

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 387, DE 2007

Aprova o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e da Venezuela.

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado Paulo Maluf

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de projeto de decreto legislativo que objetiva a aprovação do Congresso Nacional do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, assinado em Caracas, no dia 4 de julho de 2006.

O parecer do ilustre deputado Paulo Maluf é pela aprovação.

É o relatório.

VOTO

O saudoso Geraldo Ataliba explicava que o regime republicano se caracteriza pela periodicidade dos mandatos (“República e constituição”, ed. RT, 1985, pág. 10). O regime democrático tem como identificadores: a) eleição periódica dos governantes, b) manutenção das regras do jogo, c) responsabilidade dos dirigentes; d) respeito à decisão da maioria e f) preservação dos direitos da minoria, g) impessoalidade e rodízio dos governantes.

Como dizia Miguel de Unamuno, “há momentos que calar é mentir”. É oportuno fazer análise da situação atual da América Latina, que já teve períodos ditatoriais tão fortes que cantar a liberdade era anseio de todos e lutar contra a repressão era dever patriótico. O Brasil tem história sobre o assunto e foi

cantada por Cecília Meirelles ao dizer que: “Liberdade, essa palavra que o sonho humano alimenta que não há ninguém que explique e ninguém que não entenda” (“Romanceiro da Inconfidência”).

Bodin, em seu “De la Republique” esclarece que “o príncipe não pode revogar as leis que tratam da própria estrutura do reino, dos seus fundamentos, as quais estão vinculadas à coroa, e a ele indissolúvelmente unida”.

O que Bodin está querendo dizer é que mesmo o rei, nas monarquias absolutas, não podia tudo. Tinha que respeitar a própria *estrutura do reino*. A saber, as regras do jogo tinham que ser obedecidas.

Numa República, que pressupõe a manutenção das regras do jogo, estas não podem ser alteradas, como, por exemplo, para permitir que haja reeleição indefinida ao governante.

Bobbio diz que a democracia significa um “conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (“O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo”, ed. Paz e Terra, 2ª. Ed., pág. 18). Outra exigência é a regra da maioria e a terceira regra diz respeito ao fato de que os chamados a decidir ou a eleger deverão ser colocados em condições de “alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra” (ob. cit., pág. 20).

O governo democrático pressupõe a existência de diversas forças concorrentes e equiparáveis. Daí porque, Kant afirma que “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas” (“Risposta allá domanda: che cosa é l’illuminismo” in Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto, Utet, Torino, 1956, págs. 143 e 148).

Bobbio coloca o problema de se seria possível à maioria revogar a própria regra da maioria? Esclarece que o sistema de legitimidade decorre de consenso periódico verificado através de eleições livres. Afirma que “não se pode aceitar as regras, recusar os atores e propor outros movimentos” (ob. cit., pág. 69).

As regras constitutivas do jogo democrático são as que não podem ser alteradas, tais como: a) manutenção das regras; b) obediência à maioria e c) respeito à minoria. As regras reguladoras destinam-se a disciplinar comportamentos. As constitutivas fixam a manutenção do jogo.

A democracia é um regime que pressupõe o dissenso. Há necessidade de consenso apenas para uma coisa: as regras da competição.

Em notável passagem, ensina Bobbio “o que distingue os regimes de democracia ocidental dos de democracia chamada totalitária não é o

fato de uns estados estarem fundados sobre o dissenso e outros sobre o consenso, mas sim que nos primeiros existe um consenso, o qual, contentando-se em ser o consenso dos mais ou da maior parte, baseado nas regras do jogo, admite o dissenso dos menos ou da minoria, enquanto que nos segundos há um consenso que não admite o dissenso porque é ou pretende ser o consenso de todos” (“As ideologias e o poder em crise”, 4ª. Ed., UnB, pág. 48).

Não há dúvida, afirma, que o consenso se torna obrigatório onde o dissenso é proibido.

Se o tratado firmado entre os países do Mercosul adotam como tema central a prevalência da democracia, não pode aceitar o ingresso de país que não tem como democrática sua forma de governo, uma vez que alterou as regras do jogo, para permitir a reeleição indefinida do Presidente da República.

Poder-se-ia dizer que o povo foi quem deliberou e deve prevalecer a vontade da maioria?

É sábia a advertência de Montesquieu de que “é uma experiência eterna que todo aquele que detém o poder tende a dele abusar”. É essencial que o poder detenha o poder. A lição de um dos grandes filósofos da ciência social e jurídica fala por si só. O problema que se coloca, então, é de *legitimidade*, a saber, é o reconhecimento da autoridade pelo consenso que sobre ele se forma. Não se pode confundir o governante legítimo com o governante de direito. A partir do momento em que não há mais o governante de nascimento, hereditário ou de fundamento teológico, que se justifica por si só, qual a dimensão da aferição da legitimidade?

A democracia, como se vem afirmando é o governo da maioria, respeitada a minoria, que mantém as regras constitutivas e de manutenção do jogo.

Ocorre que, para justificar o governo legítimo é imprescindível que se implante a *impessoalidade e o rodízio no poder*.

O que mais preocupa, nas democracias latino-americanas é sua debilidade, que cede ao aceno fácil da demagogia, da arrogância, da impertinência, da bufonaria, fazendo que com nasçam os denominados fazedores de desigualdades, de erros e de miséria.

Pobre do país que tem como fórmula democrática a de que toda forma de dissenso é admitida, exceto as proibidas ou que toda forma de dissenso é proibida, exceto as expressamente permitidas (no dizer de Bobbio, “O que é o socialismo”, no livro por último citado, pág. 51).

Weber, ao estudar os tipos de legitimidade, aponta a carismática, a tradicional e a legal-racional. Não há se confundir, pois, a *legalidade* com a *legitimidade*. A primeira decorre do denominado estado de direito. Todo estado é de direito, uma vez que se assenta em uma ordem jurídica que é posta. À *legitimidade* não basta o direito escrito. É imprescindível que haja o consenso antes referido e a admissão do consenso. Mas, frise-se, firmados em bases racionais de preservação do dissenso e, mais, que assegurem a *impessoalidade* do governo e o *rodízio* do governante.

Não basta, pois, a redução normativista do ordenamento jurídico para que se tenha estado legítimo. A legitimidade não se exaure no complexo de normas. Exige um código de valoração, de preferência por finalidades públicas assentadas na vontade popular e no reconhecimento da minoria. O respeito à minoria é essencial para a sobrevivência da democracia. Somente há respeito à minoria, quando esta reconhece o poder legítimo do governante, mas luta para que haja a alternância no poder, com limitação de ocupação do governo pelo mesmo governante.

De outro lado, é essencial que haja a participação de diversos grupos da sociedade que busquem alternativas no exercício do poder. As instituições, os partidos políticos, os operários, os estudantes, todos têm que participar para amalgamar as posições e idéias, sempre em busca do consenso. Daí o respeito ao dissenso.

Bem anota José Eduardo Faria ao ressaltar a “importância dos mecanismos de articulação política, indispensáveis para que o Estado capte dilemas e problemas, pois é por seu intermédio que a pluralidade de opiniões é transmitida e recolhida pelo sistema político” (“Poder e legitimidade”, ed. Perspectiva, 1978, S. Paulo, pág. 110).

O que não tem sentido é o afastamento dos descontentes, a repressão das manifestações sociais, a violação contra a imprensa, a intervenção nos tribunais, o que deslegitima o governante. Assim, a idéia de legitimidade pressupõe um conjunto de valores por meio dos quais os sistemas políticos são exercitados e aceitos, independentemente do exercício da força.

O essencial, ao lado de outros pontos, como se vem analisando, é a obediência à regra de procedimento (Bobbio, ob. cit., pág. 54). Daí afirmar que “a maioria torna-se tirânica quando se aproveita da própria maioria para mudar as regras do jogo, entre as quais, precisamente, é fundamento a da maioria, fazendo passar a maioria para a unanimidade, que, como tal, não reconhece mais a minoria” (ob. cit., pág. 54).

Como se vem afirmando, um governo que muda as regras do jogo não é governo democrático. Integrante da noção de *democracia* é a *impessoalidade do poder e o rodízio de seu exercício*. A Constituição que vem de

ser alterada pela maioria, desprezando e desconhecendo a minoria, torna-se tirânica e impede a livre manifestação do dissenso. Daí não poder ser recebida num tratado internacional que impede a participação de países que não respeitam a democracia, nas formas e características que foram apontadas.

Nem se pode dizer que o problema interno de um país não deva refletir em sua aceitação por seus pares. Evidente que o direito à autodeterminação é inatacável. Há, no âmbito internacional, o princípio de que os Estados não podem e não devem intervir no direito interno de outros países. A soberania serve de muro intransponível para que qualquer Estado intervenha em outro. É verdade que tal princípio foi quebrado quando os Estados Unidos invadiu o Iraque sem concordância e sintonia com a Organização das Nações Unidas, por mais que alguns autores tentem justificar o comportamento. Evidente que se quebrou um princípio.

Não se pretende, aqui, fazer análise profunda do dissenso entre as nações e das divergências dos Estados soberanos.

A controvérsia cinge-se à discussão de se um país que alterou sua constituição para permitir eleição indefinida do governante ainda é uma democracia. Em benefício da tese, já se tem apontado o regime parlamentarista como referência. Evidente que o paradigma não serve, uma vez que os sistemas são absolutamente diferentes. No parlamentarismo, a orientação e direção são dadas pelo partido majoritário se, e enquanto mantiver a maioria. O rei reina, mas não governa. É vitalício e hereditário. A administração é temporária e subsiste se e enquanto a maioria continuar maioria.

No regime presidencialista é diferente. A legitimidade provém das urnas, mas, se e enquanto foram mantidas as regras do jogo.

Temos a convicção, inclusive, de que o governo venezuelano rompeu com tradição do mando das elites e propaga governo popular, de atendimento às necessidades da população mais carente. Pode até estar tomando boas medidas de políticas públicas em benefício dos abandonados.

No entanto, não é isso que conta. O que vale, na apreciação da plenitude de uma democracia é a manutenção das regras colocadas como hábeis para a alternância no poder e que as alterações feitas não signifiquem, simplesmente, que tenham sido dirigidas para a perpetuação de determinada pessoa no poder. Weber analisou a força do poder carismático. É um dos instrumentos de dominação. No entanto, quando o país altera seu documento político para permitir a eleição indefinida do *próprio governante*, quebra as regras do jogo democrático e caminha para uma ditadura.

Como se vê, o problema não é de individualizar o caso venezuelano, mas indicar parâmetros que possam servir de base, no aprimoramento dos conceitos de identificação das democracias.

Na medida em que se busca a *personalidade* do governante e se pretende extinguir o *rodízio* no poder, caem por terra os princípios básicos da democracia.

A percepção política que se tem é a de que os acontecimentos políticos começam com a euforia popular, com ditos e frases emotivas de captação da vontade popular, com códigos de conduta para persuasão das massas e terminam de forma lamentável de crise e de empobrecimento das nações.

Enquanto o problema se cinge à Venezuela, nenhum de nós tem o direito de fazer apreciações negativas, uma vez que sequer conhecemos a intimidade do processo político, salvo o que nos é transmitido pela mídia, nem sempre confiável, porque, dependendo de seus dirigentes, é tendenciosa.

O assunto nos diz respeito ao termos outro país integrado ao nosso, seja por mera vinculação de liberdade alfandegária, o que facilitaria o ingresso e saída de produtos e tecnologia, o que é bom para o país, mas também teríamos a influência em normas e regulamentos que posam intervir em nossa economia interna.

A dificuldade que se coloca é reconhecer o atual governo venezuelano como democracia, nos limites colocados pela norma de adesão.

Neste passo e para sintetizar, apenas reconhecemos como democracia o país que assegura: a) as liberdades públicas, b) o controle sobre o poder, b) os direitos humanos, c) regras estabelecidas e que podem ser alteradas, mas preservando a alternância no poder e o rodízio dos governantes, d) a manutenção das regras do jogo, f) a responsabilidade dos governantes, g) o respeito às decisões da maioria, preservando-se as minorias.

Sob tal ótica, peca o sistema venezuelano pela não garantia da impessoalidade do governo e pela ausência de rodízio dos governantes.

Nem se diga que estão asseguradas eleições livres e que as oposições podem postular o poder. Todos sabemos que não é assim que as coisas se passam. Em Cuba há eleições. Só que sempre ganha um só. Dir-se-á que são livres os pleitos? Será que as alterações procedidas na Constituição venezuelana têm fundamentos nobres ou significam apenas a perspectiva de perpetuação da atual classe dirigente no poder? Será que não foram feitas para *personalizar* o exercício do poder?

É verdade que nos termos do art. 4º da Constituição da República, os princípios são os ali descritos, não havendo repulsa a regimes ditatoriais ou com propensão a eles. No entanto, pelos princípios assumidos pelo Brasil em sua constituição, evidente está que há repúdio a tais governos fortes e que desrespeitam princípios consagrados nas modernas democracias ocidentais.

Diga-se, também, que há forte apelo normativo no parágrafo único do art. 4º da Constituição quando consagra a direção de busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, “visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. As vertentes e os vetores estão dados. Entretanto, há que se ponderar que a democracia é o bem maior a ser perseguido, tal como descrito nos arts. 1º e 3º de nosso Texto Maior.

O compromisso democrático inscrito no Protocolo de Ushuaia não pode ser tísido.

É irrelevante que se assegurem eleições livres, se as pessoas e todos os meios de comunicação são manipulados para fornecer uma só versão. Já assistimos ao filme anteriormente em países do continente europeu.

Não quero, pessoalmente, assisti-lo de novo.

Entretanto, sem embargo de toda fundação desenvolvida, não se pode desconhecer que descabe ao Parlamento brasileiro desacreditar regime político em qualquer país do mundo, mesmo porque o Brasil aceita a autodeterminação dos povos, nos exatos termos do inciso III do art. 4º, que prevalece em nosso relacionamento internacional. Tal determinação é vinculada ao governo, o que inclui o Congresso Nacional.

Como se tal não bastasse, o Brasil, por opção constitucional e política, tem como projeto diretor o conagração com os países da América Latina. No concerto internacional das nações, o Brasil fez sólida opção, por adotar a reunião dos países deste continente, em seu território sul.

Ora, não há qualquer dispositivo que se possa apontar que esteja sendo ferido em nossa Constituição para ter o texto do Protocolo como inconstitucional. Nenhuma agressão há a nossa Carta Constitucional que envolva sua rejeição.

Para que o Protocolo seja inconstitucional é essencial que seja apontada qualquer a norma constitucional agredida. Não diviso, por mais que tenha buscado, a incidência normativa inválida.

O que se pode discutir é se o Protocolo agride o Tratado de Ushuaia, que inadmite a participação de Estados ditatoriais. Ora, não se pode

fazer tal categórica afirmação, ainda que faça reparos no personalismo e na dificuldade de rodízio de governante que, parece, impera na Venezuela.

De seu turno, temos que analisar os interesses econômicos brasileiros na associação pretendida. É importante para o Brasil participe do Bloco acrecido da Venezuela. Como se não bastasse, os governantes são transitórios; os países, permanentes.

Meu voto é, pois, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo.

Sala da Comissão, em 14 de novembro de 2007.

Deputado Regis de Oliveira