

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 852, DE 2001

Aprova o plebiscito para decidir sobre a participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), na forma do substitutivo que apresenta.

Autor: Deputado HENRIQUE FONTANA e outros

Relator: Deputado JACKSON BARRETO

I - RELATÓRIO

Foi apresentado à Câmara dos Deputados, em 27 de março de 2001, Projeto de Decreto Legislativo que convoca plebiscito para decidir sobre a participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas, subscrito pelo Deputado Henrique Fontana e mais 193 Deputados, dentre os quais pelos então Deputados e atuais Senadores Aloízio Mercadante e Hélio Costa, bem como pelos atuais Ministros Waldir Pires e Ricardo Berzoini e, inclusive, pela atual Presidente desta Comissão, Deputada Zulaiê Cobra.

O Projeto de Decreto Legislativo em pauta é composto por três sintéticos artigos.

No primeiro, convoca-se o plebiscito para decidir sobre a participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas.

No art. 2º, determina-se que o plebiscito será realizado no prazo máximo de 120 dias a contar do término oficial das negociações da Área de Livre Comércio das Américas, em data a ser fixada pela Justiça Eleitoral, ficando vedado ao Poder Executivo, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.709, de 18 de

novembro de 1998, assinar o ato internacional até que o resultado das urnas seja proclamado.

O art. 3º contém a cláusula de vigência convencional.

A matéria, inicialmente distribuída apenas à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, foi redistribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e de Economia, Indústria e Comércio, mediante requerimento de 21 de novembro de 2001, do Deputado Inaldo Leitão, decidido pelo então Presidente da Casa, Aécio Neves.

No final da legislatura passada, a matéria foi arquivada, tendo sido desarquivada em 14 de março deste ano, mediante requerimento do Deputado Henrique Fontana.

Submetida inicialmente à análise da Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo desta Casa, recebeu parecer do Deputado Reinaldo Betão, em 17 de junho do ano em curso, que se posicionou pela rejeição da iniciativa.

Em 13 de agosto último, a matéria foi submetida à votação naquele colegiado, tendo sido aprovado, por maioria, o voto do relator pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo em pauta, contra os votos dos Deputados Zico Bronzeado e Rubens Otoni, que apresentou voto em separado.

Recebidos os autos neste colegiado, foram-me distribuídos em 11 de setembro de 2003.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os autores, em longa e detalhada justificação à proposição apresentada apontam riscos potenciais ao acordo que se avizinha. Julgo convenientemente citá-los:

“De acordo com muitos, a dimensão e a profundidade do processo de integração geram riscos de monta, notadamente quando se leva em consideração o fato de que a liderança do futuro bloco pertence a um país com o

qual o Brasil e os outros Estados Partes mantêm históricos laços de dependência.

Em primeiro lugar, estão os riscos econômicos. Com efeito, a abertura da nossa economia aos produtos e serviços da maior economia do planeta deverá provocar, sem dúvida alguma, um forte desarranjo da estrutura produtiva nacional. Por outro lado, o regime de investimentos proposto, ao prever a livre transferência dos investimentos externos, inclusive do capital especulativo, poderá aumentar significamente a nossa crescente vulnerabilidade externa e a fragilidade cambial reinante na economia brasileira.

Em segundo, estão os riscos sociais. De fato, os desarranjos na estrutura produtiva poderão acelerar o processo de informalização e precarização do mercado de trabalho nacional, o que ampliaria a concentração salarial e de renda, além de aumentar as já desconfortáveis taxas de desemprego. Ressalta-se que a ALCA não prevê a discussão de cláusulas trabalhistas. No caso do NAFTA, no qual a ALCA se inspira, as grandes concessões feitas aos investimentos norte-americanos, somadas ao não tratamento das questões trabalhistas e sociais, levou à instalação, em território mexicano, das tristemente famosas “maquiladoras”, que exploram a mão-de-obra local pagando salários miseráveis.

Em terceiro existem os riscos ambientais. Os EUA poderão se aproveitar da ALCA para exportar para cá as suas indústrias ambientalmente “sujas”, tal como aconteceu com o México em virtude no NAFTA. Saliente-se que o regime de investimentos proposto poderá inviabilizar medidas governamentais que visem a proteger o meio ambiente contra ações de empresas estrangeiras. Tal fato já aconteceu no Canadá, onde, em razão de uma cláusula do NAFTA que assegura aos investidores o resultado dos investimentos, o governo canadense viu-se impedido de proibir que uma empresa norte-americana, a Ethyl Corporation, comercializasse um aditivo para gasolina fortemente danoso ao meio ambiente.

Em quarto e por último, há também os riscos geopolíticos. Parece claro, inclusive para o governo brasileiro, que a ALCA tem potencial para minar o protagonismo do Brasil na América do Sul. Particularmente, teme-se pelo futuro do Mercosul, que apesar dos seus problemas e fragilidades, representa aposta estratégica na integração entre países com um nível de desenvolvimento aproximado.”

Alicerçam os autores sua iniciativa no fato de que a realização de plebiscito sobre a participação brasileira na ALCA teria, exatamente, a *finalidade precípua a inegável virtude de desencadear, se aprovada, amplo, aberto e profundo debate nacional sobre tão importante e candente tema.*

Ao relatar a matéria na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, ainda que concordando com o vulto do impacto potencial de acordo sobre a sociedade brasileira e relevância do tema, posicionou-se contra o Deputado Reinaldo Betão, com os seguintes argumentos:

"De fato, trata-se de iniciativa ambiciosa, já que pretende congregar quase todas as nações do continente em um arcabouço que supera a simples diminuição tarifária. Cremos, mesmo, que os reflexos da ALCA para nosso país serão profundos e duradouros, exigindo da sociedade brasileira toda a atenção e cuidado possíveis.

Não obstante esses aspectos, não nos parece que o caminho definido na proposição sob comento seja o mais indicado nas atuais circunstâncias. Cabe reconhecer a complexidade inerente a um acordo tão abrangente. Não se devem esperar consequências uniformes e lineares para todos os grupos sociais afetados pela implantação da ALCA. Será necessário nos acostumarmos com a idéia de que alguns ganharão e alguns perderão com a celebração de um tal acordo, cabendo ao Governo brasileiro a tarefa hercúlea de discernir o impacto agregado para toda a sociedade, algo que demandará tempo e reflexão.

Desta forma, acreditamos que um plebiscito poderá não ser o melhor instrumento para referendar um processo tão complicado. De fato, a formulação da consulta à população dificilmente escapará de uma enganosa simplicidade ou, na pior das hipóteses, de algum viés opinativo ou ideológico. Em nosso ponto de vista, melhor será se deixar a cargo do Congresso Nacional a missão de escrutinar, avaliar e aprovar – ou rejeitar – o acordo, especialmente neste momento em que o novo Governo sinaliza a sua disposição de postergar uma decisão a respeito. Afinal de contas, aqui se encontram os representantes escolhidos pelo povo brasileiro para cuidar de seus interesses. Será nas duas Casas que se logrará encontrar a serenidade, a frieza e o equilíbrio indispensável para o tempestivo debate e a correta avaliação dos impactos da ALCA para o Brasil."

Em voto em separado, contrário ao relatório, manifestou-se o Deputado Rubens Otoni:

"No entanto, é importante esclarecer que a iniciativa de apresentação do presente Projeto não é resultado de eventual desconhecimento da atribuição, prevista no texto constitucional, de tal matéria ao poder legislativo em nosso País. O art. 49 da Constituição Federal lista o conjunto de competências de tratamento exclusivo pelo Congresso Nacional. Dentre os vários itens, o inciso I aborda a resolução sobre acordos ou tratados internacionais, enquanto o inciso XV menciona a autorização de referendo e convocação de plebiscito.

Assim, ao propor a realização de um plebiscito para decidir sobre a participação do Brasil na ALCA, o legislador coloca em evidência no debate político nacional a definição acerca de um tema cuja importância estratégica para a Nação ultrapassa a medida dos acordos e tratados internacionais discutidos e aprovados, ao longo das últimas décadas, por esta Casa.

O mundo contemporâneo tem assistido a um processo crescente e abrangente de regionalização da produção e do comércio em escala internacional. Paralelamente à tendência geral da globalização, os países têm buscado no movimento de intercâmbio regional uma possibilidade que seja capaz de lhes preservar condições mínimas de respeito a aspectos sociais, econômicos, culturais, ambientais, entre outros. Cada vez mais se coloca, com maior intensidade, a busca necessária por alternativas baseadas na multipolaridade, a marca tão característica das relações diplomáticas e internacionais nos tempos de hoje.

Não tem sido outra a razão pela qual um grande número de países têm recorrido ao instrumento de consulta plebiscitária a suas populações para decidir quanto a participação em movimentos de articulação regional, tal como a construção da União Européia. Ao contrário do que se afirma, tal procedimento só tende a fortalecer a posição do negociador na defesa dos interesses nacionais, uma vez que estabelece os limites daqueles elementos cuja eventual concessão – ou não – estariam fora da órbita do controle ou da boa-vontade daquele que está sentado à mesa de negociações. Na verdade, as fronteiras da flexibilidade e da aceitabilidade passam a contar com um novo condicionante reforçado: o termômetro da sensibilidade política quanto a uma estratégia nacional, quando nem sempre todos os esforços requeridos em eventual desenho arquitetado podem ser considerados razoáveis no jogo harmônico do

conjunto de atores envolvidos

De outro lado, a medida se revela como instrumento fundamental para aprofundar a prática da verdadeira vida democrática em nosso País. A cada dia que passa, nosso Governo e nosso Poder Legislativo têm percebido o grau de importância da incorporação crescente do conjunto de nossa população nas decisões essenciais sobre sua própria cidadania e sua própria Nação. Convocar os brasileiros e brasileiras a debater intensa e exaustivamente sobre matéria tão essencial para o nosso futuro, dando seu referendo sobre a participação na ALCA, na verdade opera como valorização do próprio processo de construção de uma hegemonia de pensamento sobre o tema e contribui para maior aproximação do espaço legislativo junto ao cotidiano de quase duas centenas de milhões de habitantes.”

Data maxima venia dos argumentos contrários, concordamos com a argumentação expendida pelo Deputado Rubens Otoni.

Em face, todavia, do que dispõe o art. 84, inciso VIII da Constituição Federal que confere ao Presidente da República a competência *privativa* para celebrar tratados, convenções e atos intencionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, bem como em face do disposto no art. 49, I da Constituição que dá competência exclusiva ao Congresso Nacional para *resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*, parece-nos ser necessária adaptação na redação do texto.

O Congresso não poderia, sem ser através de emenda constitucional, retirar do Presidente da República a sua competência *privativa* de celebrar atos internacionais, proibindo-o de assinar determinado ato ou colocando condicionante à assinatura de tratado, acordo, convenção ou outro ato internacional, quando a Constituição não prevê essa exceção.

A hipótese de o Congresso convocar plebiscito, antes da assinatura do ato internacional pelo Presidente, existiria se ele, Presidente da República, por iniciativa sua, com base no seu poder discricionário de decidir, escolhesse o *item plebiscito* para fazer parte do conjunto de fatores decisórios seus, hipótese em que deveria encaminhar ao Congresso mensagem presidencial expondo as razões da decisão e pedindo que o plebiscito fosse

convocado pelo Congresso Nacional, já que, nos termos do inciso XV do art. 49, da Constituição, é competência exclusiva do Congresso autorizar referendo ao convocar plebiscito.

Todavia, entendo que o Congresso poderia, sim, convocar plebiscito relativo à adesão brasileira à ALCA ou a outro ato internacional relevante se fosse o caso, como um dos fatores de decisão dele, Congresso, assim que o Acordo aqui chegasse para apreciação. Combinar-se-iam, deste modo, os dispositivos dos arts. 14, I e 49, I e XV da Constituição, utilizando-se, para tanto, a forma prevista em lei nº 9.709, de 14 de novembro de 1998, que disciplina os dois institutos, *referendo e plebiscito*.

Sugiro portanto, alteração na redação do art. 2º do Projeto de Decreto Legislativo nº 852, de 2001, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 2º O plebiscito previsto no art. 1º deverá ser agendado após o término oficial das negociações do ato internacional que tiver por objeto a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), no prazo máximo de até 120 dias a contar do recebimento, pelo Congresso Nacional, da mensagem presidencial que encaminhar o texto para deliberação legislativa.

Sugiro, ademais, inserir-se um novo art. 3º, em que se vincule a deliberação do Congresso Nacional sobre o ato internacional mencionado no art. 2º ao resultado do plebiscito proposto no art. 1º, transformando-se em art. 4º o atual art. 3º.

VOTO, feitas essas considerações, alinhando-me aos colegas que defendem a consulta plebiscitária, a favor da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 852, de 2001, do Deputado Henrique Fontana e de mais 193 parlamentares, nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2003.

Deputado JACKSON BARRETO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 852 , DE 2003

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica convocado plebiscito para decidir sobre a participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Art. 2º O plebiscito previsto no art. 1º deverá ser agendado após o término oficial das negociações do ato internacional que tiver por objeto a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), no prazo máximo de até 120 dias a contar do recebimento, pelo Congresso Nacional, da mensagem presidencial que encaminhar o texto para deliberação legislativa.

Art. 3º a deliberação do Congresso Nacional sobre o ato internacional mencionado no art. 2º estará vinculada ao resultado do plebiscito de que trata o art. 1º deste decreto legislativo.

Art. 4º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2003.

Deputado JACKSON BARRETO