

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 387/07

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

A proposição em epígrafe tenciona ratificar, nos termos do art. 49, I da Constituição Federal, Protocolo que permite a adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, assinado pelos Presidentes de seus Estados Partes.

Após regular distribuição, o PDL foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, mediante reconhecimento da miríade de benefícios que a adesão trará ao Brasil e à organização internacional. Na Comissão de Constituição e Justiça, o Relator, ressalvando juízo negativo ao atual governo da Venezuela, qualificou a proposição como conveniente, constitucional, jurídica e de boa técnica legislativa, e votou por sua aprovação.

No âmbito de suas atribuições regimentais, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional defendeu, com argumentos consistentes, a conveniência do referendo ao tratado. O Relator reproduz a exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores, explicando que a nova configuração do Mercosul lhe transmuta num “dos mais significativos produtores mundiais de alimentos, energia e manufaturados”¹. Alude ainda a estudo do

¹Assim refere o parecer do Ministério das Relações Exteriores: “A adesão de um novo membro é importante marco para o aprofundamento do processo de integração da América do Sul. Com a adesão da Venezuela, o MERCOSUL passa a constituir um bloco com mais de 250 milhões de habitantes, área de 12,7 milhões de

Itamaraty que demonstra a complementaridade das economias venezuelana e brasileira, destinadas à unidade simbiótica:

“Com efeito, a Venezuela, embora tenha abundância de petróleo e gás natural, tem uma economia pouco desenvolvida em certos setores industriais importantes, como máquinas e equipamentos, automóveis e bens de capitais em geral, setores nos quais a economia brasileira é bem mais competitiva. Do ponto de vista do Brasil, a integração com a Venezuela permitiria o equacionamento de suas necessidades energéticas, facilitaria o desenvolvimento da região amazônica, de grande interesse estratégico, e criaria um corredor de exportação para o Caribe.”

Ao expor o histórico do estreitamento das relações políticas entre Brasil e Venezuela, o Relator denotou que a integração deste Estado ao Mercosul é a culminância natural de um processo maturado ao longo de diversos anos, a despeito dos governos que se sucederam nos dois países.

Examinando o tema sob a perspectiva desta CCJ, considero que, além de conveniente, a proposta afigura-se plenamente constitucional, concorrendo para a satisfação de princípios que regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais, notadamente os insertos no inc. IX e no parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal. Os dispositivos salvaguardam a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” e a busca da “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Por vezes, a discussão parlamentar acerca do projeto tem se imiscuído em temas que fogem ao crivo das Comissões desta Casa. Alega-se que a aprovação da adesão da Venezuela constituiria ofensa à cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, um dos tratados integrantes do rol normativo do

km², PIB superior a um trilhão de dólares (aproximadamente 76% do PIB da América do Sul) e comércio global superior a US\$ 300 bilhões.” A aprovação da adesão venezuelana afigura-se ainda mais vantajosa quando verificamos os índices recentes de crescimento daquele país. A France Press, em matéria reproduzida pela Folha On Line, noticia que o PIB da Venezuela cresceu 8,8% no primeiro trimestre de 2007, e em média 12,6% nos últimos três anos. O Ministro da Economia informou que a expectativa de crescimento para os próximos seis anos é de 6 a 7% ao ano. (“Economia da Venezuela cresce 8,8% no primeiro trimestre”. **In:** <http://tools.folha.com.br/print?site=emcimahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Ffolha%2Fdinheiro%2Fult91u117175.shtml>. Acesso em: 19 de novembro de 2007). Ressalte-se que a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior divulgou que entre 2003 e 2005 as exportações brasileiras para a Venezuela foram incrementadas em 265%.

MERCOSUL, internalizado em nosso ordenamento por meio do Decreto Legislativo nº 452, de novembro de 2001.

O Protocolo de Ushuaia institui em seu art. 1º que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes”. A teor do art. 5º, em caso de **“ruptura da ordem democrática”** de um Estado Parte, quando consultas prévias restarem infrutíferas, **os demais Estados deliberarão** sobre a sanção aplicável ao Estado infrator, consoante a gravidade da situação existente.

Em atendimento ao princípio da razoabilidade, o Protocolo de Ushuaia não permite que um único Estado Parte avalie a forma de governo praticada em outro, impondo uma concepção unilateral e universalista de democracia. Apenas mediante deliberação de **todos os integrantes** é possível qualificar um Estado como não democrático e fixar as sanções pertinentes.

É necessário o consenso de nações para qualificar um Estado como infrator da cláusula democrática porque “democracia” é conceito historicamente construído e indeterminado. Sequer a ciência política, que há remotos anos debruça-se sobre o tema, logrou atingir uma concepção uniforme sobre os requisitos que permitem tipificar um regime como democrático. Norberto Bobbio leciona:

Assim foi introduzida a distinção entre democracia formal, que diz respeito precisamente à forma de governo, e democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo desta forma. Estes dois significados podem ser encontrados em perfeita fusão na teoria rousseauiana da democracia, já que o ideal igualitário que a inspira se realiza na formação da vontade geral, e portanto são ambos historicamente legítimos. A legitimidade histórica, porém, não autoriza a crer que tenham, não obstante a identidade do termo, um elemento conotativo comum. Tanto é verdade que pode ocorrer historicamente uma democracia formal que não consiga manter as principais promessas contidas num programa de democracia substancial e, vice-versa, uma democracia substancial que se sustente e se desenvolva através do exercício não democrático do poder. **Desta ausência de um elemento conotativo comum temos a prova na esterilidade do debate sobre a maior ou menor democraticidade dos regimes que se inspiram uns no princípio do governo do povo, outros no princípio do governo para o povo. Cada um dos regimes é democrático segundo o significado de democracia escolhido pelo defensor e não é democrático no significado escolhido**

pelo adversário.²

Na prática, a aferição das insígnias democráticas é ainda mais fluida. A título de exemplo, constatamos que nem sempre a longevidade de uma mesma pessoa exercendo parcela do poder é considerada indício de ausência de democracia. Assim fosse, todas as monarquias, tais como a britânica e a espanhola, seriam estigmatizadas como despóticas. Da mesma forma, governos longevos e reconhecidamente profícuos, como os de Felipe González, Helmut Kohl e François Mitterrand, na Espanha, Alemanha e França, respectivamente, seriam considerados ditatoriais, o que seria um evidente disparate.³

Em todos esses casos, a investidura em parcelas de poder político, por largos anos, ocorreu segundo as regras do jogo ali estabelecidas, às quais não podem ser desqualificadas ao arbítrio de outra nação. Essas referências, entre tantas possíveis, demonstram que não se pode “eleger” determinados aspectos para emitir juízos absolutos que não respeitem as peculiaridades de cada país.

Com efeito, em um país republicano soam estranhas determinadas disposições constitucionais de países monárquicos. Por exemplo, na Espanha, o chefe de Estado não está sujeito a responsabilidade; na sucessão do trono, os homens têm preferência sobre as mulheres (quando no mesmo grau); a celebração de um matrimônio “indesejável” pode implicar a perda do direito à sucessão; o Rei pode gastar livremente o que lhe destina o orçamento do Estado, além de nomear discricionariamente os membros civis e militares de suas estruturas. Certamente são preceitos assimilados pela cultura desse notável e admirável país, que é a Espanha, não cabendo a outra nação utilizar tais elementos para ignorar a pujança da democracia espanhola.

Admitir que um Poder Constituído de um único membro do MERCOSUL decida sobre a entrada ou permanência de um Estado Parte no

² BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo, Paz e Terra, 1999 pp. 157-158

³ Helmut Kohl foi Chanceler da Alemanha de 1982 a 1998. François Mitterrand foi Presidente da República Francesa de 1981 a 1995. Felipe González foi Primeiro Ministro da Espanha de 1982 a 1996.

bloco, em função da aferição unilateral de suas qualidades políticas, ofende não apenas o procedimento constante do Protocolo de Ushuaia e o princípio da razoabilidade, mas também um dos princípios que regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais, qual seja, a autodeterminação dos povos, a teor do inc. III do art. 4º de nossa Carta Maior.

A autodeterminação dos povos, na lição de Fernando Fernandes, possui uma dimensão interna, segundo a qual **o povo estabelece a sua forma de governo**, e uma dimensão internacional, segundo a qual este mesmo povo assegura a sua independência.⁴ O princípio está consagrado no art. 1º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, nos seguintes termos: “Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, **determinam livremente sua condição política** e promovem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.

A despeito da relatividade do conceito, não descuramos a visceral importância do regime democrático, quer na ordem interna, quer na ordem internacional. Ao inverso, filiamo-nos à doutrina de Mário Lúcio Quintão:

“Graças à internacionalização dos direitos humanos, a comunidade internacional vive processo de transição, apresentando o Direito Comunitário como instrumento de possível compatibilização entre o princípio da autodeterminação dos povos, enquanto princípio de independência política e de compromisso democrático, e a nova ordem jurídica e econômica internacional.”⁵

Apenas asseveramos que não cabe ao Congresso de um dos Estados Membros inviabilizar o ingresso de novo Estado sob a justificativa de que possui governo não democrático.

Ressaltamos que, mesmo quando verificada pelos demais Estados Membros a ausência de instituições democráticas, o Protocolo de Ushuaia não determina que o Estado infrator seja expulso do bloco. Em seu art.

⁴ Fernando Fernandes da. “Direito Internacional e Consolidação Democrática”. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. N. 3, Jan/Jun- 2004. Editora Método. P. 483.

⁵ SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul: Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Editora del Rey. Belo Horizonte, 1999. pp. 64-65.

5º, prescreve, **assegurado o contraditório**, a aplicação de medidas que podem compreender “desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”. Em qualquer caso, portanto, o Estado infrator permanece sob o zelo dos demais integrantes do bloco, viabilizando-se o restabelecimento do regime democrático.⁶ Isto é, mesmo para os que criticam o atual governo venezuelano, seria mais positiva a sua integração ao MERCOSUL, o que implicará a submissão daquele país a instâncias supranacionais de monitoramento e controle. Em síntese: a aplicação da cláusula democrática compete a um conselho de nações, consoante se infere do Protocolo de Ushuaia.

Assim, uma vez configurada a conveniência econômica e política da proposição em exame, bem como sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, o melhor caminho para esta Casa é sancioná-la.

É como voto.

Sala da Comissão, de novembro de 2007.

Deputado FLÁVIO DINO
PCdoB/MA

⁶ Sobre as cláusulas democráticas constantes dos tratados de integração na Europa e na América Latina, Fernando Fernandes leciona: “as referidas cláusulas não prevêm sanções de exclusão voluntária do membro afetado. Assim, as cláusulas obrigam os Estados a continuarem sob o comando dos processos de decisão das suas correspondentes organizações que os controlam a fim de manterem ou restabelecerem os seus regimes democráticos ; impedem que tais Estados, sob suspensão, exerçam qualquer tipo de influência que possa reverter os efeitos das *cláusulas democráticas*”. SILVA, Fernando Fernandes da. “Direito Internacional e Consolidação Democrática”. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. N. 3, Jan/Jun- 2004. Editora Método. P. 484.