

## **PARECER Nº       , DE 2009**

Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre o Projeto de Decreto Legislativo Nº 430, de 2008 (PDC nº 387, de 2007, na origem), de autoria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que *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.*

**Relator: Senador TASSO JEREISSATI**

### **I – RELATÓRIO**

Com fundamento no disposto no art. 49, inciso I, da Constituição, o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 82, de 22 de fevereiro de 2007, submete ao Congresso Nacional o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006.

O Acordo foi inicialmente apreciado pela Câmara dos Deputados, que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo decorrente da Mensagem Presidencial, formulado por sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, após ser apreciado, também, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 17 de dezembro de 2008.

No plano congressional, por se tratar de matéria de interesse do Mercosul, nos termos da Resolução nº 1, de 2007, o Acordo foi em seguida apreciado e aprovado pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul em 18 de fevereiro de 2009.

No Senado Federal, a proposição foi recebida nesta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) em 12 de março de 2009. Transcorrido prazo regimental sem recebimento de propostas de emendas, foi-me encaminhada para relatar no dia 24 de março seguinte.

Na qualidade de Relator, requeri, e a Comissão aprovou a realização de duas audiências públicas para instruir o assunto. Os nomes foram complementados por requerimento do Senador Eduardo Azeredo. A primeira foi realizada no dia 16 de abril de 2009, com a presença dos senhores embaixadores Paulo de Tarso Flecha de Lima, Rubens Barbosa e Sergio Amaral, e do Sr. José Augusto Coelho Fernandes, Diretor Executivo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), representando seu presidente, Deputado Federal Armando Monteiro.

A segunda ocorreu em 30 de abril de 2009, com a participação do Ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, do Governador do Estado de Roraima, Sr. José Anchieta Júnior, e do Sr. Antônio José Ferreira Simões, embaixador do Brasil na Venezuela, e do Sr. Reginaldo Braga Arcuri, Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.

Posteriormente, por requerimento do Senador Fernando Collor, aditado por requerimento do Senador Eduardo Suplicy, realizou-se audiência pública, no dia 9 de junho de 2009, com a presença do Dr. Celso Lafer, ex-Ministro de Relações Exteriores, Dr. Ives Gandra da Silva Martins, Dra. Maria Regina Soares de Lima, Pesquisadora e Professora do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e Embaixador Antônio José Ferreira Simões, Embaixador do Brasil na Venezuela.

Ainda para instruir a matéria, em 9 de julho de 2009, por novo requerimento do Senador Fernando Collor, realizou-se uma quarta audiência pública, dividida em duas partes, com a presença, na primeira etapa, dos senhores Neudo Campos, ex-Governador e Deputado Federal pelo Estado de Roraima, Leopoldo Lopes, ex-Prefeito do Município de Chacao, na região metropolitana de Caracas, Gustavo Tovar Arroyo, escritor, e Darc Costa, Presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul.

No mesmo dia, na parte da tarde, a Comissão escutou e debateu com os senhores embaixadores Luiz Felipe Lampreia, ex-ministro das Relações Exteriores, e Samuel Guimarães Neto, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, e com o Prof. Carlos Pio, professor da Universidade de Brasília.

Deve ser registrado neste parecer que uma das autoridades convidadas para esta audiência pública foi o Embaixador da República Bolivariana da Venezuela no Brasil, o Sr. Julio Garcia Montoya, e Sua Excelência declinou do convite por meio de um fax enviado ao Presidente da Comissão.

Para dirimir dúvidas e preencher lacunas, durante a tramitação nesta Comissão, o Protocolo foi objeto de três requerimentos de informações ao Ministro das Relações Exteriores. O primeiro de minha autoria, de nº 445, foi aprovado pela Comissão Diretora do Senado Federal em 28 de maio de 2009, foi respondido pelo Chanceler Celso Amorim em 3 de julho; o segundo, de nº 596, de autoria do Senador Eduardo Azeredo, teve as informações enviadas em 29 de julho; e o terceiro, de nº 775, de autoria dos Senadores João Pedro e Eduardo Suplicy, respondido em 10 de setembro de 2009.

As contribuições das audiências públicas e das informações recebidas em resposta aos requerimentos estão disseminadas ao longo deste parecer e serviram sobremaneira para formar as convicções aqui expressas.

Segundo a Exposição de Motivos Nº 453 do Ministério das Relações Exteriores que acompanha a mensagem presidencial, o Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, dispõe, em seu Artigo 20, que os países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) poderão aderir ao Mercosul mediante negociação e por decisão unânime dos Estados Partes.

Ainda de acordo com o informe ministerial, com a adesão da Venezuela o Mercosul passa a constituir um bloco com mais de 250 milhões de habitantes, 12,7 milhões de km<sup>2</sup> de área, PIB superior a um trilhão de dólares (aproximadamente 76% do PIB da América do Sul) e comércio exterior global superior a US\$ 300 bilhões, e que, nesta nova configuração, o Mercado Comum do Sul torna-se um dos mais significativos produtores mundiais de alimentos, energia e manufaturados.

A Exposição de Motivos acrescenta que o adensamento dos fluxos comerciais Mercosul-Venezuela impulsionará o desenvolvimento da infraestrutura de transportes e comunicação da porção setentrional da América do Sul, o que contribuirá para a consecução da meta de promover o desenvolvimento integral, enfrentar a pobreza e a exclusão social, proporcionando melhores condições de vida para as populações dos Estados Partes do bloco.

O Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul é um ato internacional singelo, com 12 artigos, embora de alta densidade de conteúdo.

Em seu Artigo 1º, o Protocolo de Adesão estabelece que a República Bolivariana da Venezuela adere ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias, instrumentos vinculantes dos Estados Partes do Mercosul, nos termos estipulados no artigo 20 do Tratado de Assunção. Os textos do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto e do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias figuram como anexos I, II e III, respectivamente, do presente ato internacional.

O Artigo 2º do Protocolo de Adesão estipula que o mecanismo de solução de controvérsias do Protocolo de Olivos aplicar-se-á à República Bolivariana da Venezuela nas disputas relacionadas com as normas do Mercosul anteriores à vigência do presente Protocolo, à medida que a Venezuela adote tais normas. Dessa forma, assegura-se a aplicação da normativa do Mercosul mesmo às controvérsias surgidas ao longo do processo de adesão.

No Artigo 3º é estabelecido o prazo máximo de quatro anos, contados a partir da entrada em vigor do Protocolo de Adesão, para que a República Bolivariana da Venezuela adote o acervo normativo vigente do Mercosul. Em relação às normas que ainda estiverem em trâmite de incorporação na data da entrada em vigor do presente Protocolo, o prazo será contado a partir da internalização de tais normas à ordem jurídica dos Estados Partes originais. O texto do Artigo 3º também esclarece que o Grupo de Trabalho criado pelo Artigo 11 do Protocolo de Adesão estabelecerá cronograma para a adoção, pela República Bolivariana da Venezuela, da normativa do MERCOSUL.

O mesmo prazo de quatro anos, contados a partir da entrada em vigor do presente Protocolo, é imposto no texto do Artigo 4º para que a República Bolivariana da Venezuela adote a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC). O Grupo de Trabalho referido no Artigo 11 do Protocolo em apreço estabelecerá o cronograma de adoção da TEC, levando em consideração as eventuais exceções à mesma.

No Artigo 5º, são estipulados os prazos para a consecução da área de livre comércio entre a República Bolivariana da Venezuela e os Estados Partes originais do Mercosul. Os bens originários da Argentina e do Brasil, sócios mais desenvolvidos do Mercosul, deverão entrar sem tarifas e restrições no mercado da Venezuela até 1º de janeiro de 2012, excetuando os denominados

produtos sensíveis, para os quais o prazo poderá estender-se até 1º de janeiro de 2014. Os países de menor desenvolvimento do Mercosul (Paraguai e Uruguai) terão, entretanto, tratamento diferenciado, conforme diretriz inscrita nos *consideranda* do Protocolo. Assim, embora o prazo limite geral para o ingresso sem restrições dos bens oriundos desses países no mercado da Venezuela seja também 1º de janeiro de 2012, os principais produtos da pauta exportadora do Paraguai e do Uruguai terão “desgravação total e imediata”, isto é, poderão ingressar no mercado venezuelano com tarifa zero, logo após a entrada em vigor do Protocolo de Adesão.

De outro lado, os bens produzidos na Venezuela deverão entrar sem restrições nos mercados da Argentina e do Brasil até 1º de janeiro de 2010, excetuando os produtos considerados sensíveis, para os quais o prazo se estende até 1º de janeiro de 2014. Saliente-se que o Brasil tem comércio bilateral fortemente superavitário com a Venezuela (cerca de US\$ 4,6 bilhões, em 2008), de modo que as condições e os prazos distintos estipulados no Artigo 5º do Protocolo não afetarão negativamente a nossa economia.

O Artigo 5º do ato internacional em pauta dispõe também que, durante o período de transição do programa de liberalização comercial e até que a República Bolivariana da Venezuela adote o Regime de Origem do Mercosul, aplicar-se-á ao comércio entre aquele país e os membros originários do Mercosul o Regime de Origem do Acordo de Complementação Econômica Nº 59 (ACE 59) firmado entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

Ainda com respeito à aplicação da normativa de transição, o Protocolo de Adesão estipula, em seu Artigo 6º, que, no mais tardar até 1º de janeiro de 2014, ficarão sem efeito as normas e disciplinas previstas no Acordo de Complementação Econômica Nº 59 (ACE 59). Dessa forma, até aquela data o processo de adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul deverá estar inteiramente concluído.

No Artigo 7º, é disposto que o Grupo de Trabalho criado pelo Artigo 11 do Protocolo de Adesão definirá as condições para que a República Bolivariana da Venezuela proceda à adesão aos instrumentos internacionais firmados entre o Mercosul e terceiros países ou grupos de países. Obviamente, tal adesão é essencial para que os tratados e acordos celebrados pelo Mercosul com outras nações incorporem o novo membro, de forma a que os compromissos internacionais do bloco mantenham-se em sua integralidade.

Uma regra de transição importante é estabelecida pelo Artigo 8º do Protocolo de Adesão. Com efeito, o seu texto determina que, a partir da

subscrição do Protocolo e até a data de sua entrada em vigor, “a República Bolivariana da Venezuela integrará a Delegação do Mercosul nas negociações com terceiros”. Embora o Protocolo de Adesão não faça menção à natureza precisa da participação da Venezuela nas negociações do Mercosul com terceiros países ao longo desse período de transição, parece-nos óbvio que ela terá de ser necessariamente restrita, uma vez que o Artigo 10 do ato internacional em apreço estabelece que a República Bolivariana da Venezuela só adquirirá a condição de Estado Parte a partir da entrada em vigência do Protocolo.

O Artigo 9º estipula que as Partes reafirmam seu compromisso de trabalhar de forma conjunta para aplicar medidas que visem impulsionar a inclusão social e assegurar condições de vida digna a seus povos, com o objetivo de promover o aprofundamento do Mercosul. Trata-se de mera declaração de princípios e de compromisso com a erradicação da pobreza, que não tem vinculação direta e específica com as regras de adesão.

No Artigo 10, como já mencionamos, determina-se que a República Bolivariana da Venezuela se tornará Estado Parte e participará de todos os direitos e obrigações do Mercosul, a partir da entrada em vigor do Protocolo de Adesão, conforme o que reza o Artigo 2º do Tratado de Assunção, e nos termos do ato internacional em discussão. Deve-se esclarecer que o Artigo 2º do Tratado de Assunção estabelece que o Mercosul está fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes. Assim, esse princípio da reciprocidade obriga a todos os Membros do Mercosul a participarem, sem distinções e exclusões, dos direitos e deveres constituídos pelo bloco.

Para se atingir o cumprimento das tarefas impostas pelo Protocolo de Adesão, o seu Artigo 11 cria o já mencionado Grupo de Trabalho, integrado por representantes das Partes. De acordo com essa cláusula do presente ato internacional, o Grupo de Trabalho deveria realizar a sua primeira reunião após 30 dias contados da data de subscrição do Protocolo e concluir a suas tarefas no prazo máximo de 180 dias, a partir da realização da referida reunião.

Por último, o Artigo 12 dispõe que o Protocolo de Adesão, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigor “no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do quinto instrumento de ratificação” e que a República do Paraguai será a sua depositária, bem como dos instrumentos de ratificação. O derradeiro artigo do ato internacional esclarece, ainda, que o Protocolo foi feito nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos “igualmente idênticos”.

## II – ANÁLISE

O objetivo deste Parecer é que a proposta de adesão da Venezuela ao Mercosul seja analisada sob enfoques objetivos nos aspectos econômicos, políticos e jurídicos, que propiciem uma decisão técnica, baseada em uma visão racional e desapaixonada do problema. Nesse procedimento, a reflexão sobre o Protocolo resultou também, ao final, em propostas de contribuições para o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as relações do Brasil no concerto sul-americano das nações.

A entrada da Venezuela, do ponto de vista dos países da região, é uma decisão política. Contudo, há também o exame técnico que o Governo e o Congresso Nacional, em suas respectivas esferas de competência, têm o dever de realizar. Há que se recordar, por exemplo, que, em circunstâncias distintas, os parlamentos da Argentina e do Uruguai aprovaram o Protocolo de Adesão alguns dias após sua assinatura, tendo ali preponderado, legitimamente, o peso político para a decisão.

Portanto, apesar de ser um processo político, há condições que devem ser cumpridas, e elas constam do Protocolo de Adesão. O que o Senado necessita discutir e decidir é se, a partir das informações transmitidas pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, poder-se-ia considerar o procedimento completado ou, pelo menos, apto a receber a chancela do Congresso em razão de justificativas e perspectivas favoráveis.

Portanto, a decisão que tomaremos aqui é, em todos os sentidos, muito importante. Trata-se do primeiro caso de adesão ao Mercosul e firmará precedente que há de ser invocado em casos futuros. Se o Parlamento brasileiro decidir aprovar o protocolo sem examinar com rigor os detalhes técnicos, a Venezuela entra para o Mercosul sem compromissos firmes, e qualquer outro país poderá reivindicar o mesmo tratamento.

O exame do Protocolo de Adesão e seus anexos, com o auxílio das audiências públicas realizadas na CRE e dos documentos recebidos, levam-nos a considerar que a análise do tema pode ser segmentada em três itens. Primeiro, o fato de que o ingresso da Venezuela é uma decisão política do governo brasileiro e de seus pares no Mercosul, com base em interesses políticos, comerciais e estratégicos. Segundo, que o Protocolo de Adesão deve ser

examinado com rigor do ponto de vista técnico e jurídico-formal. E terceiro, sobre a relevância dos aspectos políticos internos da Venezuela e de seus reflexos na região.

### **Aspectos econômicos e estratégicos**

Uma discussão central no Mercosul e entre seus estudiosos é sobre a prioridade entre se alargar o bloco, incluir novos membros, ou aprofundar e consolidar as instituições. Os Estados Partes, prudentemente, vinham optando pelo caminho de reforçar as instituições. Com a discussão sobre a proposta de entrada da Venezuela, para alguns setores esse acréscimo pode parecer precipitado, porque se faz exatamente no momento em que o Mercosul enfrenta riscos políticos e econômicos.

O comércio intrabloco cresceu de 2001 a 2006 em termos absolutos de forma muito expressiva – 76% –, porém, em termos relativos, menos significativamente, uma vez que este é, mais ou menos, o índice do crescimento do comércio brasileiro com o resto do mundo. Comparando-se o crescimento no âmbito do Mercosul com o crescimento havido com outros acordos sub-regionais de comércio, o crescimento no Mercosul é menor. Com o grupo andino foi de 100% e 123% com o México. Portanto, o Mercosul não apresenta um desempenho superlativo que justifique tanta liberalidade no que diz respeito ao entendimento e à aplicação de suas regras.

O mesmo quadro se visualiza ao se examinar o comércio intra-regional do Mercosul em comparação com o comércio intrabloco de outros grupos sub-regionais de outras partes do mundo.

O comércio intrarregional representa, no mercado centro-americano, 18%; na Comunidade do Caribe (Caricom), 14%; e na Comunidade Andina, 10%. No Mercosul é de 13%. Ao passo que o comércio intra-regional no âmbito do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) é de 53% e no contexto integracionista europeu, mais de 60%. Em outras palavras, o Mercosul não cresce tanto quando comparado com regimes análogos no globo.

Entretanto, o problema central é que o Mercosul não avança em termos de livre comércio e em termos de tarifa externa comum, podendo-se constatar até certos retrocessos como os que se assiste ciclicamente nas relações Brasil-Argentina, em que se verifica número crescente de licenças não automáticas, uso abusivo do “antidumping” e a falta de cumprimento de acordos, como é o caso do acordo automotivo que deveria ter entrado na faixa do livre comércio, e que continua como um comércio administrado.



Em relação à tarifa externa comum, temos setores inteiros que estão fora como, por exemplo, o de bens e capital e de informática. A tarifa externa comum aplica-se apenas a cerca de 35% dos produtos.

Outro aspecto preocupante, é a falta de segurança jurídica no Mercosul. Uma empresa que exporta para a Argentina não sabe por quanto tempo poderá fazê-lo, porque a todo momento poderão sobrevir medidas protecionistas ou novas regras e instituições, como o programa de ajustamento competitivo, que é uma forma disfarçada de subsídios, e portanto avesso a um acordo de livre comércio e a uma união aduaneira.

Certamente, o ingresso da Venezuela não tenderá a contribuir para maior segurança jurídica, uma vez que o governo da Venezuela também tem incorrido em adoção de medidas impróprias, como é o caso, por exemplo, recentemente das restrições sobre as exportações de celulares para a Venezuela. Além de aumentar a insegurança no comércio exterior da região pelo inaceitável adiamento, por vários meses, do pagamento de produtos importados, inclusive do Brasil, por meio de um exótico mecanismo burocrático de autorização para a liquidação cambial

Em sentido contrário, os dados realçam a importância de eventual participação da Venezuela. O comércio exterior desse país com o Brasil aumentou. Atualmente a Venezuela é responsável por 2,6% das nossas exportações, e a sua participação nas importações do Brasil é de cerca de 0,31%. O comércio com a Venezuela foi o que mais contribuiu para o superávit da balança comercial brasileira em 2008: 18% do saldo brasileiro vêm das exportações para aquele país vizinho.

O comércio Brasil-Venezuela cresceu 885% nos últimos dez anos. Hoje o Brasil tem acesso ao mercado venezuelano graças a uma herança de preferências que pertenciam ao Pacto Andino que deixaram de vigor quando a Venezuela deixou a Comunidade Andina. Quando essas preferências terminarem, em 2011, se a Venezuela não estiver no Mercosul, os veículos brasileiros, que atualmente pagam 21% de tributos, passarão a pagar 35%, um aumento quase proibitivo a esse intercâmbio.

Em relação ao Mercosul, a participação da Venezuela é igualmente digna de nota. Em 2008, o Brasil exportou US\$ 21,74 bilhões para o conjunto do Mercosul e, apenas para a Venezuela, US\$ 5,15 bilhões.

O Produto Interno Bruto (PIB) da Venezuela é de 300 bilhões de dólares e seu potencial econômico atrai um conjunto expressivo de empresas brasileiras, especialmente na área de construção pesada, que investe na Venezuela, com projetos importantes.

Outro ponto estratégico potencialmente vantajoso para o Brasil é a possibilidade de um entendimento regional sobre energia, no qual a Venezuela desempenharia um papel importante no continente em razão de suas formidáveis reservas de petróleo. Não se poderia, assim, desprezar a participação venezuelana nos desdobramentos do setor energético no futuro próximo, tendo o Mercosul, como palco desse diálogo. Entretanto, não é isso o que está ocorrendo na realidade atual. A Venezuela, por exemplo, deu todo o suporte necessário para a Bolívia na revisão do contrato de fornecimento de gás para o Brasil. É difícil vislumbrar a Venezuela hoje como um fator positivo na integração energética da região.

A entrada da Venezuela, entre outros possíveis benefícios, permitiria ampliar a abrangência do Mercosul, que tem privilegiado o sul do continente. Essa adesão sinalizaria, de forma mais nítida, para sua transformação em uma área de integração do continente. A entrada da Venezuela poderá estimular o ingresso de outros países do arco norte do continente, o que consolidaria o bloco em toda a região.

Os estados do Norte, particularmente Roraima, estão muito próximos geográfica e economicamente da Venezuela, da Guiana e do Caribe. Para essa parte do Brasil a adesão se reveste ainda de maior importância.

### **Aspectos jurídico-formais**

Esse ponto diz respeito ao procedimento técnico de adesão e às condições que foram negociadas com a Venezuela para tanto e que estão incorporadas no Protocolo de adesão. Não são condições substantivas, são requisitos processuais para negociação. Cuida-se da fixação de programas e cronogramas para a incorporação do acervo normativo do Mercosul, para a adoção da nomenclatura de linhas tarifárias e para a liberalização da economia para os sócios do bloco.

Quando o Tratado de Assunção foi firmado, em 1991, todos os compromissos para os quatro países foram estabelecidos no Anexo I daquele ato. Passados 18 anos, a adesão da Venezuela é o primeiro movimento de ampliação do bloco. Talvez até por esse pioneirismo, há uma percepção de que

faltam regras, critérios e prazos claros para o alargamento do bloco, embora a sistemática existente não seja de todo omissa.

Na União Européia, aos candidatos a membros se impõe uma lista de condições e enquanto não as cumprem não são aceitos. Esse processo em geral leva anos para ser concluído. Segundo os critérios da Declaração de Copenhague, da União Européia, de dezembro de 1993, a negociação para adesão de novos membros vai além da negociação de tarifas. O país candidato deve ter instituições estáveis que garantam a democracia e o estado de direito; economia de mercado, apta a enfrentar a concorrência das forças de mercado dos outros países-membro e capacidade de assumir as obrigações decorrentes do estatuto de Estado-Membro. Em 1995, a União Européia estabeleceu mais uma condição prévia: o país que tem interesse em ingressar no bloco precisa promover prévia adaptação de suas estruturas administrativas em conformidade com os padrões da União Européia.

Requisitos também bastante severos são necessários para a adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC). Ali, processa-se uma negociação prévia, onde, além das regras gerais, há um componente individual. O país candidato precisa negociar individualmente com os outros países membros. Com a Rússia, por exemplo, esse processo tem se estendido por muitos anos e até agora esse país não conseguiu ser aceito na OMC.

O Tratado de Assunção não é omissivo sobre o tema de acréscimo de novos membros. Mas talvez não tenha sido exaustivo, o que é previsível, cuidando-se de acordos-quadro. Posteriormente, em 2005, sobreveio a Decisão 28, de 2005, do Conselho do Mercado Comum, para tratar especificamente de adesão de novos membros, mas que, ainda assim, se mostrou insuficiente em certos aspectos.

A adesão de novos membros ao Mercosul está prevista da seguinte forma no Artigo 20 do Tratado de Assunção:

#### ARTIGO 20

O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado.

Observa-se que a intenção de incorporar os demais países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ao bloco estava prevista

explicitamente no seu tratado fundador e impõe uma condicionalidade às adesões de novos membros: elas só poderão ocorrer *mediante negociação*.

Entretanto, o conteúdo do que necessita ser negociado nunca foi regulamentado. Em 2005, por meio da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 28, de 2005, que dispõe sobre a “Regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção”, tentou-se preencher a lacuna. Seu art. 3º tem a seguinte redação:

Art. 3º Após a aprovação da solicitação, o Conselho do Mercado Comum instruirá o Grupo Mercado Comum a negociar com os representantes do Estado aderente as condições e termos específicos da adesão, os quais deverão necessariamente compreender: (grifo nosso)

I – a adesão ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias do Mercosul;

II – a adoção da Tarifa Externa Comum do Mercosul, mediante a definição, em seu caso, de um cronograma de convergência para sua aplicação se for o caso;

III – a adesão do Estado aderente ao Acordo de Complementação Econômica Nº 18 e seus Protocolos Adicionais através da adoção de um programa de liberalização comercial;

IV – a adoção do acervo normativo do Mercosul, incluindo as normas em processo de incorporação;

V – a adoção dos instrumentos internacionais celebrados no marco do Tratado de Assunção; e

VI – a modalidade de incorporação aos acordos celebrados no âmbito do Mercosul com terceiros países ou grupos de países, bem como sua participação nas negociações externas em curso.

Aceita a solicitação do ingresso, portanto, devem ser iniciadas, de imediato, as negociações relativas a todos os temas técnicos referidos. Mais atenção ainda merece o art. 6º da Decisão do CMC, que preceitua que *os resultados dessas negociações serão consagrados em um Protocolo de Adesão, o qual deverá ser incorporado ao ordenamento jurídico dos Estados signatários*. (grifo nosso)

Por conseguinte, é cristalino que a regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção previu que o Protocolo de Adesão, encaminhado aos Legislativos dos Estados Partes, já teria de conter, em seu texto, os resultados dessas negociações. No entanto, no caso específico deste Protocolo de Adesão

referente à Venezuela, preferiu-se, em franco descumprimento da Decisão do Conselho Mercado Comum nº 28, de 2005, fazer tais negociações *a posteriori*.

Não se trata aqui de um mero tecnicismo jurídico. Essa decisão teve implicações graves. O Congresso Nacional vê-se, agora, obrigado a pronunciar-se sobre um texto, que terá de ser incorporado à ordem jurídica interna, sem ter todas as informações necessárias sobre as negociações. Mais: sem ter a certeza de que os seus resultados estão conformes ao interesse nacional.

A Venezuela, por seguidas manobras dilatórias, adiou seguidamente a negociação no âmbito do Protocolo de Adesão. Somente no início deste ano foram retomados os entendimentos, que, segundo as informações transmitidas pelo Itamaraty, avançaram sem, contudo, serem concluídos.

A decisão de não incorporar os seus resultados no texto do Protocolo de Adesão impõe, sem dúvida, um constrangimento indevido ao Congresso Nacional. Por isso, independentemente de qualquer resultado sobre a entrada da Venezuela, resolvemos apresentar um Projeto de Resolução para disciplinar o procedimento de decisão do Congresso Nacional sobre Protocolos de Adesão de novos membros ao Mercosul. Nesse projeto, se estabelece que os textos dos Protocolos de Adesão, enviados ao Congresso Nacional para apreciação, deverão necessariamente conter, nos termos do artigo 6º da Decisão do Conselho Mercado Comum nº 28, de 2005, os resultados de todas as negociações técnicas.

Há de se lamentar, também, o fato de o governo brasileiro não ter enviado ao Congresso Nacional o texto do Anexo IV do Protocolo de Adesão em apreço. Com efeito, o Protocolo em debate tem quatro anexos, mas só foram enviados na mensagem presidencial os textos dos primeiros três anexos.

Os textos do Anexo IV dizem respeito às listas de produtos do Paraguai e do Uruguai que gozarão de desgravação tarifária imediata no mercado da Venezuela, por terem esses países as menores economias do bloco. Embora tais listas não tenham relação direta com os interesses brasileiros, é preciso frisar que o Anexo IV é mencionado explicitamente no Artigo 5º do Protocolo. Ademais, os artigos primeiros dessas listas esclarecem que o Anexo IV *é parte integrante e indissolúvel* do Protocolo de Adesão.

Para corroborar essa opinião, assinale-se que na República Argentina, que também não tem seus interesses afetados diretamente por essas listas, o governo enviou ao Congresso daquele país o texto do Anexo IV. Além disso, o Legislativo argentino aprovou o texto do Protocolo de Adesão e o texto

do Anexo IV, e não o fez com os textos dos outros anexos, porque eles se referem a atos internacionais (Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Protocolo de Olivos) já internalizados por todos os Estados Partes. Dessa forma, coerentemente, o texto do Anexo IV consta da lei argentina que introduziu o Protocolo de Adesão na ordem jurídica interna daquele país.

Felizmente, essa injustificável omissão já está superada. Não pela correção do erro, mas pelos fatos. É que, em virtude da demora da entrada em vigor do Protocolo em apreço, as listas do Anexo IV foram transformadas em Acordos de Complementação Econômica (ACEs n°s 63 e 64) da ALADI, celebrados entre Venezuela e Uruguai e Venezuela e Paraguai.

Não obstante, julgamos conveniente registrar no Parecer essa atitude que demonstra desrespeito ao Congresso Nacional. Não é dessa forma que se constrói uma relação construtiva de colaboração entre Executivo e Legislativo, no complexo e delicado campo da política externa.

No caso da adesão da Venezuela ao Mercosul, o Protocolo foi assinado entre os Países Membros e a Venezuela em julho de 2006. Ele procurou fixar politicamente os critérios para a Venezuela ajustar-se ao bloco.

Ao longo destes 18 anos de história, os quatro países do Mercosul foram construindo acervo de normas, incluindo decisões institucionais, reduções tarifárias e acordos com terceiros países ou blocos. Qualquer país que queira pertencer ao Mercosul tem que obrigatoriamente incorporar essa herança normativa. O pressuposto é que todos tenham regras iguais, tarifas iguais e idênticos acordos comerciais com outros países ou blocos. O processo de adesão é justamente para que, em prazo pré-determinado, o país se adeque institucionalmente a esses requisitos. No caso da Venezuela, é certo que o prazo, de forma não usual, foi estabelecido para se contar **a partir** da entrada em vigor do presente Protocolo e não **previamente**, como seria lógico e consoante outros padrões de adesões a blocos de nações.

Pelo art. 11 do Protocolo, criou-se um grupo de trabalho (GT) para coordenar as negociações decorrentes. Esse grupo realizou cinco reuniões num lapso de 180 dias e elaborou relatório que foi aprovado pelos presidentes da República no Conselho do Mercosul por meio da Decisão n° 12/07, de 22 de maio de 2007.

O relatório deixou muitas pendências e o Conselho, nesta mesma Decisão, constituiu um grupo de trabalho *ad hoc*, com mais 180 dias, prorrogáveis por igual período, contados de sua primeira reunião, para concluir

as tratativas. Segundo informações prestadas pelo Ministro das Relações Exteriores no Ofício nº 16 G/SG/SGAS/AFEPA/PARL MSUL VENE, de 03 de julho de 2009, em resposta ao Requerimento de Informações nº 445/09, de nossa autoria, a negociação do PLC Brasil-Venezuela foi objeto de quatro reuniões bilaterais ao longo de 2008.

Neste grupo de trabalho seriam negociados os compromissos assumidos pela Venezuela no Protocolo de Adesão e no primeiro relatório. Basicamente, os seguintes:

- cronograma de adesão ao acervo normativo do Mercosul (art. 3º do Protocolo de Adesão). Atendido pelo relatório do GT da seguinte forma:

**Primeira fase:** até 6 meses contados a partir da entrada em vigor do Protocolo;

**Segunda fase:** até um ano contado a partir da entrada em vigor do Protocolo;

**Terceira fase:** até 2 anos contados a partir da entrada em vigor do Protocolo;

**Quarta fase:** até 3 anos contados a partir da entrada em vigor do Protocolo; e

**Quinta fase:** até 4 anos contados a partir da entrada em vigor do Protocolo.

O cronograma se aplicará ao acervo normativo vigente classificado no relatório, e que inclui as normas referentes a temas vinculados ao relacionamento externo do Mercosul.

- cronograma de adesão à tarifa externa comum e à nomenclatura comercial do Mercosul (art. 4º do Protocolo). Atendido pelo relatório do GT da seguinte forma, contado a partir da entrada em vigor do Protocolo:

a) em até 60 dias, pelo menos 3% das linhas tarifárias da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM);

b) a partir do segundo ano, pelo menos 20% das linhas tarifárias da NCM; e

c) a partir do quarto ano, as linhas tarifárias restantes.

Entretanto, pelo mesmo relatório, foi determinado que a Venezuela apresentaria, até 2 de setembro de 2007 (ou até a entrada em vigor do Protocolo, se tivesse sido em data anterior), as listas em NCM dos produtos das etapas do cronograma de adoção acima reproduzido e esse ponto não foi cumprido.

- cronograma para implementação do livre comércio entre os quatro países e a Venezuela (art. 5º do Protocolo). Os cronogramas entre Venezuela e Paraguai e Venezuela e Uruguai foram aprovados. Entretanto, com a Argentina e o Brasil, o relatório do GT informa que se estabelecerão em um prazo de até 180 dias da data da aprovação do relatório. Já se vão dois anos e esse cronograma ainda não foi adotado.
- adesão da Venezuela aos acordos celebrados com terceiros países, como é o caso do Acordo Comercial Mercosul-Israel.

Em resumo, até a data de recebimento deste processado, a Venezuela não tinha entregue a lista dos produtos a serem compreendidos por cada item da nomenclatura, não concluiu os cronogramas relativos à liberalização com o Brasil e com a Argentina, nem apresentou a lista de produtos que ficaria fora do processo de liberalização (lista de exceção). Além do mais, o governo venezuelano, com o beneplácito do governo brasileiro, decidiu concentrar a adesão de mais de 75% dos produtos no final do período concedido e não gradualmente como seria de esperar. Portanto, não atendeu o que seriam condições mínimas, comparando-se com outros acordos comerciais ou mesmo com a prática internacional.

Com relação aos acordos com terceiros países, segundo a resposta ao Requerimento 445, de minha autoria, o Embaixador Amorim informou que estão sendo realizadas tarefas preparatórias pelo Mercosul e pela Venezuela, tendo sido assinalado um prazo de 270 dias para a Venezuela analisar os acordos externos e propor o início de consultas com as contrapartes.

Pelo exame estrito dos fatos e das normas aplicáveis, observa-se que os países do Mercosul não conseguiram concluir as negociações com a Venezuela.

A aprovação do Protocolo, antes da conclusão das negociações, significará que a Venezuela se tornará um membro pleno do Mercosul sem que estejam definidas as condições em que serão cumpridos os compromissos aceitos no Protocolo. Isto faz com que o Senado Federal não se sinta à vontade em recomendar ou sugerir a sua aprovação.

Mesmo se consideramos que as últimas informações prestadas pelo Ministro Celso Amorim, referidas no Relatório, atendem ao requisito do Protocolo, as muitas dúvidas levantadas por diversos setores ao longo desses



últimos anos justifica a adoção de maiores cautelas no projeto de decreto legislativo em análise.

No procedimento de elaboração deste Parecer, em resposta ao Requerimento de Informações 596/09, recebemos o Ofício nº 18 G/SG/DIR I/DAM IV/DMC/XCOR BRAS VENE, de 29 de julho de 2009, do Exmo. Sr. Ministro Celso Amorim, contendo informações sobre os resultados da reunião negociadora realizada entre Brasil e Venezuela nos dias 19 e 26 de maio de 2009, em Brasília e Salvador, Bahia, para tratar do Programa de Liberalização Comercial (PLC) no âmbito do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, os dois países chegaram a acordo sobre os cronogramas a serem aplicados à desgravação tarifária no comércio bilateral a partir da entrada em vigor daquele Protocolo. Os cronogramas, assim como os critérios para seu estabelecimento, constam do informe do Itamaraty.

A manifestação ministerial revela ainda que a relação completa dos itens tarifários e sua distribuição entre os diferentes cronogramas serão finalizados proximamente e que será proposto um regime de adequação para a Venezuela, entre 2014 e 2018, a exemplo do que ocorreu entre os sócios originais nos primeiros anos do Mercosul. Só poderão fazer parte do regime de adequação itens tarifários incluídos nas listas de produtos sensíveis para a Venezuela nos respectivos PLCs bilaterais. A concessão de uma extensão do prazo de 4 anos por mais 4 pelo regime de adequação não estava prevista no Protocolo de Adesão e adiará ainda mais a liberalização do comércio entre os dois países. A isso se acrescenta a incerteza quanto ao conteúdo da lista de exceção, ainda não negociada, que excluirá certamente produtos de interesse brasileiro.

Apesar dessas lacunas, nos termos da informação prestada pelo Ministério das Relações Exteriores, do ponto de vista do Brasil, o cronograma aprovado conclui os elementos centrais da negociação bilateral prévia à entrada da Venezuela no Mercosul, conforme disposto pelo Protocolo de Adesão.

No processo de relatar o presente Projeto de Decreto Legislativo, vivenciamos uma grande oportunidade para se discutir essa questão técnica fundamental, que vai se juntar aos temas da ponderação do voto no Mercosul, da negociação conjunta com terceiros países ou blocos e do rigor democrático nos países membros e, com isto, formar um corpo de recomendações que deve necessariamente ser aprovado no Congresso Nacional junto com a decisão sobre a adesão. Trata-se de sinalizar que o Congresso Nacional não estará disposto a considerar mais adesão ou ampliação do Mercosul, enquanto essas questões não forem tratadas de maneira completa e exaustiva.

Portanto, no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de agregação de novos membros ao bloco, sugerimos, destarte, que se considere, junto a este Projeto de Decreto Legislativo uma proposta de Resolução do Congresso Nacional com disciplina mais rígida para a tramitação de protocolos de adesão de Estados Partes ao Mercosul, desenhada com base na Decisão do Conselho do Mercado Comum, já em vigor, adicionada de outros critérios que essa discussão demonstrou serem essenciais e adaptada aos moldes do processo legislativo.

### **Aspectos políticos**

A inclusão de novos membros no Mercosul, que é uma área de integração baseada em regionalismo aberto, tem, fundamentalmente, dois requisitos: democracia e liberdade de comércio. Nessa ótica, é necessário aferir quão estáveis encontram-se estes princípios na Venezuela para não colocar em risco a própria identidade do bloco.

Do ponto de vista estratégico de médio e longo prazo, como destacamos nesse parecer, é importante o ingresso da Venezuela no Mercosul. A Venezuela é a terceira economia da América do Sul e possui um comércio pujante e crescente com o Brasil. Sua entrada no bloco o estenderia da Terra do Fogo ao Caribe.

Portanto, desde o início, a componente geoeconômica foi ressaltada em minha análise, ainda mais porque o processo de inserção da Venezuela no Mercosul teve como um de seus principais incentivadores o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quando governava o Brasil, eleito pelo PSDB.

Mas, dadas as condições políticas e institucionais porque passa a Venezuela, sob o governo do Presidente Hugo Chávez, impõe-se analisar com acurado realce os aspectos políticos.

O problema que certamente incomoda a muitos setores da sociedade brasileira e nos demais países do bloco, como se sabe, está no desenrolar do processo político que vem ocorrendo na Venezuela, subordinado à personalidade e ao *modus operandi* do seu presidente, que trazem incertezas quanto ao cumprimento dos compromissos que a Venezuela necessariamente deverá assumir no âmbito do Mercosul.

Além da análise dos números e de eventuais vantagens que teria o bloco com a entrada da Venezuela, deve-se focar de forma ampla e profunda as implicações políticas de sua aceitação como membro pleno do Mercosul.

As preocupações políticas são de diversas ordens. Do ponto de vista do Mercosul, coloca-se em primeiro lugar o imperativo democrático do Protocolo de Ushuaia, que vincula o bloco na imprescindibilidade da normalidade institucional para os seus membros. Os princípios de tal Protocolo seriam já potencialmente aplicáveis ao regime político da Venezuela?

A cláusula democrática do Mercosul refere-se a um único aspecto – a ruptura democrática –, e foi acordada em face ao que acontecia no Paraguai, à beira de um golpe de Estado. Não se está discutindo ruptura democrática na Venezuela, porém, o Senado brasileiro, em sua decisão soberana, não pode deixar de considerar os aspectos democráticos em geral de um país que pretenda ingressar no bloco. Se, por um lado não há ruptura democrática na Venezuela *extricto sensu*, por outro, fica a cada hora mais evidente o processo de cerceamento das liberdades democráticas naquele país, com sucessivas mudanças jurídicas, políticas e na ordem econômica, promovidas pelo governo central.

A preocupação com a normalidade democrática nos países do bloco está expressa em diversos documentos, como a Declaração Presidencial de Las Leñas de 27 de junho de 1992, que afirma ser a plena vigência das instituições democráticas condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul, ou a Declaração Presidencial de Porto Iguaçu, de 8 de julho de 2004, que destaca a alta prioridade atribuída às liberdades fundamentais de todas as pessoas que habitam o Mercosul, entre outras.

Importante destacar a aprovação em 13 de agosto, por esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, do Projeto de Decreto Legislativo 486/09, relatado pelo Senador Efraim Morais, que aprova o texto do Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul, impondo os princípios de respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais na região, por meio de cláusula específica, a exemplo da cláusula democrática. Este ato, assinado em 20 de junho de 2005 pelos presidentes dos países do bloco, reforça o entendimento de que o processo de integração no Mercosul é muito mais do que econômico, é político e social e dá-se sob o império dos verdadeiros princípios democráticos.

O Congresso Nacional, em particular o Senado, cometeria grave omissão se analisasse superficialmente a questão democrática na Venezuela,

circunscrito ao falso argumento de que a aplicação do Protocolo de Ushuaia limitar-se-ia aos casos de ruptura democrática.

As diversas audiências públicas, convocadas pelos membros do colegiado da comissão e a má instrução do Protocolo quanto aos aspectos técnicos da negociação do Brasil com aquele país – que nos obrigou a solicitar 3 esclarecimentos ao Ministério das Relações Exteriores – fizeram com que se alongasse o processo de análise. Os depoimentos prestados levantaram preocupantes dados sobre a questão política venezuelana e, com o passar do tempo, a evolução dos acontecimentos naquele país desenha um quadro cada vez mais grave de desrespeito às liberdades democráticas.

A história recente do século XX testemunha que é um grave erro priorizar os aspectos econômicos em detrimento dos políticos, quando se negocia com estados onde os princípios democráticos foram subordinados ao império da vontade de seus governantes. Na Europa cometeram esse erro, tanto países governados por regimes de “direita”, quanto de “esquerda”, o que demonstra ser esta uma consideração que vai além das questões partidário/ideológicas.

Não há como ignorar a legitimidade das eleições havidas na Venezuela no que se refere ao Presidente Hugo Chávez. Porém, não se pode dizer que exista legitimidade no processo eleitoral como um todo. Políticos são proibidos de concorrer, candidatos eleitos de oposição são praticamente impedidos de governar e mudanças políticas e no processo eleitoral são promovidas para privilegiar a eleição de candidatos comprometidos com o projeto chavista. Hoje, o presidente governa de forma quase ditatorial, uma vez que conta com um Congresso totalmente submetido a seus interesses. É bom lembrar o grave erro cometido pela oposição daquele país que retirou seus candidatos nas eleições para a Assembléia Nacional de dezembro de 2005, além de promover uma campanha abstencionista.

O Judiciário venezuelano, por sua vez, passou por processo de desmonte semelhante. Chávez reformou-o com a criação de novas cortes, estabelecimento de regras novas para a promoção de juízes fiéis a seus propósitos, tudo visando ao controle da Justiça, submetendo-a a seu controle.

O presidente Hugo Chávez tem seguido uma estratégia bastante conhecida de destruição da democracia e implantação de um regime autoritário.

Utilizando-se dos instrumentos democráticos, dos recursos do petróleo e de uma milícia própria, que já supera em números as Forças Armadas,

conseguiu dominar os poderes legislativo e judiciário e partiu então para controlar a imprensa de seu país. Fechou um dos maiores canais de televisão, vem fechando rádios e perseguindo sistematicamente a rede de TV Globovisión, utilizando-se, para tanto, dos mecanismos legais e burocráticos existentes, criando outros e, quando não suficientes, partindo para a intimidação pura e simples, como testemunham, no passado, ataques de chavistas com bombas e granadas a suas instalações. Não podemos esquecer, também, de outros violentos atos contra a imprensa, ocorridos recentemente e relatados na mídia internacional.

Além de perseguir os meios de comunicação opositores, Chávez encaminhou à Assembléia Nacional a lei dos delitos midiáticos, que criminaliza as opiniões que não forem ao encontro das posições e políticas oficiais. É uma verdadeira lei de censura para intimidar a todos, já que atinge jornalistas e também *“os conferencistas, os artistas ou qualquer pessoa que se expresse por qualquer meio”*. O projeto de lei foi, depois, retirado pelo governo, em função da forte reação interna e críticas externas. Porém, a trajetória de Chávez indica que tão logo haja um momento propício ele aprovará a matéria.

Ao final do mês de agosto passado, o governo venezuelano aprovou na Assembléia Nacional uma polêmica Lei da Educação que, entre outras medidas, estabelece punição para os meios de comunicação que transmitirem conteúdo que exerça influência negativa sobre as crianças, o que muitos temem ser este um instrumento velado para fins de censura e intimidação.

Todas essas questões, relativas ao processo interno de desmonte dos instrumentos democráticos na Venezuela e de desrespeito aos Direitos Humanos, encontram-se refletidas nos relatórios da Organização dos Estados Americanos encaminhados pelo Ministério das Relações Exteriores por meio do Ofício nº 28 G/AFEPA/SGAP I/SGAS/PARL SHUM CIDH OEA, de 10 de setembro de 2009, que atendeu ao Requerimento nº 775/2009.

Foram enviados os seguintes relatórios: “Informe Anual de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, Capítulo IV”; “Informe Anual de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008 – Volume III”, (seleção de trechos relativos à Venezuela); “Informe sobre La situación de los Derechos Humanos em Venezuela”, de 2003; e “Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones presidenciales celebradas em Venezuela el 3 de diciembre de 2006”.

Em resumo, a Comissão da OEA, em seu relatório de 2008, apontou a existência dos seguintes problemas e denúncias, que foram objeto de justificativas apresentadas pelo governo venezuelano:

***Em relação aos Direitos Humanos:***

- Acusações e intimidações dirigidas a organizações não governamentais e defensores de direitos humanos, em função de seu trabalho de monitoramento da gestão governamental;
- Impunidade em relação a denúncias de homicídios e execuções extrajudiciais.

Como resultado, a Comissão instou o Estado Venezuelano a cumprir com as obrigações internacionais a que se submeteu ao ratificar a Convenção Americana.

***Em relação aos Direitos Políticos:***

- Atos de intimidação contra setores da sociedade que são críticos ao governo, em especial no contexto das eleições de novembro de 2008;
- Inabilitação, majoritariamente, de possíveis candidatos de oposição à disputa eleitoral de novembro de 2008, por meio de lista encaminhada pelo Controlador Geral da República ao Conselho Eleitoral Nacional;
- Manifestações públicas feitas pelas mais altas esferas do Estado intimidatórias e ameaçadoras aos eleitores e aos postulantes a cargos públicos;
- Manifestações ameaçadoras feitas pelo Presidente Chávez incitando o uso da violência contra candidatos de oposição.

Como resultado, a Comissão conclamou o Estado Venezuelano a que promova, dentro do processo eleitoral, o respeito à pluralidade de idéias e opiniões que garantam a participação dos diversos partidos e movimentos políticos venezuelanos.

***Outros aspectos preocupantes apontados no relatório:***

- Perseguição, ataques, ameaças e expulsão do país de defensores dos Direitos Humanos na Venezuela;

- Utilização de meios judiciais para instauração de processos penais contra defensores dos direitos humanos, sem provas, com intuito de intimidar;
- Desrespeito ao Artigo 12 da Convenção Americana que trata da liberdade de Consciência e Religião, no que se refere a pronunciamentos e incidente de caráter anti semitas, como, por exemplo, a operação de mandato de busca e apreensão realizada em 2 de dezembro de 2007 contra a sede do Centro Social Cultural y Desportivo Hebraica, de Caracas, protagonizada por 30 funcionários da Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), sem motivos aparentes, que seja criar tensão entre a comunidade judaica venezuelana e o Governo nacional.

Prossegue o relatório apontando e enumerando diversos casos de perseguição imposta aos meios de comunicação daquele país e a jornalistas, alguns deles já mencionados em nosso parecer. Além disso, trata da questão da subordinação do Poder Judiciário aos interesses do Executivo, por meio de expedientes também já citados em nosso relatório, destacando, especialmente, a nomeação, em 2008, de 1407 juizes, dentre eles 919 temporários, 322 accidentais e 159 provisórios. Apesar de o artigo 255 da Constituição venezuelana exigir concurso público para o cargo de juiz, sob o manto da urgência as vagas vão sendo preenchidas e promoções são feitas por livre provimento. O mesmo procedimento se dá em relação à nomeação dos procuradores públicos, lá denominados “fiscales”.

Apesar de o relatório específico referente às eleições do Presidente Hugo Chávez atestar a lisura do processo, não se pode ignorar a gravidade do que é apontado em relação ao desmonte dos instrumentos democráticos daquele país, com a progressiva restrição às liberdades democráticas.

Por outro lado, como afirmamos ao início deste tópico, além das questões internas de respeito às liberdades democráticas na Venezuela, a outra ótica de análise do aspecto político relativo ao seu ingresso no Mercosul refere-se ao papel por ela desempenhado no cenário sul-americano.

Há, em muitos setores brasileiros, preocupação com a grave situação política do entorno do nosso território, onde há sinais de crises potencialmente danosas aos interesses do País. Para estes setores, vislumbra-se um arco de instabilidade nos países fronteiriços.

Quando o Tratado de Assunção foi assinado, em 1991, o mundo passava por profundas transformações. Terminava a guerra fria e se afirmavam

as forças da globalização. Delineavam-se ou consolidavam-se grandes espaços econômicos na América do Norte, Europa e Ásia. O caminho para sobreviver e prosperar era o da integração.

A formação do Mercosul era um imperativo e sua argamassa foi e continua sendo a solidariedade, o respeito e a confiança. Para tanto, a paz e a democracia eram e são pressupostos essenciais.

Atualmente, a Bolívia debate-se com o movimento autonomista de alguns departamentos, onde há estabelecida numerosa população brasileira. Como ingrediente, recorde-se o ímpeto nacionalizante do Presidente Evo Morales em relação às refinarias da Petrobras.

No Paraguai, além da atitude oficial de insuflar a população com a manipulação de sentimentos antibrasileiros, com a bandeira da renegociação do Tratado de Itaipu, assiste-se à provocação aos brasileiros lá estabelecidos e trabalhando há décadas no campo.

Na Colômbia estão as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e a crescente possibilidade de incursões em território brasileiro, na medida em que forem mais acuadas por operações do governo colombiano. Além disso, a ampliação da presença norte-americana em bases militares naquele país, visando o combate ao narcotráfico, abriu um novo flanco de apreensões, o que está sendo utilizado como justificativa para o aprofundamento dos gastos militares na região e, em especial, na Venezuela.

O Equador dedica-se a atitudes provocadoras em relação a empresas e a um banco de desenvolvimento brasileiros em detrimento de normais e adequadas conversações diplomáticas.

A Argentina prima em adotar medidas protecionistas que são a antítese da integração e dos objetivos do Mercosul.

A questão que se coloca, nessa órbita de preocupações de caráter estratégico, é: nas situações de potenciais conflitos, como as mencionadas, como procederá o presidente Hugo Chávez? Seu comportamento tem sido considerado, não por poucos analistas e forças políticas do continente, belicoso, provocativo e fomentador de divisões. Para muitos, há evidências de que se dedica a um projeto de poder que não coaduna com os interesses do Brasil e do Mercosul.



Embora pregando publicamente a integração regional, a Venezuela de Chávez, por suas posições radicais, tem sido um instrumento de divisão e de desintegração na América do Sul, acentuado pela criação da ALBA e pelas atitudes confrontacionistas em relação à Colômbia e aos EUA. Nesse contexto, a Venezuela está trazendo para a região uma agenda externa que não é a nossa, nem é de nosso interesse.

O manifesto envolvimento do governo venezuelano no episódio da volta a Honduras do ex-presidente Manuel Zelalya é mais um exemplo dos problemas criados por Chávez. O governo brasileiro acredita que a infraestrutura e a logística para o retorno de Zelaya, inclusive a escolha da Embaixada brasileira para o destino final, tiveram a participação do Presidente venezuelano. Se foi isso o que realmente ocorreu, mais uma vez Chávez é responsável por dificuldades e embaraço ao governo brasileiro.

Hugo Chávez tem procurado aumentar sua influência regional com o concurso da renda do petróleo. Porém, não como fator de união e integração, mas como elemento de discórdia. Foi nesse sentido que agiu no episódio das FARC, e é nessa linha que busca interferir em assuntos bolivianos. Tomou a iniciativa de desligar-se da Comunidade Andina das nações, com a qual a Venezuela tem natural afinidade alegando, entre outras coisas, que os tratados de livre comércio da Colômbia e do Peru com os Estados Unidos da América causavam dano irreparável à comunidade.

Em todo esse quadro de instabilidade freqüentemente nos deparamos com novos fatos complicadores que apontam para a Venezuela. São acusações de ações intervencionistas em outros países e, também, de iniciativas que atijam os ânimos em nosso continente. Só para citar dois exemplos recentes, tivemos a denúncia de que armas de origem sueca e de propriedade das Forças Armadas venezuelanas foram encontradas em poder dos membros das FARC, na Colômbia. Além disso, na última reunião da UNASUL, discutiu-se a inclusão, por proposta de Chávez, de uma dúbia declaração a respeito da “responsabilidade ética da imprensa” em nosso continente, posição que foi fortemente rejeitada por Uruguai e Chile.

Tradicionalmente a atuação da diplomacia brasileira tem sido essencialmente pragmática e centrada nos interesses nacionais de longo prazo, independentemente de posições ideológicas. Porém, em relação ao governo Chávez, temos visto o Brasil, perigosamente, adotar a política de dois pesos e duas medidas nas relações com nossos vizinhos da América do Sul. Esse inédito engajamento ideológico acrescenta um fator de grande preocupação sobre as nossas futuras relações com a Venezuela do Presidente Chávez. Quando houver

outros governantes no Brasil, de outras tendências políticas, passaremos então a ser considerados os novos inimigos? Como ficarão nossas empresas e nossos investimentos? Com quem Chávez se alinhará no Mercosul?

O comportamento do governo da Venezuela gera tantas dúvidas que, conforme amplamente noticiado pela imprensa, há poucas semanas, o governo do Paraguai retirou do Congresso daquele país projeto semelhante ao que ora relato, por ele encaminhado para análise. Essa iniciativa objetivou evitar a rejeição da proposta, uma vez que os parlamentares paraguaios – provavelmente em razão de preocupações similares às por mim expostas neste parecer – não se dispunham a aprová-lo.

Feitas todas essas considerações, é importante, também, registrar que na análise deste Projeto de Resolução lidamos com problemas técnicos relativos à instrução insuficiente do Projeto e com aspectos políticos complicados, no que se refere às práticas democráticas na Venezuela. Não bastassem essas dificuldades, nos defrontamos, adicionalmente, com fatores de ordem institucional dentro do processo decisório do Mercosul que se apresentaram como agravantes aos problemas identificados.

Neste sentido, é importante termos em mente que quando um acordo de livre comércio passa a ser uma união aduaneira as condições se modificam. Passam a existir decisões que são mais sensíveis para os países membros e, entre eles, mais ainda para uns que outros. O avanço do Mercosul exigirá uma coordenação de políticas econômicas. O processo de integração, como aconteceu na Europa, inevitavelmente, ascende a novas etapas do processo de entrosamento como, por exemplo, decisões relativas à política externa. E é por esta razão que a União Européia passou muitos anos discutindo qual seria a sua estrutura jurídica para uma nova fase do alargamento, e um dos pontos centrais foi a ponderação de votos. Ponderação de votos que já havia antes, mas que foi reforçada com a adesão de dez novos membros.

O desejável, no caso do Mercosul, seria discutir a ampliação depois de resolvida essa questão. O sistema de decisão por consenso adotado pelo Mercosul no Tratado de Assunção, tem de ser revisto, especialmente na medida em que o bloco aumenta. É fundamental para um país como o Brasil, que possui metade do PIB latino-americano, propor uma nova disciplina no que respeita à tomada de decisão dentro do bloco, para que os países tenham representatividade que guarde alguma proporcionalidade ao peso de seu PIB. A proporcionalidade da representação dos países no Parlamento do Mercosul foi o primeiro caso em que se reconhece uma diferença de tratamento para os países na tomada de decisões.

Temos que ter uma regra de negociação conjunta que dê a cada parceiro do bloco um poder ponderado de voto. A experiência recente de Doha mostra que tivemos que nos dissociar do nosso principal parceiro – a Argentina –, por não possuímos tal regra.

Com base nesses pontos, apresenta-se ao final proposta de indicação à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul para que inste o Conselho do Mercado Comum a reformar o sistema de tomada de decisão de forma a torná-lo mais assente com os povos e as economias dos países do bloco.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, verifica-se o quanto a questão da adesão da Venezuela ao Mercosul é desafiadora. Além dos critérios objetivos, que priorizamos de início, um componente subjetivo e de difícil ponderação sobressaiu-se visivelmente durante o processamento de sua apreciação no Congresso Nacional.

Inicialmente um fator de menor relevância em nosso espectro de análise, os argumentos sobre a natureza da solidez institucional na Venezuela e sobre a personalidade e forma de agir do presidente Hugo Chávez assumiram posição central na fundamentação deste Voto.

Não obstante o argumento de que os Governantes são passageiros e os Estados são permanentes, o que assistimos na Venezuela é um processo acelerado de desmonte das liberdades democráticas, objetivando a perpetuação do Presidente Chávez no poder, de militarização do país, de promoção de um projeto político/ideológico regional expansionista e de constante intervenção provocativa em assuntos internos de outros países.

Durante a elaboração do presente parecer recebi todas as contribuições que me foram oferecidas. Ouvi diversos representantes de empresas nacionais que preconizavam a entrada da Venezuela no Mercosul, como forma de criar um ambiente mais propício à ampliação de negócios e realização de investimentos naquele país. Mesmos esses demonstravam alguma reserva em relação ao comportamento do presidente, porém confiavam que o Brasil seria capaz de lidar com o problema.

Infelizmente não posso concordar com esse posicionamento. Se no atual quadro isto é possível, bastará uma natural mudança política no comando do Brasil para que o relacionamento entre nossos países corra o risco de sofrer uma perigosa mudança de rumos. Como o Presidente Chávez tem demonstrado pouca consideração a acordos e contratos, e costuma pautar suas relações internacionais entre amigos e inimigos, as empresas, investidores e o próprio governo brasileiro poderão encontrar, no futuro, situações difíceis e complicadas.

Como aqui demonstrado, há aspectos positivos e, de outro lado, riscos excessivos na admissão da Venezuela ao Mercosul. Estes foram, ainda, agravados pela decisão do Governo brasileiro de relativizar aspectos técnicos da negociação em função de uma clara opção política.

Por tudo isto, e por todas as razões expostas ao longo deste parecer, entendemos que não deve ser aprovada a adesão da Venezuela ao Mercosul e, portanto, somos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 430, de 2008.

Para que no futuro, em novas análises de ingresso de países no Mercosul, o Senado Federal não seja, novamente, constrangido a examinar o projeto sem os elementos necessários para a devida instrução e para que o processo decisório no âmbito do Mercosul espelhe de forma mais condizente a representatividade de cada país no bloco, acompanhamos este voto com duas propostas complementares, a saber:

### **PROPOSTAS COMPLEMENTARES**

- a) aprovação e encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional de projeto de Resolução de regulamentação da tramitação de protocolos de adesão ao MERCOSUL, com a seguinte redação:**

### **PROJETO DE RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº , DE 2009**

Dispõe sobre a apreciação pelo Congresso Nacional dos Protocolos de Adesão de Países-Membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ao Mercosul.

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º Esta Resolução dita as normas relativas à decisão definitiva do Congresso Nacional, referida no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, sobre Protocolos de Adesão de Países-Membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) ao Mercosul.

Art. 2º Nos termos do Art. 6º da Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 28, de 2005, que regulamentou o Artigo 20 do Tratado de Assunção, os Protocolos de Adesão deverão necessariamente conter, em seus textos, para serem aprovados pelo Congresso Nacional, os resultados das negociações técnicas entre o Estado aderente e os Estados Partes do Mercosul relativas à:

I – adesão ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias do Mercosul;

II – adoção da Tarifa Externa Comum do Mercosul, mediante a definição de um cronograma de convergência para sua aplicação, se for o caso;

III – adesão do Estado aderente ao Acordo de Complementação Econômica Nº 18 e seus Protocolos Adicionais através da adoção de um programa de liberalização comercial;

IV – adoção do acervo normativo do Mercosul, incluindo as normas em processo de incorporação;

V – adoção dos instrumentos internacionais celebrados no marco do Tratado de Assunção; e

VI – modalidade de incorporação aos acordos celebrados no âmbito do Mercosul com terceiros países ou grupos de países, bem como sua participação nas negociações externas em curso.

Art. 3º Para fundamentar a apreciação de Protocolos de Adesão previstos nesta resolução, a Mensagem enviada ao Congresso Nacional deverá incluir:

a) Relatório circunstanciado dos impactos positivos e negativos, por setor econômico nacional, da adesão do novo membro ao bloco;

b) Avaliação geoestratégica da nova adesão; e

c) Relatório do Observatório da Democracia do Mercosul com a

análise sobre a situação do país no que concerne às atividades de competência do Observatório.

Art. 4º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A decisão sobre a adesão de um novo Membro ao Mercosul é uma tarefa extremamente complexa e de grande responsabilidade, face aos inúmeros impactos econômicos, comerciais, sociais e políticos que tal decisão inelutavelmente acarreta.

Por isso, a Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 28, de 2005, que regulamentou o Artigo 20 do Tratado de Assunção, dispôs, em seu Art. 6º, que os **resultados** das negociações técnicas, entre o Estado Aderente e os Estados Partes do Mercosul, relativas à incorporação da nomenclatura do bloco, à liberalização do comércio, a adesão à TEC, a adesão dos acordos com terceiros países, etc., teriam de já estar incorporados aos textos dos Protocolos de Adesão.

Contudo, no caso específico da adesão da Venezuela ao Mercosul, verifica-se que isso não ocorreu. Preferiu-se criar o Grupo Negociador *a posteriori*, e não *a priori*.

Esse procedimento colocou o Congresso Nacional na constrangedora posição de avaliar um protocolo que ainda demanda o cumprimento de certas exigências técnicas.

Embora julguemos que, neste caso específico, tais exigências já estejam sendo cumpridas, parece-nos de todo conveniente que o Congresso Nacional, no exercício soberano da sua prerrogativa constitucional exclusiva prevista no artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, dite normas precisas e consistentes para a futura apreciação de novas adesões ao Mercosul.

Além das exigências técnicas já previstas na referida Decisão do CMC, incluímos também, como subsídios à apreciação do Congresso Nacional, a serem enviados na Mensagem presidencial, relatório circunstanciado dos impactos positivos e negativos, por setor econômico nacional, da adesão do

novo membro ao bloco, avaliação geoestratégica da nova adesão e relatório do Observatório da Democracia do Mercosul, na esfera de sua competência, sobre a prática política do Estado aderente.

Temos certeza que, ao assegurar que os resultados das negociações estejam incluídos nos textos dos Protocolos de Adesão e ao prever o envio, na Mensagem presidencial, dos subsídios mencionados, o Congresso Nacional poderá pronunciar-se com segurança e propriedade sobre eventuais futuras adesões de novos países ao Mercosul. Ao mesmo tempo, este projeto fortalece as prerrogativas do Congresso Nacional relativas à política externa do país.

Em vista do exposto, solicitamos o apoio dos nobres pares a esta importante propositura.

**b) aprovação e encaminhamento à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL de proposta de Indicação, com a seguinte redação:**

**INDICAÇÃO Nº      , DE 2009**

Nos termos do art. 224 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, solicito que a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, nos limites de suas atribuições, estude, avalie e proponha aos órgãos decisórios do Mercosul:

- revisão da sistemática de tomada de decisão em suas instâncias deliberativas para que incorpore critérios de ponderação sócio-econômica na quantificação dos votos;
- adoção de vinculação para negociação em bloco de acordos multilaterais; e
- controle das possibilidades de vetos individuais em razão das matérias.

O incremento do grau de integração no Mercosul dependerá em grande parte da capacidade que tenhamos de modernizar o sistema decisório para que se torne realmente representativo do peso de cada Estado Parte. A desejada supranacionalidade reveste-se dessas duas faces. A cessão de parcelas de soberania e aquisição de responsabilidades por decisões conjuntas.

Com esse entendimento, e sem a necessidade de aprofundá-lo aqui, o que é justamente a finalidade do atendimento à Indicação, estou seguro que a contribuição da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul muito contribuirá para o avanço e consolidação de nosso bloco.

Sala da Comissão,

,Presidente

,Relator