezário<sup>8</sup>, em estudo feito em 2008 pela Confederação Nacional do Municípios e publicado em 2011, pondera que a área internacional, ainda recente entre as cidades brasileiras, resulta de uma confluência de impulsos e demandas que seguem a particularidade de cada município e é isso que marca o histórico de inserção de cada uma das cidades nas relações internacionais. Neste estudo apontou que dentro de um escopo de 5.562 municípios apenas 30 possuíam uma área internacional em sua administração até o final da gestão 2005-2008. Em posse desses dados, estudo mais recente estendeu o levantamento até a gestão municipal seguinte, qual seja de 2009-2012.<sup>9</sup>

O conjunto das pesquisas sobre a atuação internacional de municípios demonstrou que a institucionalização ainda é, em regra, inerente às grandes e médias cidades, com concentrações maiores nas regiões Sul e Sudeste do país, dado que reflete a grave realidade socioeconômica do Brasil e suas nítidas desigualdades regionais, seja no que diz respeito à participação em redes, seja em termos de configuração de secretarias ou órgãos equivalentes. Nesse aspecto, a propósito, verifica-se que a criação de Secretarias de Relações Internacionais é pequena se comparada com a implantação de outros órgãos administrativos, tais como as Assessorias e as Coordenadorias de Relações Internacionais. As Secretarias possuem um “status” diferenciado se comparadas com as Assessorias e Coordenadorias, conforme apontou Marcela Garcia Fonseca. Por isso, pode-se supor que o pequeno número de Secretarias, comparado aos demais órgãos, indica que a atuação internacional de municípios institucionalizada infelizmente é tratada como atividade de “segundo escalão”.

As Assessorias são departamentos-meio que atuam juntamente ao órgão que a lei municipal ou estadual indica. Porém, nem sempre essa vinculação é seguida à risca, devido à carência de departamentos técnicos e funcionários públicos técnicos, mais dedicados ao cumprimento ideal de suas tarefas do que à política. Comumente Assessorias são solicitadas a cumprir tarefas ligadas a outras Secretarias, fato que determinaria acúmulo de função, mas que, em muitos casos, é tido como prática corriqueira, inerente à burocracia local. O que também revela a necessidade de que cada Secretaria tenha seu órgão de relações internacionais, que será coordenado pelo órgão principal do governo local. As restrições representam característica típica de muitas Assessorias de Relações Internacionais que enfrentam dificuldades para a execução de suas tarefas, sofrendo com a escassez de material de trabalho, de local adequado para sua locação, da falta de incentivo dos superiores hierárquicos e de reconhecimento e participação em atividades que envolvam toda a estrutura organização do Município ou do governo estadual. Salienta-se que Assessorias devem ser compostas por funcionários técnicos e políticos, conjugando as várias funções

---

a Declaração de Assunção na qual expressavam a vontade de criar uma rede de Cidades do Mercosul denominada Mercocidades.

7 Sobre as origens e desenvolvimento da Rede Mercocidades consultar MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, T. et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. Acerca dos projetos desenvolvidos tanto pela Rede Mercocidades como pela Rede URB-AL, consultar: PRADO, Débora Figueiredo Barros do. *A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*. 2009. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

8 CEZÁRIO, Gustavo de Lima. *Atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. Brasília: CNM, 2011.

9 Trata-se da pesquisa “O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil” desenvolvida na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP (Franca/SP/Brasil) e que teve como coordenadora a primeira autora deste artigo e a colaboração de pesquisa, do seu coautor, dentre outros estudantes do curso de graduação de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Direito. Marcela Garcia Fonseca também realizou em sua tese de doutorado mapeamento das principais cidades paulistas onde ocorre a prática de atuação internacional e quais os modelos de institucionalização utilizados. De acordo com a pesquisa, do total de 28 municípios paulistas com atuação internacional institucionalizada apenas 03 possuíam Secretaria de Relações Internacionais no momento da coleta de dados. FONSECA, Marcela Garcia. *Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional*. 2013 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.



a serem desempenhadas. Mas a profissionalização da área é um problema recorrente nos Executivos municipais e estaduais. O comprometimento de assessores com a imagem interna e internacional do ente federativo também é fundamental para a execução deste cargo. A título de comparação, a imagem que se tem de uma Assessoria de Relações Internacionais é uma imagem mais frágil e instável, enquanto que a imagem de uma Secretaria é mais robusta, mais sólida e permanente.<sup>10</sup>

Não obstante o quadro institucional apontado há no Brasil experiências institucionais consideradas de sucesso, a exemplo da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo, órgão recorrentemente abordado pela literatura especializada como exemplo de atuação pioneira. Esse ente subnacional<sup>11</sup> deu início à sua atuação durante o governo Luiza Erundina (PT), com a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais, ligada à Secretaria de Negócios Extraordinários. Posteriormente, no ano de 2001<sup>12</sup>, na administração Marta Suplicy (PT), houve por meio da Lei nº 13.165, a criação da Secretaria de Relações Internacionais. Desde o ano de 2013, com o início da administração Fernando Haddad<sup>13</sup> (PT) e a promulgação da Lei Municipal nº 15.764/2013, o órgão passou a se chamar Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, desenvolvendo vários projetos significativos para o conjunto da cidade, em termos de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local<sup>14</sup>.

Apesar de experiências exitosas, são muitos ainda os obstáculos que cercam a atividade internacional dos municípios, destacando-se os que se referem à questão jurídica. Sendo assim, mostra-se imprescindível a análise desses obstáculos e das alternativas interpretativas para superá-los, a fim de que essa atividade seja estimulada no Brasil e possa cumprir, efetivamente, seus objetivos.

### 3. OS OBSTÁCULOS JURÍDICOS ÀS PRÁTICAS

Quando há referência aos obstáculos jurídicos das práticas de atuação internacional de municípios, pode-se afirmar que há vários problemas dessa ordem, uma vez que os textos constitucionais brasileiros promulgados atribuem ao governo central o monopólio da ação internacional. Mesmo com o advento da República, não houve alteração nesse cenário, o que se explica pela existência no Brasil de “uma tradição federalista

10 FONSECA, Marcela Garcia. *Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional*. 2013. f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)—Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 233-234.

11 Ainda que haja outras nomenclaturas, tais como governo subnacional, unidade infra estatal, política externa federativa, diplomacia constituinte, microdiplomacia, governos não centrais e atores livres de soberania, neste o termo “ente subnacional” será o adotado, mesmo que este seja objeto de críticas por parte da literatura especializada, já que tal nomenclatura reflete ser ainda o Estado nacional o referencial utilizado nos estudos referentes (MATSUMOTO, 2011, p. 30).

12 A atuação internacional da cidade de São Paulo durante a gestão Marta Suplicy foi analisada em: FRONZAGLIA, Maurício Loboda. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. 2005 232 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

13 Os projetos desenvolvidos pela cidade de São Paulo por meio de sua atuação internacional na gestão Fernando Haddad (2013-2016) foram descritos e discutidos na tese de doutorado de Graziela Cristina Vital. Consultar: VITAL, Graziela Cristina. 2016. 232 f. *A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. Tese (Doutorado)—Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

14 Danilo Garnica Simini em sua dissertação de mestrado apresentou os projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008 que contribuíram com a erradicação da pobreza e a superação do subdesenvolvimento em nível local, dois dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil indicados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Consultar: SIMINI, Danilo Garnica. *Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo*. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado)—Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015. Acerca das origens e atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo também consultar: ROSSO, Priscila Freires. *O papel da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo na criação da CGLU: Cidades e Governos Locais Unidos*. 2016. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

centralizadora, historicamente explicável, que remonta ao caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889.”<sup>15</sup>. Pode-se citar a Constituição Republicana de 1891 que conferia ao presidente poderes exclusivos para manter relações com Estados estrangeiros e firmar negociações internacionais, além de celebrar ajustes, tratados e convenções, desde que referendado pelo Congresso Nacional. A Constituição Federal de 1988 manteve essa tradição ao enumerar como uma das competências privativas da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (artigo 21, inciso I).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao analisar o texto constitucional, assim se manifesta:

No plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu caráter 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 outras pessoas jurídicas, reconhecidas como tais pelo direito internacional público. Só ele mantém, pois, relações internacionais<sup>16</sup>.

No mesmo sentido, estão as manifestações da Consultoria Jurídica do Itamaraty. O órgão em alguns pareceres, emitidos desde a década de 1920, tem reiterado a impossibilidade dos entes subnacionais de firmarem compromissos no âmbito internacional. O parecer mais recente data de 1999, tendo sido elaborado por Cachapuz de Medeiros. No aludido documento, analisa-se a viabilidade jurídica do município do Rio de Janeiro celebrar contrato/convênio com pessoa jurídica de Direito Internacional Público, tendo o parecerista se manifestado pela impossibilidade de tais atos<sup>17</sup>.

O único dispositivo constitucional que, ao menos em uma interpretação literal, autorizaria a atuação internacional dos entes subnacionais seria o artigo 52, inciso V, cuja redação enuncia ser de competência do Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Assim, autorizaria a atuação internacional de municípios desde que permitida pelo Senado Federal, ou seja, esse dispositivo acaba por confirmar a tendência constitucional brasileira de atribuir ao governo central a atuação internacional.

Como se pode observar, a interpretação literal do texto constitucional evidencia que seu conteúdo atribui, privativamente, à União competência para atuar em matéria internacional, afirmando alguns autores não haver reconhecimento legal para a atuação internacional dos municípios brasileiros<sup>18</sup>, e tendo outros observado que “trata-se de um campo em que há formas difusas de atuação e os limites legais não são precisos”<sup>19</sup>. Outros ainda salientam uma dupla postura do Estado brasileiro: “resiste à institucionalização, mas tolera a prática”<sup>20</sup>, o que acaba dificultando a criação e aplicação de certas políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local.

Entretanto, a análise constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros não deve ser feita partindo-se do pressuposto de que a Lei Fundamental tem por única função regular procedimentos e estabelecer competências, conforme vem ocorrendo até o presente momento. O estudo deve ser feito mediante a superação da chamada Constituição Garantia, evoluindo-se para a compreensão da Constituição enquanto documento que “define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhorias das condições sociais e econômicas da população”<sup>21</sup>. Esta compreensão

15 VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 133, 2006.

16 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 151.

17 PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, T. et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.

18 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A inserção internacional das cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, T. et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.

19 VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 131, 2006.

20 ABREU, Gustavo de Souza. Efeito político-jurídico da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, 2013, p. 77.

21 BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro, *Revista de*

remete a um debate no campo do Direito que prevê a possibilidade de refletir sobre a Constituição por meio de outra perspectiva, qual seja, a da perspectiva da Constituição Dirigente. A ótica proposta neste trabalho amplia as possibilidades de análise da atuação internacional de municípios, deixando-a de vê-la como prática que se processa em descumprimento ao texto constitucional em razão da ausência de normas expressamente permissivas, interpretação equivocada e decorrente de uma análise literal das normas presentes na Constituição Federal de 1988.<sup>22</sup>

#### 4. A PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE

De acordo com Gilberto Bercovici<sup>23</sup>, o constitucionalismo do século XX, notadamente o período que se inicia após a Segunda Grande Guerra, foi palco de um grande debate tendo, de um lado, aqueles que consideravam o texto constitucional um simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos e, de outro, aqueles que consideravam a Constituição um documento que estabelece programas e define objetivos para o Estado e para a sociedade. O primeiro pensamento consubstancia a ideia de Constituição Garantia, já o segundo entendimento guarda relação com a denominada Constituição Dirigente.

Assim, paralelamente à ideia de Constituição Garantia, tem-se a denominada Constituição Dirigente, considerada aquela que “veicula programas, isto é, estabelece planos ou tarefas a serem cumpridos. Trata-se de uma Constituição que define prioridades”<sup>24</sup>. Tal como aponta Bercovici<sup>25</sup>, em outras palavras, Constituição Dirigente é aquela que traça fins e objetivos para o Estado e sociedade, apresentando um programa para o futuro, indicando um programa de ação para alteração da sociedade, ressaltando a ideia de mudança da realidade por meio do direito.

Retomando Oliveira:

Conceitua-se Constituição Dirigente como a que enuncia programas (valores, metas), os quais, como normas que são, vinculam a atuação do Estado, dos Governos, através de pautas formais e materiais, sujeitando negativa e positivamente a conduta de cada um dos três Poderes, direcionando, conforme um balanço entre abertura e fechamento, a vontade e o proceder do Poder Público, bem como conformam, ainda quando em outra medida, grau e qualidade, os cidadãos, a sociedade, isto é, a deliberação e o agir comunitários<sup>26</sup>.

A terminologia Constituição Dirigente foi difundida por José Joaquim Gomes Canotilho, especialmente, a partir da publicação de sua obra referência nos estudos da Constituição Dirigente, intitulada “Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas”, obra que corresponde à sua tese de doutorado juntamente à Faculdade de Direito de Coimbra publicada no ano de 1982. A tese confeccionada no conturbado período histórico da Revolução dos Cravos e defendida apenas quatro anos após a promulgação da Constituição portuguesa de 1976 discute a relação entre Constituição e legislação, especialmente, a função que o texto constitucional deve ter em relação ao Estado e à sociedade.

Deve uma constituição conceber-se como ‘estatuto organizatório’, como simples ‘instrumento de governo’, definidor de competências e regulador de processos, ou, pelo contrário, deve aspirar a transformar-se num plano normativo-material global que determina tarefas, estabelece programas e

*Informação Legislativa*, Brasília, n. 142, p. 36, 1999.

22 Gustavo de Souza Abreu (2013) afirma que a atuação internacional de entes subnacionais no Brasil se processa em descumprimento ao texto constitucional, argumento que não concordamos, conforme será demonstrado ao longo do trabalho.

23 BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.

24 OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. *Morte e Vida da Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 14, 2010.

25 BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.

26 OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. *Morte e Vida da Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 14, 2010.

define fins? Uma constituição é uma lei do Estado e só do Estado ou é um ‘estatuto jurídico do político’, um ‘plano global normativo’ do Estado e da sociedade?<sup>27</sup>.

Ao formular tal indagação, o autor acaba por afirmar que a Constituição Dirigente deve ser entendida como o conjunto de normas constitucionais “em que se definem fins e tarefas do Estado, se estabelecem directivas e estatuem imposições. A constituição dirigente aproxima-se, pois, da noção de constituição programática”<sup>28</sup>.

Nesse contexto, como afirma Bercovici, sobre a obra de Canotilho, pode-se dizer, também, que “para a Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro”<sup>29</sup>. Assim, como um projeto para o futuro, para que, de fato, esses fins e tarefas do Estado sejam alcançados, exige-se que o Estado não seja meramente “garantidor de uma ordem assente nos direitos individuais e no título de propriedade, mas um Estado social, criador de bens coletivos e fornecedor de prestações.”<sup>30</sup>.

## 5. UMA NOVA LEITURA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Feitas as considerações acerca do dirigismo constitucional deve-se, nesse momento, indagar: a Constituição brasileira de 1988 possui caráter dirigente? A resposta é afirmativa para diversos autores, entre eles Paulo Bonavides<sup>31</sup>, José Afonso da Silva<sup>32</sup>, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>33</sup>, Luís Roberto Barroso<sup>34</sup>, Gilberto Bercovici<sup>35</sup>, Lênio Luiz Streck<sup>36</sup> e Eros Roberto Grau, tendo esse último afirmado que o caráter dirigente da Constituição de 1988 se mostra inquestionável<sup>37</sup>.

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhorias das condições sociais e econômicas da população. Na mesma linha das Constituições anteriores de 1934 e 1946, a Constituição de 1988 construiu um Estado Social, ao englobar entre as disposições as que garantem a função social da propriedade (artigos 5º, XXIII, e 170, III), os direitos trabalhistas (artigos 6º e 11) e previdenciários (artigos 194, 195 e 201 a 204), além de uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por objetivo “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170).<sup>38</sup>

Portanto, de acordo com essa leitura, pode-se dizer que a Carta Magna de 1988 deve ser compreendida na sua acepção mais atual de Constituição, ou seja, “desvinculada daquela ideia de Constituição desenvolvida no século XVIII, voltada exclusivamente a limitar o Poder estatal e a assegurar um mínimo de direitos individuais”<sup>39</sup>. A partir dela, é possível afirmar que se trata de uma Constituição que apresenta fins e obje-

27 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 11.

28 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 224.

29 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e política: uma relação difícil*. Lua Nova, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004. p. 12.

30 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 391.

31 BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

32 SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

33 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

34 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

35 BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 142, 1999.

36 STRECK, Lênio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

37 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 199.

38 BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 142, p. 36, 1999.

39 BERNARDI, Renato; PIEROBON, Flávio. A Constituição do Estado e da sociedade: uma análise da força normativa da



tivos para a mudança da realidade social, afastando a ideia de texto constitucional enquanto sinônimo de manutenção do *status quo* (Constituição Garantia). Por isso, a estreita identificação com a teoria da Constituição Dirigente.

O modelo de Constituição Dirigente inspirou diversos membros da Assembleia Constituinte brasileira. Por isso, a presente Constituição não almeja simplesmente retratar a realidade política vigente, como em modelos ultrapassados do século XX, mas também cuida da inserção de objetivos programáticos que não poderiam ser aplicados no momento da elaboração do texto constitucional. Em simples termos, os agentes do Poder Constituinte originário submetem os futuros governos e a sociedade à realização de princípios constitucionalmente aventados para a transformação da realidade social.<sup>40</sup>

Contudo, ainda que a Lei Fundamental de 1988 tenha sido promulgada sob forte influência do dirigismo constitucional, a realidade demonstra que há ainda muito a se fazer para que as normas programáticas sejam efetivamente cumpridas, especialmente no que diz respeito à consecução dos fins e objetivos do Estado e sociedade. Há uma enorme distância ainda entre os propósitos da Carta Magna que nos orienta e a realidade. Sendo assim, deve-se questionar se a Teoria da Constituição Dirigente continua adequada para o contexto brasileiro.

No que se refere a esse questionamento, concordamos com Lênio Luiz Streck, quando este afirma “ser possível afirmar que continuam perfeitamente sustentáveis as teses relacionadas ao caráter dirigente e compromissário do texto constitucional brasileiro”<sup>41</sup>. A fim de explicar seu posicionamento, o referido autor ressalta que se deve entender a “teoria da Constituição enquanto uma teoria que resguarde as especificidades histórico-factuais de cada Estado nacional”<sup>42</sup>. Somente dessa forma, será possível afirmar se o dirigismo constitucional ainda se mostra adequado a determinado país.

Nesse contexto, Streck também ressalta a importância de “uma teoria da Constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia”<sup>43</sup>.

Dito de outro modo, afora o núcleo mínimo universal que conforma uma teoria geral da Constituição, há um núcleo específico de cada Constituição, que, inexoravelmente, será diferenciado de Estado para Estado. Refiro-me ao que se pode denominar de núcleo de direitos sociais fundamentais plasmados em cada texto que atenda ao cumprimento das promessas de modernidade. O preenchimento do déficit resultante do histórico descumprimento das promessas da modernidade pode ser considerado, no plano de *uma teoria da Constituição adequada a países periféricos ou, mais especificamente, de uma teoria da Constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia, como conteúdo compromissário mínimo a constar no texto constitucional, bem como correspondentes mecanismos de acesso à jurisdição constitucional e de participação democrática*. Uma teoria da Constituição adequada a países de modernidade tardia deve tratar, assim, da construção das condições de possibilidade para o resgate das promessas da modernidade incumpridas, as quais, como se sabe, colocam em xeque os dois pilares que sustentam o próprio Estado Democrático de Direito.<sup>44</sup> (grifo do autor)

Não há dúvidas de que o Brasil constitui um país periférico ou de modernidade tardia, onde verifica-se, simultaneamente, a existência de um projeto constitucional de implementação de um Estado Social intervencionista, indutor e executor de políticas públicas, ao mesmo tempo em que as ideias de um Estado enxuto, minimamente interventor, exercem grande influência, sobretudo na vida política e econômica. É justamente esse cenário de uma “confluência perversa” nos termos de Dagnino<sup>45</sup> que justifica a continua-

constituição brasileira de 1988. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 9, n. 1, p.60, 2014.

40 MOREIRA, Nelson Camatta. Constituição dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas, *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 8, 2008.

41 STRECK, Lênio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 114.

42 STRECK, Lênio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 112.

43 STRECK, Lênio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 113.

44 STRECK, Lênio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 113.

45 DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Politi-*

de do dirigismo constitucional, principalmente se levarmos em consideração que a “Constituição de 1988, com seu texto dirigente-compromissário, intenta implementar um modelo de Estado que venha, finalmente, atender aos seus fins sociais, historicamente (so)negados.”<sup>46</sup>

Por essas razões, a Constituição de 1988, enquanto projeto de transformação da realidade brasileira, não pode ser esquecida, deixando a sociedade à mercê de ações políticas que não guardem relação com os fins e objetivos do Estado e da sociedade previstos constitucionalmente. Por isso, a importância de se ressaltar o caráter dirigente do texto constitucional, pois o programa constitucional é que deve pautar o programa de governo, e não o contrário.

Pode-se afirmar, dessa forma, que, “no texto da Constituição de 1988, há um núcleo essencial, não cumprido, contendo um conjunto de promessas da modernidade, que deve ser resgatado.”<sup>47</sup> Portanto, a existência desse núcleo de modernidade tardia não cumprido justifica o dirigismo constitucional em relação à realidade brasileira. Ademais, de acordo com Lênio Luiz Streck, esse núcleo de modernidade tardia não cumprido encontra-se consubstanciado nos objetivos do Estado estabelecidos no artigo 3º da Constituição<sup>48</sup>.

## 6. O ARTIGO 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DO ESTADO BRASILEIRO

De acordo com Gilberto Bercovici, o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 integra os denominados princípios constitucionais fundamentais. Tal característica lhes confere “relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enunciar as principais opções político-constitucionais”<sup>49</sup>. Esses princípios constitucionais fundamentais “também têm a função de identificação do regime constitucional vigente, ou seja, fazem parte da fórmula política do Estado”<sup>50</sup>. Contudo, o dispositivo constitucional em análise, também, apresenta outra característica, qual seja, a de constituir uma verdadeira “cláusula transformadora” da realidade social.

O artigo 3º da Constituição Federal de 1988, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a “cláusula transformadora” da Constituição. A ideia de “cláusula transformadora” está ligada ao artigo 3º da Constituição italiana de 1947 e ao artigo 9º, 2 da Constituição espanhola de 1978. Em ambos os casos, a “cláusula transformadora” explicita o contrataste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impedem que a Constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Os dois dispositivos constitucionais buscam a igualdade material através da lei, vinculando o Estado a promover meios para garantir uma existência digna para todos. A eficácia jurídica destes artigos, assim como a do nosso artigo 3º, não é incompatível com o fato de que, por seu conteúdo, a realização destes preceitos tenha caráter progressivo e dinâmico e, de certo modo, sempre inacabado. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma

ca & Sociedade, n. 5, out. 2004.

46 MOREIRA, Nelson Camatta. Constituição dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas, *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 105, 2008.

47 STRECK, Lênio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 116.

48 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 22 set. 2014).

49 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 291.

50 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 293.

atitude positiva, constante e diligente do Estado.<sup>51</sup>

Dessa forma, o artigo 3º da Constituição Federal de 1988, compreendido à luz do dirigismo constitucional, constitui um programa de ação a ser observado por todos os órgãos e esferas do Estado, para que se obtenham melhorias, minimamente substanciais, em prol da população e da sociedade como um todo. Melhorias que devem ser alcançadas por meio da criação e execução de políticas públicas.

A Constituição determina que o Estado atue no sentido do pleno atendimento dos objetivos fundamentais da República, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e do exercício de sua atuação em prol de uma melhor qualidade de vida do povo, de maneira a afastar qualquer discriminação ou preconceitos. Elementos esses que constroem a ideia de que se busca, como objetivo fundamental da República, a partir da conjugação dos ditames normativos estabelecidos no art. 3º da CF/88, o efetivo desenvolvimento intersubjetivo de seus partícipes, sendo seu sucesso alcançado quando o mínimo possível de viabilidade deste desiderato é sentido na vida daqueles que estão sob a égide de sua regulação. Em outras palavras, realizam-se os objetivos fundamentais da República quando o Estado promove a concretização de reais benefícios para o povo que lhe confere energia e legitimidade, pelo menos, em um patamar mínimo para que não ocorra a instabilidade, tampouco o retrocesso dos direitos conquistados.<sup>52</sup>

Obviamente, os objetivos elencados no artigo 3º da Constituição de 1988 não serão concretizados por meio de um simples passe de mágica. Por isso, conforme já afirmado acima, mostra-se de fundamental importância a existência de um Estado ativo e diligente. A concretização dos objetivos constitucionais, nessas circunstâncias, só se dará por meio da criação e execução de políticas públicas, a partir de um papel protagonista da administração pública.

Neste contexto, urge a operacionalização da máquina pública, sinergicamente, em todas as suas funções e dimensões, para que os objetivos fundamentais da República não sejam lidos como meros horizontes da realidade, mas sim como metas realizáveis para a positiva e construtiva transformação do presente vivenciado pelos destinatários do poder público constitucional definidos na Carta de 1988. Conforme explanado, o Estado se realiza a partir da concretização dos objetivos da República estabelecidos no art. 3º da CF/88. Para a efetivação de tais objetivos, evidencia-se a necessidade de uma permanente concatenação de ações administrativas, bem como a possibilidade e a viabilidade de revisões, por aqueles legitimados para tanto, de tudo o que é feito pelo poder público.<sup>53</sup>

De outra parte, deve-se ressaltar que o artigo 3º da Constituição de 1988, justamente por integrar o rol dos princípios constitucionais fundamentais vincula todas as esferas da administração pública, bem como conforma toda a legislação, a atividade jurisdicional e a atuação estatal de um modo geral. Trata-se de importante regra que “determina um programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas para a transformação das atuais estruturas sociais e econômicas.”<sup>54</sup>

Constitui o artigo 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro, inclusive as políticas públicas, medidas administrativas e decisões judiciais, conformarem-se, formal e materialmente, ao programa inscrito no texto constitucional. Qualquer norma infraconstitucional deve ser interpretada com referência aos princípios constitucionais fundamentais. Toda interpretação está vinculada ao fim expresso na Constituição, pois os princípios constitucionais fundamentais são instrumento essencial para dar coerência material a todo ordenamento jurídico. Além disso, há a vinculação negativa dos poderes públicos: todos os atos que contrariem os princípios constitucionais fundamentais, formal e materialmente, são inconstitucionais.<sup>55</sup>

51 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 293,

52 FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, Lisboa, Ano 2, p. 9408-9409, 2013.

53 FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, Lisboa, Ano 2, p. 9412, 2013.

54 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 301,

55 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 299,

Portanto, em síntese, pode-se afirmar que o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 constitui um programa de ação para o Estado brasileiro, visando à transformação da realidade social. Transformação esta que se dará por meio da criação e execução de políticas públicas. Dessa forma, o dispositivo constitucional em questão exige a presença de um Estado ativo e diligente, devendo a administração pública, por meio de seus mais variados órgãos e esferas, atuar em sintonia com os objetivos constitucionais elencados no artigo 3º.

## 7. A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS SOB A ÓTICA DO DIRIGISMO CONSTITUCIONAL

A atuação internacional de municípios tornou-se uma importante alternativa no que diz respeito à criação e execução de políticas públicas em prol do desenvolvimento local no Brasil, assim como em várias outras partes do mundo, muitas vezes até de forma mais destacada do que no caso brasileiro. Ainda assim, a atuação internacional dos entes subnacionais no país tem se revelado como uma estratégia importante do ponto de vista das políticas públicas, ao mesmo tempo em que multifacetada, já que são desenvolvidos projetos em diversas áreas, tais como educação, saúde, cultura, esporte, meio ambiente e mobilidade urbana. Desse modo, faz-se relevante, discutir a constitucionalidade dessa atividade de atuação internacional dos municípios, a fim de que se afaste a insegurança jurídica que a acompanha.

Restou demonstrado que, na realidade constitucional brasileira, se mostra possível interpretar a Lei Fundamental de 1988 à luz do dirigismo constitucional. Em outras palavras, a Constituição brasileira deve ser entendida como documento definidor de fins e objetivos para o Estado e sociedade, objetivos estes indicados, sobretudo, no artigo 3º do texto constitucional brasileiro vigente. Por isso, toda discussão acerca da constitucionalidade das políticas públicas criadas e executadas por meio da inserção internacional dos municípios brasileiros deve ser feita tomando-se como referência os objetivos do Estado e da sociedade indicados na própria Carta Magna de 1988, com destaque para este artigo.

Desse modo, essa discussão remete à tarefa de verificar-se a compatibilidade entre a atuação internacional de municípios no Brasil e o texto constitucional de 1988, à luz do artigo 3º da Lei Fundamental vigente. Esse exercício tornará possível avaliar os projetos desenvolvidos pelos entes subnacionais, observando sua constitucionalidade, a partir de uma perspectiva mais ampla da Carta Magna. Trata-se de uma leitura alternativa, mas totalmente possível, e por que não dizer necessária, tendo-se em vista os problemas sociais que acometem o país e que tornam a população tão carente de políticas públicas condizentes com a superação de graves mazelas sociais. O protagonismo, em termos de elaboração e condução de políticas públicas, venha de onde vier, em qualquer nível do pacto federativo, faz-se fundamental, em termos do comprometimento com a mudança social e com a qualidade de vida dos maiores beneficiários do reconhecimento e autonomia dos diversos atores nacionais, enquanto agentes de transformação: os cidadãos comuns, sobremaneira, àqueles que vivem às margens das condições de vida consideradas dignas.

Ademais, essa proposta interpretativa, também, nos parece ser a mais compatível com a própria Constituição Federal em sua totalidade porque esta não deve ser interpretada em tiras, aos pedaços, nos dizeres de Eros Roberto Grau<sup>56</sup>. A Constituição Federal deve ser interpretada como um todo, tendo como referência todos os preceitos existentes, pois “uma norma jurídica isolada, destacada, desprendida do sistema jurídico, não expressa significado normativo nenhum.”<sup>57</sup>

Devemos lembrar, também, que a própria Constituição Federal de 1988 consagra o chamado federalismo cooperativo por meio do qual cada ente federativo possui suas próprias competências, mas também detém competências em comum, tais como cuidar da saúde e da assistência pública, proporcionar os meios

56 GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

57 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 176.



de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, proteger o meio ambiente, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, entre outras (artigo 23 da Constituição Federal de 1988). Por outro lado, os municípios também possuem sua competência própria, fixada e delimitada pelo critério do interesse local (artigo 29 da Constituição Federal de 1988). Assim, se determinado município atua internacionalmente de modo compatível com o artigo 3º da Constituição Federal, conseqüentemente, também, estará contribuindo para a concretização de suas competências comuns compartilhadas com outros entes federativos, além de estar atuando de acordo com o critério do interesse local.

Por fim, discutir a constitucionalidade da atuação internacional de municípios por meio da perspectiva da Constituição Dirigente, ao possibilitar que os entes locais desenvolvam projetos relevantes por meio de cooperação internacional, afastando o rótulo da ilegalidade, contribui para uma real e efetiva valorização do poder local, ratificando sua importância já afirmada na própria Constituição Federal de 1988, mas ainda muitas vezes negligenciada na prática política de nosso país. O município deve ser encarado, a partir de sua própria posição no texto constitucional, como *locus* privilegiado no enfrentamento dos problemas sociais, pois “tudo, efetivamente, acontece ou repercute nas cidades, impondo-lhes, em especial às megacidades, desafios imensuráveis de superação da crise e das disfunções da política mundial.”<sup>58</sup>

É justamente essa preocupação com a nova significação dos municípios e sua valorização enquanto *locus* privilegiado no enfrentamento dos problemas sociais que passou a predominar em diversas reuniões e eventos realizados nos últimos anos. Podemos citar a Conferência das Cidades Europeias realizada em Roterdã no ano de 1986, a criação do Comitê de Regiões em 1993 ao reconhecerem os governos locais como membros integrantes da entidade, a Conferência sobre População da ONU realizada na cidade do Cairo em 1994, a Conferência de Prefeitos que antecedeu a reunião da Cúpula Social em Copenhague realizada em 1995, além da Conferência sobre o Habitat feita em Istambul. Entre as iniciativas indicadas merece destaque a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, cujo pioneirismo se deve ao reconhecimento dos entes locais como atores importantes na formulação de propostas relacionados aos problemas de habitação e urbanismo. Logo, a perspectiva da Constituição Dirigente ao conferir legitimidade constitucional à atuação internacional de municípios no Brasil ratificará esse importante papel do poder local, em consonância com o cenário internacional, atribuindo-lhe um real protagonismo no enfrentamento dos problemas da sociedade contemporânea.

Por todos esses motivos, discordamos da afirmação que a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil se processa “em descumprimento ao texto constitucional ao não observar certas competências do poder central no trato de questões internacionais.”<sup>59</sup>, pois a perspectiva proposta demonstra que a atuação internacional de municípios pode contribuir com a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, indo ao encontro da missão principal do texto constitucional brasileiro, qual seja, a de possibilitar melhorias nas condições de vida da população por meio de políticas públicas desenvolvidas por todos os entes federativos.

A adoção dessa perspectiva interpretativa não traz como consequência confrontar o Estado-nação, colocando a unidade subnacional numa posição de enfrentamento, ou de competidor, nem tratá-lo como um novo ator influente no sistema internacional, mas apenas evidencia a interdependência e a maior complexidade das relações entre os atores. Trata-se, portanto, de um debate teórico de reconhecimento dos atores subnacionais e de sua participação no cenário internacional.

58 PIRES, Maria Coeli Simões. A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 149, p. 234, jan./mar. 2001.

59 ABREU, Gustavo de Souza. Efeito político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 3, n. 2, 2013, p. 77.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios brasileiros, cada vez mais recorrentemente, têm se lançado ao desafio da atuação internacional como forma de solucionar, ou, ao menos, minimizar seus problemas em termos de demandas públicas. O envolvimento cada vez maior das cidades na arena internacional não é uma exclusividade nacional, mas tem se constituído, no país, como um importante instrumento de proposição e implementação de políticas públicas locais, sobremaneira, à medida em que estes entes subnacionais foram ganhando reconhecimento jurídico-político, em um cenário cada vez mais escasso de recursos e oportunidades. Tradicionalmente, esta era uma tarefa circunscrita na esfera da competência dos governos centrais, mas que atualmente se insere em uma perspectiva de reconfiguração da hierarquia dos atores internacionais, não só no Brasil, mas por todo o mundo.

Contudo, conforme demonstrado no desenvolvimento do artigo, apesar de todas as mudanças internas e externas, o constitucionalismo brasileiro manteve, mesmo na considerada inovadora Constituição Federal de 1988, essa prerrogativa, ao ente central, do monopólio de atuação internacional, dificultando essa iniciativa ou mesmo, muitas vezes, desestimulando-a.

Essa interpretação, em geral, ocorre em função de um tipo de leitura do texto constitucional, mais comum até o presente momento, sob o ponto de vista da denominada Constituição Garantia. Nela, a atuação internacional de municípios, sob certo sentido, pode ser considerada como uma atuação inconstitucional ou uma atividade em que não há limites jurídicos precisos. Uma interpretação alternativa, apresentada e defendida neste artigo, a da Constituição Dirigente, atribui novo olhar sobre a atuação internacional de municípios, de modo a reforçar e estimular essa iniciativa. Essa perspectiva aponta para um potencial significativo em termos de elaboração e implementação de políticas públicas ao reconhecer e reforçar a atuação internacional de municípios como agentes de transformação em nível local. Não concorrentes da atividade central no caso brasileiro. Mas parceiros dela, evidenciando-se, inclusive, assim, a relevância dessa parceria nos termos da interdependência que marca o cenário internacional na leitura de vários teóricos<sup>60</sup> e que exige, nos termos de Onuki, “maior complexidade das relações entre os atores.”<sup>61</sup>

Entender determinada Constituição como dirigente é interpretá-la como o documento definidor de fins e objetivos para o Estado e sociedade. No caso brasileiro, os objetivos do Estado encontram-se elencados essencialmente no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo constitucional, além de constituir uma verdadeira cláusula transformadora da realidade social, também possui como função conformar a atividade administrativa. Desse modo, não se trata meramente de uma indicação de princípios. Toda atuação pública deverá ter como norte os objetivos indicados no artigo 3º da Lei Fundamental brasileira.

Dessa forma, discutir a constitucionalidade da atuação internacional de municípios brasileira exige de seu intérprete que este verifique, no plano concreto, se os projetos desenvolvidos internacionalmente guardam compatibilidade com os objetivos elencados no artigo 3º da Constituição brasileira de 1988. Essa leitura alternativa da Constituição brasileira de 1988 proposta neste artigo, à guisa de conclusão, poderá contribuir com a atuação internacional de municípios, conferindo-lhe maior segurança jurídica, potencializando o seu desenvolvimento em locais que já exploram a arena internacional, além de estimular esse tipo de atuação em municípios iniciantes na prática. Nestas circunstâncias, pode-se dizer que estimular a atuação internacional de municípios é contribuir para a criação e execução de políticas públicas em diversas áreas relevantes, sempre em prol da população e do desenvolvimento local. Este é o grande potencial da atuação internacional de municípios, tal como o entendemos, e que certamente, ao se cumprir, contribui para a própria consecução dos objetivos elencados no artigo 3º da Lei Fundamental brasileira enquanto diretrizes de transformação

60 O livro clássico desta perspectiva é: KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 1977.

61 ONUKI, Janina (Coord.). *Cidades e Inserção Internacional: a experiência de São Paulo*. São Paulo: CAENI, 2005. (Relatório Científico, p. 07).

social em prol de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Gustavo de Souza. Efeito político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 3, n. 2, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 142, p. 35-51, 1999.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e política: uma relação difícil*. Lua Nova, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.
- BERNARDI, Renato; PIEROBON, Flávio. A Constituição do Estado e da sociedade: uma análise da força normativa da constituição brasileira de 1988. *Revista do Direito Público*, Brasil, Londrina, v. 9, n. 1, p. 55-72, 2014.
- BLANES SALA, José (Org.). *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ, 2009;
- BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 22 set. 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CESÁRIO, Gustavo de Lima. *Atuação global municipal: dimensões e intucionalização*. Brasília: CNM, 2011b.
- CORNAGO PRIETRO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política & Sociedade*, n. 5, out. 2004.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, Lisboa, Ano 2, p. 9407-9419, 2013.
- FRONZAGLIA, Maurício Loboda. Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. 2005 232 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- GOMES FILHO, Francisco. A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 1977.
- LAISNER, Regina. “International networks of cities as possibilities of local participative governance in Latin America at globalization time”. ISA ABRI Conference 2009. (Mimeo).
- LAISNER, Regina. O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil. Relatório Final. Brasília: CNPQ, 2014.
- MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, T. et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.
- MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- MICHELMANN, Hans. J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Claredon Press, 1990.
- MOREIRA, Nelson Camatta. Constituição dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas, *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 87-128, 2008.
- OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. *Morte e Vida da Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ONUJI, Janina (Coord.). *Cidades e Inserção Internacional: A experiência de São Paulo*. São Paulo: CAENI, 2005. (Relatório Científico).
- PIRES, Maria Coeli Simões. A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 149, pp. 229-241, 2001.
- PRADO, Débora Figueiredo Barros do. *A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*. 2009. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, T et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A inserção internacional das cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, T. et al. (Coord.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, Editora UNESP e Educ, 2004.
- ROSSO, Priscila Freires. *O papel da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo na criação da CGLU: Cidades e Governos Locais Unidos*. 2016. 51f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais)-Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.
- SANTOS, Clara Maria Faria. *Capacidade jurídica internacional dos municípios*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SIMINI, Danilo Garnica. *Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo*. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.



SOLDATOS, P. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign policy Actors”, In: MICHELMANN, J.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

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

VITAL, Graziela Cristina. 2016. 232 f. *A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.