

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

A democratização do processo de negociação de tratados internacionais. A participação dos Estados federados no processo de celebração dos tratados no Brasil

Ana Célia Lobo Silva

SANTOS
2007

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

A democratização do processo de negociação de tratados internacionais. A participação dos Estados federados no processo de celebração dos tratados no Brasil

Ana Célia Lobo Silva

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito Internacional
Orientador: Prof.º Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

SANTOS
2007

À minha querida “vóvis” Arlete, por todos os
seus atos de carinho e atenção
Aos meus pais, Ana Maria e Hermínio, e às
minhas irmãs, Ana Claudia e Ana Cristina, a
quem devo tudo o que sou e conquistei.

O caminho não foi tão longo, mas, com certeza, intenso. Por isso, devo agradecer a várias pessoas e instituições que passaram por ele dando sua contribuição. Agradeço à CAPES pela Bolsa concedida, tornando possível a realização desta pesquisa

À Confederação Nacional dos Municípios (CNM) que viabilizou minha viagem a Brasília e colaborou para muitos contatos importantes que enriqueceram muito a pesquisa. À todos os entrevistados que disponibilizaram parte do seu tempo.

A todos os funcionários da Universidade Católica de Santos, especialmente às funcionárias Cátia e Ana, que sempre me atenderam com muita atenção e dedicação.

Agradeço, também, a todos os professores do Programa de Mestrado em Direito Internacional, da Unisantos, que me incentivaram e colaboraram com textos e idéias importantes para o desenvolvimento da pesquisa quando era ainda um simples projeto. Agradeço, especialmente, aos professores: Dr. José Augusto Fontoura Costa, Dr. Edson Ricardo Saleme, Dra. Araminta Mercadante e Dra. Maria Paula Dallari Bucci.

Aos professores Dra. Ana Maria Stuart e Dr. Alcindo Gonçalves que contribuíram de maneira ímpar, na banca de qualificação, despertando novos horizontes e novas fontes sobre o tema.

De maneira muito especial, agradeço ao meu orientador, professor Dr. Gilberto M. A. Rodrigues. Difícil descrever em poucas palavras tudo o que fez por mim. Mais do que meu orientador, é meu mestre. Foi responsável por despertar em mim a paixão pelo Direito Internacional, desde o curso de graduação em Direito na Unisantos. Sempre confiou no meu potencial, mesmo nos momentos em que nem eu mesma acreditava, me incentivando a participar de diversos eventos, propiciando minhas incríveis e importantes experiências acadêmicas, nacionais e internacionais, sendo essas últimas, como ele mesmo um dia me disse, “um divisor de águas” na minha vida. É um exemplo de dedicação e sempre tem algo novo a me ensinar.

Aos colegas e amigos do Mestrado que tornaram a jornada mais agradável, com cafezinhos e almoços divertidos e com debates importantes sobre federalismo e Direito Internacional.

À minha família, que sempre me apoiou, em todos os sentidos, tornando possível a jornada. Agradeço aos meus pais, Hermínio e Ana Maria, que sempre estiveram ao meu lado para ajudar, pois acreditam nos meus sonhos.

E a Deus, por ter colocado tantas pessoas singulares e apaixonantes, no meu caminho.

Resumo

O presente trabalho investiga a importância e as possibilidades de atuação dos Estados-membros da República Federativa do Brasil, no âmbito de sua competência, no processo de celebração de tratados internacionais. A partir de um estudo histórico do federalismo brasileiro, é analisada a ação dos governos subnacionais em questões internacionais, seja diretamente através da paradiplomacia como indiretamente pelo governo federal. O estudo analisa como um canal de diálogo permanente entre os entes federados pode garantir maior legitimidade aos tratados internacionais, como colaborar para o cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos pelos governos subnacionais. Utilizou-se um estudo comparado entre Brasil e Canadá.

Palavras-chave: Direito dos Tratados – Federalismo – Paradiplomacia – Democracia Participativa – Direitos Humanos.

Abstract

This research aims to investigate how Brazilian constituent units could be part of, or do influence, the Federal decision-making process related to the negotiation of International Treaties. Starting with a historical study about Brazilian Federalism, it will research the subnational governments' acts in the international relations, directly (paradiplomacy) or indirectly (through the federal government). The research analyses some kinds of intergovernmental relations which would promote International Treaties' democratization. This cooperative federalism would guarantee the compliance with Human Rights International Treaties by subnational governments. It was made a comparative study between Brazil and Canada.

Key words: Law of Treaties – Federalism – Paradiplomacy – Participatory Democracy – Human Rights.

Banca Examinadora

Prof^o Doutor Gilberto Marcos A. Rodrigues.

Prof^a Doutora Ana Maria Stuart.

Prof^o Doutor Alcindo Fernandes Gonçalves.

SUMÁRIO

Introdução	9
1. FORMAÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO	15
1.1 Desde o descobrimento formal do Brasil à Independência - as idéias federalistas na história brasileira.....	15
2. A AÇÃO DIRETA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NO CENÁRIO INTERNACIONAL	25
2.1. Federalismo e Relações Internacionais.....	25
2.2. Paradiplomacia e Consituição	28
2.3. Histórico da paradiplomacia brasileira	30
2.4 Os governos subnacionais na Organização das Nações Unidas (ONU).....	35
2.5 Os governos subnacionais nos Blocos Econômicos	36
3. O PROCESSO DE CELEBRAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS E SUA INCORPORAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	41
4. OS EFEITOS DOS TRATADOS INTERNACIONAIS PARA OS GOVERNOS SUBNACIONAIS – O CASO BRASILEIRO	56
5. O ESTADO FEDERAL CANADENSE E A CLÁUSULA FEDERATIVA - ESTUDO COMPARADO.....	74
CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88
ANEXOS.....	96
Decisão do Conselho do Mercado Comum.....	96
Carta do Rio.....	98

ABREVIATURAS

AFEPA – Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

CARI – Conselho Argentino para Relações Internacionais

CMC – Conselho do Mercado Comum

FUNDEB – Fundo Nacional para o Ensino Básico

GMC – Grupo Mercado Comum.

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NAFTA – North American Free Trade Agreement

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSC – Pacific Salmon Commission

OIT – Organização Internacional do Trabalho

SAF – Subchefia de Assuntos Federativos

SUS – Sistema Único de Saúde

UE – União Europeia

Introdução

O fenômeno da globalização derrubou muitas barreiras econômicas, sociais e políticas. O próprio Estado Nacional revê sua participação no cenário internacional e novos atores aparecem como fomentadores e articuladores de políticas internacionais. Tais políticas refletem diretamente na vida cotidiana dos indivíduos e na economia local. Essa nova dinâmica conta com a participação de governos subnacionais que estabelecem acordos internacionais de cooperação entre si, para a capacitação de recursos humanos, financeiros ou tecnológicos.

Segundo Dalmo Dallari, tecnicamente, os Estados vivem em situação de anarquia, pois não existe um órgão superior de poder, portanto, há a necessidade de se criar organizações internacionais para sanar essa deficiência (2003, 412). Como observa Gilberto M. A. Rodrigues, a grande problemática desse movimento, produzido pelo fenômeno da globalização e pelos processos de regionalização (como o MERCOSUL, o NAFTA e a União Européia), aparece quando as relações internacionais vêm incorporando a dimensão subnacional (Estados-membros e Municípios), gerando a formação de novos atores e sujeitos internacionais (2001, p. C-8). Enquanto não se desenvolver formas de cooperação e diálogo entre os entes federados (Estados, Municípios, Distrito Federal e União) as decisões no âmbito das organizações internacionais das quais o Estado Federal faça parte, tornar-se-ão cada vez menos democráticas, havendo maior centralização do poder no governo federal. Como conclui Oscar Vilhena, essa nova fase vem esvaziando as democracias e conseqüentemente retirando o poder dos seus cidadãos, pois os conglomerados transnacionais favorecem o aparecimento de esfera de decisão política e econômica envolvendo várias pessoas de direito internacional público, grupos de Estados com interesses comuns e blocos regionais econômicos, além da hegemonia do pensamento econômico liberal (2003, 450).

De acordo com Paulo Bonavides, a moderna democracia ocidental, de feição tão distinta da antiga democracia, tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral; o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; e a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com a separação nítida no regime presidencial (2000, 276)

O Brasil apresenta grandes diversidades econômicas e sociais entre suas regiões. Atualmente, para garantir o desenvolvimento econômico e social, governos subnacionais (Municípios e Estados) vêm celebrando acordos internacionais, também chamados ações internacionais federativas. Essas ações têm como principal objetivo o desenvolvimento humano, tecnológico e econômico da região. Porém, é importante que elas estejam de acordo com a política externa do governo federal para se garantir uma posição coerente e harmoniosa do Estado Nacional diante da sociedade internacional. O Brasil, diferente de outros Estados Federais, ainda apresenta dificuldades para criar e manter canais de diálogo entre os entes federados, seja vertical como horizontalmente. Essa falta de diálogo gera um federalismo competitivo deletério, principalmente para os entes com menor desenvolvimento econômico e social.

A presente dissertação visa investigar a importância e as possibilidades de atuação dos Estados federados da República Federativa do Brasil, no âmbito de sua competência, no processo de celebração de tratados internacionais. Parte-se do pressuposto de que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, pautado pelo princípio federativo, em que os entes federados têm autonomia naquilo que lhes compete, segundo a Constituição Federal de 1988. O trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta a formação histórica do federalismo brasileiro, desde os primeiros movimentos federalistas, durante o Brasil Império, até a Constituição Federal de 1988, que garantiu aos Municípios

status de ente federado. As principais mudanças na estrutura política brasileira foram resultado de interesses políticos diversos, mas, principalmente, fruto de interesses econômicos. Com a implantação do sistema federativo não foi diferente. A pesquisa realizada na presente dissertação mostra que o sistema federativo garantiu a permanência do poder local nas mãos de elites latifundiárias, assim como a autonomia, dada aos Estados Federados durante a República Velha para contrair empréstimos internacionais, favorecia a exportação de produtos para a Europa. Essa visão histórica demonstra como os momentos de centralização do poder no governo federal durante a era Vargas e a ditadura militar e sua descentralização na década de 1980 refletem no sistema no modelo brasileiro atual, em relação às suas principais dificuldades e peculiaridades.

O segundo capítulo discute as ações internacionais federativas, os acordos internacionais celebrados pelos Estados e Municípios brasileiros. Através de sua evolução histórica, serão discutidas as principais dificuldades e benefícios apresentados pela paradiplomacia no Estado brasileiro. Observa-se também as modificações apresentadas pelas Organizações Internacionais, União Européia e Mercosul, para garantir a democratização de seus processos, através da criação de órgãos permanentes de representação dos governos regionais e locais.

O terceiro capítulo investiga o processo de celebração dos tratados internacionais, principalmente sua proposta e a fase de negociações dos tratados. Com o advento da globalização, grande parte das matérias discutidas nos tratados é de interesse direto dos governos subnacionais, ou até mesmo de sua competência de acordo com a Constituição Federal, porém a participação dos Estados no processo de celebração de tratados internacionais acontece apenas de forma indireta através do Senado na fase de aprovação dos tratados. Com as grandes desigualdades econômicas e sociais entre as regiões, defende-se que

a participação dos Estados federados seja mais efetiva e se realize em momento anterior às negociações do tratado, para que, assim, os interesses locais e regionais sejam discutidos no processo de elaboração do texto final do tratado. São estudados os canais de diálogo entre União, Estados e Municípios, já existentes, como as funções e formas de trabalhos desenvolvidos pela AFEPA (Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares) do Ministério das Relações Exteriores, e pela SAF (Secretaria de Assuntos Federativos) da Secretaria de Relações Intergovernamentais no Palácio do Planalto. Discute-se, também, como esses canais poderiam contribuir para uma política externa mais atenta às peculiaridades de cada região brasileira, já que ambos visam discutir os interesses locais e regionais junto ao governo federal.

A falta de diálogo entre os entes federados gera prejuízos ao Brasil no plano internacional, especialmente em relação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Todo tratado internacional ratificado pelo Estado Nacional gera uma obrigação, e toda obrigação gera uma responsabilidade, no caso de descumprimento. O quarto capítulo estuda quais são os efeitos da ratificação no plano interno intrafederativo e quais são as providências do governo federal para cumprir um tratado por ele ratificado, quais suas principais ações e dificuldades na execução de ações, principalmente relacionadas aos direitos sociais.

O quinto capítulo apresenta um estudo comparado entre o sistema federativo brasileiro e o canadense. O Canadá, com uma sociedade composta por francofônicos e anglofônicos, tem como princípio constitucional respeitar as diferenças e os interesses de todas as suas províncias. Para isso quando a matéria de uma negociação internacional envolve interesses e competências de suas Províncias, essas são previamente consultadas, assim como são necessárias autorizações das assembleias provinciais para que o mesmo seja ratificado. Através da análise de resultados desse estudo, avaliam-se os prós e contras desses

mecanismos desenvolvidos por outro Estados Federal (Canadá), assim como sua adequação à realidade brasileira.

A pesquisa apresenta levantamentos bibliográficos, incluindo tanto fontes primárias, Tratados Internacionais (Convenção de Viena de 1969, por exemplo), e Constituições canadense e brasileira, quanto fontes secundárias. A pesquisa demandou atividades “in loco”, como entrevistas com representantes do governo federal, Sr. Alberto Kleiman, da SAF (Secretaria de Assuntos Federativos), no Palácio do Planalto, e um diplomata do Itamaraty, Sr. João Alfredo dos Anjos, na AFEPA (Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares). A pesquisa também contou com um estágio na Confederação Nacional dos Municípios, onde foi possível acompanhar todo o início de um movimento de inserção dos pequenos municípios através deste entidade na cooperação internacional descentralizada. Foram entrevistados representantes do governo estadual do Rio de Janeiro, a fim de se demonstrar uma contrapartida diante do governo federal. Utiliza-se o direito comparado, através do estudo de caso do Canadá. A escolha deste país acontece já que se trata de um Estado Federal, assim como o Brasil, que possui um mecanismo diferente em relação às questões internacionais e os interesses internos de suas províncias. Como ponto culminante do processo de pesquisa, a autora também teve a oportunidade de integrar a delegação de observadores da UniSantos, coordenada pelo Prof. Dr. Gilberto Marcos A. Rodrigues, que acompanhou a instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, em 18 de janeiro de 2007, na Cúpula do Mercosul, realizada no Rio de Janeiro (documentos relacionados ao Foro encontram-se nos anexos).

A dissertação tem por objetivo essencial demonstrar que a participação dos Estados-membros pode ser uma das formas de garantir a democratização e legitimidade do processo de celebração dos tratados no sistema federativo participativo. É legítima a

participação dos Estados federados no processo de celebração de tratados internacionais? Essa participação garantiria o cumprimento dos tratados pelos governos estaduais? Quais são as vantagens do governo federal em permitir tal participação? Os interesses locais e regionais seriam garantidos a partir dessa participação? Essas são algumas questões trabalhadas ao longo da pesquisa.

CAPÍTULO 1

Formação histórica do Federalismo Brasileiro

1.1 Desde o descobrimento formal do Brasil à Independência – as idéias federalistas na história brasileira.

O Federalismo não é um mecanismo pronto e imóvel. O princípio federal é o mesmo, porém cada Estado estabelece seu sistema federativo de acordo com fatores geográficos, históricos, culturais, econômicos, sociais e políticos. De acordo com esses fatores, o sistema federativo tem uma característica singular em cada Estado. Com o Brasil não é diferente. Assim como a implantação do sistema federativo, a história brasileira se desenrola baseada, principalmente, em interesses econômicos e políticos das elites. Diferente de diversos países europeus, a formação do Estado Nacional brasileiro ocorreu antes mesmo da construção de uma identidade nacional, sendo criado baseado apenas em questões econômicas e políticas. De acordo com Michael Mann, uma nação é uma comunidade que se afirma como uma etnia, identidade, história e destino diferente, buscando seu próprio Estado (1995, 44). No Brasil, esse movimento foi inverso.

Esses interesses geraram uma desigualdade econômica regional muito acirrada: um dos desafios do sistema federativo brasileiro é justamente diminuir essas diferenças. De acordo com o brasilianista Ronald Shneider, analisado sob a perspectiva do desenvolvimento social e econômico, o Brasil apresenta diversos Brasis – oscilando desde grandes centros industrializados, como o triângulo do sudeste desenvolvido São Paulo-Rio de Janeiro-Belo

Horizonte, a dinâmica fronteira do vasto Norte e finalmente o subdesenvolvimento em grande parte da Região Nordeste (1996, 35) Este capítulo tem como objetivo apresentar os fatores econômicos, políticos e sociais que influenciaram na modelagem do federalismo no Brasil.

A colonização do território brasileiro iniciou-se a partir de interesses na exploração e dos recursos naturais encontrados. Entre 1500 e 1532, muitas expedições portuguesas foram organizadas com o único objetivo de extrair o pau-brasil (árvore típica usada na fabricação de corantes), porém nenhuma dessas expedições tinha o objetivo de permanecer, para colonizar e proteger o território de ataques estrangeiros. Portugal criou um mecanismo de colonização e defesa do território, apenas quando percebeu o grande interesse de outros países europeus na colônia. As invasões estrangeiras às terras da colônia colaboraram para a decisão do reino português em dividir suas terras em quatorze Capitânicas Hereditárias, que seriam doadas aos nobres, responsáveis pelo desenvolvimento e defesa contra ataques estrangeiros. Celso Furtado diz que o início da exploração do território brasileiro foi consequência das pressões políticas de outros países europeus sobre Portugal (2003, 12).

Segundo o mesmo autor, de simples empresa espoliativa e extrativa a América passou a constituir parte integrante da economia reprodutiva europeia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu (Ibidem, 14). O principal produto a ser cultivado foi a cana-de-açúcar, devido ao seu alto valor no mercado internacional, trazidos por Martim Afonso de Sousa (Capitania de São Vicente) e Duarte Coelho (Capitania de Pernambuco). Pode-se dizer que as capitânicas são os antecedentes dos estados federados já que nelas se constituíram os centros de interesse e a base sociológica das comunidades regionais.

Em 1641, após permanecer, no período 1582-1640, sob o domínio da coroa espanhola, Portugal compreendeu que para sobreviver como metrópole colonial deveria ligar seu destino a uma grande potência, no caso a Inglaterra, alienando parte de sua soberania. Em razão disso, segundo Celso Furtado, tratados concluídos, entre 1642 e 1661, com a Inglaterra marcariam profundamente a vida política e econômica de Portugal e do Brasil (Ibidem, 38).

Durante o período de dominação espanhola, no entanto, iniciaram-se as explorações no interior do território. Até então, todo o desenvolvimento da colônia acontecia na costa. As bandeiras e as drogas do sertão – movimentos de exploração do interior do território – foram responsáveis pela ultrapassagem dos limites do Tratado de Tordesilhas e conseqüente aumento do território português nas Américas. O aumento do que seria futuramente o Brasil tem relação estreita com a implantação do sistema federativo no Brasil, pois suas dimensões continentais exigiram um movimento político estratégico para manter a unidade nacional, como será discutido mais adiante.

Em novembro de 1807, a família real Portuguesa, ameaçada pelos exércitos de Napoleão Bonaparte, viu-se obrigada a partir para a colônia, acompanhada de militares, nobres e burgueses. De acordo com Bertha Becker e Cláudio Egler, com a fixação da Corte na colônia os portos brasileiros foram abertos ao mercado internacional e Brasil foi elevado a Vice-Reino (1815), estimulando as atividades econômicas, o crescimento urbano e a centralização da sociedade em torno do foco de poder sediado no Rio de Janeiro (1998, 55).

Em abril de 1821, D. João VI retorna para Portugal, porém observando a insatisfação de parte do povo e a organização de movimentos pela independência, e credita a seu filho o papel de líder desse movimento. Essa era mais uma estratégia política para construir um Império Português com a confederação de Portugal, Brasil e outras colônias portuguesas localizadas na Ásia e África.

Nessa época, a população brasileira chegava apenas a quatro milhões de pessoas. Não havia uma identidade nacional, o que resultou numa independência organizada, não por uma iniciativa popular, mas por uma elite composta por comerciantes e grandes latifundiários que tinham interesses econômicos. A crise das exportações durante o século XIX e os impostos extorsivos, exigidos pela então coroa portuguesa, provocaram uma insatisfação entre os latifundiários e comerciantes. Segundo Becker e Egler, devido a forças específicas, basicamente a aliança entre os senhores locais e comerciantes, o trabalho escravo, assim como as grandes propriedades de terra, foram garantidos através da manutenção da monarquia e unidade nacional (1998, 54).

Essa unidade territorial interessava a Grã-Bretanha, pois representava um amplo mercado em potencial e uma base de operações para enfrentar a França no controle do comércio de couro e prata na Bacia do Rio da Prata. O Brasil tomou para si parte dos débitos de Portugal junto à Inglaterra em troca do reconhecimento de sua independência. Apesar de não haver conflitos armados entre a ex-colônia e a coroa portuguesa, muitas insurreições explodiram após a independência, pois tropas portuguesas e autoridades provinciais não admitiam a independência da colônia. De acordo com Celso Furtado, se a independência fosse resultado de um conflito militar não seria possível a manutenção da unidade territorial brasileira (2003,100), o que se provou com a legislação do Ato Adicional de 1834, como se verá a seguir.

Segundo Becker e Egler, “foi a manutenção do princípio monárquico no processo de independência que determinou a preservação da unidade política do território” (2003, 56). Os mesmos autores afirmam que o centralismo do Estado e interesses escravistas revelam o caráter do bloco do poder, composto pela elite dos plantadores escravistas de café, grupos de proprietários urbanos e comerciantes (Ibid).

Na segunda parte do século XVIII, dois importantes acontecimentos internacionais influenciaram a vida política brasileira: a independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa. Novas idéias trazidas pelos federalistas estadunidenses foram introduzidas por políticos brasileiros, mesmo antes da implantação do sistema federativo pelo Decreto nº 01 de 15 de novembro de 1889.

De acordo com a Constituição de 1824, o território seria dividido em Províncias, sendo possível subdivisões de acordo com o interesse do Estado (artigo 2º). Essa Constituição consagra a preponderância do Executivo-Administrativo sobre os outros ramos da estrutura do Estado sobre as esferas locais e regionais, principalmente, com a manutenção do Poder Moderador, o que não agradou as elites regionais/locais, partes do bloco do poder. Porém, na prática, o poder local dos grandes proprietários de terra foi mantido, até mesmo para garantir a unidade territorial, como demonstra Boris Fausto:

O que parece ter ocorrido no Brasil é, ao mesmo tempo, a existência de um Estado formalmente mais forte, mas, tendo-se em conta seu controle por parte de elites proprietárias, também uma privatização maior de seu funcionamento na prática. Por isso, a capacidade desse Estado de impor a lógica pública sobre as oligarquias proprietárias tendia a ser menor que na Argentina (2004,56).

Segundo Miriam Dolhnikoff, a primeira metade do século XIX foi marcada pelo debate entre diferentes projetos que refletiam a diversidade de interesses e concepções das elites do bloco do poder (2006, 23).

No processo de independência, muitos líderes republicanos estavam dispostos a apoiar a monarquia, desde que fosse respeitada a autonomia provincial. Eles queriam uma monarquia federativa que garantisse a representação de grupos dominantes. A Constituição de 1824 manteve a instituição de uma monarquia absolutista, o que revoltou os liberais do Norte que tentaram formar a Confederação do Equador. A classe rural e a classe média urbana de Pernambuco lutavam pela separação do Império do Brasil. Eles queriam formar um Estado

Federal a exemplo do que acontecia nos Estados Unidos da América. Tropas sob o comando do General Francisco de Lima restabeleceram a ordem com mão pesada. Diz Schneider que a tensão entre brasileiros natos e portugueses aliados com regionalistas revoltosos eram problemas suficientes para a nova nação, mas o Imperador também estava engajado numa aventura cara e fracassada em derrotar as Províncias Unidas do Rio da Prata (atual Argentina), na Guerra da Cisplatina (2002, 39).

Atos autoritários do Imperador, D. Pedro I, somados a pressões provinciais, foram responsáveis pela sua abdicação. Um regime centralizado, que submetia cada uma das províncias às decisões emanadas do Rio de Janeiro, não era aceitável. De acordo com Miriam Dolhnikoff:

A unidade de todo o território da América Lusitana sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implantação de um arranjo institucional por meio do qual essas elites se acomodaram, ao contar com autonomia significativa para administrar suas províncias e, ao mesmo tempo, obter garantias de participação no governo central através de suas representações na Câmara dos Deputados (2005, 14).

Esse arranjo institucional citado pela autora foi implantado pelo Ato Adicional de 1834, quatro anos depois da abdicação de D. Pedro em favor de seu filho. Apesar de garantir relativa autonomia às províncias, o ato que modificou a Constituição de 1824 ficou muito aquém da vontade dos mais liberais e anti-absolutistas. Aspectos importantes da Constituição, como o Poder Moderador e o Conselho de Estado, não foram alterados. No entanto, mesmo sendo um Estado Unitário, foi dada às assembleias legislativas provinciais competência para legislar sobre diversas matérias, dentre elas, de acordo com Bonavides e Andrade: a) desapropriação por utilidade pública municipal mediante proposta prévia das Câmaras; b) a fixação das despesas provinciais e os impostos que para tanto se fizessem mister desde que não prejudicassem as imposições gerais do Estado e pudessem as Câmaras propor os meios de ocorrer as despesas dos seus Municípios; c) a fiscalização das rendas

provinciais e municipais e contas da receita e da despesa, sendo as das províncias fixadas mediante proposta do Presidente e as municipais mediante proposta das respectivas câmaras; d) criação e supressão dos empregos municipais e estabelecimento de seus ordenados, salvo as exceções constitucionais estabelecidas e reservadas ao Poder central; e) obras públicas, estradas e navegação no interior da província, que não pertencessem à administração geral; f) penitenciárias, casas de prisão e respectivos regimes; g) os casos e forma de nomeação, suspensão e demissão, pelo presidente, dos empregados provinciais (1991, 116-117).

Durante todo o período regencial, o governo enfrentou diversas revoltas em várias províncias, porém o fracasso de todas elas evidenciava a crescente força do poder central para sufocá-las. Nessas revoltas, incluem-se a Cabanagem, em 1835 no Pará; a Revolução Farroupilha, a mais forte de todas, que chegou a instituir a chamada República de Piratini, entre 1835-1845, e a Revolução Praieira de Pernambuco, em 1848, que expressava o federalismo, o republicanismo e a defesa do voto universal, as idéias mais avançadas para a época. De acordo com Boris Fausto:

O fracasso das revoltas teve muito a ver com a impossibilidade de as unidades territoriais constituírem Estados minimamente viáveis, mas também resultou das vantagens que a monarquia oferecia às elites locais. Isso deve ter levado muitas delas a abrir mão de uma parte de suas prerrogativas políticas em troca de uma estabilidade e uma ordem capazes de conter o risco de guerra civil, latente nos dois ciclos de revoltas que marcaram o país entre 1831 e 1848 (2004, 56-57).

De acordo com o mesmo autor, durante o Segundo Reinado, o Brasil conseguiu ultrapassar essas revoltas que apresentavam tanto questões sociais como disputas entre as elites regionais e o poder central, não promovendo uma descentralização e alguma forma de federalismo, mas retomando a política de acentuada centralização (2004,56).

Com a abolição da escravatura, em 1888, as elites do bloco do poder – grandes latifundiários e cafeicultores detentores da mão de obra escrava, viram-se traídos pela

monarquia, o que os levaram a incentivar os movimentos (já existentes) pela proclamação da República. Mais uma vez observa-se a estreita relação entre os interesses econômicos das elites e as mudanças na vida político-institucional do Brasil. Ao perceber que a República era iminente, as elites se mobilizaram para garantir a permanência de sua força política, tanto na esfera provincial como central. Como observa Valeriano Mendes o sistema federal, incorporado pela Constituição de 1891, constituiu uma grande autonomia política às elites com poder econômico (2002, 92). A Constituição de 1891 inaugurou, depois de estabelecida a República, a descentralização conforme prometido pelo slogan republicano “centralização, secessão, descentralização, unidade”, da campanha federalista. Forças econômicas, no entanto, eram canalizadas para apenas alguns Estados o que demonstra que, desde sua formação, a Federação Brasileira lida com os desequilíbrios econômicos e sociais de suas regiões. Segundo Boris Fausto:

A primeira Constituição republicana, promulgada em fevereiro de 1891, inspirou-se no modelo norte-americano, consagrando a República federativa liberal. Os Estados – designação dada daí para frente às antigas províncias – ficaram implicitamente autorizados a exercer atribuições diversas, como as de contrair empréstimos no exterior e organizar forças militares próprias: as forças públicas estaduais. As atribuições eram do interesse dos grandes Estados e, sobretudo, São Paulo. A possibilidade de contrair empréstimos seria vital para que o governo paulista pudesse por em prática os planos de valorização do café (2002, 141).

Essas afirmações demonstram que desde o início o arranjo institucional brasileiro não valorizou o sistema federativo cooperativo, acentuando cada vez mais as desigualdades econômicas e sociais das regiões, além de provar que todas as estratégias políticas traçadas visam garantir interesses econômicos e não sociais e culturais. As grandes modificações no percurso histórico do Brasil não têm início no seio da sociedade, mas nas elites do bloco do poder.

Durante o século XX, o federalismo brasileiro e as relações intergovernamentais foram marcados pela oscilação entre regimes autoritários, centralizadores

e regimes liberais descentralizados. Como as medidas centralizadoras de Getúlio Vargas, como coloca Boris Fausto:

Em novembro de 1930, ao dissolver o Congresso Nacional, Vargas assumiu não só o poder executivo como o legislativo, os estaduais e os municipais. Todos os antigos governadores, com exceção do novo governador de Minas Gerais, foram demitidos e em seu lugar nomearam-se interventores federais. Em agosto de 1931, o chamado Código dos Interventores estabeleceu as normas de subordinação destes ao poder central. Limitava também a área de ação dos Estados, que ficaram proibidos de contrair empréstimos externos sem a autorização do governo federal, gastar mais de 10% da despesa ordinário com os serviços de polícia militar, dotar as polícias estaduais de artilharia e aviação ou armá-las em proporção superior ao Exército (2002, 186).

Também contribuíram para a centralização do poder no governo central, os governos militares, durante a ditadura, como explica Osny Duarte Pereira, ao comentar certos atos político do então presidente Castelo Branco:

Ampliaram-se as inelegibilidades, com o objetivo de impedir que pessoas de grande prestígio político, porém adversárias do Governo, como o caso do General Teixeira Lott, concorressem a cargos eletivos. [...] Castelo Branco tentou obter em uma Emenda Constitucional destinada a transferir para o seu Governo o comando das Polícias Militares estaduais e a nomeação dos Secretários de Segurança Pública. Não obteve. Pretendia ampliar os casos de intervenção nos Estados, transferir para a jurisdição militar o julgamento de ex-governadores, ex-presidentes da República e outras autoridades, criar o desterro e outras penalidades para os que tivessem direitos suspensos e manifestassem sobre a matéria política e realizar modificações no Supremo Tribunal (1967, 287 e 292).

O regime militar teve características autoritárias, porém não havia esforços em tentar construir um partido único ou uma ideologia capaz de disseminar-se entre as massas intelectuais. As idéias democráticas e esquerdistas continuavam a ser difundidas nas universidades e em outros meios, o que possibilitou o retorno à democracia, a partir da Constituição Federal de 1988, que trouxe a repartição de poderes, a descentralização das decisões, e, conseqüentemente, a recuperação da estrutura e dos ideais federativos, reconhecendo, até mesmo, o Município, como ente federado.

Essas oscilações entre a centralização e descentralização do poder no governo central refletem até hoje no federalismo brasileiro, assim como, principalmente, nos órgãos do governo federal que não estão dispostos a perceber as mudanças significativas que o fenômeno da globalização propõe aos Estados Federais.

CAPÍTULO 2

A ação direta dos governos subnacionais no cenário internacional

2.1. Federalismo e relações internacionais

A forma de Estado federal está associada à idéia de unidade na diversidade. O Estado Federal, ao organizar as competências exclusivas e comuns às unidades federadas, através de sua Constituição Federal, realiza o princípio federativo da divisão de competências e funções administrativas dos governos subnacionais e central. O Brasil, ao reconhecer os Municípios como unidades federadas da União na Constituição de 1988, trouxe uma inovação para a comunidade internacional. Ao transferir competências exclusivas aos Municípios e Estados reconhece-se, a cada um deles, autonomia política, administrativa e financeira. Através dessa autonomia é garantida observação especial aos interesses locais e regionais, portanto, há o reconhecimento das diferenças entre os interesses que compõem todo o território nacional.

A Constituição brasileira de 1988 reserva algumas competências que são exclusivas à União, especialmente as que se referem à manutenção da soberania, como a atribuição para as relações internacionais. O Direito Internacional tem reconhecido como sujeitos de direito internacional os Estados e as Organizações Internacionais, porém, as relações internacionais reorganizaram-se ao aceitar a participação de outros atores

internacionais¹, como: empresas transnacionais, organizações não-governamentais, igrejas, universidades, instituições filantrópicas e governos subnacionais - províncias, estados, cantões, länder e municípios - já que todos possuem interesses envolvidos no processo de globalização.

Com o desenvolvimento, principalmente, dos meios de transporte e comunicação, como a Internet, eliminaram-se muitos obstáculos que antes separavam os Estados, aumentando o fluxo de relações internacionais. Grande parte dessas relações, principalmente, de caráter comercial e financeiro, acontece sem a intervenção do Estado. Dentre as várias razões dessa transformação na comunidade internacional, destacam-se duas: a necessidade da cooperação internacional, em razão das revoluções tecnológicas e científicas, transformando o próprio conceito de soberania, até então visto em caráter absoluto; e o transnacionalismo, as relações exteriores que não transitam pelos canais diplomáticos.

Reconhece-se, também, que, por estarem mais próximas à realidade da sociedade, as autoridades regionais e locais estariam mais aptas a implantar políticas públicas que realmente garantam o desenvolvimento sustentável de sua região. Como exemplo, na ajuda humanitária dada às vítimas do tsunami de 2004 encontram-se várias falhas que poderiam ser evitadas caso as autoridades locais estivessem engajadas no processo de cooperação. Um ano após a tragédia, concluiu-se que havia desperdício e má repartição dessa ajuda. Segundo a Organização das Nações Unidas – ONU – mais de seis bilhões de dólares foram doados aos países asiáticos afetados. No entanto, segundo a matéria, houve morosidade na distribuição de indenizações, admitida pelo coordenador geral do Programa Mundial de

¹ No presente texto, são considerados atores internacionais todos aqueles que influenciam diretamente nas relações internacionais, sejam sujeitos de direito internacional ou não, como as organizações não-governamentais, empresas transnacionais, governos subnacionais, Estados e Organizações Internacionais (intergovernamentais).

Alimentos – PAM - e no Sri Lanka muitas famílias do noroeste do país, área não atingida pela tsunami, receberam indenizações durante vários meses².

A ação internacional dos governos subnacionais é fato relativamente novo, ao menos na realidade brasileira, e se apresenta de diversas formas e em diferentes proporções. As cidades e regiões européias, tradicionalmente, possuem certo grau de autonomia política e de identidade cultural que as permitem desenvolver um maior número de ações internacionais. Alguns Estados Federais – Canadá e Suíça, por exemplo – possuem o chamado federalismo assimétrico que apresenta graus de autonomia diferentes para cada uma de suas províncias ou cantões. Isso acontece graças à evolução histórica desses sistemas que se formaram da confederação de comunidades autônomas com grande identidade cultural local. Essas diferenças culturais (lingüísticas e religiosas) contribuíram para que suas Constituições permitissem a inserção dos governos subnacionais no cenário internacional, a fim de respeitá-las. A Constituição Suíça, no artigo 10, reconhece o governo central como responsável pelas relações internacionais, porém, em seu artigo 9º diz: “excepcionalmente, os cantões possuem o direito de concluir tratados com estados estrangeiros sobre economia pública, relações de vizinhança e polícia, desde que esses tratados não sejam contrários à Confederação ou aos direitos de outros cantões”³. A província de Quebec, no Canadá, possui 28 escritórios de representação espalhados pelo mundo, um número de diplomatas, um ministro e um ministério dedicados às relações exteriores⁴. No Brasil, devido a sua oscilação histórica entre governos autoritários, o governo de Getúlio Vargas e a ditadura militar (1964-1985); e

² *Folha de São Paulo*, 25/12/2005.

³ Tradução da autora: “Exceptionally, the Cantons retain the right to conclude treaties with foreign states concerning matters of public economy, neighborly relations and police provided such treaties contain nothing contrary to the Confederation or to the rights of other Cantons” (Constituição Suíça – <http://www.libertyunites.org>, capturado em 23 de maio de 2005).

⁴ Tradução da autora: “Quebec is already and by far the most active Canadian province on the international scene with a significant network of offices, big and small -- 28 in all -- a small army of quasi diplomats, a ministry and minister dedicated to the subject and even an office for foreign aid which gives out money to various home-based organizations to spend abroad” (<http://www.embassymag.ca>, capturado em 16 de novembro de 2005).

descentralizados pelo processo de democratização durante os anos de 1980, ainda não apresenta regulamentação para as ações internacionais das diversas esferas do governo. Observa Nelson Michaud, “dado o fato de que os governos sub-nacionais têm muito mais interesses relacionados com a globalização, os desafios da globalização aumentam efetivamente suas matérias de jurisdição, assim como da jurisdição do governo central. Aqueles responsáveis por decisões, de ambos os níveis nacional e sub-nacional, devem definir suas respectivas intervenções e níveis de ação”.⁵ A participação dos governos subnacionais nas relações internacionais dá-se o nome de paradiplomacia.

2.2 Paradiplomacia e Constituição

De acordo com Guido Soares, o termo diplomacia, atualmente, significa: a) o conjunto das atividades dos Estados, em suas relações internacionais, independente de questões geográficas ou temporais; b) as relações encetadas por órgãos especializados dos Estados, os diplomatas “*lato sensu*”, nas relações interestatais bilaterais ou multilaterais ou no seio das organizações internacionais; c) as relações de governo a governo, ou de um Estado perante organizações intergovernamentais, excluídas as representações consulares em grandes cidades (2004, 260-261). A diplomacia refere-se à conduta dos Estados nas relações exteriores, em suas negociações e diálogos com outros sujeitos de Direito Internacional. A paradiplomacia refere-se às ações internacionais que acontecem paralelamente a estas ações diplomáticas dos Estados. De acordo com Noé Cornago-Pietro: “Paradiplomacia é a participação de governos não-centrais em relações internacionais através do estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc*, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o fim de promover assuntos sócio-econômicos e culturais, assim como qualquer outra dimensão

⁵ Tradução da autora: “given the fact that sub-national government have more irons in the fire of globalization, the challenges of globalization increasingly affect their fields of jurisdiction as well as the jurisdiction of the central government. Decision-makers, from both the national and sub-national levels, therefore, have to define their respective interventions and levels of action” *Federalism and Foreign Policy: Comparative answers to globalization. Handbook of Federal Countries*, 390.

exterior nos limites de sua competência constitucional”(1999, 559). De acordo com Michael Keating, os governos regionais precisam, para garantir seus próprios interesses, agir no cenário internacional dominado por organizações transnacionais e governos nacionais, para satisfazer interesses, principalmente, políticos, econômicos e financeiros. São atividades parcialmente diplomáticas, mas com interesses diferentes das ações diplomáticas do governo nacional, do qual fazem parte (2000,03).

Muitos juristas, especialmente constitucionalistas, defendem a necessidade de expressa autorização pela Constituição Federal para que os governos subnacionais possam agir em âmbito internacional.

A Constituição brasileira é omissa a esse respeito, diferente da Constituição argentina que, após a reforma constitucional de 1994, trouxe nova redação ao artigo 124:

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com facultades para o cumprimento de seus fins e poderão também celebrar convênios internacionais desde que não sejam incompatíveis com a política externa da Nação e não afetem as facultades delegadas ao governo federal ou o crédito público da Nação; com conhecimento do Congresso Nacional. A cidade de Buenos Aires seguirá o regime que estabeleça tal efeito”.⁶

Com isso, o Conselho Argentino para Relações Internacionais (CARI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) criaram o programa “Províncias e Relações Internacionais”, cujo principal objetivo é analisar distintos aspectos relacionados à gestão internacional das províncias argentinas, a partir da busca e sistematização de informações, altamente dispersas e de difícil acesso. Constitui-se de vários

⁶ Tradução da autora: “Art. 124 – las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

debates abertos, com a participação de constitucionalistas e internacionalistas, sobre a necessidade e pertinência de uma regulamentação especial.

Em seu primeiro documento de trabalho, vários aspectos foram abordados, como os gerais: jurídico-constitucional e político-organizacional, as diretrizes políticas do governo nacional, assim como estudos de caso (cidade autônoma de Buenos Aires e as províncias de Buenos Aires, Santa Fé e Terra do Fogo). A análise das constituições provinciais revelou uma paulatina incorporação de diversas problemáticas internacionais a estas.

A simples reforma constitucional não regulamenta por si só a relação entre os governos subnacionais e o governo central. Sob o aspecto jurídico-constitucional observam-se motivos práticos e teóricos para uma regulamentação especial. O Brasil, por exemplo, de acordo com José Flávio Sombra Saraiva, é um exemplo extraordinário de descompasso entre os aspectos formais e reais, no que tange à dimensão da ação externa dos entes federativos (2004, 133). Dentre os motivos práticos, o trabalho do programa CARI-PNUD destaca alguns a ausência de conceito da palavra incompatibilidade pela Constituição Federal argentina. Além desse aspecto é importante regulamentar o processo de conhecimento pelo Congresso Nacional. Também não estão claros os limites de atuação internacional das províncias.

2.3 Histórico da paradiplomacia brasileira

Mesmo com o importante desenvolvimento da paradiplomacia em escala global, os governos subnacionais não possuem personalidade jurídica internacional, portanto, quem responde pelos seus atos é o próprio governo central que representa o Estado como um todo. De acordo com essa afirmativa, percebe-se a necessidade de uma regulamentação clara sobre a ação dos governos subnacionais, seus limites e responsabilidades diante do próprio

governo central. Como explica Gilberto M. A. Rodrigues “existe pouca dúvida quanto à legitimidade dos governos nacionais em ter sua política externa, desde que ela não prejudique e não contrarie no essencial a política externa do Estado-nação, o que pode ser assegurado mediante instâncias intergovernamentais de diálogo e cooperação ou, em último grau, pelo controle de constitucionalidade no Judiciário” (Política externa de cidades, in: *Margem*, 2004, 22).

Diante desse fato, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista a Roberto Pompeu de Toledo, declarou: “Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje o número de governadores que andam pela Ásia, pela Europa, pela América Latina, e pelo Mercosul, é muito grande. Às vezes, eles informam a União, outras, você nem fica sabendo. No fundo eles assumem a representação que era da União para as suas regiões, e alguns têm tido êxito em buscar fontes de comércio ou de tecnologia” (Apud: RODRIGUES, 2002, 452). Fernando Henrique reconheceu essas atividades internacionais, de governadores e prefeitos, como benéficas e uma extensão da própria União, e criou em 1997 um novo órgão na Estrutura do Ministério das Relações Exteriores, a Assessoria de Relações Federativas que “destina-se a fazer interface (...) com os governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratadas com governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais” (<http://www.mre.gov.br/federativas>. Capturado em 10/5/2006). No governo do Presidente Lula, esse órgão acumulou as questões parlamentares e foi transformado na Assessoria sobre Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).

Embora, no Brasil, o reconhecimento da paradiplomacia pelo governo central tenha ocorrido apenas em 1997, já na década de 1980, com o processo de integração econômica e, depois, com o fenômeno da globalização, os Estados e dos Municípios passaram

a projetar seus interesses no cenário internacional de forma direta, sem mediação do Ministério das Relações Exteriores. Nos anos de 1980, o governo do Rio de Janeiro, liderado por Leonel Brizola passou a ter uma política externa com agenda internacional de relações eminentemente políticas, dada a sua ligação com a Internacional Socialista e os movimentos trabalhistas. Ao tomar posse, em 1983, instituiu-se a primeira assessoria internacional de um Estado federado brasileiro, e Clóvis Brigagão, cientista político, assumiu essa função (RODRIGUES, 2004, 122). Já na primeira manifestação da paradiplomacia no Brasil, encontra-se uma característica que permanece até os dias atuais. A atividade internacional das cidades tem se localizado nas funções de cerimonial do gabinete da prefeitura. Segundo Gilberto M. A. Rodrigues, essa estrutura “é anacrônica e insuficiente para desenvolver uma política externa com abrangência e eficácia no mundo globalizado”, e continua, “ao mesmo tempo, impede, via de regra, a continuidade das estratégias e ações realizadas mais além do exercício de um governo” (2004, 26).

Depois da ditadura militar, na presidência de José Sarney, as eleições estaduais de 1986 levaram Pedro Simon ao governo do Estado do Rio Grande do Sul. Estavam se constituindo as primeiras relações Brasil-Argentina que dariam origem ao MERCOSUL. Como governador, Simon criou uma Secretaria de Assuntos Internacionais, concebida e implantada pelo internacionalista Ricardo Seintefus (RODRIGUES, 2004, 122). Um dos primeiros feitos dessa Secretaria foi influenciar fortemente a aprovação do chamado Protocolo 23 entre Brasil e Argentina, primeiro documento sul-americano que reconheceu a participação de províncias, Estados e cidades fronteiriças em assuntos comuns (Ibid).

Ainda hoje, o governo gaúcho é um dos mais ativos no cenário internacional. No dia 29 de novembro de 2005, por exemplo, o Governador em exercício Antonio Hohlfeld recebeu, em audiência no Palácio Piratini, representantes do governo da província chinesa de

Hubei. O objetivo principal da visita oficial era o de fortalecer as relações de cooperação e amizade entre o estado federado e o município chinês. No dia 30 do mesmo mês, foi realizado o Seminário de Comércio e Investimento Hubei - RS 2005, parte do acordo firmado entre os mesmos em 06 de dezembro de 2001. O governador salientou a importância da parceria para abertura do leque de exportações, provando mais uma vez que todo sistema de cooperação faz parte de uma política externa mais abrangente. Enquanto a China demonstra grande interesse pelo comércio gaúcho de vinhos, o Rio Grande do Sul pretende se especializar na piscicultura, importante atividade desenvolvida pela província chinesa. Além disso, a Secretaria de Assuntos Internacionais possui um Programa de Integração e Cooperação Internacional que organiza missões com representantes governamentais, institucionais e empresariais a dez países: Argentina, Uruguai, Estados Unidos, Espanha, Países Baixos, Alemanha, Itália, China, Coreia do Sul e Japão. Essas missões têm como objetivo buscar novas oportunidades de negócios, portanto, há um interesse econômico. A missão enviada à China colaborou para que fosse suspenso o embargo à soja brasileira, principal produto gaúcho de exportação. Foi implantada em Xangai uma representação comercial do Estado do Rio Grande do Sul junto à BM&F.

As motivações para o engajamento dos governos subnacionais no cenário internacional podem ser políticas, econômicas e culturais. No Brasil, a principal motivação é a econômica, pois o principal desafio do federalismo brasileiro é a grande desigualdade sócio-econômica entre as regiões. Salienta Gilberto M. A. Rodrigues:

O endividamento público dos governos subnacionais e o desequilíbrio fiscal – reflete a escassez de recursos públicos *vis-à-vis* das responsabilidades federativas – num contexto de privatizações e desmonte do Estado e de internacionalização da economia, vem produzindo grandes dificuldades para a convivência e as relações intergovernamentais no Brasil. E continua uma das mais deletérias conseqüências desse quadro tem sido a guerra fiscal, em que os Estados federados disputam investimentos estrangeiros, mediante a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais (2004, 121).

Embora o movimento de inserção dos Municípios e Estados brasileiros no cenário internacional tenha sido cada vez mais propagado, não houve um empreendimento significativo para a elaboração de um sistema de comunicação entre as diversas esferas de ação, já que quem responde internacionalmente é a União e não o governo sub-nacional, seja ele Estado ou Município. Pode-se destacar como prova desta falta de inter-relação entre os governos federal e estadual o caso da moratória declarada pelo governo de Minas Gerais. De acordo com Gilberto Rodrigues, a declaração de moratória pelo prazo de 90 dias, impactou negativamente a imagem do Brasil fazendo cair abruptamente a cotação de seus títulos e gerando massiva fuga de capitais do país (2004, 124). Além disso, o governo federal se viu obrigado a pagar a primeira parcela da dívida, sendo que não era juridicamente obrigado a fazê-lo.

A paradiplomacia, no início, segundo o autor citado, resumia-se a poucas cidades, especialmente às grandes metrópoles – como capitais -, por serem as únicas que apresentaram condições de atuar de maneira independente ou despertaram politicamente para as relações internacionais e passaram a exercer alguma forma de paradiplomacia (2004, 441). Hoje, embora a paradiplomacia brasileira ainda não possua normas constitucionais de regulamentação, diferente da República Argentina, ela é muito ativa e a cada dia mais Municípios, principalmente, se articulam para uma inserção no cenário internacional. Este é o caso do Município de Santos, que em sua reforma administrativa, em setembro de 2005, criou uma Assessoria de Relações Internacionais. Essa assessoria funciona junto ao gabinete do prefeito, com estrutura reduzida, sem status de secretaria, o que não seria aconselhável, e a ela compete, dentre várias funções:

I - desenvolver o intercâmbio permanente de políticas públicas e acordos de cooperação técnica, com órgãos, entidade e cidades do exterior, focados no desenvolvimento econômico e na inclusão social;

III – ampliar a parceria com outras cidades do exterior, atuando em conjunto com secretarias e empresas municipais. (Diário Oficial do Município de Santos – dia 29/09/2005).

Essa iniciativa era de se esperar, pois a cidade de Santos, pelo seu histórico desenvolvimento econômico, demonstra sua vocação internacional. Como explica Alcindo Fernandes Gonçalves, o desenvolvimento econômico da região tem caráter exógeno, em função da sua condição privilegiada em uma economia reflexa, já que todos os movimentos e ações foram resultantes de fatores externos, obedecendo interesses e lógicas ditadas pelo Estado e pelo grande capital, nacional e internacional (2006, 169). Cabe, agora, a Santos e às outras cidades da Baixada Santista procurar participar mais ativamente dos interesses do Estado, deixando de ser um ente passivo às questões internacionais.

2.4 Os governos subnacionais na Organização das Nações Unidas (ONU)

No âmbito das Nações Unidas, os governos subnacionais têm desenvolvido papel importante paralelamente às conferências realizadas pelos representantes dos governos centrais. Muitas conferências contribuíram para a construção de redes de cidades, de forma a estabelecer uma cooperação mútua em razão de um objetivo comum.

A Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, a Eco 92, assim como o relatório “Nosso Futuro Comum”, resultado da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, principal documento sobre o meio ambiente da década de 1980, reconheceram os governos das cidades. Em seu documento principal, Agenda 21, a Eco 92 destacou a importância do incentivo e/ou a exigência de participação dos poderes locais. Embora seja um documento político, sem caráter obrigatório, a Agenda 21 é o principal instrumento que trata sobre desenvolvimento sustentável em âmbito mundial.

Outra conferência das Nações Unidas que destacou a importância da participação dos governos subnacionais foi a Segunda Conferência sobre Assentamentos

Humanos (Habitat II). Realizada em Istambul, de 3 a 14 de junho de 1996, um dos seus principais resultados foi o reconhecimento do poder local como sujeito de Direito Internacional ao lado dos Estados Nacionais e dos cidadãos (Nélson Saule Júnior, *in: direitos humanos e políticas públicas*, 1998). Entre os diversos compromissos assumidos na Agenda Habitat, documento resultado da Conferência, muitos contribuíram para o fortalecimento do governo local para a implantação e efetivação de políticas públicas de direitos humanos, destacando-se: o reconhecimento da capacidade do poder local como sujeito da comunidade internacional (parágrafo 198), promoção da descentralização para atribuir poder político e econômico ao poder local (parágrafo 177), capacitação do poder local para a gestão dos assentamentos humanos (parágrafo 178), a adoção dos princípios da responsabilidade, transparência, e participação popular (parágrafo 179), fortalecimento e estímulo às ações de cidadania e participação popular e fortalecimento da descentralização e do poder dos governos locais (ambos contidos no parágrafo 180).

2.5 Os governos subnacionais nos blocos econômicos

Nas organizações internacionais de caráter regional, os governos subnacionais possuem grande influência de forma institucionalizada. Na União Européia (UE), por exemplo, os governos subnacionais são representados pelo Comitê das Regiões. De acordo com Odete Maria Oliveira, os desequilíbrios regionais provocados pelo processo de integração européia foram esquecidos praticamente até a década de 1970, quando a Comunidade Européia foi obrigada a dirigir a atenção a esses locais e a suas aspirações a participar na construção da Europa (2003, 188). Em razão desses anseios das comunidades locais e regionais a Comissão Européia, instituição politicamente independente que representa e sustenta os interesses da União Européia como um todo, de caráter executivo que encaminha propostas legislativas (*How the European Union Works – A citizen's guide to the EU*

institutions, 2003), decidiu, em 24 de junho de 1988, criar o Conselho Consultivo das Entidades Regionais e Locais.

O Conselho não satisfaz às expectativas de algumas regiões que possuíam aspirações políticas, e não econômicas. De acordo com a autora citada, as Conferências das Regiões continuaram trabalhando para participar junto ao Conselho de Ministros e pela Criação de um Conselho regional que pudesse pronunciar-se sobre os projetos comunitários regionais (2003, 189). Como resultado, o tratado de Maastricht, com reformas de destacado cunho democrático, criou o Comitê das Regiões, órgão auxiliar da Comissão Européia e do Conselho Europeu.

O Comitê é um corpo de caráter consultivo, formado por representantes de autoridades regionais e locais da Europa. Ele permite que essas autoridades tenham direito a voz no processo de decisão da União Européia e que identidades e interesses locais e regionais sejam respeitados. O Comitê é consultado em matérias que dizem respeito aos governos locais e regionais, assim como políticas regionais, meio ambiente, educação e transporte. Os membros do Comitê são políticos regionais e locais eleitos, devem ser presidentes regionais, parlamentares regionais, prefeitos, vereadores etc. Eles são indicados pelos governos da UE e o Conselho nomeia-os para um mandato de quatro anos, podendo ser renomeados por igual período.

Atualmente, o comitê é formado por 222 membros, sendo que Alemanha, França, Itália e Reino Unido possuem 24 representantes cada um; 21 representantes da Espanha, 6 representantes de Luxemburgo; Bélgica, Grécia, Holanda, Áustria, Portugal e Suécia possuem 12 representantes cada um, e Irlanda, Finlândia e Dinamarca possuem 9 representantes cada um (*How the European Union Works – A citizen's guide to the EU institutions*, 2003). O objetivo do Comitê das Regiões é colocar em destaque os pontos de

vista local e regional sobre a legislação da UE, o que demonstra seu caráter democrático. Segundo Ana Maria Stuart, além de democratizar as decisões supranacionais, a atuação dessas autoridades locais e regionais na estrutura da União Européia legitima perante a sociedade regional e local, a cessão de soberania necessária para a adesão ao projeto de integração (s/d,16).

No âmbito do MERCOSUL, vê-se um movimento nesse mesmo sentido, através do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Os governos subnacionais dos Países-Membros do Mercosul vêm há algum tempo articulando-se para participarem do processo de decisão do Mercosul. Em 07 de março de 1995, foi realizado, em Assunção (Paraguai), o Seminário "Mercosul Opções e Desafios para as Cidades", onde foi firmada a "Declaração de Assunção" entre os prefeitos de Assunção, Montevideu e representantes de Brasília, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago do Chile. Essa declaração expressou a necessidade de se formar uma rede de cidades dos países que compõem o Mercado Comum do Sul, para dar possibilidade às autoridades municipais de participarem das decisões da integração regional. Nos dias 12 e 13 de julho de 1995, foi realizada uma reunião preparatória para a Primeira Reunião de Cidades do Mercosul, em Porto Alegre, na qual foram definidas as unidades temáticas que iriam compor a Rede. A "Carta de Porto Alegre", documento resultado do encontro, reconheceu a importância da criação da Mercocidades, para fortalecer o papel dos municípios, não os deixando à margem do processo de globalização (<http://www.mercociudades.org>, capturado em 10 de maio de 2006).

De acordo com o artigo 2 de seu Estatuto, a Mercocidades se constitui para cumprir diversos objetivos dentre os quais destacam-se:

I- Favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL

II- Impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal, adequados ao processo de integração.

III- Criar mecanismos de comunicação em redes, entre as cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações, bem como ao acesso dos cidadãos aos centros municipais de investigação, desenvolvimento tecnológico e cultural.

IV- Estabelecer e impulsionar convênios e serviços recíprocos entre as diversas prefeituras e as redes que virem a se formar.

XIX- Difundir uma cultura democrática e democratizadora a nível regional e nacional, estabelecendo uma relação mais estreita de cooperação para, através das prefeituras, definir políticas sociais adequadas.

XX- Estudar e impulsionar, através das diversas prefeituras, a implantação de políticas coordenadas que tornem os serviços públicos acessíveis às parcelas mais pobres das cidades, integrando-as ao desenvolvimento social e cidadão. Parágrafo único: A entidade poderá, igualmente, realizar toda e qualquer ação ou gestão destinada aos fins e objetivos propostos, sendo os anteriormente enunciados não limitativos do objeto geral da MERCOCIDADES.

Em razão do efetivo trabalho dos governos subnacionais no Mercosul, através da rede Mercocidades e também da Rede de Municípios e Intendências (Remi), o Conselho do Mercado Comum criou o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. O Conselho, órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política do processo de integração e pela tomada de decisões (artigo 3 do Protocolo de Ouro Preto), em sua vigésima sétima Reunião, realizada em 15 de dezembro de 2004, em Belo Horizonte, decidiu, dentre várias resoluções, criar o Foro Consultivo. Através do MERCOSUL/CMC/DEC.nº. 41/04, foi constituído o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Segundo esse documento, “o Foro Consultivo poderá propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum” (artigo 4). Este Foro é constituído de representantes, designados pelos Estados Partes, de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos integrantes de seus respectivos territórios; e tem por objetivo estimular o diálogo e a

cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL (artigo 1º).

Pode-se observar que a participação dos governos subnacionais vem se desenvolvendo a cada dia, especialmente devido ao fenômeno da globalização. Como citado anteriormente, sua legitimidade para agir é incontestável, porém há necessidade de coordenação entre os diversos níveis de governo, a fim de que os interesses locais ou regionais não se sobreponham aos interesses nacionais e vice-versa. Num Estado democrático de Direito todos os grupos sociais devem ser levados em consideração. Essa comunicação pode ser feita de maneira institucionalizada, como propõe Gilberto Rodrigues, na linha do foco econômico, principal motivação da paradiplomacia brasileira, “criar uma Agência de Desenvolvimento Municipal, com natureza jurídica de autarquia, para planejar e executar com caráter técnico, estabilidade de quadros e continuidade das políticas, ações internacionais de médio e longo prazo visando ao desenvolvimento da cidade, pela via de cooperação técnica” (Política externa de cidades, *in: Margem*, 2004, 27).

Essa forma de diálogo e cooperação, tanto no sentido vertical como no horizontal, entre as diversas esferas do poder, pode ser feita de diversas maneiras, contanto que haja uma comunicação intergovernamental que garanta a observação de todos os interesses envolvidos em questões internacionais e que as decisões sejam tomadas de maneira democrática e harmoniosa entre si.

CAPÍTULO 3

O processo de celebração de tratados internacionais e a participação dos entes federados

As relações exteriores de um país são determinadas a partir de procedimentos complexos, que envolvem inúmeros parâmetros fixados por agentes distintos. De acordo com Pedro Dallari, órgãos públicos, entidades privadas, organizações não-governamentais, vários agentes, a partir de critérios, valores, interesses e objetivos próprios, procuram intervir no processo decisório acerca da inserção do país no quadro das relações internacionais (2002, 01). A iniciativa de celebrar um tratado internacional pode partir de diferentes agentes e não apenas do Poder Executivo federal, competente exclusivo para a celebração de tratados.

O avanço da tecnologia, especialmente na área dos transportes e comunicações, tem eliminado muitos obstáculos que antes separavam os países, levando a um aumento no número de relações internacionais, principalmente em matéria comercial e financeira, entre empresas transnacionais, sem qualquer controle estatal. As fronteiras deixaram de ser aquelas que separam os Estados, mas passaram a ser vistas como pontes que unem diferentes culturas e nações. O Estado tem perdido seu status de único e exclusivo ator nas relações internacionais.

Quando a Guerra Fria terminou em 1989, as mudanças na Europa central e oriental fortaleceram o movimento em prol da democratização e das transformações econômicas, gerando a expectativa de um maior empenho na realização de objetivos comuns

através do multilateralismo. A comunidade mundial parecia estar unida em torno da idéia de que deveria assumir maior responsabilidade coletiva em muitas áreas, como a segurança – não só em questões militares, mas também econômicas e sociais – o desenvolvimento sustentável, a promoção da democracia, da equidade e dos direitos humanos e a ação humanitária.

Resumir a democracia ao processo eleitoral é um procedimento perigoso e evasivo. Ao povo cabe o direito não só de criar o Estado, mas de supervisionar seus atos. Tocqueville advertiu “É nossa forma de usar as palavras ‘democracia’ e ‘governo democrático’ que cria a maior confusão. A menos que essas palavras sejam claramente definidas e haja concordância quanto à sua definição, as pessoas vão viver numa confusão inextricável de idéias, para grande vantagem dos demagogos e déspotas” (Apud: Giovanni Sartori, *A Teoria da Democracia Revisitada. I – Debate Contemporâneo*, 1994, 17). Explica Luiz Carlos Bresser-Pereira:

A representação formal impõe grandes limites, pois apesar de todas as estratégias institucionais para reduzir o hiato entre os cidadãos e seus representantes, para tornar os políticos mais responsáveis, esse hiato só cresceu à medida em que aumentaram o tamanho e a complexidade dos Estados modernos (2005, 84).

Essa distância torna-se ainda maior nas relações internacionais, pois decisões que influenciam cada vez mais diretamente no cotidiano dos cidadãos são tomadas por instituições cada vez mais distantes de sua realidade, sendo possível o questionamento sobre sua legitimidade para decidir sobre determinados assuntos.

Para que a globalização seja efetivamente um mecanismo de promoção da democratização, o conceito tradicional de “democracia do povo” deve ser alargado para além das fronteiras territoriais, no sentido em que, *vis-à-vis* das forças globais, esta relação não se possa restringir à dualidade população-Estado incluída no entendimento tradicional do termo.

Como afirma Javier Roldan Barbero, o Estado continua sendo o sujeito principal nas relações internas e externas, e não se desfaz de seu papel social, percebe-se que ele permanece como centro da ordem transnacional, porém não é mais o único. Essa ordem transnacional acredita, cada vez mais, que os poderes públicos vêm de seus cidadãos, e o Estado surge como uma tradução jurídica do povo (1998, 138).⁷ Ao manter todas as decisões no âmbito federal, infere-se que o Brasil é um país homogêneo sem diferenças regionais, o que não é verdadeiro. Em suas relações internacionais, o Brasil, ao considerar suas regiões homogêneas, proporciona maior disparidade e concorrência entre os Estados federados. Como permitir que a população esteja mais próxima às decisões internacionais que irão refletir diretamente em seu cotidiano? Como garantir a democracia, também, nas relações internacionais?

O modelo de democracia que se desenvolve nas sociedades mais avançadas é chamado participativo ou republicano. De acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira, esse modelo de democracia não exige igual poder substantivo entre os participantes do debate público nem presume que o consenso será atingido, mas se satisfaz com as condições de que o debate envolva um maior número de organizações da sociedade civil e estabeleça regras mínimas de ação comunicativa (2005, 82). Não importa que a última decisão seja tomada pelos representantes eleitos, já que o processo contou com a participação maciça da sociedade. Portanto, não se discute a competência do governo central para a celebração de tratados internacionais, porém é necessário um processo democrático que anteceda as negociações do texto convencionado, para que as diferenças sócio-econômicas, que são tão grandes entre as regiões brasileiras, sejam observadas no momento das negociações.

⁷ Tradução da autora: “*El Estado sigue figurando como potentior persona, pero no se lo aísla de su substrato sociológico, se lo combina con una percepcion antropocéntrica del orden transnacional. Esta orden dispone, cada vez más, que los poderes públicos emanem de los ciudadanos, que el Estado surja como la traducion jurídica del pueblo.*”

Essa democracia participativa, no âmbito internacional, vem se estruturando cada vez mais, principalmente, com a crescente presença de organizações de responsabilização social (*social accountability*) na sociedade civil. O aparecimento dessas organizações, segundo Pereira, indica claramente que os regimes democráticos nas sociedades mais avançadas, bem como em países como Brasil e Índia, estão alcançando um novo estágio de desenvolvimento político: o debate público se ampliou e ganhou alguma profundidade (*in: Novos Estudos*, 2005, 78). Não só as organizações não-governamentais, mas também, a descentralização política – transmissão de poder para as unidades subnacionais – pode acarretar o aumento da participação política ou o uso de mecanismos de responsabilização social. Quando as políticas públicas estão sob o controle do governo central, a responsabilização social é, por definição, precária. Além disso, de acordo com Fernando Rezende, o processo de integração econômica e social, como o Mercosul, exige, com a transferência de maiores responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos para os governos subnacionais/locais, a criação/consolidação de mecanismos de cooperação entre os entes federados para garantir o financiamento de políticas sociais – educacional, de saúde etc – assegurando o seu acesso também às camadas menos favorecidas da sociedade com o objetivo de reduzir as desigualdades (2004, 9-10).

Toda essa dinâmica da comunidade internacional vem corroendo a lógica internacional baseada nos princípios celebrados na Paz de Westfália. Atualmente, a corrosão dos paradigmas da lógica de Westfália se aprofunda ainda mais, de acordo com Dalmo Dallari, devido a dois fenômenos que abalam o conceito tradicional de soberania: de um lado, a necessidade de cooperação intergovernamental e do outro o transnacionalismo, as relações paradiplomáticas, (2002, 04), como foi observado no capítulo anterior.

A cooperação intergovernamental assim como a paradiplomacia são alguns dos fatores que demonstram as mudanças nas relações internacionais. Mesmo assim, no âmbito da normatização das relações internacionais, os tratados internacionais são fontes primárias do Direito Internacional, embora não sejam única fonte, devido a normas, edificadas com base na vontade de outros protagonistas que não os Estados. O tratado internacional possui função imprescindível às relações internacionais, porém como não se trata de fonte exclusiva do direito internacional, deve estar de acordo com as mudanças do cenário internacional e sua tendência à democratização.

Mas o que é um tratado internacional? Os elementos constitutivos da definição de tratados encontram-se solidamente estabelecidos, em razão da antiguidade deste como processo de criação de obrigações jurídicas entre Estados. De acordo com Dinj, Daillier e Pellet, o tratado designa qualquer acordo concluído entre dois ou mais sujeitos de Direito Internacional, destinado a produzir efeitos de direito e regulado pelo direito internacional (1999, 107).

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, elaborada em um longo processo da Comissão de Direito Internacional da ONU, é um importante tratado multilateral que consolidou antigos costumes entre os povos e antigas regras esparsas em grandes tratados internacionais históricos, bem como escreveu normas que estavam subjacentes na consciência do homem moderno. Encontra-se em vigor internacional desde 1980, tendo sido assinada, mas, até o presente momento, não ratificada pelo Brasil. De acordo com esta Convenção, a expressão “tratado designa um acordo internacional, concluído por escrito entre Estados e regidos pelo Direito Internacional, quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou vários instrumentos conexos, e qualquer que seja sua denominação particular” (Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969).

O processo de celebração do tratado é uma operação que se realiza através de momentos distintos: 1) Iniciativa e negociação; 2) adoção do texto e sua autenticação; 3) decisão do Estado consentindo vincular-se pelo tratado; 4) notificação internacional dessa decisão; 5) entrada em vigor do tratado, em conformidade com as suas disposições, relativamente aos Estados que exprimam seu consentimento. Este capítulo visa analisar, principalmente a primeira fase desse processo e a possibilidade de participação dos Estados federados na formação de uma Comissão para as negociações, a fim de que o texto elaborado seja o mais democrático possível e que esteja de acordo com as diversas realidades apresentadas pelas regiões brasileiras.

Esse processo origina-se de propostas de negociações de um ou mais Estados, formalizados por um convite de um Estado a outro ou a outros, e, no caso de tratados elaborados sob a égide de uma organização intergovernamental, pela decisão de um órgão colegiado com poderes decisórios. Uma vez aceito o convite, passa-se à fase de negociação do texto do tratado.

O interesse em celebrar um tratado, num Estado Federal, pode, em tese, partir tanto do governo central como dos governos subnacionais, de acordo com sua matéria. É possível que um tratado seja provocado por iniciativa e interesse do poder local ou regional. A criação do Conselho Legislativo Internacional, por exemplo, em 1991, foi proposta pela Câmara Legislativa da cidade de Santana do Livramento, presidida pelo então vereador Zulmir Plínio de Siqueira Rasch. O Conselho é um colegiado político que congrega representações de vereadores de Livramento e edis de Riviera, cidade do Uruguai, na busca da integração entre as duas comunidades irmãs.

Uma vez que haja interesse do Estado em celebrar um tratado, seja de comércio, direitos humanos, meio ambiente, passa-se à fase de negociações. A negociação

tem papel fundamental na celebração do tratado. É neste momento que projetos de textos são submetidos à discussão, provocando emendas, contra-propostas ou as duas coisas ao mesmo tempo. É possível afirmar que esta é a fase mais importante da celebração de tratados, já que este é o momento em que os Estados apresentam seus interesses e seus limites em relação aos deveres a qual se comprometerão. De acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, a adoção de um tratado deve ser feita pelo representante de um Estado que apresente plenos poderes; essa condição, segundo Dinj, Daillier e Pellet, demonstra a mistura de pragmatismo e arcaísmo que reina nas relações internacionais (1999, 116). Os “plenos poderes” é o documento que habilita o representante para conclusão de tratados. A apresentação deste documento é dispensada no caso de Chefes de Estado ou de Governo e dos Ministros de Relações Exteriores. Não há qualquer exigência para a participação do processo de elaboração do texto convencionado, é possível a organização de delegações nacionais. Pluralizar a representação do Estado pode ser algo oneroso, como defende Francisco Rezek (2007, 37). Porém, a individualidade do plenipotenciário ou do chefe da missão diplomática costuma não bastar à completa e adequada colocação dos desígnios do Estado. Não só por questões funcionais, mas de interesse do Estado Federal, as negociações não devem estar somente nas mãos do órgão do governo federal, no caso, o Itamaraty.

Ao adotar a expressão *Estado Democrático de Direito*, a Constituição Federal não só reuniu os princípios do Estado de Direito como do Estado Democrático. Segundo José Afonso da Silva, fazem parte do Estado de Direito: a submissão à primazia da lei, a divisão de poderes e enunciado e garantia dos direitos individuais (2000, 116-117). O Estado Democrático se baseia na soberania popular, “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”(Emilio Crosa, *Lo Stato democratico*, p. 25; Apud:

Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2000, 117). De acordo com José Afonso da Silva:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos; participativa, porque envolve a crescente participação do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade.” (2000, 123).

As relações exteriores, tradicionalmente, são de responsabilidade do governo central. No entanto, como explica o mesmo autor, não é somente a União que está representada nos atos internacionais, mas a República Federativa do Brasil (2000, 496) que, segundo o artigo 18 da Constituição Federal, é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Portanto, no processo de negociação dos tratados internacionais devem ser considerados os interesses de todos os entes que compõem a República. Como afirma José Afonso da Silva, a pessoa jurídica de Direito Internacional é o Estado Federal, embora as relações internacionais realizem-se por intermédio dos órgãos da União (2000, 497).

A República Federativa do Brasil, em suas relações internacionais, segundo o artigo 4º da Constituição, deve seguir diversos princípios, dentre eles o princípio da autodeterminação dos povos. Segundo Hans Kelsen, a democracia é uma aproximação do ideal de autodeterminação completa (1998, 412). Um sistema federativo participativo poderia garantir através do diálogo permanente entre as entidades da Federação um compromisso entre os diversos grupos da sociedade. De acordo com o mesmo autor, havendo democracia, através da participação ativa das autoridades regionais e até mesmo locais, os conteúdos das normas jurídicas tornam-se resultado de um compromisso entre os grupos, portanto, a sujeição voluntária de todos à ordem jurídica é mais facilmente possível (1998, 412).

É possível perceber um expressivo número de relações internacionais entre governos subnacionais. A diplomacia dos governadores de Estado necessita operar em maior consonância com a diplomacia do Estado federal e vice-versa. Área sensível, animadora de crises permanentes do federalismo, inclusive no Brasil, este é um campo em que será necessária maior coordenação política. Uma medida imediata nesta direção seria a incorporação de representantes dos entes federativos no processo negociador externo do Estado nacional. De acordo com José Flávio Sombra Saraiva, por múltiplas razões, inclusive geográficas, alguns estados da federação estão mais envolvidos em temas que lhes são mais atinentes, mas não são sempre convidados a opinar na construção de políticas públicas ou externa com impacto na sua territorialidade menor (“A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo”, *in: Revista Brasileira de Política Internacional*, 158). Como garantir essa relação intergovernamental, de maneira que os estados federados sintam-se realmente representados, assim como seus interesses, no momento da negociação de um tratado?

Não é negado o fato de que a negociação é uma fase do processo que exige técnicas, preparação e estratégias para saber lidar com seus próprios interesses e os do outro Estado negociante, chegando-se a um texto que esteja de acordo com todos os interesses envolvidos, para que seja possível a assinatura e futura ratificação deste tratado. A preparação e competência do Itamaraty é incontestável, reconhecida e respeitada em todo o mundo, como opina João Alfredo dos Anjos Júnior, diplomata de carreira, responsável pela Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), do Itamaraty. Em entrevista concedida no dia 20 de setembro de 2006, em Brasília, concordando com o posicionamento de Rezek, ele explica, que apesar de que, na negociação, a presença de representantes dos governos estaduais é impossível, esta enfraqueceria a posição do país à mesa de negociações, dispersando o poder, sendo necessária uma coordenação entre os governos federal e estaduais

para que se forme uma posição única negociadora. Segundo o diplomata, é justamente esta coordenação que é feita de modo imperfeito, sendo que a própria AFEPA poderia ser um dos vários caminhos para coordenar uma discussão interna, tendo o papel de catalisadora, colaborando para um federalismo mais construtivo e coordenado.

A AFEPA, como unidade de assistência direta ao Ministério das Relações Exteriores, responsável pela promoção de articulação entre o Ministério e parlamentares, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, conta com oito escritórios de representação em estados-chaves (Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Amazonas, responsável pela região Norte; e Pernambuco, responsável pela região Nordeste) para sua interlocução de coordenação e apoio às ações de jurisdição do Ministério, junto às autoridades locais. Importa saber se esse sistema possui algum grau de funcionalidade que garanta o diálogo e o compromisso entre as entidades federativas. Em entrevista à revista *Federations*, o Embaixador Cesário Melantonio Neto, primeiro assessor de relações federativas do MRE, apresentou alguns exemplos de como funcionam esses escritórios (*How to involve the states in foreign policy. Federations* www.forumfed.org).

A dinâmica de trabalho desses escritórios pode variar de um para outro, de acordo com a demanda do Estado federado em que esteja localizado. O Escritório de Representação do Itamaraty em São Paulo (ERESP), por exemplo, possui funções mais burocráticas, e não políticas, servindo aos cidadãos brasileiros e estrangeiros. Já o Escritório de Representação do Paraná tem um papel mais político e de apoio aos Municípios sobre questões internacionais, principalmente para as cidades fronteiriças. Desde sua instalação o escritório atende aos setores públicos estadual e municipal, em seus três Poderes, e à comunidade acadêmica e empresarial. Dentre suas principais realizações destacam-se: (1) a

organização da Missão Institucional e Empresarial do Governo do Estado do Paraná, chefiada pelo Governador, à Província de Québec, em 2004; (2) participação na Delegação chefiada pelo governador Roberto Requião a Buenos Aires, 2004, a Paris e a Lyon para os eventos da Semana do Paraná na França, em 2002; (3) acompanhamento da visita do Presidente Hugo Chávez a Curitiba, em 2006; entre outros.

No sistema federativo, de acordo com Thomas Fleiner, as unidades federadas não apenas têm autonomia ou competência para auto-organização (*self rule*), mas determinam também, pelo menos parcialmente, a política de sua federação – competências concorrentes ou *shared rules*⁸ (2004, 4). Nos tratados que versem sobre matéria de competência comum a todas unidades federadas, é a possibilidade destas participarem do processo de decisão junto ao governo federal, particularmente nos assuntos relacionados a modificações na Constituição, entre outros assuntos. Atualmente, como visto anteriormente, questões internacionais são de grande relevância não só para a federação como um todo como também particularmente para cada unidade federada.

Além da AFEPA, no Ministério das Relações Exteriores, outro caminho possível para viabilizar as relações intergovernamentais entre o governo federal e os governos subnacionais (Estados e Municípios) sobre as relações internacionais, é a Subchefia de Assuntos Federativos, na própria Presidência da República. Instalada nos primeiros meses do governo Lula, essa subchefia, que desde então vem sendo exercida pelo professor Vicente Trevas, tem permitido a geração de movimentos políticos inéditos. Dentre várias atividades

⁸ Conforme explicação de José Afonso da Silva, o sistema federativo brasileiro classifica as competências, quanto à extensão, em privativas, aquelas enumeradas como próprias da entidade, com possibilidade de delegação; em exclusivas, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais; em comuns, a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade com as várias entidades federativas, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência da outra; e em concorrentes, onde há a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa, sendo da União a primazia de fixar as normas gerais (2005, 481)

desenvolvidas, destaca-se a instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

Instalado em 18 de janeiro de 2007, no Rio de Janeiro, durante a presidência *pro tempore* do Brasil, o Foro é a primeira abertura dada pelo governo federal para a participação dos governos subnacionais nas questões políticas do Mercosul. O Foro marca uma nova etapa para o Mercosul. Pela primeira vez, na história do bloco, os governos subnacionais poderão ter direito à voz nos debates referentes aos temas que lhes dizem respeito, da mesma forma poderão influenciar ativamente no processo de aprofundamento do Mercosul e de Integração sul-americana. Neste primeiro encontro foram estabelecidos: uma agenda provisória, um cronograma de ação e um regimento. Como explicam Gilberto Marcos A. Rodrigues e a autora, em artigo publicado no jornal *A Tribuna*:

O dia-a-dia do Mercosul depende em grande medida de movimentos e ações de governadores e prefeitos, haja vista o intenso e rico trabalho que vem sendo realizado pela Rede Mercocidades. Com o Foro, os governos subnacionais poderão formular recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC) – desta forma a democracia e o federalismo participativos estarão totalmente amparados pelo Direito Internacional. É uma oportunidade de inserção regional que não deveria ser desperdiçada (Santos/SP, 3/2/2007, p. A-13, Ponto de Vista).

O desenvolvimento do processo de integração propõe questões complexas que exigem soluções criativas para que o futuro do federalismo não esteja comprometido com o processo de integração. Embora em seus estágios iniciais, este desafio apresenta-se na atualidade para os países da América do Sul e, em particular para Brasil, diante do avanço do mercado comum da América do Sul (Mercosul), das negociações que estão se desenvolvendo em torno da Área de Livre Comércio da América (ALCA) e das perspectivas de estabelecimento de acordo do Mercosul com a Comunidade Européia (Rezende, 2004, 11).

Em entrevista concedida a autora no dia 28 de julho de 2006, o subsecretário da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro, Jorge Fernandes da Cunha Filho, afirmou ser condição *sine qua non* a participação dos governos estaduais junto ao governo federal nas negociações dos tratados internacionais. Em visita a República de Camarões, o presidente Lula se pronunciou da seguinte forma: “Não podemos ser observadores passivos de decisões que afetam diretamente o nosso destino” (Jornal *Folha de São Paulo* - 11/04/2005 - Caderno Brasil). Assim como o governo federal não quer ficar a parte das decisões que o afetam, os Estados federados têm o direito de participar mais efetivamente do processo de celebração de tratados internacionais que versem sobre matéria de sua competência. Diz o artigo 23 da Constituição Federal:

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (...);

V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Esses são apenas alguns exemplos de matérias de competência comum que freqüentemente são discutidas em tratados internacionais, da qual apenas a União tem participação. O Estado federado que é a autoridade regional mais próxima à realidade do indivíduo permanece à margem dessas decisões. Muitas vezes, as decisões que influenciam direta ou indiretamente a sociedade são definidas distantes da sociedade e sem a supervisão das entidades federativas. O sucesso dos processos de democratização num contexto global depende em grande medida do compromisso das autoridades nacionais, bem como do próprio funcionamento das instituições que promovem aqueles (Sousa, 2006, 12)

Segundo Fernando Rezende, no âmbito dos tratados multilaterais, a integração econômica é capaz de abrir oportunidades para as regiões menos desenvolvidas estreitarem

suas relações econômicas com o exterior e darem início ao processo de desenvolvimento. Para países/blocos regionais que apresentam disparidades regionais, como é o caso do Brasil, estas podem ser agravadas, caso providências e políticas não sejam adotadas para oferecer-lhes melhores condições para se inserirem nessa realidade (2004, 9). De acordo com o autor, numa situação em que perdem forças antigos fatores locais responsáveis pela atração de determinado espaço econômico, juntamente com os incentivos fiscais, incompatíveis com os propósitos da harmonização, a capacidade dos Estados atuarem para evitar o agravamento ou corrigir essas paridades regionais passa a depender, cada vez mais, da cooperação entre os países-membros e os entes federados (Ibid). Pois, o processo de integração econômica, por exemplo, ao exigir como condição para o sucesso a harmonização das políticas macroeconômicas dos países que nele se envolvem, tem transferido para os governos subnacionais, especialmente locais, a responsabilidade pela provisão de bens e serviços à sociedade. Uma vez que globalização, integração econômica, mudança do papel do Estado e descentralização das políticas públicas fazem parte de um mesmo processo, por que não permitir que todos os envolvidos sejam convidados a participar não só das conseqüências, mas das demais fases do processo?

Novos paradigmas estão sendo apresentados nas relações internacionais, especialmente na política e no comércio externo. Explica Sousa:

As organizações internacionais têm sido instrumentos fundamentais de estabilidade, por meio de atividades de monitoramento e assistência aos processos reformistas e apoio jurídico-legal à democratização.[...] A sua atuação ao nível, quer da sociedade civil, quer das entidades governativas responsáveis tem permitido uma abordagem integrada e uma resposta mais eficaz aos desafios da democratização (2006, 12).

Assim como as organizações internacionais estão se estruturando para garantir sua legitimidade e a participação democrática de autoridades locais e regionais que serão responsáveis pela implantação de suas decisões no plano interno, como fez avançar a Eco92 e

o Habitat II, o Estado Federal tem um grande desafio de adaptar-se a esta nova dinâmica internacional.

A representação dos Estados federados junto ao governo federal, através do Senado, não é mais suficiente para uma participação efetiva dos governos estaduais em questões internacionais. A participação dos senadores, então representantes dos Estados federados, acontece em momento posterior à negociação, quando não é mais possível fazer qualquer alteração no texto, sendo sua possibilidade de decisão reduzida às questões de reserva. Além disso, no Brasil, existe pouco entrosamento e diálogo entre o Poder Executivo dos Estados federados e seus senadores. Observa-se uma grande afinidade político-partidária, porém não existe uma identidade estadual. Muitas decisões, na esfera federal, são tomadas de acordo com arranjos político-partidários. Essa prática prejudica os interesses de todos os Estados federados. Na política nacional como um todo, não existe a preocupação em concretizar um diálogo direto entre o Poder Executivo e Legislativo dos Estados federados e seus respectivos senadores e deputados. Um diálogo entre esses poderes poderia facilitar tanto as negociações como o cumprimento dos tratados internacionais e sua incorporação ao ordenamento jurídico interno.

Mudanças são necessárias não só na estrutura institucional, mas no pensamento político, na atitude das autoridades locais e regionais. É necessário perceber a importância do federalismo cooperativo.

CAPÍTULO 4

Os efeitos dos tratados internacionais para os governos subnacionais – o caso brasileiro

Quais são as vantagens do governo federal ao permitir a participação dos Estados federados no processo de celebração de tratados internacionais? Até agora, observou-se que muitos governos subnacionais, sejam Municípios ou Estados Federados, têm grande interesse em participar das ações internacionais do Estado Federal. Pode-se afirmar que essa parceria beneficiaria a todos os entes federados. Verificar-se-á no presente capítulo, após breve explicação sobre os efeitos da ratificação de um tratado, que muitas das responsabilidades adquiridas pelo Brasil diante da comunidade internacional, no momento de incorporação, não podem ser cumpridas pelo governo federal, pois este, segundo a Constituição Federal, não tem competência sobre essas matérias. Essa é uma afirmação que pode ser verificada, principalmente quanto aos tratados de direitos humanos, como questões relativas ao sistema penitenciário e também quanto às políticas públicas em geral.

Quais são as consequências jurídicas do ato de ratificação de um tratado internacional? Após o período de negociações, o texto final, resultado dessa fase, é assinado pelos representantes dos Estados-partes. A ratificação, segundo Hildebrando Acciolly, “é o ato administrativo mediante o qual o chefe de Estado confirma um tratado firmado em seu nome ou em nome do Estado, declarando aceito o que foi convencionado pelo agente signatário” (2000, 28-29). Muitos são os efeitos da ratificação. A maioria dos tratados exige

um número mínimo de ratificações dos Estados-partes para sua entrada em vigor. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em seu artigo 2, letra b, diz que “ratificação, aceitação, aprovação e adesão significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional seu consentimento em obrigar-se por um tratado” (Convenção de Viena de 1969, grifo nosso). A ratificação, conforme Watts e Jennings, pode ser considerada “por sua natureza, como uma expressão do consentimento do Estado em ser limitado por um tratado já definitivamente negociado, não pode ser parcial ou condicional”⁹ (1992, 1232). A ratificação parcial ou condicional modificaria o conteúdo original e objetivo trazendo insegurança jurídica aos outros Estados-partes, caso fossem aceitos esses tipos de ratificação.

Portanto, a partir do ato de ratificação do tratado surge uma obrigação internacional do Estado. De acordo com a Convenção de Viena, ainda não ratificada pelo Brasil, todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé (Convenção de Viena de 1969). Ao contrair uma obrigação o Estado admite sua responsabilidade diante daquele tratado.

O termo *responsabilidade* vem do latim *responsus* e do verbo *respondere*, portanto, direito a determinada resposta. André de Carvalho Ramos entende que a responsabilidade jurídica é “a imputabilidade a um sujeito de Direito de efeito do ordenamento jurídico, quando sucede determinando acontecimento significando a vulneração da esfera jurídica de outrem, não importando a fonte da imputação de conseqüências jurídicas e quais as conseqüências no momento” (2004, 57). Porém, a responsabilidade internacional possui certas particularidades.

⁹ (Tradução da autora) texto original: “it follows from the nature of ratification, as an expression of consent to be bound by a treat already definitively negotiated, that ratification must be either given or refused, no conditional or partial ratification being possible”.

Muitos autores qualificam a responsabilidade internacional como uma obrigação jurídica, situação jurídica e uma instituição pela qual o Direito Internacional estabelece as conseqüências cabíveis no caso de violação de suas normas. Portanto, a responsabilidade é a obrigação do Estado de reparar um dano ou a violação de uma norma de Direito Internacional. Inclui-se, neste caso, a violação de um tratado ratificado pelo Estado. Jimenez de Arechagua diz que “essa obrigação é uma conseqüência automática da violação de um dever internacional” (Apud: RAMOS, 2004, 69).

As obrigações adquiridas pelo Estado, ao ratificar um tratado internacional de direitos humanos, podem ser negativas ou positivas, ou conforme a classificação de André de Carvalho Ramos, as de respeito aos direitos humanos e as de garantia (2004, 41). As obrigações de respeito são as de não-fazer que criam limites para a ação do Estado e as de garantia que exigem uma ação do Estado constituindo-se em obrigações de fazer. O autor observa que as obrigações de garantia são aquelas que consistem “na organização, pelo Estado, de estruturas e procedimentos capazes de prevenir, investigar e mesmo punir toda violação, pública ou privada, dos direitos fundamentais da pessoa humana, mostrando a faceta objetiva desses mesmos direitos” (2004, 41). Essa exigência de uma ação positiva do Estado é característica dos direitos sociais, como o direito à educação, à saúde, à moradia, todos esses dispostos em nossa Constituição Federal, em seu artigo 6º. Por exemplo, a criança, para poder usufruir do seu direito à educação, ela necessita que o Estado crie políticas públicas para a construção de escolas, capacitação de professores e demais ações correlatas.

Os direitos humanos foram inseridos na agenda internacional, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, quando foram cometidas diversas barbáries e crimes contra a humanidade. O Direito Internacional dos Direitos Humanos teve como marco de criação a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, embora sem força jurídica

vinculante, inspirou diversas constituições nacionais. Depois de diversos debates, principalmente, na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, que trabalhou sozinha desde 1947 a 1950, e de 1950 a 1954 com o Conselho Econômico e Social e a Assembléia Geral, concluiu-se que os direitos apresentados por essa declaração deveriam ter caráter obrigatório, através de tratados e princípios internacionais.

Foram elaborados dois Pactos que junto com a Declaração formam a chamada Carta Internacional de Direitos Humanos. São eles: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, adotado pelas Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966, e em vigor desde 23 de março de 1976, com a ratificação do 35º Estado (Tcheco - Eslováquia)¹⁰, e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pelas Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de janeiro de 1976 com a ratificação do 35º Estado (Jamaica).¹¹

Esses Pactos, como reflete Flávia Piovesan, permitiram a adoção de uma linguagem de direitos que implicasse em obrigações no plano internacional, ensejando responsabilização internacional em caso de violação dos direitos que anuncia (1998, 98). E afirma,

enquanto o Pacto dos Direitos Civis e Políticos endereçados aos indivíduos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece deveres endereçados aos Estados (grifo nosso) [...] Se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora – têm a chamada auto-aplicabilidade -, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização, progressiva [...] são direitos que estão condicionados à atuação do Estado (1998, 99).

Portanto, houve uma evolução dos direitos humanos, no sentido de que não se exige apenas um limite à atuação do Estado, mas também a ação deste para que haja o

¹⁰ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto 592, de 06 de dezembro de 1992.

¹¹ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto 591 de 06 de julho de 1992.

desfrute de outros direitos, chamados direitos de segunda geração. Diz Maria Paula Dallari Bucci, “a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, a qual vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado” (grifo nosso, 2001, 06). A Corte Interamericana de Direitos Humanos define essas medidas concretas como “um aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através dos quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos” (CIDH, Caso *Velásquez Rodríguez*). Essas ações positivas do Estado podem acontecer através do processo legislativo e através das políticas públicas, como denomina Bucci “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos” (2001, 13).

O Brasil, a partir dos anos de 1990, tem demonstrado ser um defensor dos direitos humanos, de primeira e segunda geração, ao ratificar todos os Pactos e Protocolos referentes a essa temática. E se orgulha desse papel, como mostra o Ministério das Relações Exteriores, “o Brasil é signatário dos mais importantes tratados internacionais de direitos humanos tanto na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU) como da Organização dos Estados Americanos (OEA), entre os quais o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos. O País não tem reservas a qualquer desses instrumentos jurídicos” (<http://www.mre.gov.br>, capturado em 10 de maio de 2006). Mas, ela tem agido positivamente para a efetiva fruição dos direitos sociais?

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, o Brasil tem a responsabilidade de sempre fazer parte e ratificar os principais instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. No entanto, é possível afirmar que o Brasil tem cumprido todos

os tratados internacionais de direitos humanos ratificados? Embora ratifique e participe ativamente de conferências internacionais, como o fez na Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena, onde presidiu os trabalhos do comitê de redação da Declaração e do Programa de Ação, adotada consensualmente pela conferência em 25 de junho, o Brasil continua descumprindo esses tratados, ainda que parcialmente.

No dia 13 de maio de 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos, elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil. Promulgado através do Decreto 1.904, o programa tinha como objetivo pôr em prática a recomendação da Declaração e Programa de Ação de Viena. Para a elaboração desse programa foram organizados diversos seminários para o debate de uma série de propostas de ações governamentais que poderiam constar no programa. Participaram desses encontros autoridades federais, estaduais e municipais, dos três poderes e do Ministério Público, líderes da sociedade civil, representantes de organizações não governamentais, pesquisadores e especialistas ligados à área (<http://www.cjf.gov.br/revista/numero1/mesquita.htm>, capturado em 10 de maio de 2006). Dentre esses encontros destacam-se um encontro em São Paulo, no Parlamento Latino-Americano, sobre os temas Sociedade Civil e a Agenda de Direitos Humanos; Violência e Discriminação; Violência, Criminalidade e Direitos; Violência, Crime e Impunidade; um encontro na Capela Ecumênica da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), que trabalhou: Sociedade Civil e Agenda Nacional de Direitos Humanos; Segurança Pública e Direitos Civis; Violência, Insegurança e Gênero; Discriminação e Vitimização; e um encontro em Recife que promoveu debates sobre Violência Rural, Pobreza e Direitos Humanos; Formação de uma Cultura de Direitos Humanos; Sociedade Civil e Agenda Nacional de Direitos Humanos.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo governo federal em 1996, foi resultado desse processo de elaboração e apresentou um texto introdutório e um conjunto de propostas de ações governamentais de proteção e promoção dos direitos humanos, organizados em:

- Políticas Públicas para Proteção e Promoção dos Direitos Humanos (incluindo a proteção do direito à vida, liberdade e igualdade perante a lei).
- Educação e Cidadania: Bases para uma Cultura dos Direitos Humanos.
- Políticas Internacionais para Promoção dos Direitos Humanos.
- Implementação e Monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Um dos destaques desse programa foi a criação de um Cadastro Federal de Inadimplentes Sociais que relacione os Estados e Municípios que não cumprissem obrigações mínimas de proteção e promoção dos direitos humanos, a fim de evitar o repasse de recursos, subsídios ou favorecimentos a esses inadimplentes (<http://www.cjf.gov.br/revista/numero1/mesquita.htm>, capturado em 10 de maio de 2006).

Em 13 de maio de 2002, o Decreto 1904/96 foi revogado pelo Decreto 4229, que trouxe em seu Anexo I propostas do Decreto revogado e enumerou dentre seus objetivos: a implementação de atos, declarações e tratados internacionais dos quais o Brasil é parte (Decreto 4229, artigo 2º, inciso IV).

O anexo I do decreto 4229/02 traz 518 propostas organizadas em: gerais, de direito à vida, à justiça, à liberdade, à igualdade, à educação, à saúde, à previdência social e à assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, de educação conscientização e mobilização, de inserção nos Sistemas

Internacionais de Proteção e de Implementação e monitoramento. O anexo II traz um Plano Anual onde é feito um escalonamento de prioridades e são enumerados os meios (recursos) que serão despendidos para a execução dessas propostas.

Dentre as propostas deste programa destaca-se a de número 41 que diz, dentre várias ações:

Apoiar a Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2000, sobre a reforma do Poder Judiciário, com vistas a: a) assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração dos processos e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação; b) conferir o status de emenda constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional; c) garantir o incidente de deslocamento, da Justiça Estadual para a Justiça Federal, da competência processual nas hipóteses de graves crimes contra os direitos humanos, suscitadas pelo Procurador Geral da República perante o Superior Tribunal de Justiça; (grifo nosso).

Deste programa, portanto, surge o incentivo à Emenda Constitucional 45 que adicionou ao artigo 109 da Constituição, que trata sobre a competência dos juízes federais, o seguinte inciso e parágrafo:

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;
§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador Geral da República, com cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos das quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

Além da federalização dos crimes de violação dos direitos humanos, a Emenda Constitucional 45 conferiu status de emenda constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos, desde que aprovadas através de quorum qualificado. Como explica Pedro Lenza, o tratado internacional assinado pelo governo federal será discutido e votado em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovado se obtiver, em

ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (2003, 230). Porém, tais modificações não exaurem o problema. O simples colocar na Constituição não garante sua força normativa, é preciso estar de acordo com os fatores reais de poder citados por Fernand Lassale. Segundo este autor, “fatores reais do poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substâncias, a não ser tal como elas são” (1998, 26). E continua “as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder da sociedade” (1998, 53). Portanto, é necessário o comprometimento de autoridades locais, regionais e federais para que a regra constitucional seja realmente cumprida. Conferir status constitucional, por si só, não garante o cumprimento da norma.

Em contraponto à afirmação de Ferdinand Lassale existe a orientação de Konrad Hesse que diz: “a concretização plena da força normativa constitui meta a ser almejada pela Ciência do Direito Constitucional. Ela cumpre seu mister de forma adequada, não quando procura demonstrar as questões do poder, mas quando evita que elas convertam em questões de poder” (1991, 27). Explica Maria Paula Dallari Bucci:

Apesar de a exequibilidade da Constituição depender de quanto o seu texto corresponde ao equilíbrio real de forças políticas e sociais em determinado momento – não basta uma Constituição bem escrita para que ela seja cumprida e obedecida – há possibilidade de se travar, pelas vias do direito e com base na Constituição, uma batalha própria, capaz de melhorar as condições sociais, por meio da garantia do exercício de direitos individuais e de cidadania a todos, da forma mais abrangente possível (2001, 09).

Embora Hesse não seja tão radical quanto à superioridade das forças reais do poder em relação à Constituição, ele admite a existência dessas forças.

Atualmente, essas forças do poder podem ser encontradas no trabalho das organizações não-governamentais bem estruturadas, na sociedade civil organizada e,

principalmente, no trabalho das autoridades locais e regionais. A efetiva proteção e usufruto dos direitos humanos, sejam individuais como sociais, dependem da ação de todas as esferas do governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O anexo I do Programa Nacional de Direitos Humanos traz diversas propostas que incluem a ação dos governos subnacionais. No Estado Federal a intervenção de um ente federado na competência de outro, só é possível nas situações admitidas pela Constituição Federal, no caso brasileiro artigos 34 a 36.

Quais as iniciativas a serem tomadas para garantir o cumprimento de tais direitos humanos, ratificados em tratados internacionais? Nas últimas décadas foram criadas diversas formas de fiscalização e julgamento dos Estados por organismos internacionais. Em âmbito regional, existe o Protocolo de San Salvador¹², na Organização dos Estados Americanos (OEA). Como observa Flávia Piovesan, “este Protocolo (de San Salvador) permite o recurso ao direito de petição a instâncias internacionais para a defesa de dois direitos nele previstos – o direito à educação e os direitos sindicais” (1998, 104).

No âmbito da ONU existem três sistemas de responsabilização do Estado. O sistema não contencioso, como os bons officios e a conciliação; o quase judicial, que possui duas formas distintas: a responsabilização iniciada pela petição de outro Estado e por petições de particulares contra o Estado; e o sistema judicial no qual a responsabilidade do Estado é estabelecida através de um processo judicial na Corte Internacional de Justiça.

O principal mecanismo não contencioso é o sistema de relatórios periódicos, pelo qual o Estado dispõe informes sobre suas ações para o cumprimento dos tratados de direitos humanos por ele ratificados. Tais relatórios são analisados por especialistas, sendo possível o diálogo e a cooperação entre esses e o Estado relator. Os relatórios são uma obrigação assumida no próprio tratado, como forma de controle. Diz o artigo 16 do Pacto

¹² O Brasil aderiu em 25/09/1992, Decreto de Promulgação 678, de 06 de novembro do mesmo ano.

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “Os Estados-Parte do presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto” (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966).

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), existe a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, criada em 1960, segundo seu estatuto, tem a atribuição de promover os direitos humanos proclamados na Declaração Americana de Direitos do Homem de 1948 e pelo Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, este último é o principal documento da Comissão. Para desempenhar o seu papel, a Comissão faz visitas de campo. A partir dessa observação *in loco*, elabora-se um relatório emitindo suas recomendações para a promoção dos direitos humanos.

Porém, a responsabilização do Estado, em organismos internacionais, só pode ser exigida após a ocorrência do ilícito e aplica-se ao fato individualizado. Como explica Ian Brownlie “um fracasso em conseguir tal conformidade (*do direito interno com as obrigações convencionadas em um tratado*) não constitui, por si só, uma violação direta ao Direito Internacional, surgindo uma violação apenas quando o Estado não cumpre as suas obrigações numa ocasião específica” (1990, 48).

Além da Comissão de Direitos Humanos, a OEA conta com a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Corte é a instituição judicial autônoma da OEA, cujo objetivo é a aplicação e interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos e outros tratados concernentes ao mesmo tema. Diferente da Comissão, a Corte julga e condena os Estados, não emite apenas pareceres. É composta por juristas com alta autoridade moral e reconhecido conhecimento sobre Direitos Humanos. A competência da Corte foi aceita pelo

Brasil em 10 de dezembro de 1998 (<http://www.cidh.org/Basicos/Base3a.htm>, capturado em 25 de fevereiro de 2007).

O Brasil, em decisão inédita, foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Ximenes Lopes vs. República Federativa do Brasil*. O país foi obrigado a pagar uma indenização de R\$ 314.400,00 (trezentos e quatorze mil e quatrocentos reais) à família de Damião Ximenez, paciente psiquiátrico que morreu sob tortura numa clínica associada ao Sistema Único de Saúde – SUS (*O Globo*, Caderno: O País, 19/08/2006, 17). Existem outras denúncias contra o Brasil na OEA, como o *Caso da Penitenciária Urso Branco*, em que o Estado nacional responde pela morte de vários internos da penitenciária de responsabilidade do governo estadual de Rondônia. Ao colocarem em celas conjuntas presos que haviam cometido crimes considerados imorais pelos outros internos, as autoridades penitenciárias, sabendo do risco de morte que corriam, permitiram o homicídio sistemático desses internos por outros (da chamada população geral). Segundo o relatório da Comissão, esses presos chamaram por socorro e nada foi feito. Outras mortes ocorreram nos dias que se sucederam. Devido a essas violações dos direitos humanos, o Brasil, Estado Federal, responde diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em sua defesa, a União argumenta que devido ao seu sistema federativo a política penitenciária é de competência dos Estados Federados, no caso em questão Rondônia, porém, para o Direito Internacional, o sujeito de Direito Internacional é a República Federativa do Brasil. Observa Ian Brownlie, “os atos legislativos e outras fontes de regras internas e de poderes de decisão não devem ser considerados como atos de terceiros pelos quais o Estado não é responsável” (1990, 47). Brownlie explica que neste mesmo sentido direciona o princípio de que a mudança de governo não constitua, enquanto tal, fundamento para o não cumprimento de obrigações (1990, 48). Quais seriam as medidas mais eficazes

para que os Estados federados cumpriram suas obrigações antes mesmo de surgir um ilícito internacional?

A primeira Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Urso Branco foi proferida em 18 de junho de 2002. Depois dessa, foram proferidas mais quatro resoluções, a segunda em 29 de agosto de 2002, a terceira em 22 de abril de 2004, quarta em 7 de julho de 2004 e a quinta em 21 de Setembro de 2005. Dentre várias requisições, são apresentadas em todos os relatórios da Corte: a adoção de medidas urgentes necessárias para proteger eficazmente a vida e integridade pessoal de todas as pessoas detidas na Penitenciária Urso Branco, assim como das pessoas que visitam a mesma; e adequação da penitenciária às normas internacionais de proteção dos direitos humanos aplicáveis à matéria. Durante quatro anos, as requisições feitas pela Corte continuam sendo as mesmas, portanto, pouco se fez para reverter tal situação dos presídios.

Os fatos, ocorridos em Rondônia, demonstram a realidade dos sistemas penitenciários de diversos Estados federados brasileiros. Embora a Constituição de 1988 contenha garantias explícitas para proteção da população encarcerada, entre essas o inciso onde "é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral", ao lembrar das afirmações feitas por Lassale, percebe-se a necessidade de um real comprometimento das autoridades regionais, responsáveis pelo sistema carcerário, para que a norma constitucional seja cumprida.

Em seu Programa Nacional dos Direitos Humanos, no Plano Anual de 2002, o governo federal ao fazer um escalonamento de prioridades em relação ao sistema prisional destacou as seguintes iniciativas e os seguintes recursos, provenientes da Lei Orçamentária Anual (LOA):

Objetivos	Recursos da LOA
Implementar políticas visando garantir os direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas submetidas à detenção.	R\$ 1.500.000,00
<u>Apoiar</u> programas de emergência para corrigir as condições inadequadas dos estabelecimentos prisionais existentes, assim como para a construção de novos estabelecimentos, federais e estaduais, com a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.	R\$ 186.678.394,00
Fortalecer o programa nacional de capacitação do servidor prisional, com vistas a assegurar a formação profissional do corpo técnico, da direção e dos agentes penitenciários.	R\$ 4.240.366,00
Promover programas educativos, culturais, de treinamento profissional e de apoio ao trabalho do preso, com vistas a contribuir para sua recuperação e reinserção na sociedade.	R\$ 14.865.190,00

As principais denúncias feitas ao Brasil estão relacionadas à precariedade dos presídios e à falta de preparo (uso de violência excessiva) de seus agentes (policiais e carcereiros). Observa-se que, em relação à construção de novos presídios e à tomada de medidas emergenciais, existe a intenção de apoio (conforme grifado), porém as decisões e medidas necessárias são de competência das autoridades estaduais. Isso acontece já que organização, garantias, direitos e deveres da polícia civil, são matérias de competência concorrente da União e dos Estados federados (artigo 24, inciso XVI da CF 88). Portanto, à União cabe legislar as normais gerais e as específicas são de competência do Estado federado. Também, a administração de presídios cabe aos Estados federados devido à sua competência remanescente, o que não for de competência da União e dos Municípios será de competência estadual (Constituição Federal, artigo 25, §1º “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”).

O cumprimento de obrigações adquiridas pelo Brasil, ao ratificar um tratado internacional de direitos humanos, muitas vezes exige a participação de vários entes federados. Muitos tratados internacionais só podem ser cumpridos com a ação dos governos estaduais, já que tratam de matérias de sua competência. Portanto, é importante uma participação mais ativa desses governos no processo de negociação de tratados, garantindo maior comprometimento desses na execução dos mesmos. Segundo Hans Kelsen, havendo democracia, através da participação ativa das autoridades regionais e até mesmo locais, os conteúdos das normas jurídicas tornam-se resultado de um compromisso entre os grupos, portanto, a sujeição voluntária de todos à ordem jurídica é mais facilmente possível (1998, 412).

A implantação de uma política pública eficaz exige a cooperação entre os entes federados, seja para a arrecadação e distribuição de recursos (como o FUNDEB – Fundo Nacional para o Ensino Básico) como na distribuição de tarefas.

A política pública que mais destaca a necessidade de participação de todos os entes federados para a real execução de tarefas é o SUS – Sistema Único de Saúde. No fim dos anos de 1980 e durante a década de 1990, todo o sistema público brasileiro de saúde sofreu uma reestruturação substancial. A Constituição de 1988 dispôs um sistema de saúde, unificado e universal, controlado pelo Ministério da Saúde. Diz o artigo 198 caput e inciso I, da Constituição Federal: “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo”.

Nos anos de 1990, o Ministério da Saúde colocou em vigor as Normas Operacionais Básicas (NOB) que garantiram importante reformulação no sistema.

O governo federal para cumprir os tratados internacionais da qual faz parte encontra um obstáculo no sistema federativo, como dispõe José Augusto Lindgren Alves, “o governo federal, dessa forma, no cerne de um paradoxo: de ter a responsabilidade e não ter meios legais de agir” (1994, 110); e continua:

A competência estadual não é fator impeditivo, nem deveria representar dificuldade, para a apuração de responsabilidades e punição dos culpados por violações de direitos humanos. A simples transferência de competências dos Estados ao Governo federal, por sua vez, não asseguraria de per si maiores garantias de justiça. Um adjutório importante talvez fosse a atribuição às instâncias federais de capacidades de atuação direta e complementar, em cooperação com as instâncias estaduais, sem configurar intervenção, nos casos que envolvem obrigações internacionais (1994, 110).

As medidas até então tomadas pelo governo federal tem sido a elaboração de normas programáticas. De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, há quatro possibilidades de conformação jurídica dos direitos econômicos, sociais e culturais: as normas programáticas, de organização, de garantias constitucionais e de direitos subjetivos públicos. As normas programáticas, objeto do estudo em questão, segundo Canotilho, são aquelas em que as Constituições condensam os princípios definidores dos fins do Estado, sendo de conteúdo essencialmente social, tendo relevância apenas política, pois fazem pressão política aos órgãos competentes (1999, 444). Pontes de Miranda diz: “regras jurídicas programáticas são aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os Poderes Públicos. A legislação, a execução e a própria Justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são programas dados à sua função” (Apud: SILVA, 2004, 137). Para José Afonso da Silva, pode-se ter a idéias de normas programáticas como “aquelas através dos quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais” (2000, 138).

Porém, diferente de Canotilho, José Afonso da Silva não dá apenas poder político às normas programáticas, mas afirma que têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante em diversos casos, dos quais se destacam as que informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum (2000, 164). Porém, sua aplicabilidade depende da emissão de uma normativa futura, em que o legislador ordinário, integrando-lhe a eficácia, mediante lei ordinária (no caso das normas constitucionais), lhes dê capacidade de execução em termos de regulamentação daqueles

interesses visados (2000, 163-164). Muitas podem ser aplicadas por meio de outras providências que não a lei. No caso, os objetivos a serem alcançados pelo Programa Nacional de Direitos Humanos exigem uma parceria vertical entre União e os outros entes federados.

Essas parcerias são feitas através de convênios celebrados apenas para a execução de uma determinada ação em conjunto. O sistema federativo participativo, no entanto, garante o diálogo permanente entre as entidades da Federação e com isso um compromisso entre os diversos grupos da sociedade. A participação dos governos estaduais no processo de celebração de tratados internacionais pode garantir o cumprimento destes antes mesmo da elaboração de normas programáticas pelo governo federal ou celebração de convênios com cada um dos governos interessados. Garante-se assim o cumprimento eficaz dos tratados internacionais da qual o Brasil é parte. Evita-se que o mesmo seja levado às instituições judiciais internacionais, colaborando para sua projeção internacional, como explica Flávia Piovesan: “Este esforço se conjuga com o objetivo de compor uma imagem mais positiva do Estado brasileiro no contexto internacional, como país respeitador e garantidor dos direitos humanos” (2000, 238). E completa Maria Paula Dallari Bucci:

O Estado brasileiro certamente não se encontra no núcleo do sistema mundial, não em consequência de limitações materiais naturais, mas em virtude do insucesso de estratégias emancipatórias. Por isso, deve ser considerado em sua situação específica. O atraso econômico, a desigualdade social e cultural, além do profundo desnível na distribuição de renda, perpetuados pelo sistema político, devem ser levados em conta na reflexão sobre as estruturas jurídicas e institucionais do Estado brasileiro, em particular a Administração Pública (2000, 11)

É necessário que haja uma parceria entre os entes federados para que todos os objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiros em ações internacionais sejam feitos de maneira a garantir o desenvolvimento econômico sustentável e de acordo com os direitos humanos.

CAPÍTULO 5

O Estado Federal Canadense e a cláusula federativa – estudo comparado

No mundo existem apenas 25 Estados Federais (sendo a Espanha considerado quase-federal, e o Iraque está caminhando para sê-lo). Embora todos sigam o princípio federativo, suas formas de organização, estrutura e funcionamento são resultados de fatores geográficos, históricos, culturais, políticos, econômicos e sociais, sendo assim, cada um tem seu próprio sistema. Apesar de não existir um sistema federativo único e adaptável a todas as realidades, é possível compartilhar de certas experiências e adaptá-las ao seu próprio sistema federativo. O estudo comparado ajuda a descobrir esses novos sistemas e confrontá-los com sua própria realidade. Para tratar sobre a participação dos entes federados no processo de celebração de tratados, escolheu-se o Canadá, pois possui um importante sistema de comunicação com suas províncias na celebração de tratados internacionais, e apresenta características similares ao Brasil, sendo possível tal comparação.

Assim como nos Estados Unidos da América, a formação da federação canadense aconteceu através de um movimento centrípeto, de fora para dentro, ou seja, os Estados soberanos cederam parte de sua soberania para a formação de um governo federal. A Confederação no Canadá foi estimulada por aspirações comerciais, questões militares e o desejo de manter identidades locais e culturais. Até 1867, o Canadá vivia sob o governo do parlamento britânico. O Ato da América do Norte Britânica (“British North America Act”), de 1867, votado pelo parlamento britânico, foi o instrumento que criou a federação. Porém, segundo Eugene A. Forsey, esse ato representou pura e simplesmente a forma estatutária de

resoluções criadas por delegados dos territórios que hoje constituem o Canadá (2003, 8). Esse Ato transformou três colônias na União de quatro províncias, atualmente: Ontário, Quebec, Nova Scotia e New Brunswick. Portanto, o fundamento histórico do federalismo canadense ocorreu de forma diferente do Brasil que, como visto em outro momento, formou sua federação através de um movimento centrífugo, do centro para fora, ou seja, um Estado unitário centralizado descentralizando-se.

Esse início histórico contribuiu para outra característica marcante do federalismo canadense: o federalismo assimétrico. A assimetria no sistema federal, segundo Torrecillas Ramos:

Refere-se a uma situação onde as diversidades dentro de uma sociedade maior encontra expressão política através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder. A unidade componente teria esses aspectos uma única característica ou conjunto de características que distingue seu relacionamento para com o sistema como um todo, para com a autoridade federal e para com outro Estado federado (1998, 94).

O federalismo assimétrico foi o sistema que garantiu a criação da federação no Canadá. O Brasil, devido ao seu movimento centrífugo, possui um federalismo simétrico, a autonomia e o poder dos Estados federados são iguais para todos. No entanto, assim como no Brasil, os fundadores da Federação canadense, regidos por valores democrático-liberais, queriam um regime constitucional livre que permitisse a promoção da autonomia administrativa através de legisladores eleitos que protegessem direitos, inclusive direitos de propriedade. De acordo com Fosey, o Leste do Canadá, predominantemente francófono e católico, queria se proteger contra a ameaça da maioria anglófona e, principalmente, protestante (2003, 8).

O sistema canadense, assim como o sistema brasileiro, é bicameral. Na esfera federal encontra-se o Senado (*Senate*) e a Câmara dos Comuns (*House of Commons*). O Senado é composto por 105 membros, com mandato vitalício, sendo 24 das Províncias

Marítimas (10 da Nova Escócia, 10 da Nova Brunswick, 4 da Ilha de Príncipe Eduardo); 24 de Quebec, 24 do Ontário, 24 das províncias do Oeste (6 de cada província: Manitoba, Saskatchewan, Alberta e Colúmbia Britânica), 6 de Terra Nova e Labrador; um do Território de Yukon, um dos Territórios do Noroeste e um do Território de Nunavut. Todos os senadores são nomeados por recomendação do Primeiro Ministro. No Brasil, cada Estado federado possui três senadores, independente do número de habitantes, eleitos pelo povo para mandato de 8 anos, que o representam no governo federal, garantindo a simetria entre os Estados federados. Apesar do sistema canadense parecer injusto, na verdade, ele estimula o federalismo cooperativo, já que são formados quatro grupos de vinte e quatro senadores, representantes das 10 províncias. O presidente do Senado é nomeado pelo governador geral por recomendação do primeiro-ministro. A Câmara dos Comuns é composta por 308 representantes eleitos pelo povo. A Câmara é o principal órgão legislativo; seu presidente é eleito por meio de votação secreta pela própria Câmara, depois de cada eleição geral. O presidente deve ser um membro da Câmara.

Toda a estrutura e organização do Estado canadense encontra-se em dois documentos: o Ato Constitucional de 1867 e o Ato Constitucional de 1982. Esses dois documentos trazem a descentralização política, através da divisão de competências entre as províncias e o governo federal (Federations, 2002, 11) As assembléias Provinciais (*provincial assemblies*) têm poder sobre a tributação direta para fins provinciais, os recursos naturais, a administração de penitenciárias provinciais, as instituições beneficentes, os hospitais (exceto os hospitais da Marinha), as instituições municipais, as licenças para fins de receita provincial e municipal, os trabalhos e empreendimentos locais (com determinadas exceções), a constituição de empresas provinciais, a celebração de casamentos, os direitos de propriedade e os direitos civis na províncias, a criação de cortes e a administração da Justiça, a aplicação de multas e penalidades pelo não cumprimento às leis provinciais, as questões de natureza

meramente local ou privada, e a educação (sujeita a determinados direitos das minorias protestantes e católicas em algumas províncias). São competências comuns, ao Parlamento (governo federal) e às Assembléias Provinciais, legislar sobre agricultura, imigração e determinados aspectos relativos aos recursos naturais, mas em caso de conflito de leis, a federal prevalece, são as chamadas competências remanescentes.

Diferente de muitos Estados Federais, inclusive do Brasil, o Ato Constitucional de 1867 atribui ao Parlamento federal legislar sobre as questões que não forem mencionadas como pertencentes às legislaturas provinciais que se encontram automaticamente sob responsabilidade do Parlamento.

O Ato Constitucional de 1867 estabelece que o Parlamento federal possui poder “para elaborar leis para a paz, a ordem e o bom governo do Canadá”, para uma maior segurança o ato traz uma lista de exemplo de poderes federais exclusivos: tributação direta e indireta, regulamentação dos negócios, dívidas e propriedades públicas, serviços postais, recenseamento e estatística, defesa, navegação e embarque, quarentena, hospitais da marinha, pesca, balsas interprovinciais e internacionais, transporte marítimo etc.

As relações exteriores, como estabelece o Ato de 1867, são de competência exclusiva do governo federal. Diz o artigo 132 do Ato de 1867 que o Parlamento e o Governo do Canadá têm todo o poder necessário ou apropriado para obrigar-se diante de países estrangeiros. No entanto, a Suprema Corte do Canadá, desde o chamado *Labour Conventions Case*, de 1937, dá uma interpretação diferenciada quanto a essa competência ilimitada do Parlamento nas relações internacionais (Federations, 2002, 11.)

No *Labour Conventions Case*, a província de Ontário apresentou à Corte Suprema do Canadá uma ação contra o governo federal sob a alegação de que o Parlamento,

ao permitir a ratificação de três convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), agiu *ultra vires*¹³. Em 21 de março de 1935, o governo do Canadá ratificou a Convenção sobre horas de trabalho de 1919 (Indústria), não ratificada pelo Brasil; a Convenção sobre descanso semanal (Indústria) de 1921, ratificada pelo Brasil em 25 de abril de 1957; e a Convenção sobre Idade mínima para o trabalho, todas da OIT. A província de Ontário é a segunda maior Província do Canadá. Quase um terço da população vive lá, ficando atrás apenas de Quebec, e sua maior fonte de renda é a indústria. Ontário alegou que o Parlamento não tinha competência para ratificar as convenções que seriam de matéria de competência das províncias. A Corte Suprema do Canadá decidiu, sem unanimidade, que o Parlamento tinha decidido sem competência para tal sobre a ratificação das Convenções, exceto sobre a Convenção sobre idade mínima. Dizia a decisão: “Enquanto agora o barco do Estado veleja em grandes aventuras e águas estrangeiras, ele ainda retém os compartimentos de água que são partes essenciais de sua estrutura original”¹⁴.

Importante lembrar que o Canadá, ex-colônia inglesa, tem como regime jurídico a *common law*¹⁵. Portanto, a partir do *Labour Conventions Case*, os tratados internacionais que versem sobre matéria de competência exclusiva das províncias necessitam de autorização das assembleias provinciais, e não do Parlamento, para sua ratificação. Essa decisão colaborou para uma mudança nos procedimentos internos do Canadá para a celebração de tratados. Segundo Douglas M Brown, nos últimos 60 anos tem-se intensificado e produzido a relação federal-provincial. O governo federal tem chamado as províncias para as fases anteriores às negociações em conferências internacionais, e em muitos casos, incluindo representantes dos governos provinciais nas delegações que participam dessas

¹³ Atos *ultra vires* são aqueles realizados além do objeto da delegação ou transferência de poderes, ou seja, realizados com excesso de poder ou com poderes insuficientes pelo representante.

¹⁴ Ver mais em Rainer Knoff e Anthony Sayers “Canadá”, 2003, 125.

¹⁵ A *common law* constitui-se essencialmente de decisões jurisprudenciais.

conferências (*Federations*, 2001, 11). Com isso, a autorização para a ratificação dos tratados internacionais torna-se mais fácil já que elas foram envolvidas desde o início do processo.

No Brasil, a matéria esta disciplinada pelo artigo 49, inciso I, que diz: “É competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordo ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Constituição Federal).

Após as etapas de negociações e a assinatura do texto final acordado, já elucidadas anteriormente, cabe ao Presidente da República a prerrogativa de determinar, discricionariamente, a iniciativa do processo legislativo de apreciação de tratado no âmbito do Estado brasileiro, através de mensagem encaminhada ao Congresso Nacional. A apreciação do texto do tratado pelos senadores, representantes dos Estados federados, e pelos deputados federais, representantes do povo, é fase essencial e imprescindível para o comprometimento do Brasil na ordem jurídica internacional. Como coloca Pedro Dallari:

Trata-se do atendimento de exigência ditada pela diretriz democrática de que só ao povo, por meio de sua representação política, é dado o direito de dispor da soberania pactuando internacionalmente. A aprovação legislativa é condição necessária para que se possa verificar, posteriormente, o ato do chefe do Poder Executivo federal de ratificação do tratado, ou de adesão a ele, a ser materializado em correspondência oficial endereçada ao Estado ou organização que ostentar a condição de depositário do texto convencionado internacionalmente. (2003, 90).

Após aprovação do tratado internacional pelo Congresso Nacional, automaticamente é promovida a indicação e autorização para a respectiva ratificação ou adesão pelo Chefe do Poder Executivo. No momento de apreciação da redação do tratado, seu texto não pode ser objeto de emendas, porém existe a chamada reserva. A reserva, segundo a Convenção de Viena sobre os Tratados, é “uma declaração unilateral, feita por um Estado , seja qual for o seu teor ou denominação, ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições

do tratado em sua aplicação a esse Estado” (Convenção de Viena sobre os Tratados, ainda não ratificada pelo Brasil). Portanto, não é possível alterar o texto, mas fazer reserva (retirar a aplicação dos efeitos jurídicos) a determinados artigos do tratado. Observa-se que no momento em que o tratado chega aos Estados federados, representados pelos seus senadores e deputados, o texto não pode ser alterado de acordo com suas necessidades. Além disso, não existe comunicação efetiva entre os governos estaduais e os representantes dos Estados federados no governo federal. No Brasil, não há o costume do diálogo entre todos os representantes do Estado federado. Senadores e deputados identificam-se mais com as necessidades partidárias do que com o próprio Estado federado que representam, o que prejudica os interesses regionais na esfera federal.

Importante lembrar que a Constituição Federal é de 1988, período anterior ao ápice do fenômeno da globalização. O legislador tinha em mente a celebração de tratados sobre matéria de competência federal, como a manutenção da paz, a ordem, questões de transportes e comunicações. Atualmente, todas as questões que envolvem os interesses dos cidadãos podem ser matéria de tratado internacional, portanto, a interpretação da Constituição deve ser atualizada de acordo com as mudanças no cenário internacional. Assim como fez a Corte Suprema do Canadá.

Atualmente, em todas as negociações de tratados dos quais o Canadá participa é incluída a chamada cláusula federal. Esta cláusula informa, a todos os signatários do tratado, que o Canadá só poderá obrigar-se após a cooperação dos governos provinciais. Esta cláusula vem para evitar a nulidade do tratado. Diz o artigo 46 da Convenção de Viena:

Um Estado não pode invocar o fato de seu consentimento em obrigar-se por um tratado ter sido manifestado em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, como causa de nulidade de seu consentimento, a não ser que esta violação seja manifesta e diga respeito a uma regra de seu direito interno de fundamental importância. (1969).

Já que a ratificação e incorporação do tratado internacional ao ordenamento jurídico interno canadense dependem da aprovação das assembleias provinciais, o governo federal também negocia com as províncias antes de assinar um tratado internacional. Embora, assim como no Brasil, as províncias não tenham competência para celebrar tratados internacionais, estas são previamente consultadas quanto aos seus interesses envolvidos na matéria que será negociada. De acordo com Knopff e Sayers, essa consulta prévia às províncias canadenses aconteceu em importantes tratados internacionais ratificados pelo governo canadense, como no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em meados de 1980, e nos Acordos de Livre Comércio com os Estados Unidos (NAFTA) nos anos de 1989 e 1994. De acordo com Hocking (1993, 70; Apud: MINGUS, 2003, 08-09), os estados federados apresentaram, ao governo central, informações muito úteis sobre as localidades durante as negociações entre Canadá e Estados Unidos para o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Também, questões políticas simples (de conhecimento de todos) podem ser redefinidas por vias administrativas a nível subnacional, com atos administrativos por agências subnacionais, para reduzir a pressão externa no governo central, enquanto é possível que essas redes, criadas pelos governos nacionais, sejam utilizadas pelos governos subnacionais. Essa prática colabora com os trabalhos de negociação desenvolvidos pelo governo central.

De acordo com Mattheus S. Mingus, o aumento no número de governos subnacionais e o potencial enfraquecimento do Estado-Nação, junto à mudança dramática causada pela globalização e pelas idéias de governança e “network” (2003,03), colaboraram para a chamada governança, a participação efetiva de todos os atores envolvidos. A governança a qual se refere o autor citado, segundo o Relatório da Comissão de sobre Governança Global da ONU, constitui-se na:

Totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só às instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (1996, 02).

As relações internacionais, atualmente, são mais complexas, já que todos as matérias objetos dessas relações são de interesse, não só do governo federal, mas de governos subnacionais, assim como organizações não-governamentais, empresas e dos indivíduos. Não só os interesses de ordem nacional são objetos de tratados internacionais, mas também questões locais e regionais que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Um importante exemplo de participação dos governos provinciais nas relações internacionais do Canadá é a criação da “Pacific Salmon Commission” – PSC. Trata-se de uma organização binacional estabelecida pelo Canadá junto com os Estados Unidos, através de um tratado internacional, em 1985. Participam desta comissão: agências nacionais do governo, agências de governos subnacionais (Oregon, Washington, Alaska, dos Estados Unidos, e Colúmbia Britânica, do Canadá), organizações e instituições privadas. Apesar de ter aumentado a institucionalização das relações entre Canadá e os EUA, esta instituição não é o centro dos trabalhos. Os dois países em questão têm uma grande área de fronteira, e esse fato exige que ambos os países trabalhem para um relacionamento de cooperação, já que muitas políticas implantadas nessa região, independente do lado da fronteira, terão reflexos, negativos ou positivos, em ambos os países. Com isso criou-se uma grande rede de conhecimentos, envolvendo diversos interessados, não só os governos subnacionais, mas também organizações não-governamentais e empresas. Segundo Mingus, essa colaboração dos governos subnacionais pode ser feita através de compromissos políticos informais (“linkages”), acordos formais e a participação em organizações intergovernamentais transfronteiriças (2003, 10). O aumento na colaboração dos governos subnacionais acontece já

que a Constituição canadense estabelece jurisdição concorrente aos governos central e provincial sobre imigração e agricultura, assim como, muitos dos itens discutidos nas negociações de tratados internacionais são de competência exclusiva das províncias, e isso colabora para que estas tenham grande autonomia (e legitimidade) para interagir com as negociações de tratados internacionais dessa natureza. Portanto, apesar das relações internacionais serem de competência exclusiva do governo federal, a matéria a ser negociada nos tratados é de competência exclusiva das províncias, e para a resolução desse impasse criou-se uma rede de informações onde todos os envolvidos podem participar, colaborando para que os resultados sejam satisfatórios para todos.

Matthew S. Mingus, com o intuito de provar que as relações internacionais não são mais matéria exclusiva da ação de governos federais, mas conta com as atividades de vários atores subnacionais e não governamentais como ONGs e instituições privadas, fez uma pesquisa com membros da “Pacific Solom Commission”. Eram feitas as seguintes perguntas: “Os membros da Comissão identificam como contatos-chave um grupo de vários tipos de organizações ou primeiramente o setor público?” e “Quando são identificados como contatos-chave o setor público, referem-se às unidades de governo nacionais ou subnacionais?” (2003, 10). Com essa pesquisa, Mingus conclui que os contatos-chave para os trabalhos da Comissão são organizações governamentais. Embora a participação de empresas e sociedade civil seja significativa, as organizações governamentais são chaves para o desenvolvimento do trabalho. As respostas quanto à segunda pergunta demonstraram que os governos subnacionais possuem grande envolvimento nos processos da comissão, sendo que se os governos tribais fossem considerados governos subnacionais a prevalência dos governos subnacionais facilmente ultrapassaria as agências nacionais governamentais (2003, 21). Essa pesquisa mostra o grau de importância dos governos subnacionais em determinadas questões internacionais.

No Brasil, porém, muitos Estados federados e Municípios ainda não se deram conta da possibilidade de participação. Assim como a doutrina brasileira é extremamente positivista quanto às relações exteriores, existe um discurso intenso do Itamaraty em centralizar essas atividades sob o seu comando. Como mostra o exemplo do Canadá, é preciso fazer uma interpretação atualizada dos artigos constitucionais que tratam da questão. Do contrário, continuarão as controvérsias e a falta de sincronia entre as responsabilidades internacionais do Brasil e sua realidade local e regional, como foi demonstrado no capítulo anterior. As relações intergovernamentais brasileiras precisam ser reforçadas e institucionalizadas de maneira que questões de interesses comuns sejam objeto de um diálogo democrático entre os entes federados envolvidos. Essa estratégia colabora para que os interesses locais e regionais sejam lembrados durante as negociações, assim como a execução do mesmo tratado pode se torna mais viável. Além do que, muitas informações que poderiam colaborar para o estabelecimento de um acordo internacional são de conhecimento apenas das autoridades locais e regionais, como aconteceu nas negociações do NAFTA.

CONCLUSÃO

A globalização é um grande desafio, principalmente, para os Estados Federais. Assim como a criação do Estado Federal demonstrou um avanço para o desenvolvimento histórico da sociedade, sua transformação é necessária, diante dos vários aspectos em que a globalização influencia. A globalização e o federalismo, se analisados estaticamente, podem ser considerados movimentos em sentido completamente opostos. O Estado Federal é aquele que reúne uma série de comunidades políticas diferentes em torno de um governo central, para atender às finalidades comuns, e também uma série de governos estaduais, provinciais e cantonais distintos, a fim de atender os objetivos específicos de cada comunidade. A globalização conta com a participação de diversos atores, além de ter proporcionado modificações no modelo internacional convencional, trazendo para o si questões diversas, inclusive aquelas que, tradicionalmente, seriam de competência das comunidades locais e regionais.

Ao Estado Federal o fenômeno da globalização torna-se mais desafiador que aos Estados Unitários, pois, atualmente, as relações internacionais dispõem sobre vários interesses e matérias que refletem diretamente sobre o cotidiano das comunidades. Foi possível observar que, devido ao histórico do federalismo brasileiro, pouco se questiona sobre a possibilidade de maior diálogo entre os entes federados sobre as relações exteriores da República Federativa do Brasil, que se constitui da união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, segundo a própria Constituição. No Brasil, a forte corrente positivista sustenta que as relações internacionais são de competência exclusiva da União, não

havendo qualquer possibilidade de participação dos Estados federados e Municípios. Essa visão reflete a idéia tradicionalista das relações internacionais. Em 1988, data em que a Constituição foi promulgada, o fenômeno da globalização dava seus primeiros passos, daí em diante houve várias alterações. É necessário fazer uma interpretação mais atualizada do dispositivo legal que diz ser competência exclusiva da União celebrar tratados e participar de relações internacionais. Até então, os atos internacionais resumiam-se a questões de manutenção da paz, comércio internacional, transportes. Atualmente, questões como saúde, habitação, meio ambiente, indústria, economia, que tradicionalmente seriam de competência dos governos locais e regionais, são pauta de diversas conferências e tratados internacionais.

Órgãos da União são responsáveis pela condução das relações internacionais do Estado Brasileiro, no caso, o Itamaraty. Esses órgãos, porém, devem estar em constante diálogo com os governos estaduais e municipais, a fim de que a condução da política internacional esteja de acordo com os diferentes interesses envolvidos na arena interna. Já existem canais de diálogo, porém ainda são pouco explorados para essa questão. A AFEPA e a SAF são exemplos de órgãos institucionais que facilitariam a democratização de assuntos internacionais, promovendo fórum de debates entre os governos subnacionais e o governo federal. No entanto, esse ainda é um procedimento a ser implantado, já que há um acúmulo de funções na AFEPA, responsável, também, por assuntos parlamentares, e principalmente os Municípios vêem a SAF como órgão para decidir sobre outras questões que julgam mais urgentes.

Outro aspecto importante a ser lembrado é a democratização das relações internacionais. Na medida em que interesses específicos e locais são alocados para o cenário internacional, a democratização desse espaço deve acontecer, seja pela sociedade civil através das organizações não-governamentais, que demonstram ser importantes atores políticos

internacionais, como pelo próprio Estado, através dos governos estaduais e municipais. Como dizia André Franco Montoro, o munícipe, quando necessita de qualquer serviço do Estado, não procura o governo federal, mas a sua Prefeitura. Não há autoridade melhor do que as locais e regionais para conhecerem, de perto, as necessidades e potencialidade de cada localidade do Brasil. E por que não permitir que essas autoridades sejam ouvidas e consultadas sobre tratados internacionais que refletirão em seus interesses?

O diálogo permanente entre os governos federal e estadual pode ser uma importante ferramenta de cooperação mútua. Na medida em que o governo federal permite a participação dos governos estaduais nas negociações de tratados relativos aos seus interesses, ou, caso seja feita uma consulta prévia a estes, é facultado ao governo federal exigir a participação e o comprometimento dos mesmos Estados federados quanto aos tratados de direitos humanos, e em todos os outros na qual o governo estadual seja parte. Exigir direitos requer a atribuição de responsabilidades de todas as partes envolvidas. Esse federalismo cooperativo colabora tanto para a celebração de tratados em acordo com os interesses do Estado como um todo, como para o efetivo cumprimento dos mesmos. Os tratados internacionais tornar-se-iam resultado de um compromisso entre os entes federados, portanto tornar-se-ia mais fácil e possível a sujeição voluntária de todos a essa ordem jurídica. Além disso, muitos tratados internacionais não ficariam engavetados no Congresso Nacional, esperando a boa vontade dos congressistas.

Seguindo o exemplo do Canadá, com as necessárias adaptações a sua realidade, o Brasil deveria permitir e exigir maior cooperação entre governo federal e governos estaduais. O cenário internacional tem mudado, principalmente, nas últimas décadas,

Referências Bibliográficas

ABREU, Estela dos Santos; TEIXEIRA, José Carlos Abreu. *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso*. Universidade Federal Fluminense, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. 8ª edição. Niterói: EdUFF, 2005.

ACCIOLLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento. *Manual de Direito Internacional Público*. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALBDERHALDEN, Ursula e BLINDENBACHER, Raul (ed.) *Future Challenges for Federalism in a Changing World - Learning from each other*. Switzerland: Druckerei, 2003.

ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba (organizadores). *MERCOSUL – das negociações à implantação*. 2ª edição. São Paulo: LTr, 1998.

BARBERO, Javier Roldan. *Democracia y Derecho Internacional*. Editorial Civitas, S.A, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995.

BECKER, Bertha K.; EGLER, Cláudio A. G. *Brasil – Uma nova potência regional na Economia-mundo*, 3ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BLINDENBACHER, Raoul (org). *Federalism in a Changing World – Learning from each other* (Conference Reader). International Conference on Federalism 2002. St. Gallen: 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORIS, Fausto; DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina – um ensaio de história comparada*. São Paulo: Editora 34, 2004.

_____. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Democracia Republicana e Participativa”. In: *Novos Rumos* – CEBRAP. nº 71, Março, 2005, p.77-91

BRIGAGÃO, Clóvis (org) *Estratégias de Negociações Internacionais*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.

_____. Clóvis; PROENÇA JR., Domicio (org). *Panorama Brasileiro de Paz e Segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. Tese de Doutorado defendida na Universidade de São Paulo (2000).

_____. *Direitos humanos e Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2001.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª edição. Coimbra: Livraria Almeida, 1999.

CORNAGO-PRIETO, Noé. “Diplomacy” In: KURTZ, Lester. *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*. Volume 1. Austin: Academic Press, 1999.

COMISSÃO sobre a Governança Global. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria do Estado*. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Constituição e Tratados Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (coord). *Soberania e Globalização*. Curitiba: Juruá, 2004.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial – origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

FLEINER, Thomas. *Multicultural Federalism – The Swiss Case*. Special Edition. Fribourg: Institute of Federalism, University of Fribourg, 2004.

FORSEY, Eugene A. *Os canadenses e seu sistema de governo*. Brasília: Embaixada do Canadá, 2003.

FRERES, Christian e SANZ, Antonio. *Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*. Madrid: AV Sociedad Editorial Síntesis SA y AIETI, 2002.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GONÇALVES, Alcindo. *Desenvolvimento Econômico da Baixada Santista*. Santos: Leopoldianum, 2006.

GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da democracia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

JENNINGS, Robert; WATTS, Arthur. *Oppenheim's International Law*. Volume 1. 9ª edição. Londres e Nova York: Longman, 1992.

KEATING, Michael. *Paradiplomacy and Regional Networking*. Ottawa: Forum of Federations, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Editora Método, 2003.

MACIEL, Marco. *Reformas e governabilidade*. Brasília: Senado Federal, 2004.

MANN, Michael. (1995). *A Political Theory of Nationalism and its Excesses - Notions of Nationalism*, Editor: PERIWAL, Sukumar. Budapest/London/New York: CEU.

MELANTONIO NETO, Cesário. “How to involve the states in foreign policy”. In: *Federations*. Volume 1, n. 5, 2002.

MICHELMANN, Hans e SOLDATOS Panayotis. *Federalism and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

MINGUS, Matthew S. *Transnationalism and Subnational paradiplomacy: Is this Perforated Sovereignty or Are Democracy and Civil Society Just Reaching Across Borders?* Alaska, 2003 (www.patnet2003.alaska.edu)

MORAES, Alexandre de (Org.). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MORGENTHAU, Hans. *A Political Theory of Foreign Aid*. *The American Political Science Review*, vol. LVI, nº 2, 301-309. Jun., 1962.

NEREMBERG, Karl (Coord.) *Handbook of Federal Countries 2002*. McGill-Queen's University Press, Montreal Kingston. London, 2002.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Manual da Monografia Jurídica*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Odete Maria. *União Européia: Processos de Integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2003.

PELLET, Alain; DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4ª edição São Paulo: Max Limonad, 2000.

RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade Internacional por Violação dos Direitos Humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais/ textos coligidos, ordenados e anotados*. 6ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. "Federalismo e Integração econômica regional: desafios para o Mercosul". Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E. (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: CEDEC/EDUC/EDUSC, 2002, p. 441-462.

_____. Governos subnacionais no Brasil e a globalização: novos conflitos à vista? In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. *Globalização & Soberania*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 117-128.

_____. Diplomacia Federativa em Debate. *A Tribuna*, Santos/SP, 16/5/2001.

_____; SILVA, Ana Célia Lobo. Estados, Municípios e o Mercosul. *A Tribuna*, Santos/SP, 3/2/2007, p. A-13.

_____. *Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil*. *Vetas*, México, El Colégio de San Luis Año IV, n. 11, p. Mayo-Agosto de 2002.

_____. Os convênios internacionais das províncias argentinas. *Network*. Rio de Janeiro, V. 9, n. 1, 2000.

_____. Política Externa Federativa. Análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. *CEBRI TESE*, Rio de Janeiro: CEBRI, 2006.

_____. *Política Externa Federativa. Análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. São Paulo: PUC-SP, 2004 (Tese de doutoramento).

SANAHUJA, José Antônio e GOMEZ GALAN, Manuel. *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madrid: CIDEAL, 1999.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “À busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil” In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. 2004, p. 131-162.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada I – Debate Contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SHNEIDER, Ronald M. *Brazil – Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse*. Oxford: Westview Press, 1996.

SILVA, Ana Célia Lobo. “A participação dos governos estaduais no processo de negociação de Tratados Internacionais de Direitos Humanos, como forma de garantia de seu cumprimento”. In: *4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, 2006, Curitiba. Estudos de Direito Internacional - Anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional 2006. Curitiba : Juruá Editora, 2006. v. IV.

_____. “Para entender o Federalismo Fiscal no Brasil”. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Santos*, v. 1, n. 1, 2004.

_____. “As origens do federalismo brasileiro”. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Santos* (no prelo)

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Roberto L. *Direito Internacional Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

STUART, Ana Maria. Regionalismo e Democracia: Uma construção possível. *CEBRI TESE*, Rio de Janeiro: CEBRI, s/d.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. “O Federalismo Assimétrico”. São Paulo: Plêiade, 1998.

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

Sites:

Agência Brasileira de Cooperação - <http://www.abc.mre.gov.br> - Acessado em: 16/12/2005

Fórum das Federações - <http://www.forumfed.org> - Acessado em: 15/12/2005

Governo do Estado do Rio Grande do Sul - <http://www.estado.rs.gov.br> - Acessado em 13/12/2005

Ministério da Justiça – www.mj.gov.br – Acessado em: 18/07/2006

Ministério das Relações Exteriores - <http://www.mre.gov.br> - Acessado em: 16/12/2005

Corte Interamericana de Direitos Humanos - – Mérito, sentença de 29 de julho de 1998, Série C n.4 parágrafos 149-150, 153, 155-158 – <http://www.cidh.org/comissao.htm> - Acessado em 10/05 2006.

Portal da Justiça Federal – www.justicafederal.gov.br – Acessado em: 18/07/2006

Progetto 100 città - <http://www.progetto100citta.it/> - Acessado em 18/12/2005

Prefeitura do Município de São Paulo - <http://www.prefeitura.sp.gov.br> - Acessado em 13/12/2005

16th. Annual PAT-Net Conference - <http://www.patnet2003.alaska.edu/> - Acessado em 12/12/2006.

Jornais e Periódicos:

Diário Oficial do Município de Santos - Data: 29/09/2005

Folha de São Paulo - Data: 25/12/2005

Federations, volume 1, número 5. Fórum das Federações, Ottawa: 2001.

Novos Rumos – CEBRAP. nº 71, Março, 2005

Revista Brasileira de Política Internacional. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Brasília DF, julho-dezembro, 2004.

Entrevistas:

Alberto Kleiman – Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério das Relações Institucionais da Presidência da República – Entrevista concedida no dia 29 de setembro de 2006.

Clóvis Brigagão – Diretor-Adjunto do Centro de Estudos das Américas e Coordenador do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), Universidade Cândido Mendes – Entrevista concedida no dia 27 de julho de 2006.

João Alfredo dos Anjos – Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores – entrevista concedida no dia 20 de setembro de 2006.

Jorge Fernandes da Cunha Filho – Subsecretaria da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro (Governo Rosinha Matheus) – Entrevista concedida no dia 28 de julho de 2006.

Pedro Spadale – Assessoria da Coordenadoria de Assuntos Internacionais do governo do Estado do Rio de Janeiro (Governo Rosinha Matheus) – Entrevista concedida no dia 29 de julho de 2006.

Zulmir Plínio de Siqueira Rasch – Confederação Nacional dos Municípios (CNM), ex vereador do Município de Santana do Livramento (RS) – Entrevista concedida no dia 25 de setembro de 2006.

ANEXOS

DECISÃO DO CONSELHO DO MERCADO COMUM

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 41/04: FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Resolução N° 90/00 do Grupo Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que o desenvolvimento do processo de integração tem uma dimensão política crescente, a qual requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores nele envolvidos.

A conveniência de instituir um foro que se preste ao diálogo e à cooperação das autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL entre si e com os Governos Nacionais.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM

DECIDE:

Art. 1 – Criar o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL.

Art. 2 – O Foro Consultivo sucederá à Reunião Especializada de Municípios e Intendências e será integrado por representantes, designados pelos Estados Partes, de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos integrantes de seus respectivos territórios.

Art. 3 – O Foro Consultivo será formado por um Comitê dos Municípios e um Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos.

Art. 4 – O Foro Consultivo poderá propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum.

Art. 5 – O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL elevará proposta de Regimento Interno à consideração do Grupo Mercado Comum.

Art. 6 – Esta Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

XXVII CMC – Belo Horizonte, 16/XII/04

Carta do Rio

Os Governadores, Prefeitos e representantes de governos locais membros do Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, e representantes dos governos nacionais, reunidos na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, em 18 de janeiro de 2007, por ocasião da instalação do Foro Consultivo, declaram:

A integração dos países da América do Sul consolida-se de forma cada vez mais efetiva. A valorização da diversidade e da cooperação evidencia a força de nossos povos e aponta novos caminhos e possibilidades promissoras para a busca de um destino compartilhado.

A contribuição do Mercosul para esse processo é fundamental. Os avanços conquistados pelas populações dos países membros são inegáveis. Para seguir progredindo, no entanto, o bloco deverá fortalecer-se, incorporando cada vez mais o conjunto das sociedades que o compõem e lhe dão legitimidade.

A nova institucionalidade do Bloco, representada pela criação do Parlamento do Mercosul e da Cúpula Social, entre outras iniciativas, oferece a oportunidade de aprofundar o Mercosul e fazê-lo chegar aos cidadãos, criando uma cidadania mercosulina e uma identidade sul-americana.

O Foro Consultivo, como uma conquista dos governantes locais, regionais e nacionais, significa um espaço concreto de participação desses atores, capazes de dar resposta aos desafios da integração e do desenvolvimento nas escalas regional e local.

Nesse sentido, propõem:

1. Estabelecer o compromisso de trabalhar pela consolidação do Mercosul, por meio da ação conjunta entre os governos local, regional e nacional;

2. Iniciar os trabalhos do Foro Consultivo, com base nas propostas feitas pelos representantes durante as reuniões do Comitê de Municípios e de Estados Federados, Províncias e Departamentos e com o fim de contribuir para o fortalecimento e concretização da Agenda do Mercosul.

3. Privilegiar o relacionamento com as demais instâncias do Mercosul, em particular com o Parlamento do Mercosul, com a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico e Social, o Foro de Consulta Concertação e Política e o Programa Somos Mercosul.

Assim, na presença do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, os governantes locais e regionais assumem o compromisso de trabalhar intensamente pelo avanço do Mercosul em todas suas esferas e desejam que a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul seja bem sucedida, permitindo a construção de um Mercosul mais cidadão.

Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.