

# 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 conveniente 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 significativamente 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 congrega 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 conseqüências 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 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**