

**O novo acordo
Mercosul-União Europeia
em perspectiva**

O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva

Editora responsável
Anja Czymmeck

Organização
Aline Soares
Leonardo Paz Neves
Reinaldo J. Themoteo

Coordenação Editorial e Revisão
Reinaldo J. Themoteo

Tradução
Leslie Sasson Cohen (p. 27-42)
Linda Mandel (p. 43-57)

Design gráfico e diagramação
Claudia Mendes

Impressão
Gráfica Cruzado

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)
Lumos Assessoria Editorial – Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971

N945 O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva / coord.
Reinaldo J. Themoteo. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung,
2020.
192 p. / 24 cm – (Série Relações Brasil-Europa ; 10).

ISBN 978-65-990084-3-6

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. Ciência política.
I. Themoteo, Reinaldo J. II. Título. III. Série

CDD 320-6

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefãx: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil
Impresso no Brasil

Sumário

- 7 **Apresentação**
- 9 **Desafios para consolidação do sistema de solução de controvérsias do Mercosul**
Paula Wojcikiewicz Almeida
- 27 **O presente incerto do Mercosul**
Ignacio Labaqui
- 43 **Acordo UE-Mercosul: nova era glacial ou surpreendente avanço após a pandemia do novo coronavírus?**
David Gregosz
- 59 **Os limites institucionais das presidências do Mercosul e da União Europeia diante do acordo comercial**
Karina L. Pasquariello Mariano
André Leite Araujo
- 79 **Os desafios do comércio global e suas repercussões no acordo Mercosul-União Europeia**
Bruno Theodoro Luciano

- 91 **Relações comerciais União Europeia-Mercosul:
um breve histórico**
Miriam Gomes Saraiva
Leandro Gavião
- 109 **O futuro do Acordo Comercial UE-Mercosul:
uma visão europeia**
Carmen Fonseca
- 125 **O acordo de livre comércio Mercosul-UE:
um balanço na perspectiva do bloco sul-americano**
Lucia Baptista Maduro
- 139 **Como funcionará na prática a harmonização
regulatória entre os dois mercados?**
André Clark
- 153 **Acordo Mercosul-União Europeia:
uma perspectiva do setor empresarial brasileiro**
Denise Gregory
Fabrizio Sardelli Panzini
- 165 **Propriedade Intelectual no Acordo Mercosul-UE:
alinhamento a tratados internacionais e impacto
em Indicações Geográficas**
Carolina Telles Matos
Fabrizio Sardelli Panzini
- 179 **Propriedade Intelectual: saúde pública no âmbito
do tratado Mercosul e União Europeia**
Ricardo Luiz Sichel

Apresentação

O Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia representa, sem qualquer exagero, a vocação de um mundo que caminha a passos largos para o progresso. Esse movimento, firmado e sintetizado através das redes da globalização e os avanços nas tecnologias de comunicação, exige uma interação mais complexa e profunda entre os países. Muitas vezes, essas relações tangenciam temas sensíveis e de interesses particulares, mas em outros momentos oferecem grandes soluções comuns que proporcionam novas oportunidades a partir de desafios compartilhados. Talvez seja esse um dos espíritos fundamentais de um dos acordos comerciais mais ambiciosos do mundo: a resolução de desafios comuns a partir da Cooperação e do Comércio Internacional.

Atualmente o multilateralismo tem desempenhado papel essencial no novo normal, com base na conjuntura que se consubstancia em uma crise política mesclada a uma crise sanitária sem precedentes. Ficam evidentes as complexidades envolvidas nos diversos passos necessários à conclusão deste acordo e de sua dimensão, que nos impulsionam a refletir sobre as nossas próprias características. Afinal, desde a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Interregional Mercosul-União Europeia em Madri foram vinte e cinco anos e diversas etapas, governos e expectativas, todas elas com muitas fases de negociação, até que se chegasse à finalização da seção comercial do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia.

O acontecimento mais importante entre os dois blocos neste momento é o acordo comercial. O objetivo dessa publicação é oferecer uma série de análises que funcionam como lentes para que possamos entender o status atual das relações comerciais entre UE-Mercosul, iniciando com reflexões sobre as implicações do contexto sociopolítico nos dois lados do Atlântico. Ainda, serão revisadas as relações comerciais entre os blocos, para em seguida enveredar-se efetivamente para a agenda comercial, incluindo aspectos do acordo, a perspectiva ambiental envolvida, bem como um breve histórico do intercâmbio comercial.

Esta edição inaugura um novo projeto gráfico, em conformidade com o atual design corporativo da Fundação Konrad Adenauer em nível global, além de contar com capítulos mais curtos. Esperamos que gostem do novo visual da Série Relações Brasil-Europa.

Faço votos de que seja uma proveitosa leitura e que consiga ampliar o debate entre todos aqueles interessados no tema.

Com os melhores cumprimentos,

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Desafios para consolidação do sistema de solução de controvérsias do Mercosul

Paula Wojcikiewicz Almeida

1. Introdução

Apesar de sofrer descrédito na cena interna e internacional, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) evoluiu por meio de estratégias de alargamento e de aprofundamento nas últimas décadas. Modificações institucionais deram surgimento a novos órgãos, visando reduzir as assimetrias regionais e dotar o processo de integração de uma maior efetividade. A produção normativa do Mercosul, mesmo que não parecesse evidente aos olhos dos nacionais de seus Estados partes, esteve em constante aceleração. Diversas normas provenientes das instituições do bloco foram criadas, enriquecendo o arcabouço do direito derivado, sem, entretanto, serem incorporadas mediante o processo legislativo clássico nas ordens jurídicas nacionais. Decorridos quase vinte anos da criação da organização, busca-se identificar os principais desafios jurídicos que ainda persistem no processo de consolidação da ordem jurídica do Mercosul¹, principalmente de seu sistema de solução de controvérsias.

1 Ver DE CÁRDENAS, Sara Lidia Feldstein; SCOTTI, Luciana Beatriz. Las asimetrías constitucionales: un problema siempre vigente en el MERCOSUR. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanentes de Revisão*. Ano 1 – N° 2 – 2013, p. 305.

A ordem jurídica pode ser definida como um conjunto de regras de direito que constitui um sistema que rege uma sociedade ou um grupo determinado. As regras de direito aparecem assim como um ato de execução em relação à regra superior, sendo que sua validade pode ser explicada pela validade de uma outra regra, de acordo com a pirâmide kelsiana². Embora, na visão de Kelsen, a ordem jurídica supõe uma ordem de sanção³, considera-se que a existência de um poder comum capaz de assegurar o respeito das normas não é um componente obrigatório da existência de uma ordem jurídica⁴. Tal análise é aplicável ao Mercosul, no qual a ausência de um poder de sanção institucionalizado não afeta a existência de sua ordem jurídica.

O Mercosul constitui, então, um conjunto organizado de normas derivadas⁵ que extraem sua validade da norma jurídica de base constituída pelos tratados fundadores da organização, logo uma verdadeira ordem jurídica⁶. Com efeito, sua atividade legislativa aumenta progressivamente, sendo que a densidade do acervo normativo do Mercosul provoca o que a doutrina classifica de “inflação normativa”⁷. No entanto, foi apenas, na nona sentença arbitral do Tribunal arbitral *ad hoc* para que fosse reconhecida expressamente a existência de uma ordem jurídica do Mercosul⁸.

2 KELSEN (H.) “Théorie pure du droit”, *Cahiers de philosophie Être et penser*, De la Baconnière, Neuchatel, 1953, p. 113-114; MONJAL (P.-Y.), *Recherches sur la hiérarchie des normes communautaires*, L.G.D.J., Paris, 2000, p. 26, § 54.

3 *Ibid*, p. 71. Ver CONSTANTINESCO (V.), “Les sanctions politiques contre les États membres”, in PINGEL (I.), ROSENBERG (D.) (Org.), *Les sanctions en droit communautaire*, Actes du colloque tenu à Paris le 8 avril 2005, Pedone, 2006, p. 39.

4 SOREL (J.-M.), “La sanction en droit communautaire: nouvelles variations sur une inconnue célèbre”, in PINGEL (I.), ROSENBERG (D.) (Org.), *op. cit.*, p. 149.

5 O artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto elabora uma lista das fontes do direito do Mercosul.

6 PEROTTI (A.), *op. cit.*, p.79; SUSANI (N.), *op. cit.*, p.484.

7 *Idem*.

8 T.A.H.M., laudo de 4 de abril de 2003, processo referente à *Incompatibilidade do regime de estímulo à industrialização de lã*, Argentina c. Uruguai.

Segundo o Tribunal, nos encontramos diante de uma ordem jurídica autônoma, “organizada e estruturada, que possui suas próprias fontes, dotada de órgãos e de procedimentos capazes de elaborá-las e interpretá-las, assim como de constatar e sancionar situações de descumprimento e violações”⁹.

A exemplo da União Europeia, dotada de uma ordem jurídica¹⁰ muito estruturada e hierarquizada¹¹, composta por normas derivadas que extraem sua validade do tratado fundador¹², os Estados Partes do Mercosul devem igualmente respeitar as normas que dele resultam, caso contrário poderá ser ativado um mecanismo próprio de solução de controvérsias para assegurar o cumprimento¹³. Com efeito, a ordem jurídica mercosulina é hierarquizada¹⁴ e estruturada em torno de tribunais arbitrais ad hoc e de um Tribunal Permanente de Revisão, ambos competentes para controlar a aplicação do direito pelos Estados Partes. A

-
- 9 OTERMIN (J.P.), *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000, p.105, citado por T.A.H.M., laudo de 4 de abril de 2003, processo referente à *Incompatibilidade do regime de estímulo à industrialização de lã*, Argentina c. Uruguai, §63.
- 10 A existência da ordem jurídica da UE foi reconhecida pelo T.J.C.E. por ocasião de duas decisões fundamentais. Ver V. KOVAR (R.), “L’ordre juridique communautaire”, *Jurisclasseur Europe*, Fasc. n.º 410, p. 2; SIMON (D.), “Les fondements de l’autonomie du droit communautaire”, in *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Colloque SFDI Bordeaux, Paris, Pedone, 2000; BARENTS (R.), *The autonomy of Community Law*, Kluwer Law International, 2004, p. 6-11.
- 11 MONJAL (P.-Y.), *Recherches sur la hiérarchie des normes communautaires*, ed. L.G.D.J., Paris, 2000, 629, § 57.
- 12 SIMON (D.), *Le système juridique communautaire*, P.U.F., Paris, 3ª ed., 2001, p. 259-260; T.J.C.E., de 17 de dezembro de 1970, *Köster*, caso 25/70, *Rec.* p.1161; T.J.C.E., de 09 de março de 1978, *Simmmenthal*, caso 106/77, *Rec.* p. 629; MONJAL (P.-Y.), “La qualité de législateur du Conseil des ministres de l’Union européenne selon son règlement intérieur: dilution ou fondation d’une notion?”, *Europe*, févr. 2000, chr. 2.
- 13 SUSANI (N.), *Le système de règlement des différends au Mercosur*, thèse: Université de Paris-Nanterre, 2005, 864 p. 483-484.
- 14 KELSEN (H.), “Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public”, *R.C.A.D.I.*, 1926, IV, 14, 231, p. 264.

questão de saber se o sistema de solução de controvérsias é ou não eficaz não interfere na existência da ordem jurídica mercosulina¹⁵. Além disso, a ausência de tal sistema também não afetaria o reconhecimento da ordem jurídica mercosulina.

A ordem jurídica do Mercosul é composta de normas derivadas que resultam da atividade normativa dos órgãos decisórios. Não há cláusula no Protocolo de Ouro Preto sobre a estrutura institucional do Mercosul que estabeleça as características dos atos do direito derivado¹⁶. Enquanto os tratados da EU não trouxeram informações acerca do mecanismo de escolha entre os referidos atos pela autoridade competente¹⁷, o Protocolo de Ouro Preto optou por redigir cláusulas atributivas de competência, explicitando o tipo de ato jurídico a cargo de cada autoridade dotada de poder normativo no Mercosul. Segundo esta regra, o Conselho do Mercado Comum se pronuncia através de decisões; o Grupo Mercado Comum se pronuncia através de resoluções; e a Comissão do Comércio do Mercosul se pronuncia através de diretrizes ou de propostas¹⁸. Todos estes atos normativos são obrigatórios para os Estados Partes, segundo as disposições do Protocolo de Ouro Preto e das normas de direito derivado que reiteram esta obrigação¹⁹.

Nesse contexto de ausência de uma tipologia normativa clara, a observação da prática mercosulina permite classificar as normas derivadas

15 SUSANI (N.), *op. cit.*, p. 484.

16 Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, entrada em vigor em 15 de dezembro de 1995.

17 Para um comentário detalhado deste artigo, v. PINGEL (I.), *Commentaire article par article des traités UE et CE. De Rome à Lisbonne*, Helbing Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2ª ed., Bâle, Paris, Bruxelas, 2010, p. 1602-1613.

18 Artigos 9, 15 e 20 do Protocolo de Ouro Preto.

19 A obrigação de incorporar as normas mercosulinas é prevista nos artigos 2, 9, 15, 20, 38 e 42 do Protocolo de Ouro Preto, assim como no artigo 7 da decisão C.M.C. n.º 20/02; e reforçada pela jurisprudência no 4º e 7º laudo arbitral: T.A.H.M., laudo de 21 de maio de 2001.

em duas categorias: por um lado, aquelas relativas ao funcionamento interno do Mercosul e, por outro lado, aquelas que impõem regras de conduta aos Estados Partes²⁰. Se as normas restritas ao funcionamento interno do Mercosul entram em vigor no momento de sua adoção, aquelas que produzem efeitos nos Estados devem ser incorporadas ou implementadas na ordem jurídica nacional, salvo exceção. A entrada em vigor imediata é, portanto, limitada às normas ligadas ao funcionamento interno do Mercosul porque estas últimas não exigem medidas nacionais de incorporação ou de execução. Esta distinção, que não é imune a críticas, constitui a *summa divisio*²¹ das disposições mercosulinas: as normas que estabelecem regras de conduta são de “efeito indireto”, se dirigindo ao conjunto dos Estados Partes e impondo-lhes obrigações; e as normas limitadas ao funcionamento interno do Mercosul, de “efeito direto”, não exigindo nenhuma intervenção dos Estados Partes.

Se todas estas normas são obrigatórias, elas só entram em vigor no Mercosul a partir de um procedimento complexo estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto. Tal Protocolo estabeleceu um procedimento de entrada em vigor simultânea segundo o qual a norma entra em vigor ao mesmo tempo no Mercosul e nos Estados Partes. Trata-se de uma entrada em vigor única (“entrada em vigor Mercosul”) a partir da incorporação por todos os Estados Partes. Esta regra se aplica a todas

20 MEDEIROS (A.P.C.), “Incorporação direta das normas do Mercosul pelos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes”, in Congresso Nacional, Comissão parlamentar conjunta, Representação brasileira, *Internalização de normas do Mercosul*, Centro Gráfico, Senado Federal, Brasília, 2005, p. 53. V. igualmente WOJCIKIEWICZ ALMEIDA (P.), “A execução do Direito da Integração do Mercosul: uma limitação da autonomia dos Estados-partes”, *Revista Novos Estudos Jurídicos*, 2009, p. 155-167 e WOJCIKIEWICZ ALMEIDA (P.), “A autonomia dos Estados partes na execução do direito da integração do Mercosul: um paradigma da União Europeia. *Estudos de Direito Internacional*, Anais do 6º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, Juruá, Curitiba, 2008, p. 1-26.

21 CONSTANTINESCO (L.-J.), *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, reimpressão da obra publicada pela Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence à Paris en 1970, Bruylant, Bruxelas, Paris, 2006, p. 5-7.

as normas derivadas mercosulinas, incluindo aquelas que só devem ser incorporadas por alguns Estados Partes²².

Ressalta-se que, na ausência de uma administração encarregada da execução do direito resultante de seus órgãos decisórios do Mercosul, são as autoridades nacionais que intervêm na fase de execução normativa, regulamentar ou administrativa²³ do direito. Pode-se afirmar que os Estados partes possuem uma dupla possibilidade de veto²⁴, sendo a primeira durante a adoção da norma, que deverá ser feita pelo mecanismo do consenso; e a segunda, ao incorporar ao direito interno a norma do Mercosul em questão. Na segunda hipótese, o atraso do Estado parte em adotar as medidas necessárias para executar o direito derivado do bloco já seria suficiente para atrasar a vigência do mesmo²⁵, constituindo em novo *round* de veto e fazendo com que o processo se torne arbitrário.

A não adoção de uma medida interna de implementação impede a entrada em vigor simultânea da norma, constituindo, conseqüentemente, uma violação ao “dever de incorporação”, capaz de acarretar a responsabilidade internacional do Estado em causa ou a adoção de medidas compensatórias, nos termos do Protocolo de Olivos, que rege o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul²⁶.

22 Neste caso, o Estado deverá notificar à Secretaria do Mercosul a norma nacional, respeitando as exigências previstas no POP, decisão C.M.C. n.º 23/00, artigo 5, b) e decisão C.M.C. n.º 20/02.

23 KOVAR (R.), “L’effectivité interne du droit communautaire”, *op. cit.*, p. 202; KOVAR (K.), “Droit communautaire et droit procédural national”, *Cahiers de droit européen*, 1977, p. 230-244.

24 PEROTTI, A. D. MERCOSUR: proceso legislativo. Sobre algunos inconvenientes que presenta el mecanismo de internalización, *Revista de Derecho Privado y Comunitário*, 2007-2, ed. Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, Argentina, 617.

25 VENTURA, D.; PEROTTI, A. *El proceso legislativo del Mercosur*. Uruguay: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004, 111 p.

26 ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. *Direito Institucional da União Européia*. In: Thales MORAIS DA COSTA. (Org.). *Introdução ao Direito Francês*. 1ed. Curitiba: Juruá, 2008.

Além da responsabilização do Estado por descumprimento do direito do Mercosul por seus Tribunais nacionais, o bloco dispõe de mecanismos que permitem que seus principais tribunais, quais sejam, o Tribunal Arbitral Ad Hoc e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), conheçam de controvérsias que possam surgir entre os Estados partes sobre o não cumprimento do direito primário e derivado do Mercosul²⁷. Os órgãos de solução de controvérsias do Mercosul possuem jurisdição contenciosa e consultiva. Desde 1991, os tribunais do Mercosul emitiram apenas dezoito decisões, incluindo pareceres consultivos e desconsiderando as decisões do Tribunal Administrativo-Laboral (TAL).

2. Formação do sistema de solução de controvérsias

Desde a sua criação, o Mercosul optou por um sistema não-coercitivo e diplomático de solução de controvérsias. O Tratado de Assunção de 1991, que estabeleceu o Mercosul, previa, no Anexo III, um sistema de solução de controvérsias. Este tratado não previu a criação de um tribunal regional para o Mercosul. As disputas deveriam ter sido resolvidas, em primeiro lugar, por negociações diretas entre os estados interessados. Se as negociações não resultaram em um acordo, o próximo passo foi uma recomendação por consenso do Grupo Mercado Comum (GMC), o órgão executivo do Mercosul. Caso os Estados Partes não cheguem a uma solução comum, o procedimento continuaria com a opinião concorrente do Conselho do Mercado Comum (CMC), o órgão de mais alto nível do Mercosul, também por consenso.

O Protocolo de Brasília preencheu as lacunas do procedimento, como inicialmente previsto em Assunção. Com efeito, o preâmbulo reforça seu caráter transitório, mostrando a importância de um instru-

27 ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. Direito Institucional da União Européia. In: Thales MORAIS DA COSTA. (Org.). Introdução ao Direito Francês. 1ed. Curitiba: Juruá, 2008.

mento eficaz para garantir o cumprimento do Tratado de Assunção. O Protocolo de Brasília para solução de controvérsias estabelece um processo de duas etapas, com uma etapa política vinculante antes da fase arbitral que pode ser ativada.

A adoção do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, como complemento ao Tratado de Assunção, confirmou a validade do Protocolo de Brasília. Em 2002, o Protocolo de Olivos ('PO') foi adotado e substituiu o antigo Protocolo de Brasília, entrando em vigor em 1 de janeiro de 2004. Entre as inovações mais importantes da PO está o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), instituído em 13 de agosto de 2004, com sede em Assunção. O TPR é responsável por controlar a interpretação e aplicação do direito do Mercosul. O Tribunal consiste em uma jurisdição de *ultima ratio*, capaz de confirmar, modificar ou revogar as bases legais e decisões do Tribunal Arbitral *ad hoc*. Pode até pronunciar-se, em primeira instância, se as partes estiverem dispostas. As sentenças arbitrais são vinculantes para os estados envolvidos nas disputas e devem ser executadas adequadamente. O TPR também pode emitir pareceres consultivos sobre qualquer questão legal que envolva a interpretação do direito primário e secundário do Mercosul.

Além disso, pela Resolução nº 54/03, o Grupo Mercado Comum criou, em 2003, o Tribunal Administrativo-Laboral do Mercosul (TAL), que é o único órgão jurisdicional para a resolução de ações trabalhistas administrativas envolvendo funcionários ou pessoal contratado para obras ou serviços específicos do Mercosul.

3. Nomeação e composição dos tribunais

A nomeação e composição dos Tribunais *ad hoc* do Mercosul e do Tribunal Permanente de Revisão seguem as regras estabelecidas no Protocolo de Olivos que tratam da nomeação de árbitro, bem como as indicadas no Regulamento do Protocolo de Olivos (RPO) e normas secundárias adotadas órgãos de decisão do Mercosul. Apesar de não haver

eleição dos árbitros do Mercosul, o sistema regulamenta a qualificação dos árbitros indicados, que além de serem capazes de aplicar o acervo do Mercosul, devem ser necessariamente imparciais e funcionalmente independentes em relação à administração pública central de seu respectivo Estado Parte (Art 35 PO)²⁸.

Em termos de Tribunais Arbitrais ad hoc, doze árbitros são nomeados pelos Estados Partes para serem incluídos em uma lista arquivada na Secretaria do Mercosul (Artigo 11 (1)). Há também uma lista de terceiros árbitros, composta por quatro candidatos propostos por cada Estado Parte (Artigo 11.2). Os Estados Partes mantêm controle total sobre esse processo, uma vez que têm o poder de indicar o candidato mais apropriado. Essa flexibilidade também se aplica à possibilidade de modificar a lista de árbitros conforme devidamente proposto (artigos 11 PO e Art 24 RPO).

O estabelecimento da lista, incluindo os árbitros nomeados pelos Estados Partes para os tribunais ad hoc ocorre oficialmente através da adoção de uma decisão do Conselho Mercado Comum, que, como regra geral, depende do acordo comum de todos os Estados Partes. A fim de garantir a neutralidade, outros Estados Partes podem solicitar informações adicionais sobre indivíduos propostos ou levantar objeções sobre os candidatos designados (art. 11 (1, 2) PO e art. 22, 23 RPO). Até o momento, nenhum estado ativou este procedimento.

Uma vez estabelecida a lista completa, o procedimento de arbitragem é realizado perante um Tribunal ad hoc composto por três árbitros: um nomeado por cada estado em disputa e um Árbitro Presidente escolhido pelos estados ou nomeado pela Secretaria Administrativa, caso os estados em disputa sejam incapazes de chegar a um acordo. Também são nomeados três árbitros alternativos para substituir cada um dos árbitros em caso de incapacidade de agir ou de se desculpar durante qual-

28 Na prática, os árbitros do Tribunal ad hoc e da RPC tendem a ser acadêmicos de alto nível e advogados reconhecidos no Estado Parte em questão. Essa tem sido a regra, principalmente sob os auspícios do TPR.

quer estágio do procedimento de arbitragem. O Protocolo de Olivos é claro no sentido de que os nacionais dos estados envolvidos na disputa não têm permissão para atuar como presidentes durante o processo de arbitragem.

Por sua vez, os árbitros do Tribunal Permanente de Revisão também são nomeados através da adoção de uma decisão pelo Conselho do Mercado Comum. Quatro árbitros, um por Estado Parte e seus suplentes são nomeados por um período de dois anos, renovável por dois períodos consecutivos. O quinto árbitro deve ser nomeado por um período não renovável de três anos e deve ser escolhido por unanimidade pelos Estados Partes de seus nacionais²⁹. Esses cinco árbitros decidem por maioria e não há advogado geral. Apesar do caráter “permanente” do TPR, os árbitros se reúnem somente quando necessário durante procedimentos instaurados. De acordo com o Protocolo de Olivos, os membros do Tribunal Permanente de Revisão estarão permanentemente disponíveis para agir sempre que solicitados (art. 19 PO). Isso significa que o único órgão permanente do TPR é a sua Secretaria. O tribunal é apoiado em sua sede por um secretário jurídico e quatro funcionários administrativos³⁰.

4. Jurisdição Contenciosa

4.1 Ações ajuizadas por Estados-Partes

Antes da adoção do Protocolo de Olivos, era possível submeter disputas simultaneamente aos tribunais do Mercosul e a outros mecanismos de solução de controvérsias. Argentina e Brasil participaram de

29 Com exceção da substituição do Brasil de um árbitro alternativo pelo Brasil em 2008 e da renúncia do árbitro paraguaio em 2007, os Estados Partes tendem a renovar o mandato de seus árbitros em toda a extensão.

30 Resolução 64/14 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul.

discussões relacionadas à submissão de casos já decididos pelos tribunais ad hoc do Mercosul a órgãos de solução de controvérsias da OMC³¹. Entretanto, em 2004, o PO entrou em vigor, eliminando assim a duplicidade de foros e a possibilidade de decisões divergentes sobre o mesmo assunto.

O Artigo 1 determina que as disputas que se enquadram no escopo de aplicação do Protocolo também podem ser encaminhadas ao sistema de solução de controvérsias da OMC ou a outros sistemas preferenciais de comércio que os Estados Partes do Mercosul entraram (Artigo 1 (1) PO). Esta cláusula de bifurcação demonstra que a decisão de um fórum em detrimento de outro depende principalmente da escolha das partes em disputa. A escolha deve ser feita pelo estado requerente. Em outras palavras, ser um Estado Parte do Mercosul não impede que as partes submetam suas disputas relacionadas ao direito sub-regional a outros tribunais.

As partes na controvérsia podem acordar em conjunto um fórum antes do início do processo (Artigo 1 (2) PO). No entanto, uma vez iniciado o procedimento de solução de controvérsias, nenhuma das partes poderá solicitar o uso do mecanismo estabelecido em outro fórum. Vale ressaltar que a escolha do fórum deve ser levantada antes do início das negociações e consultas diretas conduzidas pelo Grupo Mercado Comum, com a participação do ‘Capítulo Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte acusado pela violação’, ou seja, Ministério das Relações Exteriores

31 Isso é particularmente evidente no caso da aplicação de medidas antidumping contra a exportação de frangos inteiros do Brasil. O Brasil perdeu esse caso perante os tribunais do Mercosul em 2001 (veja o Tribunal Arbitral Ad Hoc, Sentença IV (05/2001)) e, em seguida, submeteu a mesma disputa ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (‘DSB’), que estabeleceu um painel para o caso em 2002. O DSB da OMC considerou que a cláusula de impedimento do Mercosul não estava em vigor naquele momento – o PO foi assinado em fevereiro de 2002 – e não se aplicava a disputas já decididas pelo Protocolo de Brasília. O painel da OMC constatou, portanto, que a Argentina havia agido de forma inconsistente com suas obrigações sob as disposições do Acordo Antidumping e seu Anexo II.

(Artigo 1 (2) RPO). Além disso, não há disposição específica do Mercosul referente à ativação de outros mecanismos de solução de controvérsias associados a esquemas preferenciais de comércio (art. 1 (5) RPO)³².

4.2 Acesso de indivíduos e da sociedade civil

O mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul não permite que particulares, pessoas físicas ou jurídicas submetam suas reivindicações contra Estados Partes para arbitragem, com exceção das reivindicações trabalhistas administrativas julgadas pelo TAL. Existe um procedimento específico para acomodar as reivindicações de particulares, mas esse mecanismo só pode ser ativado através da intervenção do CMG (arts. 40, 41 PO)³³. Essas reivindicações podem estar relacionadas à adoção ou aplicação por um Estado Parte de medidas legais ou administrativas de natureza restritiva ou discriminatória ou que levem a concorrência desleal em violação dos tratados e normas secundárias do Mercosul (art. 39 PO).

Dessa forma, os indivíduos não têm acesso direto aos tribunais do Mercosul, pois a possibilidade de reivindicar seus direitos perante os

32 Nesse ponto, cabe citar o caso das *Medidas Antidumping sobre Importações de Determinadas Resinas da Argentina*, entre Argentina e Brasil, submetido preferencialmente ao OSC da OMC pela Argentina em 2006, e não ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Vale ressaltar que os Estados Partes do Mercosul não aplicaram o mecanismo de escolha de foro nos casos relativos ao bloqueio de estradas na Argentina que dão acesso às pontes que o ligam ao território uruguaio levado ao Tribunal do Mercosul, bem como às fábricas de celulose caso apresentado à Corte Internacional de Justiça (ICJ), *Pulp Mills on the River Uruguay*, 2010).

24. Desde 1991, os tribunais do Mercosul emitiram apenas dezoito decisões, incluindo opiniões consultivas.

33 O sistema geral para atender às reivindicações de partes privadas pelos procedimentos dos artigos 40 a 42 do PO depende das decisões políticas dos Estados Partes diretamente envolvidos. A decisão do GMC de não rejeitar a reivindicação requer o consenso unânime dos Estados Partes, incluindo o do Estado supostamente responsável pela violação.

tribunais sub-regionais permanece nas mãos de seu respectivo Estado Parte. Por outro lado, os indivíduos podem ser demandados por meio de processos perante os tribunais nacionais. Os tribunais nacionais podem aplicar o direito do Mercosul e recorrer ao TPR em caso de dúvida por meio do mecanismo de opiniões consultivas, semelhante ao reenvio prejudicial da UE. Como consequência, as organizações da sociedade civil só podem obter acesso aos tribunais do Mercosul através de opiniões consultivas. O PO não prevê hipóteses de *amicus curiae*.

Em resumo, em termos de procedimentos contenciosos na solução de controvérsias, atualmente não é possível avaliar a legalidade dos atos normativos do Mercosul, uma vez que os órgãos de decisão do Mercosul são os donos de seus próprios procedimentos. Além disso, a Secretaria do Mercosul não tem o poder de iniciar procedimentos de infração. As limitações do mecanismo atual incluem: seu aspecto transitório; a ausência de submissão obrigatória aos tribunais do Mercosul, uma vez que o artigo 1º do POP permite a ativação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC; o efeito *inter partes* da sentença arbitral, pondo em risco a aplicação uniforme do direito do Mercosul; o acesso limitado de indivíduos, que só podem apresentar suas demandas por meio da sessão nacional do Grupo Mercado Comum do Estado-Membro em questão; e a ausência de um poder coercitivo autônomo capaz de executar sentenças arbitrais.

5. Jurisdição Consultiva

A interação com os tribunais nacionais ocorre predominantemente por meio do mecanismo de opiniões consultivas, exercido no Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Esse procedimento permite que os tribunais nacionais questionem o TPR exclusivamente no que diz respeito à interpretação do direito do Mercosul. Ao contrário do pedido de reenvio prejudicial da UE, segundo o qual o mecanismo ocorre “de um juiz para outro”, o Mercosul expandiu o número de legitimados capazes

de solicitar pareceres consultivos: os Estados Partes atuando em conjunto com os órgãos de tomada de decisão e o Parlamento têm poderes para solicitar uma opinião consultiva sobre qualquer questão legal decorrente da legislação do Mercosul para o TPR (arts 2, 3 RPO). No entanto, as opiniões consultivas solicitadas pelos juízes nacionais por meio de seus tribunais supremos podem dizer respeito apenas à interpretação de uma norma do Mercosul – e não à validade do direito do Mercosul (art. 4 da RPO). Além disso, os juízes nacionais de primeira instância não estão autorizados a acessar diretamente o TPR.

O objetivo desse mecanismo é garantir a aplicação uniforme do direito do Mercosul em toda a organização, promovendo a cooperação ativa entre os tribunais nacionais e o TPR³⁴. No entanto, este objetivo dificilmente pode ser alcançado, uma vez que a resposta do TPR não vincula o tribunal nacional a que é fornecida (artigo 11º da RPO). Da mesma forma, a opinião do Tribunal não vincula legalmente outros tribunais nacionais perante os quais o mesmo problema é levantado. Este duplo caráter não vinculante implica que os tribunais nacionais, mesmo os que atuam em último grau recursal, não sejam obrigados a exercer o mecanismo de opinião consultiva, nem a aplicar a interpretação emitida pelo Tribunal. O tribunal nacional permanece, portanto, competente para o caso original e pode decidir se deve ou não aplicar a opinião consultiva do TPR. Parece que os Estados Partes do Mercosul optaram por esse caráter não vinculante, a fim de evitar o risco de um governo dos juízes por seus tribunais, levando em consideração a experiência do TJCE na década de 1960³⁵.

34 Embora exista um relator, é possível que os árbitros especifiquem os motivos de seus votos dissidentes. Isso foi muito criticado, pois a opinião consultiva deve garantir a uniformidade do direito do Mercosul, em vez de sublinhar as opiniões divergentes de seus árbitros.

35 VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. El TPR y el MERCOSUR: Los 15 años del garante del derecho regional. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanentes de Revisão*. Ano 7 – Nº 14 – 2019, p. 90.

A regulamentação acerca da apresentação de opiniões consultivas pode ser encontrada nas normas secundárias do Mercosul³⁶. De acordo com o artigo 4º do Regulamento do PO, adotado em 2003, o procedimento para solicitar opiniões consultivas ao TPR deve ser regulamentado pelos Tribunais de Justiça dos Estados Partes do Mercosul. Quatro anos depois, o Conselho Mercado Comum adotou a decisão nº 02/07 que regulamenta o referido mecanismo. A partir desse momento, coube aos Supremos Tribunais nacionais especificar o requisito formal a ser cumprido pelos juízes nacionais de primeira instância que pretendam apresentar opiniões consultivas. Demorou um pouco até que todos os tribunais nacionais pudessem finalmente aplicar esse mecanismo³⁷, que pode apresentar diferenças quanto ao escopo da solicitação a ser submetida ao TPR³⁸.

Concretamente, o TPR emitiu um total de três opiniões consultivas até o momento, exclusivamente relacionadas à interpretação do direito do Mercosul: uma apresentada pelo Supremo Tribunal do Paraguai³⁹ e duas pelo Supremo Tribunal do Uruguai⁴⁰. Semelhante à UE, vários princípios importantes do direito do Mercosul foram estabelecidos por reenvios prejudiciais. A primeira opinião consultiva transpôs os prin-

36 Ver artigo 4 RPO; Decisões CMC do Mercosul n. 37/03, n. 02/07, n. 15/10.

37 O Uruguai foi o primeiro Estado Parte a adotar regras que autorizavam a solicitação nacional de opiniões consultivas (2007), seguidos pela Argentina e Paraguai um ano depois (2008). O Brasil foi de longe o último Estado Parte, permitindo que seus nacionais esclarecessem indiretamente uma questão sobre a interpretação do direito do Mercosul (2012).

38 As normas argentinas e brasileiras apenas autorizam solicitações para a interpretação do direito do Mercosul, enquanto o Paraguai e o Uruguai também permitem demandas quanto à validade do direito do Mercosul, como decisões, regulamentos e diretrizes.

39 TPR, Opinião Consultiva Nº 01/2007.

40 TPR, Opinião Consultiva Nº 01/2008 e Opinião Consultiva Nº 01/2009. Ressalta-se que estas não são as únicas opiniões consultivas já submetidas ao TPR. Por exemplo, o tribunal encerrou dois pedidos oficiais apresentados pelos tribunais argentinos por meio das resoluções 01/2014 e 02/2014.

cípios da UE de primazia e efeito direto à ordem jurídica do Mercosul, enquanto a segunda e o terceira opinião foram muito menos ambiciosas⁴¹. Os tribunais nacionais que fizeram o pedido de opiniões consultivas, no entanto, não seguiram com precisão a interpretação emitida pelo TPR⁴².

Esse baixo número de opiniões consultivas pode resultar de quatro desafios principais no Mercosul: primeiro, o caráter “duplo” não vinculante das opiniões consultivas; segundo, o atraso na regulamentação do mecanismo de submissão pelos tribunais nacionais⁴³; terceiro, a falta de incorporação do direito do Mercosul nos Estados Partes, que permitiria que indivíduos e pessoas coletivas invocassem um direito subjetivo baseado no Mercosul; e, finalmente, o desconhecimento do direito do Mercosul e seus mecanismos entre advogados e juízes nacionais⁴⁴.

6. Conclusão

Ainda existem muitos desafios capazes de comprometer a desejada legitimidade dos tribunais do Mercosul. A ausência de uma solução jurisdicional não pode garantir a necessária segurança jurídica do sistema

41 ESPOSITO, C; DONADIO, ‘Inter-jurisdictional Co-operation in the MERCOSUR: The First Request for an Advisory Opinion of the MERCOSUR’s Permanent Review Tribunal by Argentina’s Supreme Court of Justice’ (2011), *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, v 10, 261–84.

42 Na situação paraguaia, a primeira opinião consultiva, o juiz solicitante nacional acabou chegando a uma solução semelhante para o caso, aplicando um raciocínio distinto do TPR. Nas segunda e terceira opiniões consultivas originários do Uruguai, os juízes requerentes nacionais seguiram exatamente o caminho oposto e, portanto, não seguiram a opinião do TPR.

43 Com a exceção do Supremo Tribunal do Paraguai, que apresentou uma solicitação antes mesmo da adoção do respectivo regulamento interno.

44 VASCONCELOS, Raphael Carvalho de; TAVARES, Sergio Maia. La competencia consultiva del Tribunal Permanente De Revisión del MERCOSUR: legitimación y objeto. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanentes de Revisão*. Ano 2 – Nº 2 – 2014, p. 132.

de solução de controvérsias do Mercosul⁴⁵. De fato, os Estados Partes enfrentam tensão constante entre a necessidade de resolver conflitos, por um lado, e a recusa de se submeter a modalidades coercitivas de solução de controvérsias, por outro. Parece haver preferência por procedimentos diplomáticos, combinados com arbitragem, para resolver conflitos derivados do direito do Mercosul, sem interferência de uma autoridade externa.

Além disso, não há previsão acerca da imposição de sanções decorrentes do descumprimento do direito do Mercosul, tal como ocorre na União Europeia. No Mercosul, o descumprimento do laudo de seus Tribunais enseja, apenas, a imposição de medidas compensatórias, o que, além de gerar insegurança jurídica, parece se afastar do objetivo de promover a integração regional. Sendo assim, o Estado que, eventualmente, deixar de adotar medidas de execução de uma norma derivada do Mercosul para que a mesma possa entrar em vigor internamente, poderá ser declarado responsável pela violação do direito do bloco, mas não sofrerá sanções pecuniárias decorrentes de tal descumprimento.

Nesse contexto, a manutenção de um sistema arbitral tem se mostrado insuficiente para controlar a execução dos laudos do Mercosul. O descumprimento de um Estado Parte de sua obrigação, de acordo com o direito do Mercosul, possibilita que outro Estado aplique ‘medidas compensatórias’. Esta autorização para impor justiça unilateralmente difere da lógica da integração europeia, na qual a Comissão Europeia pode propor ao Tribunal a aplicação de um montante fixo e / ou de uma sanção pecuniária compulsória.⁴⁶ Contudo, essas medidas não têm se mostrado suficientes para motivar os Estados Partes do Mercosul

45 P WOJCIKIEWICZ, *La difficile incorporation et mise en œuvre des normes du Mercosur. Aspects Généraux et exemple du Brésil* (Paris: LGDJ 2013), p. 168-169.

46 Foi implementado pela primeira vez no caso *Proibição de importação de pneumáticos remodelados Procedentes do Uruguai*, referindo-se à proibição das autoridades aduaneiras argentinas de importar pneus do Uruguai. TPR, 20 de Dezembro de 2005, Decisão 01/2005.

a cumprir as decisões. Levando em consideração todos esses desafios, algumas iniciativas foram adotadas para pavimentar o caminho para a criação de um tribunal permanente para o Mercosul⁴⁷. Entretanto nenhuma dessas alternativas foram concretizadas até o momento.

47 A primeira iniciativa foi submetida ao Parlamento do Mercosul em 30 de abril de 2009 e apresentado por parlamentares da Argentina e do Paraguai. Em 24 de abril de 2017, o Parlamento do Mercosul discutiu o Projeto N° 02/10. Em 26 de junho de 2017, o Parlamento emitiu uma recomendação para o CMC retomar a análise, consideração e aprovação do Projeto (Mercosul / PM / SO / REC n.º 07/2017).

Paula Almeida · Professora de Direito Internacional e Direito da UE na Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (desde 2008). Diretora do Centro de Excelência Jean Monnet de Governança Global nas relações UE-América do Sul, patrocinado pela Comissão Europeia na Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Pesquisadora Associada do Instituto de Direito Internacional e Europeu da Sorbonne (IREDIÉS). Professora dos Programas de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas e do Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro. “Maître des conférences” em Direito Público (França, CNU), foi eleita membra brasileira do Comitê da Associação de Direito Internacional sobre Processos de Tribunais e Cortes Internacionais. Presidente do Grupo de Interesse em ‘Tribunais e Cortes Internacionais’ da Sociedade Latino-Americana de Direito Internacional (LASIL). Doutora, com honras *summa cum laude*, em Direito Internacional e Europeu pela Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Seu trabalho recebeu menção honorável com felicitações unânimes (*mention très honorable et avec les felicitations*) da banca examinadora, com recomendação para o prêmio de tese e subvenções para publicação). Mestre em Direito (Master II Recherche – ex DEA) em Direito Público Internacional e Europeu – Universidade Paris XI, Faculdade Jean Monnet. Pesquisadora visitante de pós-doutorado no Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional (2014). Professora visitante na Faculdade de Direito da Sorbonne, Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2019).

O presente incerto do Mercosul

Ignacio Labaqui

1. Introdução

No dia 29 de junho de 2019, após mais de duas décadas de negociações, o Mercosul e a União Europeia finalmente concluíram a assinatura de um acordo de livre comércio (*El País*, 29/06/2019). Apesar de a conclusão do acordo ser apenas um primeiro passo, dada a necessidade de ratificação pelos membros de ambos os blocos, esse fato foi sem dúvida o maior avanço do Mercosul em 20 anos. Depois de mostrar um notável dinamismo inicial em sua primeira década de existência, o Mercosul entrou em uma fase de profunda letargia. Embora possa ser arbitrária, a letargia do bloco começou com a desvalorização do Real em janeiro de 1999, quando o Brasil abandonou o esquema de faixas de câmbio do Plano Real e permitiu que sua moeda flutuasse livremente.

Essa decisão pôs fim à harmonia macroeconômica existente no bloco. Embora o Tratado de Assunção tenha estabelecido entre seus objetivos a coordenação de políticas macroeconômicas, essa coordenação ocorreu de fato, porém não intencionalmente pelos governos durante os anos 90. Para usar a expressão de Robert Keohane (1984), havia harmonia macroeconômica, mas não coordenação. Essa harmonia foi o resultado do fato de os dois principais parceiros do bloco adotarem esquemas de estabilização semelhantes.

Muito tempo se passou desde então, mas ao longo desses 20 anos, sucederam-se cúpulas presidenciais e declarações instando a fortalecer

e revitalizar o projeto de integração. A onda esquerdista, com ênfase no Mercosul “político” e na “integração dos povos”, fez pouco para avançar no cumprimento dos compromissos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto. A afinidade política entre os principais parceiros do Mercosul enquanto o PT e a Frente para a Vitória governavam o Brasil e a Argentina, respectivamente, não se refletiu em avanços adicionais no processo de integração.

De fato, a era dos governos progressistas testemunhou picos incomuns de tensão dentro do bloco, como o conflito entre Argentina e Uruguai pela instalação de duas usinas de celulose em território uruguaio¹, a suspensão do Paraguai do Mercosul como resultado da destituição de Fernando Lugo em 2012² e, mais recentemente, a aplicação da cláusula democrática contra a Venezuela e a subsequente suspensão de sua participação no bloco devido ao não cumprimento de compromissos comerciais.

No entanto, após duas décadas de retórica integracionista abundante, mas poucos resultados concretos em termos de integração, a conclusão das negociações com a União Europeia pareceu ser um verdadeiro sopro de ar fresco para o Mercosul. Embora a conclusão das negociações fosse apenas o primeiro passo de um processo que só seria concluído após ambas as partes terem ratificado o acordo, o simples fato

1 Talvez o momento mais crítico tenha sido o conflito entre Argentina e Uruguai como resultado da construção de duas plantas de celulose em território uruguaio. Essa disputa não apenas levou a um litígio na Corte Internacional de Justiça, mas também causou o fechamento do acesso terrestre entre os dois países – a travessia entre Paysandú e Fray Bentos permaneceu fechada por anos devido ao corte feito por ativistas argentinos – e até levou o Presidente do Uruguai Tabaré Vázquez a considerar a hipótese de uma guerra com a Argentina (*Clarín*, 12/10/2011).

2 Argentina, Brasil e Uruguai acionaram a cláusula democrática do bloco para suspender o Paraguai argumentando que o julgamento do impeachment contra Lugo – realizado muito rapidamente – constituiu um golpe de estado. A suspensão do Paraguai possibilitou a adesão da Venezuela ao Mercosul, que havia sido ratificada por Argentina, Brasil e Uruguai, mas não pelo Paraguai.

de concluir as negociações e chegar a um entendimento era claramente um acontecimento promissor.

A esperança de revitalização do projeto de integração mostrou-se efêmera. Menos de um ano após o anúncio do acordo com a União Europeia, o Mercosul parece estar caminhando para um novo ciclo de paralisia³. O que aconteceu para que, ao longo de alguns meses, o bloco tenha passado da expectativa de deixar décadas de estagnação para a incerteza sobre o futuro do projeto de integração? O principal argumento deste artigo é que, a partir da mudança de governo na Argentina, houve uma dissociação nos ciclos políticos entre os dois principais parceiros do bloco. Isso, por sua vez, é aprofundado pela mudança no sinal partidário do governo uruguaio. Para analisar a situação atual do bloco, usaremos as três imagens do trabalho clássico de Kenneth Waltz (1959): homem, Estado e sistema internacional.

2. O homem, o Estado e o sistema internacional: entendendo o momento atual da relação entre Argentina e Brasil

Para entender o estado atual da relação entre Argentina e Brasil, é útil apelar para as categorias desenvolvidas por Waltz em sua obra clássica “O homem, o Estado e a guerra”. Ali, Waltz reúne três explicações possíveis sobre o comportamento dos Estados que ele chama de imagens: o homem, o Estado e o sistema internacional.

3 Durante o processo de redação deste artigo, a Argentina anunciou sua saída das futuras negociações do bloco com vistas à assinatura de novos acordos de livre comércio (*La Nación*, 25/4/2020) justificando sua decisão na necessidade de proteger “as empresas, o emprego e a situação dos mais humildes”. Tal decisão não afetaria os acordos já concluídos com a UE e a Associação Europeia de Livre Comércio, mas as negociações em curso com a Coreia do Sul, o Egito, a Índia e o Canadá entre outros países. A chancelaria argentina desmentiu que isso implicaria um ruptura no bloco, embora a postura do governo claramente tenha gerado atrito com os demais sócios regionais.

As teorias que Waltz chama de primeira imagem (“o homem”) colocam os chefes de Estado no centro da cena para explicar o comportamento dos Estados. As explicações da segunda imagem levam em consideração aspectos internos dos Estados, como o tipo de regime ou o padrão de coalizão, enquanto as teorias da terceira imagem procuram explicar o comportamento do Estado através das pressões que o sistema internacional exerce sobre ele.

2.1 Primeira imagem: o papel de estadista

O Mercosul foi caracterizado por Andrés Malamud (2005) como um inter-presidencialismo devido ao papel preponderante da diplomacia presidencial, tanto na criação quanto na subsequente evolução do bloco. O papel dos chefes de Estado, tanto no processo de formação do projeto de integração quanto em seu subsequente desenvolvimento, foi enfatizado por diferentes autores (SCHENONI e BUENO, 2014; GARDINI, 2010). Esses autores destacam o papel preponderante dos presidentes no processo de integração, tanto em termos de minimização do papel do Congresso, quanto em ir além das preferências do setor privado ao avançar na formação do Mercosul.

Durante a era das ditaduras militares, Videla e Figueiredo foram fundamentais para estender a relação bilateral, alcançando acordos sobre questões-chave, começando pela questão nuclear (SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, 2004; SCHENONI e BUENO, 2014). Após a democratização de ambos os países, Alfonsín e Sarney lançaram as bases para o que mais tarde se tornaria o Mercosul. Foi no início dos anos 90, que Carlos Menem e Fernando Collor de Melo promoveram a aceleração do processo de integração iniciado por seus antecessores, acrescentando o Uruguai e o Paraguai e, assim, lançando o Mercosul em 1991. Menem e FHC também foram cruciais no momento de avançar os trâmites desde o Tratado de Assunção até a assinatura do Protocolo de Ouro Preto.

Durante o decorrer deste século, os governos Lula e Kirchner, primeiro, e Dilma e Cristina Fernández de Kirchner, depois, concordaram com a ideia de deixar para trás o lado comercial do Mercosul, em sintonia com a concepção de regionalismo pós-neoliberal. Após o fim do ciclo dos governos de esquerda, os governos de Macri na Argentina e Temer primeiro, e logo Bolsonaro no Brasil, concordaram em retomar o espírito de abertura em questões comerciais, o que levou à conclusão de extensas negociações com a União Europeia e a Associação Europeia de Livre Comércio.

A diplomacia presidencial desempenha um papel fundamental nas relações bilaterais entre Argentina e Brasil e, portanto, no Mercosul. Olhando para trás, provavelmente seja difícil encontrar um momento nos últimos 40 anos em que os presidentes da Argentina e do Brasil tenham um relacionamento tão distante e frio quanto é atualmente o de Bolsonaro e Fernández.

O mau relacionamento entre os presidentes Bolsonaro e Fernández precede a vitória deste último nas eleições presidenciais. Durante a campanha presidencial argentina de 2019, houve troca de farpas entre Bolsonaro e Fernández. Por um lado, o atual chefe de Estado argentino expressou solidariedade a Lula durante a campanha presidencial e exigiu sua liberdade, algo que obviamente não foi bem recebido por Bolsonaro (*Página 12*, 07/07/2019). O presidente brasileiro, por sua vez, destacou que uma vitória de Fernández geraria uma onda migratória da Argentina para o Brasil semelhante à diáspora venezuelana, ao que Fernández respondeu: “Em termos políticos, eu não tenho nada a ver com Bolsonaro. Fico muito satisfeito que ele fale mal de mim. Ele é racista, misógino e violento.” (*Perfil*, 13/8/2019)

Após a vitória de Fernández em outubro do ano passado, Bolsonaro proferiu palavras duras sobre o resultado eleitoral:

“Quem está voltando, no caso da Argentina, é a senhora Cristina Kirchner, muito ligada a Dilma (Rousseff), Lula (da Silva), (Evo) Morales e ao fa-

lecido Fidel Castro e a (Nicolás) Maduro. Essa é nossa preocupação.”
(*Infobae*, 29/10/2019)

Bolsonaro de fato não participou da cerimônia de posse de Alberto Fernández e a presença do vice-presidente Hamilton Mourão só foi confirmada na última hora. Após a posse de Fernández, não houve mais atritos como os ocorridos durante a campanha presidencial argentina. Embora ambos os governos tenham feito gestos de distensão, ainda não houve reunião entre os dois presidentes.

Uma missão argentina liderada pelo ministro das Relações Exteriores Felipe Solá, acompanhada pelo novo embaixador em Brasília, Daniel Scioli e pelo secretário de Assuntos Estratégicos, Gustavo Béliz, reuniu-se com Bolsonaro em fevereiro deste ano (*Clarín*, 02/12/2020). Bolsonaro chegou a sugerir que ele poderia se encontrar com Fernández durante a cerimônia de posse de Luis Lacalle Pou no Uruguai, mas o presidente argentino recusou o convite porque coincidia com a abertura das sessões ordinárias do Congresso Argentino (*La Nación*, 16/02/2019).

Enquanto Bolsonaro busca um relacionamento mais próximo com o governo dos Estados Unidos, Washington vê Fernández com desconfiança, principalmente por causa do retorno de Cristina Kirchner, sob cujo governo, as relações entre Argentina e Estados Unidos foram particularmente frias. Fernández não tentou emular a política externa de Kirchner, particularmente no que diz respeito às relações com a Venezuela e o Irã, mas tem sido pragmático (LABAQUI, 2020). No entanto, a substituição de Macri por Fernández implica, sem dúvida, uma maior distância de Washington.

2.2 Segunda imagem: o tipo de regime e o papel das coalizões sociais

As transições democráticas nos dois países foram um fator-chave na promoção de medidas de confiança mútua adotadas pelos presidentes

Alfonsín e Sarney, com o objetivo de reverter a securitização da relação bilateral. Ambos os líderes precisavam reduzir a influência das Forças Armadas. Nesse sentido, desmontar a hipótese de conflito foi crucial. O incipiente processo de integração iniciado na década de 1980, depois aprofundado e acelerado com a assinatura do Tratado de Assunção, foi um fator que contribuiu para o fortalecimento da democracia na região. Com exceção do Uruguai, todos os demais membros do Mercosul passaram por crises presidenciais. No entanto, todas elas foram resolvidas através de mecanismos democráticos⁴.

Atualmente, não são poucos os desafios enfrentados pelas democracias do Mercosul. Como no restante da América Latina, também nos países do bloco, a maioria dos cidadãos mostra alta insatisfação com a democracia e profunda desconfiança com relação aos partidos políticos, embora o apoio à democracia permaneça alto (LATINOBARÓMETRO, 2019). Segundo Levitsky (2018), a extrema polarização e o ressurgimento de uma direita iliberal representam um desafio para as democracias da região. Esses desafios também estão presentes no Mercosul e são muito evidentes na Argentina e no Brasil. No entanto, embora não seja improvável que as democracias do bloco enfrentem momentos de tensão, a estabilidade democrática não parece estar em risco. Embora seja possível a ocorrência de novas derrocadas presidenciais (como os que ocorreram na Argentina em 2001-2002, no Paraguai em 1999 e 2012 e no Brasil em 1992 e 2016), isso representa uma ameaça menor à estabilidade democrática do que a concentração de poder no Executivo (PÉREZ LIÑÁN, 2018).

O papel das coalizões sociais parece, nesse sentido, mais relevante para a análise do estado atual e das perspectivas do Mercosul. A apro-

4 A destituição de Fernando Lugo em 2012 foi motivo de controvérsia. De fato, os países do Mercosul aplicaram a cláusula democrática e suspenderam o Paraguai. No entanto, o principal motivo para isso parece ter sido menos a pressa com que o Congresso votou – com ampla maioria – a acusação e destituição de Lugo, do que a oportunidade para ratificar a entrada da Venezuela no bloco.

ximação entre Argentina e Brasil na década de 1980 e a criação do Mercosul foi fundamentalmente uma iniciativa dos presidentes dos dois países, muitas vezes às custas das preferências de grupos empresariais e outros atores políticos e sociais (GARDINI 2006 e 2010; SCHENONI e BUENO, 2014).

No entanto, as coalizões sociais certamente desempenham um papel no surgimento e subsequente evolução do regionalismo. O Mercosul não é exceção nesse sentido. Mansfield e Solingen (2010) distinguem dois tipos ideais de coalizões: as internacionalistas e aquelas voltadas para dentro. As primeiras priorizam a cooperação e estabilidade regionais, acesso a mercados globais, abertura a capital, investimento e tecnologia. Ao mesmo tempo, as coalizões voltadas para o interior são baseadas nos interesses dos setores protecionistas, da indústria estatal e dos grupos que se sentem ameaçados pela internacionalização. As coalizões internacionalistas de mercado costumam ter controles de preços e taxas de câmbio semelhantes, beneficiando o poder de compra de salários e setores não negociáveis da economia. Elas também se baseiam na concessão de renda a empresas privadas em detrimento da concorrência.

Segundo Solingen e Malnight (2014), as preferências e estratégias das coalizões dominantes explicam os diferentes estágios de crescimento e estagnação no Mercosul. A expansão do bloco em sua primeira década de existência estava, portanto, ligada à primazia das coalizões internacionalistas que viam o Mercosul como uma maneira de promover a integração conjunta na economia global. A estagnação do Mercosul neste século coincide, precisamente, com o retorno de coalizões orientadas para o mercado interno.

Após o afastamento de Dilma Rousseff no Brasil e a chegada de Mauricio Macri ao governo na Argentina, parecia que novamente haveria predominância nos dois países de coalizões internacionalistas. No entanto, a crise desencadeada em 2018 na Argentina, cuja consequência direta foi a derrota de Macri nas eleições de 2019, resultou em um desalinhamento das coalizões dominantes dos principais parceiros do

Mercosul. A eleição de Jair Bolsonaro no Brasil em 2018 implicou um reforço da coalizão internacionalista. A base de apoio de Bolsonaro inclui não apenas setores evangélicos, mas também setores ruralista, empresários e investidores e militares (GUILLÉN AYLA, 2019). Segundo Juan Gabriel Tokatlián:

“Estamos diante de um Brasil superideologizado, retomando antigas aspirações de hegemonia na América do Sul, reprimarizado com um setor de agronegócio de peso crescente em comparação aos segmentos industriais, mais neoliberal na economia e caráter de cruzado civilizatório no que diz respeito à política e à cultura. Este Brasil não vai mudar de repente.” (TOKATLIÁN, 2020)

Por outro lado, a vitória da Frente de Todos, uma frente eleitoral que reuniu diferentes facções do peronismo, marca o retorno da coalizão orientada para dentro na Argentina. A candidatura de Alberto Fernández foi apoiada pela principal central trabalhista, a Confederação Geral do Trabalho (CGT), historicamente ligada ao peronismo, e também pela Central dos Trabalhadores Argentinos (CTA), bem como por algumas organizações do amplo espectro de movimentos sociais. Embora uma parte do setor privado tenha apoiado Macri nas eleições de 2019, a maior parte do setor industrial, normalmente receoso da abertura comercial, mostrou mais simpatia pela candidatura de Fernández.

Nesse sentido, à fria e distante relação entre Bolsonaro e Fernández, soma-se uma dissociação entre ambos os países no que diz respeito às coalizões dominantes.

2.3 Terceira imagem: um entorno internacional incerto

A distensão entre Argentina e Brasil no início dos anos 1980, os primeiros passos dados pelos governos da transição democrática nos dois

países e a criação do Mercosul ocorreram em um contexto internacional marcado pela incerteza. A aproximação dos governos autoritários de Videla e Figueiredo ocorreu em um momento em que as ditaduras argentina e brasileira enfrentavam pressão do governo democrata dos Estados Unidos sobre a questão das violações dos direitos humanos. Os governos da transição democrática nos dois países tiveram que, inicialmente, lidar com o olhar desconfiado de Reagan nos processos de democratização, mas sobretudo com as complexidades decorrentes da crise da dívida, que marcou a década perdida na América Latina. O fim da Guerra Fria inicialmente levantou questões importantes sobre qual seria a atitude dos Estados Unidos na região (FISHLOW, 1994). A isto deve-se acrescentar a incerteza sobre a conclusão da Rodada Uruguai do GATT.

O atual contexto internacional apresenta duas importantes fontes de incerteza: a disputa hegemônica entre os Estados Unidos e a China e a pandemia de Covid-19. Este último agravou as perspectivas de crescimento econômico nos níveis global e regional. Segundo a CEPAL (2020), espera-se uma contração global de 2% este ano. A China, cuja previsão de crescimento era de 5,8% antes da pandemia, crescerá menos de 2%. Os Estados Unidos, o Japão e a Zona do Euro sofrerão contrações de 3,8%, 5,7% e 4,2% de seu PIB, respectivamente. Segundo estimativas da Organização Mundial do Comércio (OMC), o volume de comércio internacional se reduzirá entre 13% e 32% este ano.

No Mercosul, a Argentina, que já vinha de dois anos consecutivos de queda na atividade de mais de 2%, experimentaria uma queda no PIB de mais de 6% (em comparação com a queda de 1,5% esperada antes da pandemia). Enquanto a contração no PIB do Brasil, a maior economia da região e do bloco, alcançaria 5,2%, em comparação com as modestas perspectivas de crescimento previstas antes da Covid-19 (CEPAL, 2020). No momento da redação deste artigo, a saída da economia global da crise desencadeada pela pandemia ainda é incerta, mas, de acordo com o diretor do FMI para o Hemisfério Ocidental, Alejandro Werner, a déca-

da de 2015-25 pode ser uma nova década perdida para a região. (*Página 12*, 17/4/2020).

Geralmente, este tipo de cenário desencoraja em vez de favorecer o livre comércio. Na ausência de coordenação entre os Estados, sob este tipo de situação, cresce a tentação de “transferir o peso ao vizinho”.

O cenário de recessão global, por sua vez, ocorre no contexto da disputa entre os Estados Unidos e a China, que alguns observadores temem que possa levar a uma nova guerra fria (*Financial Times*, 5/8/2020). Graham Alison (2017) apontou que a ascensão da China pode empurrá-la e aos Estados Unidos para a “armadilha de Tucídides”. Em outras palavras, uma dinâmica que coloca ambas as potências em rota de colisão, gerada pelo medo norte-americano da ascensão chinesa.

Após a ascensão de Donald Trump, os Estados Unidos adotaram uma política visivelmente mais agressiva em relação à China, cuja principal manifestação foi a imposição de sanções comerciais que desencadearam uma guerra comercial entre as duas potências entre 2018 e 2019 (PASZAK, 2020)⁵. Em janeiro de 2020, a China e os Estados Unidos chegaram a um acordo comercial que encerrou – provavelmente temporariamente – a escalada entre as duas potências (*Financial Times*, 15/1/2020).

Um ambiente global marcado pela crescente incerteza decorrente de um fator estrutural como a disputa entre as duas principais potências e agravada conjunturalmente pela pandemia de Covid-19, deveria atenuar as forças centrífugas existentes no Mercosul.

5 Entre julho de 2018 e maio de 2019, o governo Donald Trump impôs tarifas sobre mercadorias importadas da China no valor de US\$360 bilhões, enquanto a China impôs, em retaliação, tarifas entre 5% e 25% em US\$ 110 bilhões de mercadorias importadas dos Estados Unidos. Além da imposição de tarifas mais altas, em 2019, o governo dos EUA adicionou a Huawei à “Entity List” (Lista de entidades), limitando a capacidade da empresa chinesa de telecomunicações de fazer negócios com empresas americanas. (Paszak, 2020).

3. Conclusão: o presente incerto do Mercosul

O Mercosul hoje enfrenta um momento de grande incerteza. Por um lado, há um cenário internacional marcado pela disputa entre os Estados Unidos e a China, um elemento que provavelmente veio para ficar e que dificilmente pode ser explicado pela chegada ao poder de Donald Trump nos Estados Unidos, e que responde ao impacto da ascensão da China na estrutura do sistema internacional. O resultado das eleições nos EUA em novembro deste ano não implicará no fim da disputa hegemônica entre os Estados Unidos e a China, uma vez que não se origina da maneira particular pela qual Trump conduz a política externa de Washington.

Dois outros fatores de incerteza no cenário internacional devem ser adicionados à disputa entre a China e os Estados Unidos. Um deles é a mudança no papel dos Estados Unidos depois da chegada de Donald Trump ao poder. O “America First” implica que Washington deixou a ordem liberal, criada no final da Segunda Guerra Mundial, à própria sorte. Washington não pretende mais se comportar como um líder hegemônico interessado no fornecimento de bens públicos globais, mas se comporta unilateralmente, sem a intenção de arcar com o custo associado à liderança. Isso resultou em maior imprevisibilidade com relação à política externa dos Estados Unidos.

O segundo fator de incerteza, de ordem conjuntural, é a atual pandemia de Covid-19, cujo impacto econômico ainda é difícil de medir. Ainda é incerto como a economia global emergirá da recessão causada pela pandemia.

É nesse contexto internacional que o Mercosul apresenta um panorama de divisão, principalmente entre Argentina e Brasil. Desde que a Argentina e o Brasil abandonaram sua rivalidade histórica há 40 anos, houve uma espécie de correlação entre os ciclos políticos de ambos os países. Nos anos 1980, os dois países passaram do autoritarismo para a democracia. Nos primeiros anos após a transição, os dois países fo-

ram governados por líderes com perfis semelhantes, que exploraram a integração como uma maneira de aprofundar a aproximação bilateral iniciada por seus antecessores militares, mas também como uma maneira de reduzir o grau de influência de suas respectivas Forças Armadas. Durante os anos 1990, os líderes da Argentina e do Brasil concordaram com o objetivo de acelerar a integração regional e avançar em direção a reformas de mercado. No início deste século, tanto a Argentina quanto o Brasil tinham governos de centro-esquerda. E, a partir de meados da segunda década, nos dois países, chegaram ao poder governos de centro-direita que buscaram revitalizar o bloco, assumindo o viés de abertura dos primeiros anos do Mercosul.

O momento atual, no entanto, parece mostrar um ponto de inflexão. Na Argentina, governa uma coalizão de centro-esquerda, cujas bases sociais estão longe de apoiar uma maior abertura, que vê os Estados Unidos com desconfiança e que desconfia da assinatura de novos acordos de livre comércio. No Brasil, por outro lado, existe um governo de direita que cultiva um relacionamento amigável com Washington e que demonstra interesse em avançar em uma maior abertura do Mercosul, algo em que parece ter o apoio dos governos paraguaio e uruguaio, onde, após 15 anos de hegemonia da Frente Ampla, a centro-direita voltou ao poder nas mãos de uma coalizão que reúne os tradicionais partidos Blanco e Colorado e o Cabildo Abierto.

A isto deve ser acrescentado um novo elemento no relacionamento bilateral: pela primeira vez em 40 anos, o relacionamento entre os chefes de Estado de Argentina e Brasil é abertamente ruim. Em um bloco em que a diplomacia presidencial desempenha um papel de preponderante, isso é uma má notícia.

As consequências dessa dissociação entre os ciclos políticos argentino e brasileiro ficaram patentes durante a redação deste artigo com as ideias da Argentina em relação à sua presença nas negociações comerciais que o Mercosul mantém com diferentes países. As diferenças entre

Argentina e Brasil já haviam sido reveladas com as diferentes posições em relação à crise institucional na Bolívia.

Mais dois elementos acrescentam questionamentos sobre o futuro do Mercosul no curto prazo: a crise econômica na Argentina, que sem dúvida será agravada pelo impacto da pandemia e a possibilidade de uma nova crise presidencial no Brasil.

Retomando as imagens de Kenneth Waltz, pode-se concluir que os desafios que emergem de um cenário internacional incerto e complexo (“a terceira imagem”) aconselham fortalecer o Mercosul em vez de enfraquecê-lo, mas que tanto a segunda quanto a primeira imagem parecem fortificar forças centrífugas dentro do bloco.

Referências

CLARÍN. “Tabaré Vázquez justificó la hipótesis de una guerra con la Argentina: ‘Amenazaron con tomar la planta’, 12/10/2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar la reactivación. **Informe Especial N 2**, 21 de abril, Santiago, Chile, 2020.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2018**. Santiago, Chile, 2019.

EL PAÍS (). “La UE y el Mercosur logran un acuerdo comercial luego de 20 años de negociaciones”, 29/6/2019. https://elpais.com/internacional/2019/06/28/actualidad/1561741765_367243.html

FINANCIAL TIMES. “US and China: edging towards a new type of Cold War?”, 8/5/2020. <https://www.ft.com/content/fe59abf8-cbb8-4931-b224-56030586fb9a>

FINANCIAL TIMES: “What’s in the US-China phase one trade deal?” <https://www.ft.com/content/a01564ba-37d5-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>

GARDINI, Gian Luca. “Government-Business relations in the Construction of Mercosur”. **Business and Politics**, Vol. 8, N.1, 2006.

GARDINI, Gian Luca. “Executive-Legislature Relations in Foreign Policy: A case Study in Incipient Regional Integration”. **Bulletin of Latin American Research**, Vol. 29 N.2, 2010.

GUILLÉN AYALA, Jacaranda. “La política exterior del gobierno de Bolsonaro”, 2019. <http://revistafal.com/la-politica-exterior-del-gobierno-de-bolsonaro/#>

INFOBAE. “Jair Bolsonaro, sobre el triunfo de Alberto Fernández en la Argentina: ‘Nos preparamos para lo peor’”, 29/10/2019. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/10/29/jair-bolsonaro-sobre-el-triunfo-de-alberto-fernandez-en-la-argentina-nos-preparamos-para-lo-peor/>

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, 1984.

LABAQUI, Ignacio. “Con Sello Propio”. **Perfil**, 1/2/2020. <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/con-sello-propio.phtml>

LA NACIÓN. “Alberto Fernández confirmó que no se reunirá con Jair Bolsonaro el 1 de marzo”, 16/2/2020. <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-confirmando-podra-asistir-asuncion-nid2334321>

LA NACIÓN (). “Coronavirus. La Argentina dejará de participar de las negociaciones externas del Mercosur”, 25/4/2020. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/mercosur-argentina-dejara-participar-negociaciones-externas-curso-nid2358140>

LEVITSKY, Steven. “Democratic Survival and Weakness”. **Journal of Democracy**, Vol. 29, N.4, 2018.

MALAMUD, Andrés (). “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”, **Latin American Research Review**, Vol.40, N.1, 2005.

MANSFIELD, Edward y SOLINGEN, Etel. “Regionalism”, **Annual Review of Political Science**, 13 (1), 2010.

PÁGINA 12. “Otra década perdida para la región”, 17/4/2020. <https://www.pagina12.com.ar/260216-fmi-otra-decada-perdida-para-la-region>

PÁGINA 12. “Alberto Fernández visitó a Lula”, 04/07/2019. <https://www.pagina12.com.ar/204379-alberto-fernandez-visito-a-lula>

PASZAK, Pawel. **China-US Trade War: Origine, Course and Consequences**. Special Report. Warsaw Institute, 2020.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. “Impeachment or Backsliding? Threats to democracy in the twenty first century. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 33, N, 98, 2018.

SCHENONI, Luis y BUENO, Natalia. “Auge y Estancamiento del Mercosur. Los determinantes domésticos de la Cooperación entre Argentina y Brasil 1979-2014”. **Temas del Conosur**, N.119, Mayo, 2014.

SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo C.. Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Cooperation. **Latin American Politics and Society**, Vol. 46, N.4, 2004.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (): “Diplomacia Ciudadana con Brasil”, **Clarín**, 12/1/2020. https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-ciudadana-brasil_o_ZE7Bhe-s.html

WALTZ, Kenneth. **Man, State and War. A Theoretical Analysis**. Columbia University Press, 1959.

Ignacio Labaqui é Mestre em Sociologia (London School of Economics and Political Science) e Bacharel em Ciência Política com especialização em Relações Internacionais (Universidade Católica Argentina). Atualmente, é professor titular das cátedras América Latina na Política Internacional e Teoria das Relações Internacionais, na Universidade Católica Argentina. Ele também é professor de Governança Regional Comparada no Mestrado em Estudos Internacionais da Universidade CEMA. Desde 2006, Ignacio Labaqui é analista sênior da Medley Global Advisors. Anteriormente, foi consultor externo do Grupo Eurásia e pesquisador assistente do Programa e Instituições Econômicas Internacionais da FLACSO-Argentina.

Acordo UE-Mercosul: Nova era glacial ou surpreendente avanço após a pandemia do novo coronavírus?

David Gregosz

1. Introdução

Depois de um processo de negociação de mais de vinte anos, o grupo de países do Mercosul e a União Europeia (UE) anunciaram, em 28 de junho de 2019, a conclusão, em breve, de um tratado de livre comércio. Quase um ano após esse anúncio, entretanto, existe grande incerteza quanto à viabilidade do acordo, uma vez que o contexto político geral sofreu fortes mudanças em ambos os lados do Atlântico.

Por um lado, não parece provável que todos os países da UE e o Parlamento Europeu ratifiquem o acordo. No ano anterior, a Áustria já havia deixado claro que rejeitava o acordo com vistas à sua agricultura nacional. As críticas tanto políticas como oriundas da sociedade civil em relação ao tratado UE-Mercosul tornaram-se ainda mais acentuadas quando o governo brasileiro deixou de combater energicamente os violentos incêndios florestais causados pelo homem na floresta amazônica (entre maio e setembro de 2019). Em consequência disso, durante a cúpula do G7 em Biarritz, no final de agosto de 2019, a França e a Irlanda também ameaçaram com o veto caso o Brasil não se comprometesse com uma maior proteção das florestas. Luxemburgo anunciou, igualmente, “colocar o procedimento no modo espera”.

Além disso, as tensões políticas e divergências sobre os rumos da política econômica no Mercosul aumentaram depois da eleição de Alberto Fernández para Presidente da Argentina. Desde então, o Brasil ameaça abertamente com a saída do Mercosul. A disseminação global da pandemia do novo coronavírus e suas consequências político-econômicas jogam ainda mais sombra sobre o confuso emaranhado das políticas comerciais. As prioridades mudaram em ambos os lados do Atlântico: o combate à crise, se necessário até mesmo lançando mão de medidas protecionistas, passou para o primeiro plano.

Assim, os defensores do livre comércio encontram-se atualmente em uma posição difícil, visto que a janela de oportunidades político-comerciais para os tomadores de decisão europeus como também sul-americanos, fechou-se em vários aspectos. Obviamente, ainda há muitos argumentos em favor da intensificação das relações comerciais entre os dois blocos. A UE e o Mercosul são duas regiões fortemente complementares em termos de suas economias. Enquanto os sul-americanos são quase imbatíveis no que diz respeito a commodities agrícolas, os europeus fornecem automóveis, maquinário e produtos químicos. A UE é o segundo maior parceiro comercial do Mercosul depois da China; ela é destino de 19% das exportações e origem de 21% das importações do Mercosul. Em oposição a isso, o Mercosul representa pouco mais de 2% do comércio exterior da UE com terceiros países. A UE forneceu mercadorias no valor de 45 bilhões de euros ao Mercosul em 2018. Somam-se a isso exportações europeias de serviços no valor de mais de 23 bilhões de euros. A UE também é o maior investidor estrangeiro no Mercosul. Com 381 bilhões de euros, empresas europeias investiram mais do dobro no Mercosul do que na China.

Além desses parâmetros econômicos, sugestivos de uma cooperação mais estreita, a União Europeia, após a conclusão bem-sucedida dos acordos de livre comércio com o Canadá (CETA) e o Japão (JEFTA), desejava emitir uma clara sinalização política através de um terceiro grande acordo como contraponto ao posicionamento crítico ao livre comércio

do presidente dos EUA, Donald Trump, além de provar que é possível adotar as decisões sobre o clima de Paris de forma juridicamente vinculante em contratos comerciais. Nenhuma das duas iniciativas parece ter sucesso no curto prazo, haja vista os desdobramentos mencionados.

Apesar de todas as dificuldades, os esforços em termos de política comercial não deveriam ser abandonados inteiramente no momento, porque para além de equilibrar os interesses econômicos trata-se de fortalecer o sistema de comércio mundial baseado em regras com a ajuda de ambiciosos acordos multilaterais e oferecer à América do Sul alternativas econômicas àquelas propostas pelos EUA e a China.

O objetivo deste artigo é, em primeiro lugar, desvendar a situação factual em que se encontram as negociações UE-Mercosul e, em segundo lugar, lançar um olhar sobre o futuro de ambos os blocos de países a médio prazo. Como estão se desenvolvendo as relações econômicas europeias em relação a importantes nações parceiras na América do Sul? Será que passada a pandemia do novo coronavírus, a ratificação do tratado UE-Mercosul não poderia ser vista como um sinal para a economia global? Ambos os aspectos devem ser considerados mais bem com ceticismo.

2. Situação factual nas negociações UE-Mercosul: onde estamos e o que foi alcançado?

O acordo comercial entre a União Europeia e o bloco de países do Mercosul faz parte de um amplo acordo de associação. Ele busca objetivos econômicos, ambientais e políticos e inclui, além de uma seção de comércio, uma seção de política e cooperação.

2.1 Aspectos econômicos

O objetivo central do acordo comercial é a abolição das tarifas até agora muito elevadas dos Estados-Membros sul-americanos inciden-

tes sobre a importação de bens europeus. As principais exportações da União Europeia para o Mercosul sul-americano incluem automóveis e autopeças, máquinas, produtos químicos e farmacêuticos, têxteis, alimentos e bebidas e, em particular, chocolate, vinho e laticínios. De acordo com cálculos dos economistas Greetje e Bodnar, os impostos aduaneiros até agora incorridos para a importação de automóveis foram de 35%, e 14 a 18% para autopeças. Assim também, foram cobradas tarifas aduaneiras de 18% para produtos químicos e de 14% para produtos farmacêuticos. Além disso, houve a incidência de impostos aduaneiros de 14 a 20% para máquinas e de até 35% para bebidas e alimentos como chocolate, laticínios, bebidas alcoólicas e vinho.¹

O acordo prevê a eliminação quase total desses direitos aduaneiros. O acordo comercial também concede à União Europeia uma cota de exportação de queijo, resultando em uma economia de 28% em impostos alfandegários.² Em termos econômicos, os exportadores da UE economizariam mais de quatro bilhões de euros em tarifas aduaneiras através do acordo comercial. Assim também, essa economia de elevadíssimos custos aduaneiros possibilitaria obter vantagens competitivas em comparação com outros países exportadores, que não possuem acordo comercial com os estados do Mercosul, como China ou EUA. Por outro lado, o acordo prevê uma cota de importações isenta de impostos para a União Europeia da ordem de 180.000 toneladas de aves durante o período de cinco anos. O acordo também concede ao Mercosul a oportunidade de exportar para a União Europeia 99.000 toneladas de carne bovina, 55% das quais de carne fresca de alta qualidade e 45% de carne congelada, com tarifas aduaneiras de 7,5%, também pelo período de cinco anos. Além disso, concede-se especificamente ao Paraguai uma

1 Cf. Frankena, Greetje/Bodnar, Dana: EU moving forward with free trade deal, Ed. Atradius, 09.07.2019, URL: <https://atradius.nl/rapport/eu-moving-forward-with-free-trade-deals.html>

2 Cf. Comissão Europeia: Die Handelspolitik der EU, 24.09.2019, URL: https://ec.europa.eu/germa-ny/handelspolitik_der_eu_de

cota de açúcar isenta de tarifas de 10.000 toneladas, porém daí excluído o açúcar especial. No tocante ao Brasil, por outro lado, continua em vigor a cota existente, isenta de impostos, de 180.000 toneladas de açúcar. Também foram acordadas uma cota de mel de 45.000 toneladas e uma cota de arroz de 60.000 toneladas. Prevê-se, igualmente, que as isenções tarifárias para mel e arroz sejam adotadas gradualmente ao longo de um período de cinco anos. Também foi aprovada uma cota isenta de impostos de 450.000 toneladas de etanol para uso na indústria química e outras 200.000 toneladas de etanol para outros usos.³ O acordo comercial também inclui dispositivos para proteger a propriedade intelectual, contribuindo assim para a proteção de 357 indicações geográficas de origem. Da mesma forma, a redução de barreiras não-tarifárias ao comércio deverá resultar em uma redução de custos decorrentes do cumprimento de diferentes regulamentos e normas.

A simplificação dos trâmites aduaneiros visa a aumentar a transparência e o atendimento às normas internacionais para produtos. O objetivo é reduzir os procedimentos de conformidade e padronizar os produtos. Visto que as pequenas e médias empresas são particularmente afetadas por procedimentos burocráticos na forma de dispendiosas exigências de testes, requisitos de certificação e falta de transparência em relação aos padrões dos produtos, a simplificação do procedimento de conformidade e a padronização das especificações e/ou normas de produtos deverão facilitar o acesso ao mercado.⁴ Além disso, por meio do acordo, os países do Mercosul abrem suas licitações públicas para empresas europeias. De igual forma, as empresas sul-americanas possuem o mesmo direito de participar de licitações de instituições europeias.

3 Cf. MERCOSUR: Möglichkeiten schaffen, die Interessen der europäischen Landwirte wahren, 07.2019, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158141.pdf

4 Cf. Greetje/Bodnar: EU moving forward with free trade deal.

Considerando o fato que o acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul cria um mercado com cerca de 800 milhões de pessoas, vislumbra-se o enorme potencial do tratado. As previsões apontam para uma troca de mercadorias com um valor de transferência de até 45 bilhões de euros por parte da União Europeia para o bloco econômico sul-americano e de lá para a União Europeia com um valor de transferência igualmente alto de 42 bilhões de euros. Esse potencial considerável foi negado, até agora, às empresas de ambas as partes devido às tarifas extremamente elevadas. A vantagem econômica para as empresas europeias evidencia-se assim principalmente pelo fato de os países do Mercosul serem predominantemente países em desenvolvimento e emergentes, e, portanto, as estruturas econômicas existentes apresentarem claras lacunas em determinados setores. Isso permite o atendimento além-fronteiras de nichos locais, criando, assim oportunidades para desenvolver, atender ou revitalizar novos mercados de vendas.⁵ Assim, no Brasil, o Estado Membro com a maior população do Mercosul, o setor industrial representa apenas um quinto do produto interno bruto total. A indústria de engenharia mecânica, por exemplo, quase inexiste no Brasil, o que dá aos fabricantes de máquinas europeus a oportunidade de preencher a lacuna do mercado com seus produtos.⁶ A tabela a seguir mostra a porcentagem de produtos importados e exportados do Mercosul para a União Europeia e da União Europeia para o Mercosul. Isso mostra que a troca de mercadorias entre os estados-membros se concentra principalmente em alimentos, matérias-primas, produtos químicos e o setor de engenharia mecânica.

5 Cf. Alber, Fabian: EU-Mercosur-Abkommen: Chancen für den Mittelstand, ed. Fincompare, 2 de agosto 2019, URL: <https://fincompare.de/eu-mercotur-abkommen>

6 Vgl. *ibid.*

TABELA 1: Comércio UE-Mercosul por grupos gerais de produtos.⁷

Produtos	Participação Total Exportações UE – Mercosul	Participação Total Importações Mercosul -UE
Alimentos, animais	2,3%	40,3%
Bebidas e tabaco	0,9%	2,2%
Matérias primas (metálicas) e combustíveis minerais	4,5%	32,5%
Óleos, graxas, ceras animais/vegetais	0,5%	0,6%
Produtos químicos	32,6%	5,3%
Produtos manufaturados em geral	15,9%	10,8%
Maquinário	43,1%	8,3%

2.2 Aspectos relativos à política ambiental

O capítulo ambiental do acordo comercial prevê altos padrões de sustentabilidade conforme os critérios europeus, para evitar que as futuras trocas de mercadorias ocorram em detrimento de padrões ambientais ou trabalhistas. No acordo, ambas as partes assumiram, notavelmente, o compromisso de cumprir o acordo de proteção climática de Paris.⁸ Como parte do Acordo de Proteção Climática de Paris, o Brasil comprometeu-se a reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 37% até 2025, tomando como base de comparação os níveis de 2005. Por sua parte, a União Europeia comprometeu-se a reduzir

7 Cf. LSE Consulting: Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur, 24.01.2018, URL: http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/sia_mercosur_finalinceptionreport.pdf

8 Schwarzbauer, Annette, Hügel, Johannes: Freihandelsabkommen EU-MERCOSUR – „Südbrücke“ im Atlantik, ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, 10 de julho 2019, URL: <https://www.kas.de/laenderberichte/detail/-/content/freihandelsabkommen-eu-mercotur-suedbruecke-im-atlantik>

suas emissões em 40% até 2030.⁹ Além disso, o Brasil comprometeu-se a combater o desmatamento progressivo das florestas nacionais. Assim também, os dois lados concordaram em cumprir acordos ambientais multilaterais como, por exemplo, a Convenção de Washington sobre a proteção das espécies, e em trabalhar para a sua implementação. Em geral, deverá ser fomentado o comportamento corporativo responsável e respeitada a observância dos direitos trabalhistas.¹⁰ Com o tratado, ambas as partes concordaram em assegurar cadeias de suprimento responsáveis. Com vistas aos princípios e diretrizes internacionais, ambos os lados, portanto, deverão construir um marco político adequado. Além disso, deverão ser apoiados a disseminação e o uso dos instrumentos internacionais pertinentes, como a declaração tripartite de princípios da Organização Internacional do Trabalho sobre empresas multinacionais e política social. O Pacto Global das Nações Unidas, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, assim como as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais deverão ser igualmente apoiados. Um outro elemento importante do acordo comercial é a proteção dos direitos humanos e das comunidades indígenas. Conforme o acordo, deverá ser fomentado o papel das comunidades indígenas no que diz respeito às cadeias sustentáveis de fornecimento de produtos florestais, assim como a cooperação em projetos sociais incluindo essas comunidades. A proteção dos direitos dos trabalhadores é garantida no acordo comercial, na medida em que ambas as partes se comprometem a respeitar as regras da Organização Especial das Nações Unidas para a Organização Internacional do Trabalho relacionadas ao trabalho forçado e infantil, não discriminação no lugar de trabalho, liberdade de associação e direito à negociação coletiva. Nesse

9 Cf. Europäische Kommission: Handelsabkommen EU-Mercosur. Handel und Nachhaltige Entwicklung, 06.2019, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158000.pdf

10 Cf. Schwarzbauer/Hügel 10 de julho 2019

sentido, ambas as partes assumiram obrigações adicionais no âmbito da inspeção do trabalho, assim como no de saúde e segurança ocupacional.

Para além disso, o acordo estabelece um procedimento especial de solução de controvérsias em relação ao comércio e ao desenvolvimento sustentável. No caso de uma violação das obrigações previstas, a parte reclamante pode solicitar uma consulta formal em nível de governo. Se não for possível encontrar uma solução, poderá ser criado um painel de arbitragem independente de especialistas para analisar o assunto e preparar o correspondente relatório com recomendações. Depois de elaborado, o relatório e as recomendações deverão ser publicados para garantir o acompanhamento por parte das instituições responsáveis de ambos os lados.¹¹ Além disso, o acordo comercial tem um significado político importante para ambos os parceiros, que será analisado abaixo em maiores detalhes.

2.3 Aspectos políticos: União Europeia

Com o acordo, a União Europeia pretende sinalizar, no plano internacional, a importância do comércio livre e justo, assim como gerar novos impulsos econômicos para o intercâmbio bilateral. Os apoiadores do tratado destacam as vantagens econômicas (aumento da produtividade, maior concorrência, crescimento da renda) do acordo, especialmente no contexto da atual política comercial protecionista dos EUA. Os críticos do acordo comercial temem consequências negativas para a agricultura, segurança alimentar e proteção aos consumidores na Europa e alertam para graves divergências políticas entre os Estados membros. Assim, vários países da União Europeia já declararam estar em desacordo com o tratado comercial. Na Áustria, o subcomitê permanente de assuntos relativos à União Europeia já votou contra a ratificação do tratado de livre comércio com os países do Mercosul. O governo austríaco teme uma ex-

11 Cf. Comissão Europeia 06.2019

cessiva pressão da concorrência dos produtos sul-americanos. Segundo o presidente da Associação Austríaca de Produtores Rurais e membro do Partido Popular Austríaco (ÖVP), Georg Strasser, os produtos do Mercosul, além disso, inscrevem-se em um histórico de desrespeito ao meio ambiente e à sustentabilidade. O político do ÖVP, portanto, exige uma taxa de CO₂ para os produtos do Mercosul.¹²

Já antes da conclusão do acordo, além da França e da Irlanda, a Polônia e a Bélgica também se manifestaram contra o tratado através de uma carta conjunta dirigida ao Presidente da Comissão Europeia, Juncker. Os chefes de estado e de governo dos quatro países reivindicaram uma melhor proteção para os setores de carne bovina, aves, etanol e açúcar. Os países temiam e temem um colapso no setor agrícola como consequência do acesso de produtos sul-americanos ao mercado. Para além disso, existem divergências na União Europeia em conexão com o aumento maciço dos recentes incêndios florestais (entre maio e setembro de 2019) na região amazônica. Nesse sentido, a Ministra Federal da Agricultura da Alemanha, Julia Klöckner, referiu-se particularmente ao anúncio do Brasil de que estava comprometido com o manejo florestal sustentável. Em sendo assim, o país deveria cumprir essa obrigação contrariamente a suas atividades atuais. Nesse contexto, e em virtude dos recentes incêndios florestais no Brasil, a Ministra Klöckner mencionou a possibilidade de revogar as isenções tarifárias acordados no tratado. Devido às queimadas na Amazônia brasileira, o governo francês, que já mantinha uma posição crítica antes da conclusão do acordo, manifestou-se, junto com a Irlanda, contra a ratificação do tratado. O presidente francês, Emmanuel Macron, referiu-se aos incêndios na Amazônia como uma crise internacional. Críticos e ambientalistas argumentam que o

12 Cf. Siebenhaar, Hans-Peter: Österreich will EU-Abkommen mit Mercosur-Staaten blockieren, em: Handelsblatt, 19.19.2019, URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/freihandelszone-oesterreich-will-eu-abkommen-mit-mercosur-staaten-blockieren/25031204.html?ticket=ST-2469321-XWIsLU3jn7VB eCsLqYQo-ap3>

acordo comercial teria consequências ambientais extremas, já na atualidade, antes mesmo da ratificação por cada um dos estados membros e estabelecem uma conexão entre o uso da terra para fins agrícolas e a demanda europeia. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o INPE, os incêndios florestais sofreram um aumento de 84% em 2018.¹³

Antes da pandemia do novo coronavírus e da correspondente crise na União Europeia, o governo alemão continuou inicialmente apoiando o acordo comercial – apesar dos problemas ambientais no Brasil. Juntamente com a Espanha, República Tcheca, Suécia, Letônia, Portugal e Holanda, a Alemanha enviou uma carta à Comissão Europeia solicitando que se encaminhasse uma proposta razoável e equilibrada ao Mercosul visando a uma conclusão do acordo o mais rápido possível. As nações acima mencionadas ressaltaram, particularmente, a importância do acordo comercial para as indústrias automotiva, química e farmacêutica europeias.

A UE está factualmente dividida em dois campos: uma metade apoia o acordo como catalisador de mudanças, aponta para o embasamento nas decisões sobre o clima de Paris e apresenta argumentos econômicos e geopolíticos. A outra metade da UE teme efeitos negativos em determinados setores econômicos, pressões da sociedade civil nos respectivos países e efeitos maciços sobre o meio ambiente. Dependerá da nova Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e de seu Comissário para o Comércio, Philip Hogan, moderar esses conflitos intra-europeus. Considerando o desafio do novo coronavírus, o portfólio europeu de tarefas (por exemplo, a conclusão de um acordo comercial com a Grã-Bretanha até o fim do ano) e os ambiciosos projetos envolvendo a política do clima (Green Deal) da “Comissão von der Leyen” no ano de 2020, seria um exercício de imaginação achar que a Comissão

13 Cf. Blickle, Paul/Mast, Maria/Schadwinkel, Alina: Weltweit verschlingen Flammen die Wälder, em: Zeit online, 27.08.2019, URL: <https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2019-08/waldbraende-trockenheit-amazonas-klimawandel-abholzung-brasilien-indonesien#brennt-es-mehr-als-sonst>

teria realmente a capacidade de se dedicar seriamente à conclusão do tratado do Mercosul. Politicamente falando, na situação atual, representaria antes um projeto de desestabilização ou de discordância para a UE.

2.4 Aspectos políticos: Mercosul

Para o Mercosul, o acordo poderia, teoricamente, ter antes um efeito estabilizador do que desestabilizador, visto que, em princípio, poderia contribuir mesmo no curto prazo para a criação de empregos e o crescimento econômico. Na prática, no entanto, a situação no „Mercado do Sul“ apresenta-se extremamente complicada, especialmente desde que as eleições presidenciais na Argentina de outubro de 2019 criaram uma nova constelação política. Com Alberto Fernández, o país, que foi duramente castigado por uma longa crise econômica, poderia dar uma forte virada para a esquerda, com a tendência à retomada de uma política econômica protecionista, que seu antecessor Mauricio Macri, favorável à iniciativa privada, tinha gradualmente eliminado. O novo presidente da Argentina, Fernández, anunciou ainda durante a campanha eleitoral que queria revisar o acordo comercial, porque prejudicaria a indústria argentina e o mercado de trabalho. A sua vice-presidente Cristina Kirchner, populista de esquerda e antecessora imediata de Macri, chamou a atenção durante sua presidência de 2007 a 2015, fortemente marcada por escândalos, por regulamentar rigorosamente a exportação de carne, soja e autopeças, o que contradiz não só o acordo UE-Mercosul sobre a livre circulação de mercadorias entre a União Europeia e o Mercosul como igualmente os objetivos do Tratado de Assunção, sobre o qual está fundamentado o Mercosul.

Diante disso, o resultado das eleições na Argentina prenuncia tensões com a União Europeia, por um lado. Pelo outro, a situação é semelhante em relação ao segundo ator importante no Mercosul: o Brasil. O conflito entre o novo governo argentino de Alberto Fernández e o presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, adepto do liberalismo econômico, já

se intensificou e ameaça, em linhas gerais, a coesão política do Mercosul. Antes da eleição presidencial na Argentina, o presidente Bolsonaro havia anunciado que abandonaria o Mercosul caso um governo protecionista tomasse posse em Buenos Aires. Desde então não tem-se ouvido falar muito sobre o assunto, uma vez que o governo brasileiro está enfrentando, na área doméstica, desafios econômicos, ambientais e no âmbito da saúde relativos à política de combate ao novo coronavírus. É claro que uma saída do Brasil do Mercosul prejudicaria seriamente as negociações com a União Europeia, uma vez que os potenciais benefícios do acordo UE-Mercosul diminuiriam enormemente sem o Brasil. Isso seria, possivelmente, o golpe fatal para um amplo acordo multilateral com importantes países da América do Sul. Não é possível prever, atualmente, como as diferenças ideológicas entre Argentina e Brasil poderão ser superadas diante de concepções políticas diametralmente opostas.

3. Como estão evoluindo as relações econômicas europeias em relação ao Mercosul?

Atualmente, está completamente em aberto quais consequências reais o acordo comercial poderia ter sobre as economias da União Europeia e do Mercosul. Mesmo partindo do caso bastante improvável de uma rápida ratificação e, com isso, entrada em vigor do acordo. Basicamente, a expectativa do Mercosul em relação ao acordo comercial é de um rápido crescimento do setor agrário, importante para o bloco econômico de países. Assim, o Mercosul espera criar empregos e fortalecer ainda mais a economia através do aumento da demanda da União Europeia por produtos agrícolas. Resta ver até que ponto a demanda por produtos agrícolas do Mercosul por parte da União Europeia aumentará realmente, considerando o contingente aduaneiro, ainda bastante reduzido. Outra pergunta em aberto diz respeito à real disposição da população da União Europeia no que se refere a realmente comprar produtos agrícolas de origem sul-americana. Além disso, não está claro

ainda até que ponto o Mercosul poderá atender aos padrões europeus exigidos dos produtos.

Resta analisar, portanto, se a União Europeia adotará medidas mais concretas para assegurar a importação de produtos agrícolas seguros e de alta qualidade. Nesse sentido, caberá estar atento futuramente a uma possível alteração ou complementação do acordo comercial para a implementação prática de tal importação. Também é necessário examinar mais a fundo a questão da indústria petrolífera. Nesse contexto, ainda não é certo se a União Europeia, de agora em diante, dará preferência às importações de petróleo do Mercosul. Isso poderia comprometer as relações até agora sólidas com a Rússia, que é o maior e mais importante atual importador de petróleo e óleos minerais por parte da União Europeia. Além disso, também é incerto se, dada a sensível situação ambiental em relação às imensas reservas de petróleo na costa do Brasil, a exploração de petróleo realmente se concretizará nesse país.

Em linhas gerais, portanto, é ainda incerto se o acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul entrará mesmo em vigor. Nessa perspectiva, resta observar como a situação ambiental evoluirá no Mercosul e se o acordo comercial de fato receberá alterações e/ou complementos de maneira a incluir ainda uma cláusula prevendo a aplicação das correspondentes sanções se houver uma violação das obrigações contratuais, em particular das obrigações relativas à proteção do meio ambiente e do clima. Caso a situação ambiental atualmente crítica no Mercosul não melhore, será necessário observar se mesmo assim o acordo comercial ainda será ratificado. Consequentemente, aqueles Estados membros da União Europeia, que, apesar da situação ecológica no Mercosul e das implicações para o meio ambiente, o clima e os direitos humanos analisados neste trabalho, continuam favoráveis à ratificação do tratado, deverão tentar convencer os Estados membros que atualmente se opõem à ratificação, justamente por esses motivos, a mudarem sua posição. Ainda não é possível prever quais argumentos irão prevalecer.

4. Conclusões

É difícil, atualmente, fazer previsões válidas em relação ao acordo UE-Mercosul, visto os multivariados fatores de influência. Nesse sentido, a pandemia do novo coronavírus constitui o elemento de maior incerteza. Simplesmente, não há como saber como os países emergentes e em desenvolvimento vão lidar com a situação e com que rapidez os países industrializados poderão se recuperar do vírus, que causa graves interrupções para toda a economia mundial. Além disso, resta observar como a situação ambiental nos países do Mercosul, o conflito fundamental entre políticas protecionistas e aquelas orientadas para o livre comércio na região, assim como as posições políticas atualmente divergentes ao interior da União Europeia irão evoluir em relação a uma possível ratificação do acordo comercial. Outro aspecto a considerar é como a atual agitação política reinante em quase todos os países da América do Sul irá se desenvolver e se a pandemia do novo coronavírus irá acelerar a tendência já existente rumo à desglobalização. Nesse contexto, a pergunta inicial levantada no texto, isto é, se a ratificação do acordo UE-Mercosul após a pandemia do novo coronavírus não poderia lançar um sinal para a economia global, deve ser respondida com cautela. Atualmente, é difícil imaginar que os países da Europa e da América do Sul invistam muito capital político na resposta a essa pergunta. O que se prenuncia, na verdade, é que deveremos partir de uma nova era glacial em relação ao acordo UE-Mercosul.

David Gregosz estudou economia e ciência política de forma paralela na Universidade Philipps em Marburg. Desde seu retorno da América do Sul em 01/2017, ele coordena a área de política econômica internacional da Fundação Adenauer. Antes disso, de 10/2013 a 01/2017, ele dirigiu o programa econômico “Políticas Sociais na América Latina” (SOPLA), sediado em Santiago do Chile. De 11/2015 a 09/2016, ele também atuou como diretor interino do projeto de país para o Chile da Fundação.

Os limites institucionais das presidências do Mercosul e da União Europeia diante do acordo comercial

Karina L. Pasquariello Mariano
André Leite Araujo

Introdução

A conclusão do acordo entre UE (União Europeia) e Mercosul (Mercado Comum do Sul) após 25 anos de negociação, se deu em um contexto de certa euforia e provocou expectativas em ambos os lados do Atlântico. Do lado americano, a finalização dessa negociação significou a possibilidade de um melhor acesso a um mercado importante, como também representou uma vitória para os governos da região que estavam implementando uma mudança política em relação a seus antecessores. Do lado europeu houve igualmente uma importância simbólica nesse acordo, porque o Mercosul pode ser considerado como uma reprodução de seu modelo de cooperação interestatal, além é claro dos interesses comerciais envolvidos.

Por isso, diante da conclusão das negociações, a expectativa era que o complexo processo de ratificação do acordo pudesse encontrar menos obstáculos, havendo uma maior disposição dos envolvidos em concretizá-lo. Esperava-se que em aproximadamente dois a três anos seria possível iniciar a sua implementação efetiva, com a sua assinatura e ra-

tificação, considerando-se que a maior dificuldade estaria em ratificar o acordo na Europa, tanto pela sua lógica institucional como pela quantidade de países participantes. O processo deveria ser mais tranquilo no Mercosul, no qual havia consenso em relação ao acordo com a Europa e conta com uma tramitação para a ratificação muito mais simples.

Ainda assim, passado quase um ano, muito pouco se avançou. As convergências existentes em meados de 2019 estão desaparecendo e as conjunturas regionais (e mundiais) mostram-se cada vez menos favoráveis. Diante desse cenário, esta análise discute em que medida as estruturas institucionais dos dois blocos têm capacidade para levar adiante o acordo em um contexto adverso. Para isso, levamos em consideração um aspecto importante que é a diferença entre as lógicas e realidades das instituições das duas regiões. A questão então é entender qual a capacidade de cada uma delas para promover os ajustes e a ratificação do acordo inter-regional dentro de seus respectivos blocos?

A literatura sobre regionalismo tende a exaltar a institucionalidade da UE e sua autonomia decisória, em comparação com outras experiências de integração ao redor do mundo que são marcadas pela lógica intergovernamental. Nesse sentido, buscaremos refletir sobre a influência dessa distinção nos dois casos, apontando as vantagens e desvantagens existentes nos dois modelos de regionalização, usando como período de análise o primeiro semestre de 2020, quando houve simultaneamente uma mudança nos comandos dos dois blocos.

Esta análise divide-se em três partes. Na primeira, apresentamos as capacidades institucionais tanto do Mercosul como da UE, ressaltando o papel das instâncias responsáveis pela ratificação do acordo. Na seção seguinte, apresentamos a análise sobre a atuação das atuais presidências da UE e do Mercosul no sentido de encaminhar a ratificação do acordo. Na última parte do artigo, apresentamos as conclusões de nossa análise incorporando algumas reflexões sobre como as atuais conjunturas regionais e internacional podem afetar todo esse processo.

Capacidades institucionais

A finalização das negociações produziu um acordo que ainda está em fase de revisão jurídica e tradução para as línguas oficiais das partes (o que no caso europeu, significa a sua versão aos 24 idiomas presentes na UE); somente quando esta etapa estiver concluída é que se procederá à assinatura do acordo. Devido às diferenças nos processos decisórios entre as duas partes, a tramitação na UE é mais complexa do que no Mercosul. No caso deste último, a finalização do período de revisão significa a conclusão do processo e a aceitação da assinatura do mesmo. Já para o lado europeu, existe uma etapa prévia, na qual a Comissão Europeia deve encaminhar o texto ao Conselho da UE para que este aprove ou não sua assinatura formal.

Depois de aprovado, o acordo seguirá para a sanção pelos respectivos legislativos. Mais uma vez, a lógica institucional estabelece uma dinâmica distinta nos dois casos. Na dinâmica intergovernamentalista do Mercosul, não há mais envolvimento do bloco após a assinatura (ou seja, não precisa passar pelo Parlamento do Mercosul – Parlasul), devendo este ser analisado e aprovado apenas pelos respectivos Congressos nacionais para ser sancionado pelos governos.

No âmbito da União Europeia, o processo de ratificação ainda não está inteiramente definido (EUROPEAN COMMISSION, 2019b). Entretanto, a prática comum e mais provável é que, primeiramente, o acordo seja traduzido e checado por técnicos. Posteriormente, é submetido ao Conselho. Em seguida, ao Parlamento cuja aprovação permitirá a entrada em vigor provisória da parte econômica do acordo (desde que os países do Mercosul já o tenham ratificado). Por fim, é enviado a cada um dos Estados-membros para ser ratificado e para que entre plenamente em vigor.

Neste ponto, cada membro da UE possui procedimentos específicos para validar tratados internacionais, conforme suas constituições nacionais. Assim, as dinâmicas políticas nacionais podem determinar o

resultado do acordo. Isso significa que as presidências de ambos os blocos deveriam aproveitar este período de revisão e tradução, para promover os consensos para a finalização de aspectos e conteúdos referentes ao documento final. O que não é tarefa simples considerando alguns comportamentos, como no caso do parlamento da Valônia, região da Bélgica, que já se manifestou contrário ao acordo com o Mercosul – de acordo com as regras belgas, as regiões também precisam votar o tratado. Os parlamentos da Irlanda e da Áustria se opuseram ao acordo, mas de forma simbólica. O ponto comum nesses casos é a defesa do setor agrícola europeu, pois sofrerá competição com os produtos sul-americanos, e a preservação ambiental da Amazônia, no âmbito do combate ao aquecimento global e esgotamento de recursos.

Portanto, há sinais de que a etapa legislativa nos níveis nacionais e subnacionais pode dificultar a ratificação, assim como ocorreu com o tratado comercial entre o Canadá e a União Europeia. No caso canadense, o acordo entrou em vigor em 2017, de modo provisório, restando ainda a entrada em vigor permanente. Situação semelhante ocorre com o acordo com a América Central, com uma aplicação provisória desde 2013.

Diante desse cenário, qual a capacidade das presidências dos blocos influírem nas decisões nacionais? A estrutura da UE emula a de um Estado-nacional, na qual a Comissão Europeia corresponde ao Poder Executivo, com uma Presidência e um Gabinete de Comissários. Tsebelis e Garrett (2001) ressaltam que a Comissão tanto é a autoridade que escreve os projetos de lei quanto é a burocracia que os coloca em prática, acumulando funções.

Apesar da centralidade da Comissão no âmbito institucional, Müller (2016) a percebe como um órgão fraco, do ponto de vista da liderança política – ainda que tenha sido empoderado ao longo de sua história. Por outro lado, Nugent e Rhinard (2016) indicam que não há um consenso na literatura sobre como classificar os poderes da Comissão. Entretanto, os autores convergem no suposto de que a Comissão e sua

presidência são atores empreendedores (LAFFAN, 1997), impulsionando políticas públicas e articulando o diálogo. Assim, seu principal ativo é a posição de intermediação com os demais órgãos decisórios do bloco, como o Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu (estes dois correspondem ao Poder Legislativo bicameral, ainda que o Conselho não seja eleito) e o Tribunal de Justiça da União Europeia (Poder Judiciário). Soma-se o Conselho Europeu, composto por Chefes de Estado e de Governo em uma estrutura de colegiado, que cria um Executivo dual com a Comissão Europeia e reforça o papel dos governos nacionais (HIX, 1997).

Nesse sentido, dentro do quadro institucional da UE, a Presidência da Comissão Europeia não foi pensada como uma liderança política, mas tornou-se uma para que os incumbentes sejam capazes de executar suas atribuições (TÖMMEL, 2013). Portanto, a Presidência é uma peça-chave para a construção de consensos dentro de um bloco que é muito diverso. Apesar da Comissão ter poderes para definir agenda e influenciar os *outcomes* legislativos, tem que compartilhar atribuições com os demais órgãos (TSEBELIS; GARRETT, 2001).

Focando no nível dos presidentes, foi durante a gestão Jean-Claude Juncker que o Acordo de Livre Comércio com o Mercosul foi assinado. No entanto, a condução de uma nova presidência em 2019, com mandato de 5 anos, faz com que uma nova liderança política seja a responsável pelo andamento da ratificação do ato internacional. A atual presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen construiu sua carreira política na Alemanha. Foi ministra do governo de Angela Merkel e integrou as fileiras da União Democrata-Cristã (CDU), partido de direita que lidera a maior economia do continente há 15 anos.

Ademais dos órgãos do bloco, há toda a estrutura política de cada Estado-membro, como parlamentos nacionais, ministérios e governos subnacionais. Dada a amplitude atual do bloco, a heterogeneidade da União Europeia foi paulatinamente crescendo. Por um lado, há enriquecedores ganhos com um maior número de participantes, trazendo

pluralidade à identidade da região. Por outro lado, segundo a lógica tsebelisiana, mais atores de veto podem dificultar a tomada decisória e a construção de consensos. Com interesses tão diversos, o ambicioso projeto de convertê-los em uma estratégia coesa enfrenta dificuldades, dependendo da capacidade de articulação da liderança regional frente às assimetrias.

Apesar dessa multiplicidade, Kreppel e Oztas (2016) afirmam que os parlamentos nacionais possuem pouca capacidade de definir a agenda da União Europeia, mas podem constranger seus interesses. Ainda que a Comissão tenha suas prioridades (analisadas a seguir), só consegue atingi-las quando articuladas com os órgãos que têm poder de aprovação. Portanto, ainda que haja uma preponderância da Presidência da Comissão Europeia, há necessidade de constante equilíbrio de forças com outras instâncias.

Fabbrini (2013) justifica que haver distintos processos eleitorais para o Parlamento e para a Comissão gera dificuldades no diálogo entre ambos. Em um sistema parlamentarista clássico, o governo e o primeiro-ministro representam a maioria partidária no parlamento nacional. Entretanto, no nível da União Europeia, isso não ocorre, ainda que o conceito de *spitzenkandidaten*¹ seja crescentemente defendido.

No caso do Mercosul, a estrutura intergovernamental do bloco não pressupõe nenhuma etapa de aprovação interna, depois de finalizado o texto a ser assinado. Neste sentido, o Parlasul apenas poderá participar como instância consultiva ao longo do processo de revisão do acordo. No entanto, sua capacidade de intervenção é quase insignificante se considerarmos sua atuação até o momento nas negociações do acordo (MARIANO, LUCIANO e SANTOS, 2019).

1 "Principais candidatos", em tradução livre, é um procedimento no qual os partidos políticos indicam candidatos líderes para a Presidência da Comissão. O processo de eleição é dividido entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu (EUROPEAN PARLIAMENT, 2019).

O processo de revisão neste caso será comandado pelo CMC (Conselho do Mercado Comum) e pelo GMC (Grupo Mercado Comum), em colaboração com a Comissão de Comércio e outras instâncias técnicas do bloco. É importante destacar que esse comando do CMC é rotativo, alterando-se a cada seis meses entre os países membros, seguindo uma ordem alfabética, conhecido por Presidência Pró-Tempore (PPT). Isso significa que a agenda do Mercosul passa por ajustes periódicos de acordo com os interesses e capacidades do governo que assume essa tarefa. Atualmente a PPT está a cargo do governo do Paraguai, sendo exercida pelo seu presidente, Mario Abdo Benítez.

Normalmente, as principais mudanças e decisões dentro do Mercosul, ocorreram quando essa PPT foi exercida pelos governos de Brasil e Argentina. Devido ao peso econômico e político desses países dentro do bloco – e da própria América do Sul –, há uma tendência de que estes consigam implementar uma agenda que extrapola a lógica cotidiana da integração regional. O melhor exemplo disso foi o relançamento do bloco promovido em 2003 pelos então presidentes, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, que alteraram não só a agenda do bloco, mas a estrutura institucional do mesmo, com a criação de várias instâncias, entre elas o Parlasul.

Isso não significa que o bloco segue os desejos desses sócios maiores, porque o sistema decisório é por consenso, o que leva à necessidade de uma concordância entre todos. Contudo, a capacidade de criar convergências é maior no caso de Brasil e Argentina, o que implica que nos períodos sob o comando da PPT do Paraguai e Uruguai as decisões ou fatos relevantes que ocorreram, fizeram parte dos interesses e/ou agendas dos sócios maiores.

Um bom exemplo é a suspensão do Paraguai em 2012, para viabilizar a incorporação da Venezuela. Esta ocorreu na transição entre a PPT da Argentina para o Brasil, evitando que o Paraguai assumisse em seguida essa função. A lógica naquele momento foi neutralizar a discordância paraguaia que estava impedindo a plena incorporação venezue-

lana ao bloco, como desejavam os sócios maiores. Da mesma forma, em 2015 apesar do governo do Uruguai ainda manter o apoio ao governo Maduro e estar na PPT do Mercosul, a Venezuela foi impedida de exercer a PPT que lhe corresponderia, especialmente pelas resistências novamente de Brasil e Argentina.

Essa disparidade de forças e a regra da decisão por consenso estimulam um jogo de alianças dentro do Mercosul para garantir que determinados interesses ou pautas sejam atendidos, estimulando nos sócios menores lógicas de alinhamento entre si frente a propostas dos maiores, ou de alinhamento com Brasil ou Argentina, quando há uma divergência entre eles. Esses alinhamentos são também influenciados pelas convergências políticas que se estabeleceram ao longo do tempo, em decorrência das mudanças de governo ocorridas nesses países.

Historicamente encontramos no Mercosul apenas dois momentos de forte convergência política entre seus membros. O primeiro se iniciou com a própria institucionalização do processo de integração (em 1991) e dentro de uma lógica política neoliberal. Esta primeira fase foi abalada pela crise financeira mundial de 1997, quando o governo brasileiro decidiu desvalorizar seu câmbio sem avisar seus parceiros comerciais, gerando uma forte crise econômica e política na Argentina. O outro momento foi durante a chamada Onda Rosa, quando a maioria dos quatro países estiveram sob o comando de governos identificados com ideários de centro-esquerda, e houve uma intensa liderança por parte do governo brasileiro durante as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

A partir de 2015 pressupunha-se que haveria um novo momento de convergência política no Mercosul, com apenas o Uruguai mantendo um governo de viés político de centro-esquerda, enquanto os demais deslocaram-se para a direita. Mas a eleição presidencial de 2019 na Argentina rompeu com essa tendência, ao eleger como presidente um candidato identificado com a esquerda, e introduzindo no Mercosul uma forte tensão entre os governos dos dois sócios maiores. Essas diver-

gências internas geram constrangimentos importantes para a atual PPT do Mercosul, como analisaremos na próxima seção.

Em suma, enquanto a Presidência da UE possui caráter propositivo e conta com poderes para tanto – o que lhe permite desenhar uma estratégia de integração a longo prazo –, a Presidência do Mercosul não conta com poderes adicionais ao de gerenciar o bloco e tende a ter uma agenda de curto prazo.

Acordo comercial inter-regional

Como apontamos anteriormente, a renovação no comando dos dois blocos iniciada em janeiro de 2020 tem como um tema importante em ambas as agendas, a questão do encaminhamento do processo de ratificação do acordo entre UE e Mercosul, que não se restringe apenas à sua importância econômica. Contudo, ao analisarmos as falas e documentos produzidos pelas atuais presidências percebe-se uma ausência de menções ou referências explícitas aos encaminhamentos que estariam sendo tomados no sentido de buscar acelerar a sua implementação.

Na UE, o Acordo de Livre Comércio com o Mercosul é gerido por Phil Hogan, Comissário para o Comércio (chefe da Direção-Geral de Comércio) empossado ainda em 2019. As diretrizes recebidas quando assumiu o cargo não incluíram nenhuma menção ao continente americano, com exceção dos Estados Unidos (EUROPEAN COMMISSION, 2019c). O mesmo ocorre quando se analisa o plano de trabalho da Comissão Europeia para 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2020), que tampouco faz referência ao Mercosul. Sendo assim, pelo que se pode inferir dos documentos públicos, o acordo assinado há menos de um ano – o maior já concluído pela UE – não recebeu destaque na agenda, em contraste com o que é visto na América do Sul.

Apesar da complexidade do processo de ratificação do acordo e os impasses políticos que surgiram desde sua conclusão, havia por parte

dos governos mercosulinos uma expectativa de que o processo seguiria de forma mais célere. Isso ficou evidente no Relatório de Atividades apresentado pela PPT do Brasil em dezembro de 2019, informando que durante o período dessa presidência havia se iniciado o processo de revisão jurídica e tradução do texto, e que “A estimativa é que o acordo seja assinado em 2020.” (Mercosul, 2019, p. 10).

Essa aparente dessincronia entre os dois blocos em relação ao acordo pode ser explicada pelos aspectos políticos e institucionais. Em primeiro lugar, a implementação dessa área de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul é de interesses de ambos, e faz parte de suas estratégias comerciais, uma vez que também promovem a negociação de outros acordos extrarregionais em seus respectivos cronogramas de trabalho. Contudo, a Presidência da Comissão Europeia assume o fato de que há poucas expectativas de que o acordo consiga ser impulsionado no futuro próximo. Seja pelo reconhecimento das dificuldades em gerar consenso ao longo do processo, como diante do contexto adverso que desviou a atenção dos governos para outras questões.

Nesse sentido, a atual presidência estabeleceu seis prioridades, como tecnologia, meio ambiente, liderança europeia no globo e preservação do modo de vida europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2019d). Tais tópicos se refletem nos debates sobre as relações comerciais com o Mercosul e no processo de ratificação do mesmo – isto é, na criação do consenso necessário para que esta ocorra. Indubitavelmente, a questão ambiental tornou-se um importante pivô dos conflitos entre o Mercosul e a UE – personalizados na discussão pública promovida pelos presidentes Jair Bolsonaro e Emmanuel Macron.

Além disso, o posicionamento brasileiro em relação ao governo norte-americano de Donald Trump conflita com a estratégia de reafirmação da posição da UE como líder do comércio mundial – “Europe must lead” presente inclusive na campanha de von der Leyen (EUROPEAN COMMISSION, 2019a), a qual pressupõe uma projeção dos valores europeus sobre os de outras regiões. Ademais, a finalização do acordo é en-

tendida não apenas como relação comercial entre os dois blocos, mas é um instrumento que envia um recado ao restante do sistema internacional. Especialmente, se dirige ao governo de Donald Trump e defende um modelo de livre comércio, não protecionista (EUROPEAN COMMISSION, 2019b). Sendo assim, é uma promoção de ideias em um período no qual houve acentuação de nacionalismos. De igual maneira, serviria para garantir o Mercosul na área de influência europeia, aspecto que remete à década de 1990, quando o acordo começou a ser negociado.

Esses objetivos políticos europeus mais amplos do acordo, contrastam com os objetivos políticos sul-americanos mais imediatistas, pois os governos do Mercosul estão preocupados em garantir benefícios comerciais de curto prazo, como resposta às demandas presentes em suas sociedades que enfrentam dificuldades para conseguir alavancar um processo de retomada de crescimento de suas economias. Além disso, há uma urgência em demonstrar resultados concretos com a reorientação política promovida nos últimos cinco anos na região.

Por outro lado, há três fatores que podem contribuir para que o acordo não seja processado com celeridade. Um deles é a necessidade de harmonização normativa entre os dois blocos, como a denominação de origem controlada, ou os ajustes necessários nas legislações nacionais, envolvendo empresas privadas e setores trabalhistas.

A este respeito, deve-se considerar as próprias dinâmicas dos processos de integração que passaram nas últimas décadas por processos de ampliação e de saída de membros. O Reino Unido não integrará o acordo, devido a ter se retirado da União Europeia em janeiro de 2020. Convém salientar que o Reino Unido figura entre os 5 maiores parceiros comerciais do Mercosul na UE. No Mercosul, a Bolívia está em processo de adesão ao bloco (o processo depende da ratificação brasileira para ser concluído) e a Venezuela está atualmente suspensa. Portanto, caso o acordo demore para entrar em vigor, mais países podem entrar ou sair dos blocos, o que demandará deliberação a respeito do impacto deles no acordo. Há um precedente no acordo de 2013 entre a União Europeia e

a Comunidade Andina (CAN). A Bolívia, apesar de membro do bloco, não aderiu ao acordo com a UE, mas dispõe desse direito, caso queira. De igual maneira, o Equador aderiu em 2017.

Outros fatores que podem retardar o processo de ratificação referem-se às capacidades políticas dos atores. Apontamos na seção anterior, os constrangimentos institucionais relacionados às presidências desses processos de integração. Ademais, a atual conjuntura internacional e regional é desfavorável. Sem dúvida, a inesperada crise de saúde pública causada pelo coronavírus colocou outras prioridades para os governos ao redor do mundo e revelou as dificuldades de se promover respostas comunitárias.

No caso europeu, a frustração em relação às resistências em aceitar a emissão de títulos de dívida comunitário (dos países da eurozona) para auxiliar os países afetados pela crise da Covid-19 – especialmente Itália, Espanha e França -, expôs de forma clara as dificuldades enfrentadas pela Comissão Europeia em dar respostas adequadas aos problemas enfrentados por seus membros, sem mencionar o fato de sua lentidão em reagir diante da pandemia na região (CLARÍN, 2020; OESP, 2020).

O Mercosul também enfrenta suas próprias crises internas. Em primeiro lugar, o atrito político entre o governo do Brasil e o governo argentino que assumiu em dezembro de 2019, como consequência do apoio explícito do presidente brasileiro ao candidato derrotado durante a campanha eleitoral argentina, e das manifestações públicas do presidente eleito da Argentina em defesa da liberdade do ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva que estava preso.

Diferentemente das demais tensões vividas entre os dois países desde a criação do Mercosul em março de 1991, neste momento há uma suspensão clara do diálogo entre os dois presidentes que provoca uma desarticulação entre os seus membros. Embora o Mercosul tenha tomado algumas iniciativas para tentar manter a agenda de negociações e lidar com a crise da Covid-19, o fato é que esses movimentos mostraram-se restritos ou inócuos.

A PPT do Paraguai declarou como prioridades de sua agenda (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2020) para o primeiro semestre de 2020 a revisão da Tarifa Externa Comum (TEC), a retomada do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), promover a agenda digital e assinar o Protocolo de Comércio Eletrônico do Mercosul, integrar o setor automotivo do bloco, avançar nos acordos comerciais extra-regionais, e implementar novas medidas na área da cidadania regional. Quase todas as questões apontadas por essa pauta envolvem aspectos vinculados ao acordo com a Europa e contavam com o apoio dos demais parceiros do Mercosul. Contudo, a realidade mostrou-se bastante adversa.

Dentro da estratégia do Mercosul para promover os ajustes necessários ao acordo com a UE, está prevista a realização de um novo acordo regional no setor automotivo, mas até o momento só houve a assinatura de um acordo complementar entre os governos do Paraguai e do Brasil, que ocorreu graças a uma conjuntura bastante específica: há uma afinidade política maior entre os dois presidentes, o que facilitou a negociação desse acordo e de outras parcerias nas áreas de infraestrutura e comunicação (PARAGUAY, 2020). Mas essa realidade não se estende ao restante dos integrantes do bloco.

Mesmo no caso do enfrentamento da pandemia provocada pelo novo coronavírus, verifica-se a desarticulação de fato existente. Embora os presidentes tenham se reunido em 18 de março para combinar uma ação conjunta (PRESIDENTES, 2020) no enfrentamento dessa crise de saúde e o CMC tenha aprovado no dia 30 desse mesmo mês, fundos de US\$ 16 milhões para o combate à pandemia, os resultados concretos disso são imperceptíveis.

Enquanto o governo da Argentina decretou uma quarentena estrita com a proibição de circulação dos indivíduos a não ser os contemplados pelas exceções (tal como ocorre na Itália, França e Espanha), e Uruguai e Paraguai adotaram medidas semelhantes de isolamento social e controle para evitar aglomerações, o governo brasileiro apresenta uma crise

interna: o presidente defende a livre circulação da população, mantendo em isolamento apenas idosos, e o seu ministro da Saúde defende as medidas de isolamento horizontal implementadas pelos governadores nos estados.

A própria medida de fechamento de fronteiras implementadas tanto na Europa como no Cone Sul, demonstrou a falta de articulação e, às vezes, de solidariedade em relação aos parceiros. Ao mesmo tempo, as instituições regionais mostram-se lerdas em dar respostas e frágeis nas suas capacidades de enfrentar contextos em que se acirram os problemas sociais. Portanto, nas duas experiências de integração, a crise revela seus limites e fragilidades.

Considerações finais

Frente ao exposto, constata-se que a Presidência Pró-Tempore do Mercosul e a Presidência da Comissão Europeia possuem limitações institucionais para avançarem as relações comerciais entre os respectivos blocos. Indubitavelmente, são as lideranças responsáveis por articular os atores envolvidos e possuem as competências para tanto. Contudo, há dificuldades no diálogo entre os níveis regionais e os nacionais.

Por um lado, a União Europeia possui um maior número de membros, o que gera heterogeneidade de interesses e complicações para consensuar uma posição comum. No entanto, a Comissão Europeia tem condições mais favoráveis para negociar interesses que satisfaçam todas as partes, dado o histórico de ter uma estrutura integracionista mais consolidada. Esse ponto favorece que não haja uma prevalência excessiva dos posicionamentos dos membros maiores, como Alemanha e França.

Por outro lado, o Mercosul possui menos membros e uma organização mais simplificada. Entretanto, enfrenta dificuldades para ter consenso a respeito de diversas questões. A esse respeito, a Presidência Pró-

Tempore carece de poderes para conduzir a articulação dos membros, que ainda recai sobre posições nacionais – especialmente as provindas de Buenos Aires e Brasília. Ainda, em ambas as regiões, há diversas instâncias com poder de veto – ainda que sejam distintas em cada bloco -, fator que adiciona complexidade à tomada decisória e à ratificação do acordo comercial.

Analisando prospectivamente o que pode ocorrer neste ano de 2020, convém apontar que ficará marcado pela pandemia da Covid-19 que, entre outras coisas, afeta as relações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia, e as relações intra-blocos. Diante da atenção dirigida à emergência sanitária e da restrição de mobilidade, há limitações no que é possível ser feito nas relações entre os blocos, diante de um cenário de recessão mundial, o que abre uma agenda de pesquisa futura para avaliar os impactos da pandemia nas relações internacionais e no comércio.

Entretanto, a crise de saúde pública evidencia as capacidades de ação das presidências em ambos os blocos. Na Europa, os governos nacionais lideraram as respostas à Covid-19, preocupando-se com o seu próprio território, como foi visto desde o começo na Itália. Evidentemente, a conjuntura demonstrou as limitações do alcance do poder supranacional, já que algumas medidas necessárias para a contenção do vírus não cabem às instituições internacionais, mas aos governos nacionais – como fechamento de escolas. Paralelamente, a livre circulação de pessoas dentro do espaço Schengen foi limitada também por decisões nacionais e não pelo comando da UE, restabelecendo controles de fronteiras que não eram vistos há alguns anos (PINTO, 2020c).

Esse cenário evidencia a heterogeneidade dentro da UE, tanto no grau em como cada país foi impactado pela doença, quanto em condições políticas e econômicas. As potências mais ricas do bloco, no norte da Europa, se opuseram a medidas de mercado que poderiam contribuir à Europa meridional (PINTO, 2020a). Enquanto diversos governos demandaram auxílio da UE durante a crise e para a recuperação após a crise, poucas medidas foram dadas em resposta, realçando o risco de na-

cionalismos (CORONAVIRUS, 2020). De igual maneira, o fim das quarentenas e medidas de contenção do contágio não são coordenadas no nível regional, mas são tomadas pelos governos nacionais, podendo ocasionar em uma eventual nova crise (PINTO, 2020b). Outro caso que evidencia o impacto do coronavírus na União Europeia foi a intensificação do comportamento autoritário na Hungria, sob o governo do primeiro-ministro Viktor Orbán, que foi repreendida pelo bloco regional apenas com um comunicado da Presidência da Comissão Europeia, mas sem ações concretas de sanções (UE ALERTA, 2020).

Além das fragilidades institucionais e econômicas do Mercosul, a pandemia revela a dificuldade em coordenar ações entre os parceiros (mesmo quando há consenso entre eles), as limitações para se promover uma ação mais efetiva e os perigos que a instabilidade política em um dos países gera na região como um todo. Diante desse cenário, fica cada vez mais distante a possibilidade de pensar uma agenda de implementação de qualquer projeto ou acordo.

Isso posto, os tomadores de decisão serão desafiados a repensar as estruturas institucionais em ambos os blocos. Por um lado, na Europa, há uma complexidade que dificulta a agilidade e torna a UE refém da multiplicidade de interesses que a conforma. Por outro lado, no Mercosul, a regra de consenso entre membros tão díspares também dificulta as decisões. Além disso, ter um sistema decisório mercosulino com mais autonomia em relação às mudanças de governo é um passo importante para fortalecer o bloco.

Referências

CLARÍN. La Eurozona se prepara para crear un fondo que haga frente al desempleo. Buenos Aires: 01 de abril de 2020.

CORONAVIRUS, Conte: “Se tornassi indietro agirei allo stesso modo. Rischio nazionalismi se Ue non all’altezza”. **la Repubblica**, Roma, 30 de março de 2020. Política. Disponível em: <https://www.repubblica.it/politica/2020/03/30/news/coronavirus_conte_intervista_el_pais-252673501/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **A Union that strives for more: My agenda for Europe.** Bruxelas: 2019a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission Work Programme 2020.** Bruxelas: 29 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 15 abr. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **EU-Mercosur Trade Agreement explained.** Bruxelas: 16 de julho de 2019b. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercosur-association-agreement/agreement-explained/>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Mission letter:** Phil Hogan. Bruxelas: 1 de dezembro de 2019c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Priorities. 6 Commission priorities for 2019-24.** Bruxelas: 2019d. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/priorities_en>. Acesso em: 15 abr. 2020.

EUROPEAN PARLIAMENT. European Parliamentary Research Service. **Election of the President of the European Commission:** Understanding the Spitzenkandidaten process. Bruxelas: abril de 2019. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI\(2018\)630264_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

FABBRINI, Sergio. The parliamentary election of the Commission president: constraints on the parliamentarization of the European Union. **Working Paper Series.** Roma: LUISS School of Government, 2013.

HIX, Simon. Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?. **European Integration online Papers**, vol. 1, n. 21. 1997.

KREPPEL, Amie; OZTAS, Buket. Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda-Setting Powers of the European Commission. **Comparative Political Studies**, vol. 50, n. 8. SAGE, 2017, pp. 1118-1150.

LAFFAN, Brigid. From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission. **Journal of European Public Policy**, vol. 4, n. 3. 1997, pp. 422-438.

MARIANO, Karina L. P; LUCIANO, Bruno T.; SANTOS, Lucas B. Parlamentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. **Opinião Pública**, vol. 25, nº 2. Campinas: CESOP/Unicamp, 2019, pp. 377-400.

MERCOSUL. **Relatório de Atividades Presidência Pro Tempore Brasileira 2019**. Bento Gonçalves: MERCOSUL/LV CMC/DI Nº 12/19. 4 de dezembro de 2019.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. **Prioridades de la Presidencia Pro Témpace Paraguaya 2020**. Assunção: 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/prioridades-de-la-presidencia-pro-tempore-paraguaya-2020>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

MÜLLER, Henriette. Between Potential, Performance and Prospect: Revisiting the Political Leadership of the EU Commission President. **Politics and Governance**, vol. 4, n. 2. 2016, pp. 68-79.

NUGENT, Neill; RHINARD, Mark. Is the European Commission Really in Decline?. **Journal of Common Market Studies**, vol. 54, n. 5. UACES, 2016, pp. 1199-1215.

OESP. Líderes europeus trocam acusações e dizem que vírus pode acabar com a UE. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 04 de abril de 2020.

PARAGUAY y Brasil ratifican excelente relación bilateral con obras de infraestructura y conectividad, y acciones conjuntas. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, Assunção, 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-y-brasil-ratifican-excelente-relacion-bilateral-con-obras-de-infraestructura-y-conectividad-y-acciones-conjuntas?ccm_paging_p=163>. Acesso em: 15 abr. 2020.

PINTO, Ana Estela de Sousa. Polarizada entre norte e sul, Europa adia plano de socorro para crise do coronavírus. **Folha de S. Paulo**, Bruxelas, 26 de março de 2020. Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/polarizada-entre-norte-e-sul-europa-adia-plano-de-socorro-para-crise-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2020a.

PINTO, Ana Estela de Sousa. Sem ação coordenada, seis países avançam em saída da quarentena europeia. **Folha de S. Paulo**, Bruxelas, 8 de abril de 2020. Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/sem-acao-coordenada-seis-paises-avancam-em-saida-da-quarentena-europeia.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2020b.

PINTO, Ana Estela de Sousa. Sob pandemia, Europa fecha portas, protege mercados e rediscute união. **Folha de S. Paulo**, Bruxelas, 1 de abril de 2020. Mundo. Disponível

em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/sob-pandemia-europa-fecha-portas-protege-mercados-e-rediscute-uniao.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2020c.

PRESIDENTES del Mercosur acordaron trabajar de manera coordinada para hacer frente al Covid 19. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, Assunção, 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/presidentes-del-mercotur-acordaron-trabajar-de-manera-coordinada-para-hacer-frente-al-covid-19>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TÖMMEL, Ingeborg. The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders?. **Journal of Common Market Studies**, vol. 51, n. 4. UACES, 2013, pp. 789-805.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. **International Organization**, vol. 55, n. 2. 2001, pp. 357-390.

UE ALERTA Hungria que medidas de emergência não podem desprezar democracia. **Folha de S. Paulo**, Bruxelas, 31 de março de 2020. Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/ue-alerta-hungria-que-medidas-de-emergencia-nao-podem-desprezar-democracia.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Karina Mariano possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1992), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1996) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2001). Atualmente é professora adjunta da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, sendo professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP). Coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e o Observatório de Regionalismo (OdR), ambos são núcleos da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

André Leite Araujo é doutorando em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade de Bolonha (Itália), mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Os desafios do comércio global e suas repercussões no acordo Mercosul-União Europeia

Bruno Theodoro Luciano

Introdução

Os últimos anos foram marcados por fortes transformações no sistema internacional e no comércio global. Desde a crise econômico-financeira de 2008, o mundo presenciou a aceleração de certas dinâmicas políticas e econômicas, em particular a ascensão de economias emergentes, particularmente a China, e o crescimento do populismo, do nacionalismo econômico e do protecionismo comercial.

Ao longo do século XXI o tímido crescimento das economias ocidentais e forte desenvolvimento econômico de países e regiões do Sul Global, entre os quais comumente destacam-se os países do agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a região da Ásia-Pacífico levaram a emergência de um novo rearranjo no sistema internacional cada vez mais dependente e liderado por nações emergentes, as quais não necessariamente vão ao encontro dos princípios internacionais defendidos historicamente pelo Ocidente. No que diz respeito ao comércio global, a fatia de comércio internacional dos países emergentes têm crescido exponencialmente nesse período, ultrapassando o desempenho comercial dos países desenvolvidos nos últimos dez anos. Além disso, a China se tornou nos últimos anos a maior comerciante de

mercadorias do mundo e o segundo *global trader* do mundo em bens e serviços (OMC, 2019).

Como reação não somente ao surgimento de atores emergentes não-Ocidentais e às crises econômicas enfrentadas pelo Ocidente, tanto a Europa quanto os Estados Unidos presenciaram o aumento de partidos populistas e nacionalistas, especialmente de extrema-direita, os quais têm contestado princípios fundamentais defendidos pelo Ocidente até então: defesa do multilateralismo, promoção da liberalização comercial e aprofundamento da integração regional. O exemplo mais significativo dessa tendência tem sido a administração Donald Trump nos Estados Unidos, que desde seu início buscou privilegiar relações bilaterais em detrimento das instituições multilaterais (criadas por liderança norte-americana no passado), defender abertamente uma ‘guerra comercial’ com a China, além de apresentar uma visão mais crítica em relação à União Europeia (DEMERTZIS et al., 2018). Evidentemente essa tendência não é somente observada nos Estados Unidos. No continente europeu, tanto o Brexit quanto às reações de certos países da União Europeia frente à crise migratória também tem se enquadrado nessa tendência de expansão do populismo a escala global. Mais recentemente, certos aspectos dessa onda afetaram as demais regiões do mundo, como a América Latina (conforme visto no caso do Brasil) e a Ásia, sendo a Índia dos exemplos mais significativos (SERHAN, 2020).

Tendo em vista o presente contexto do comércio global, marcado pela ascensão do protecionismo comercial e ‘guerra comercial’ entre as duas superpotências econômicas (EUA e China), esse capítulo discute em que medida essas novas dinâmicas impactaram a conclusão das negociações comerciais entre o Mercosul e União Europeia e as possibilidades de sua implementação do Acordo de Associação birregional negociado em junho de 2019. Após apresentar como tanto as políticas comerciais da União Europeia quanto do Mercosul foram afetadas e reformuladas nos últimos anos por conta das mudanças do comércio global, esse capítulo destaca os efeitos práticos dessas transformações

para as relações Mercosul-União Europeia, em particular para o acordo comercial birregional em negociação há duas décadas. Ao final, algumas considerações e recomendações são apontadas para o futuro desse relacionamento comercial.

1. Desafios globais e a estratégia europeia de promoção de liberalização comercial

As mudanças políticas nos Estados Unidos desde o início da administração Trump paralisaram o diálogo comercial transatlântico, configurado nas negociações da Parceria de Comércio e Investimento Transatlântico (TTIP) entre Estados Unidos e União Europeia promovida no lado norte-americano pela gestão Barack Obama. Por outro lado, a rápida ascensão chinesa na economia global trouxe um novo competidor aos europeus, especialmente na área de comércio e investimentos externos. No front interno, líderes europeus passaram a sofrer maior pressão de grupos nacionalistas, contrários a promoção da agenda comercial e do fortalecimento de instituições multilaterais globais – aspectos tradicionalmente defendidos pela União Europeia no plano internacional.

Essas novas configurações globais têm pressionado os atores em Bruxelas a buscarem novas alternativas na promoção da liberalização comercial por meio do estreitamento de laços econômicos com as maiores economias do mundo e da busca de novos parceiros comerciais entre os países e regiões emergentes. Nesse sentido, a reação das instituições europeias tem se centrado na defesa do multilateralismo e da liberalização comercial a partir de novas rodadas de negociações comerciais com grandes economias globais. O plano estratégico da Comissão Europeia na área de política comercial referente a 2016-2020 destaca o papel da UE como umas das economias mais abertas do mundo e ressalta a importância do comércio internacional para o crescimento, modernização e sustentabilidade da economia europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). O bloco atualmente possui a maior malha de abertura comercial do

mundo, composta por 41 acordos comerciais os quais cobrem 72 países (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

A Comissão Europeia, em sua estratégia comercial global lançada em 2015 denominada de ‘Comércio para todos’, buscou reforçar que a remoção de barreiras comerciais é uma das tarefas prioritárias dessa instituição (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). Essa postura europeia de defesa do livre comércio e do multilateralismo no plano comercial tem não somente sido defendida pelas instituições em Bruxelas, mas também por governantes europeus. Dentro desse contexto, a chanceler alemã Angela Merkel se juntou ao chamado de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio (OMC) acerca da abertura dos mercados e de sua necessidade para o crescimento econômico global (REUTERS, 2017). No entanto, a UE sozinha é incapaz de defender o multilateralismo e liberalismo comercial, havendo a necessidade de se aproximar de outros países dispostos a avançar na agenda de liberalização comercial (DEMERTZIS et al., 2018).

Frente à paralização das negociações multilaterais no âmbito da OMC, ao fracasso do diálogo com os Estados Unidos e às impossibilidades de estreitamento comercial com a China (não reconhecida por alguns atores europeus como economia de mercado), a Comissão Europeia centrou-se nos últimos anos em assinar acordos comerciais bilaterais com países desenvolvidos como Canadá, Japão e Coreia do Sul; modernizar acordos previamente assinados com México, Chile e Turquia; iniciar novas negociações comerciais com países como Austrália, Nova Zelândia e Vietnã; além de finalizar negociações em andamento, como o caso do acordo de associação com o Mercosul (COMISSÃO EUROPEIA, 2020).

2. Mudanças políticas na região e a inserção internacional do Mercosul

No que diz respeito aos países do Mercosul, as transformações internacionais também foram acompanhadas por mudanças políticas do-

mésticas as quais afetaram significativamente os rumos da integração regional do bloco e sua inserção internacional. Mudanças políticas observadas nos países do bloco, especialmente a ascensão de líderes políticos de direita na Argentina, com a eleição de Mauricio Macri, e no Brasil, iniciada com o impeachment de Dilma Rousseff, o governo provisório de Michel Temer e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, tiveram reflexos profundos no direcionamento dado à integração no Mercosul.

No campo do comércio internacional, o giro político à direita nos países do bloco deu maior relevância à promoção da liberalização comercial do bloco e do desenvolvimento de uma postura mais agressiva em relação à condução de negociações comerciais com países terceiros, contrapondo-se ao enfoque maior na dimensão social, política e cidadã desenvolvido pelos governos de esquerda ao longo dos anos 2000s (SANAHUJA, 2019). Segundo as novas lideranças na região, o Mercosul deveria retomar suas origens, centradas na concepção de regionalismo aberto e no entendimento de que o bloco é uma plataforma para a internacionalização do comércio e competitividade dos países da região. Esse ponto é identificado no discurso de posse do chanceler Serra no início da gestão Michel Temer: “Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar” (SERRA, 2016, p. 1). Por sua vez, Mauricio Macri em sua primeira participação nas cúpulas do Mercosul, também sustentou a ideia de um Mercosul mais aberto: “necesitamos llegar a todos los mercados y abrir canales de negociación en base al entendimiento de las necesidades de unos y otros actores, y no en base a la desconfianza. El mundo del Siglo XXI ofrece múltiples alternativas y no hay razón alguna para autolimitarnos a la hora de negociar y proyectar al mundo nuestros intereses comunes” (MACRI, 2015, p. 1).

Nesse sentido, prioridade foi dada nos últimos anos para o desenvolvimento da agenda externa do Mercosul, a qual tem se materializado

no desenvolvimento de negociações comerciais com países do Ocidente (União Europeia, Associação de Livre Comércio Europeia e Canadá) e da Ásia (Singapura e Coreia do Sul). Esse avanço na agenda externa do bloco reflete a reação dos governos da região frente ao avanço do protecionismo global incitado por alguns atores internacionais. A saber, na visão da Presidência Pro Tempore Paraguaia iniciada em 2020, “un Mercosur fuerte hacia el exterior, como por ejemplo el Acuerdo con la Unión Europea y el Acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), son muestras del potencial a nivel internacional y son signos muy importantes del gran triunfo del multilateralismo sobre el proteccionismo” (MERCOSUL, 2020, p. 1).

3. Impacto nas negociações Mercosul-União Europeia

Esse cenário adverso no comércio internacional, complementado pela reação de tanto atores-chave na Europa e no Mercosul ao crescimento do protecionismo global, gerou uma conjuntura extremamente favorável à conclusão da negociação do acordo Mercosul-União Europeia. Essas negociações foram iniciadas em 1999, paralisadas em 2004, formalmente retomadas em 2010 e somente concluídas em junho de 2019. Desde 2016, fruto das mudanças políticas na América do Sul e da reação europeia ao protecionismo global, o ritmo das negociações de acelerou exponencialmente. O número e periodicidade das rodadas de negociações nesse estágio evidencia essa nova fase negociadora. Enquanto 26 rodadas foram realizadas desde o início das negociações até 2016, somente em 2017 e 2018, dez rodadas de negociações foram realizadas entre os dois lados, demonstrando o aumento de interesse e velocidade dos negociadores em avançar em pontos historicamente sensíveis para ambos os lados (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

A conjuntura global e a superação de adversidades domésticas colaboraram para a superação de percalços históricos às negociações, os quais dizem respeito aos setores sensíveis tanto na Europa quanto no

Cone Sul para a conclusão das negociações comerciais. Do lado europeu, setores agropecuários de países como França, Irlanda e Polônia foram tradicionalmente contrários à abertura do mercado europeu para maior competição com produtos sul-americanos. No lado do Mercosul, setores industriais e de serviços da região, especialmente no Brasil e na Argentina, recearam maior entrada de competidores europeus. Todavia, face à necessidade de superação da onda protecionista global e tendo em vista a mudança de lideranças nos países mais resistentes à conclusão do acordo nos dois lados do Atlântico (Argentina e França), os negociadores dos dois lados puderam fazer concessões em setores fundamentais para fechamento da fase negociadora (MARIANO e LUCIANO, 2019).

Um dos campos de maior atrito entre os dois blocos no contexto da negociação foi na área de compras governamentais. Enquanto os europeus sempre tiveram interesse em abrir um capítulo sobre esse tema no acordo de associação, os países do Mercosul tradicionalmente consideraram essa área sensível para ser incluída no escopo negociador. No entanto, tendo em vista a mudança de configurações políticas na região, os países membros do bloco passaram a modificar seu entendimento em relação ao tema. Nesse sentido, antes de avançar no tema no escopo das negociações com a União Europeia, os países do Mercosul firmaram pela primeira vez um acordo de compras públicas no bloco, aspecto que posteriormente seria transposto aos acordo de associação com a UE (MDIC, 2017).

Fruto dessas novas dinâmicas negociadoras, em junho de 2019, os dois blocos alcançaram um acordo político em relação ao acordo de negociação. No contexto da conclusão do acordo político, líderes dos dois blocos ressaltaram o significado desse acordo no contexto do crescimento do protecionismo comercial global. A saber, Macri, ao fazer referência à finalização das negociações com a União Europeia em 2019, identifica esse processo à resistência do bloco à onda protecionista global: “Es una señal clara al mundo de que queremos que el Mercosur sea

un bloque abierto, competitivo, dinámico, comprometido con la integración, el comercio y las reglas de juego claras para invertir y hacer negocios” (MACRI, 2019, p. 1). No lado europeu, o presidente da Comissão Europeia referiu-se à conclusão do acordo como um momento histórico, tendo em vista as atuais tensões comerciais globais, que reforça a defesa dos dois blocos de um comércio baseado em regras (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

Conclusões e recomendações políticas

O *zeitgeist* do comércio global, fundamentalmente marcado pela ascensão do protecionismo e nacionalismo econômico em diversas regiões do globo – com seu epicentro nos Estados Unidos – contribuiu significativamente para a superação da paralisia do acordo comercial Mercosul-União Europeia, em negociação há duas décadas. No entanto, o acordo político assinado pelos negociadores dos dois blocos em 2019 é somente a primeira etapa da fase de implementação do acordo. Desde a assinatura do acordo, os dois lados vem finalizando a redação do acordo de associação, que deverá ser assinado pelos executivos dos dois blocos e posteriormente ser enviado para ratificação parlamentar nos dois continentes. Enquanto no caso do Mercosul o texto final deve ser ratificado pelos parlamentos de todos os países membros, na Europa o texto deve passar pela aprovação do Parlamento Europeu e de alguns parlamentos nacionais e subnacionais, os quais trazem diversas possibilidades de resistência e desaceleração da efetiva implementação do acordo. Tendo em vista esses recentes desdobramentos, as recomendações políticas abaixo diretamente relacionam-se aos desafios de curto e médio prazo os quais deverão ser enfrentados por agentes tanto do lado europeu quanto do Mercosul a fim de proceder com a efetiva implementação do acordo concluído em junho de 2019 e com a manutenção da política de negociação de acordos de liberalização comercial com outros países e regiões do globo.

Os líderes europeus devem se preparar para as dificuldades no processo de ratificação do acordo pelos parlamentos da Europa. Primeiramente, o Parlamento Europeu, que necessita dar consentimento ao texto final para o início de sua implementação, buscará tanto suscitar um debate profundo sobre os efeitos do acordo a setores sensíveis europeus quanto ressaltar os impactos ambientais do acordo para a América do Sul, tendo em vista recentes declarações e ações do atual presidente brasileiro Jair Bolsonaro. No contexto dos parlamentos dos países europeus esse debate também tem tomado força. Parlamentos da França, Áustria e Alemanha, entre outros, têm demonstrado grande resistência ao acordo por conta de suas implicações ambientais, o que evidencia as dificuldades que as lideranças europeias terão em ratificar o acordo. Por fim, atores europeus chave, inicialmente favoráveis ao acordo, como o francês Emmanuel Macron, já demonstram sinais de descontentamento com o acordo por conta da falta de comprometimento ambiental do atual governo brasileiro, prejudicando as possibilidades de implementação do acordo birregional.

No caso do Mercosul, resistências domésticas devem também ser esperadas por lideranças do bloco no processo de ratificação e implementação do acordo recém-negociado. De modo geral, apesar do empresariado do bloco apoiar o resultado das negociações, grupos da sociedade civil têm ressaltado a falta de transparência dos termos do acordo, preocupando-se com efeitos negativos associados ao mesmo. Além disso, o acordo com a UE foi instrumentalizado pelos líderes de direita do bloco, especialmente por Mauricio Macri na Argentina, como uma das principais bandeiras de sua gestão e evidências da ‘renovação’ do Mercosul. No entanto, a vitória de seu opositor Alberto Fernandez e seu futuro relacionamento com Jair Bolsonaro trazem novos desafios à ratificação do acordo. Tendo em vista a natureza presidencial do Mercosul, atores políticos do bloco necessitarão criar pontes entre a presidências do Brasil e Argentina para tornar realidade tanto o acordo com a UE quanto os demais acordos em negociação pelo bloco. O fato de que os atuais

governos de direita do Paraguai e do Uruguai são fortemente favoráveis a liberalização comercial do Mercosul pode favorecer a balança nessa direção, reduzindo a polarização política nesse tema e facilitando a aprovação do acordo.

A saída do Reino Unido da UE (Brexit) também deve trazer dinâmicas desafiadoras nos próximos anos para os países europeus, mas em alguma medida também ao Mercosul. A saída de um dos países da UE que mais defendeu a abertura comercial europeia deve diminuir o apetite da União Europeia em negociar novos acordos comerciais e também em efetivamente implementar os acordos já negociados. Isso significa que países com maior sensibilidade à abertura comercial, como a França, assumirão maior peso nas negociações comerciais da UE no futuro. No caso do acordo com o Mercosul, como já assinalado, líderes europeus terão que levar ainda mais em conta setores protecionistas, especialmente no campo da agropecuária, no processo de negociação dos futuros comerciais. Para os países do Mercosul, existe a real possibilidade de negociar um acordo Mercosul-Reino Unido após o período de transição do Brexit (previsto para terminar no final de 2020). No entanto, o conflito das Malvinas/Falklands entre Reino Unido e Argentina pode politizar esse futuro acordo nos dois países, impactando o futuro dessas negociações.

Outro aspecto importante a ser apontado é o crescente papel da China no comércio global, em especial seu crescente envolvimento econômico com a América Latina. O país se tornou o principal parceiro comercial dos países da região, embora os europeus mantenham seu destaque como maiores investidores na região. No entanto, enquanto os europeus tradicionalmente associam a assinatura de acordos comerciais com o comprometimento de seus parceiros a normas de direitos humanos e ambientais, a China tradicionalmente não se interfere nesses temas, considerando-os assuntos domésticos, o que tem acelerado e despolitizado a aproximação chinesa com a região. Isso significa que a competição com a China pode levar atores europeus a relativizar a de-

manda por compromissos ambientais e em direitos humanos em futuros acordos comerciais, impactando a reputação da UE como defensor de normas internacionais.

Finalmente, os países dos dois lados do Atlântico devem se atentar à reação do Presidente Donald Trump acerca da assinatura do acordo Mercosul-UE. Dado que os EUA não possuem acordos de livre comércio nem com a UE nem com o Mercosul, o país pode reagir negativamente à implementação desse acordo por receio de potencial desvio de comércio, os quais prejudicariam companhias estadunidenses. Resta aos líderes dos dois blocos se prepararem para potenciais retaliações comerciais em setores industriais e agrícolas como consequência da implementação do acordo, justamente pelo simbolismo que essa negociação representa no combate ao protecionismo comercial global.

Referências

COMISSÃO EUROPEIA. **Strategic Plan 2016-2020**, DG Trade, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Barriers to trade**: as protectionism rises, EU continues opening up export markets for European firms. Brussels, 17 June, 2019. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2032> (Acesso: 08/04/2020).

COMISSÃO EUROPEIA. **EU trade agreements**: delivering new opportunities in times of global economic uncertainties. Brussels, 14 October, 2019. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2071> (Acesso: 02/04/2020).

COMISSÃO EUROPEIA. **EU and Mercosur reach agreement on trade**. Brussels, 28 June, 2019. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039> (Acesso: 03/04/2020).

COMISSÃO EUROPEIA. **Negotiations and Agreements**. DG Trade, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_being-negotiated (Acesso: 02/04/2020).

DEMERTZIS, Maria; SAPIR, André; WOLFF, Guntram. Europe in a New World Order. **Weltmärkte im Wandel**. EU-Politik, 2018, p. 1-30.

MACRI, Mauricio. **Discurso de Mauricio Macri en la Cumbre del Mercosur en Paraguay**. Paraguay, 21 de diciembre, 2015. Disponível em: <https://es.wikisource.org/>

wiki/Discurso_de_Mauricio_Macri_en_la_Cumbre_del_Mercosur_en_Paraguay (Acesso: 03/04/2020).

MACRI, Mauricio. **Palabras del presidente Mauricio Macri en la 54° Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur**. 17 de julio, 2019. Disponível em: <https://www.casarsoda.gob.ar/informacion/discursos/45832-el-presidente-mauricio-macri-en-la-54-cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur> (Acesso: 03/04/2020).

MARIANO, Karina; LUCIANO, Bruno T. 'The parliamentarization of EU trade policy: unveiling the European Parliament's involvement in EUMERCOSUR trade negotiations'. **European Politics and Society**, Vol 20, No. 5, p. 591-608, 2019.

MDIC. **Mercosul assina protocolo de compras governamentais**. 21 de dezembro, 2017. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/2985-mercosul-assina-protocolo-de-compras-governamentais> (Acesso: 08/04/2020).

MERCOSUL. Presidencia paraguaya 2020 se propone fortalecer la integración regional para brindar beneficios concretos a la gente. 19 de febrero, 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/mercosur-presidencia-paraguaya-2020-se-propone-fortalecer-la-integracion-regional-para-brindar-beneficios-concretos-a-la-gente/> (Acesso: 08/04/2020).

OMC. **World Trade Statistical Review**, 2019.

REUTERS. **Merkel joins IMF, World Bank, WTO in fight against protectionism**, April 10, 2017.

SANAHUJA, José Antonio. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. **Anuario Ceipaz 2018-2019**, p. 107-126, 2019.

SERHAN, Yasmeen. Populism is morphing in insidious ways. **The Atlantic**, 6 janeiro, 2020.

SERRA, José. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores**. Brasília, 18 de maio, 2016.

Bruno Theodoro Luciano é Teaching Fellow em Políticas Públicas e Estudos Europeus na Universidade de Warwick, Reino Unido. Doutor em Ciência Política e Estudos Internacionais na Universidade de Birmingham, com bolsa de doutorado pleno no exterior (CAPES). Foi Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2014-2015). Tem experiência de pesquisa nas áreas de integração regional e regionalismo comparado, atuando prin-

Relações comerciais

União Europeia-Mercosul:

um breve histórico

Miriam Gomes Saraiva
Leandro Gavião

Em 1991, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção, dando origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). A primeira iniciativa sul-americana de integração regional do mundo pós-Guerra Fria nasceu marcada pelas características de seu próprio tempo: o otimismo com a projeção de um mundo cada vez mais liberal-democrático (FUKUYAMA, 1989) e o aprofundamento da globalização e da interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 2012). Dessa maneira, o Mercosul oscilou entre seguir sua meta original – a formação de um mercado comum, com uma inclinação mais introspectiva, típica do “regionalismo fechado” – e avançar em diálogo com o contexto de abertura econômica – coincidindo com aquilo que a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) conceituaria de “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994).

Ainda que rompesse com parte de seus pressupostos teóricos do passado, a proposta da Cepal consistia na atualização de suas orientações gerais para os blocos econômicos latino-americanos, de modo a evitar que tais projetos se tornassem anacrônicos em face da nova configuração da ordem mundial pós-bipolar, de matiz liberal e favorável à expansão

cipalmente em temas como União Europeia, América do Sul e União Africana. É Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo – REPRI.

global das redes de comércio. Nota-se que essa perspectiva influenciou a posição e os objetivos do Mercosul (CORAZZA, 2006).

Deixando para trás a visão autocentrada do regionalismo fechado, o Mercosul se revelava no tabuleiro político mundial como um ator dotado de um perfil não excludente, disposto a negociar e cooperar com terceiros países e blocos. Contando com o privilégio do distanciamento cronológico, hoje é possível notar que a história se desenrolou de forma distinta, frustrando expectativas que não se concretizaram. Mas ao longo dos primeiros anos após a assinatura do Tratado de Assunção, poucos questionariam a atmosfera otimista que pairava no ar. Em 1992, o Mercosul deu seu primeiro grande passo na política de cooperação birregional ao propor o Acordo de Cooperação Interinstitucional com a então chamada Comunidade Europeia (CE), com vistas a promover a capacidade das instituições do Mercosul através da cooperação técnica.

Nesse contexto, os países do Mercosul apresentaram à Comissão Europeia uma proposta de acordo futuro de cooperação entre ambos os blocos, iniciando um processo de aproximação econômica. Mesmo sem contar com um tratado específico para o tema comercial, as exportações de bens da CE/UE para os países do Mercosul aumentaram cerca de 250% entre 1990 e 1996. Ainda em 1996, o bloco correspondeu a 17% dos investimentos da UE em países considerados emergentes¹.

Embora o Tratado de Assunção não abordasse diretamente temas de teor político, o Mercosul era visto como um modelo de projeção dos valores ocidentais, além de se mostrar culturalmente mais próximo da Comunidade Europeia (GRATIUS, 2002, p. 4). Explicam-se, assim, as fa-

1 Dados do DG de Relações Externas da Comissão Europeia, de 1998: *Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the Eu & Mercosur*. Brussels, European Commission. O documento também destaca que os investimentos externos diretos europeus nos países do bloco cresceram a média anual de 46,5% entre 1993 e 1997. No que tange ao corrente comércio da UE, em 1995 a América Latina situava-se em torno de 5%, sendo 3% concentrados no Mercosul.

cilidades no estabelecimento de diálogos, que caminharam da informalidade até sua institucionalização no Acordo Marco de 1995.

Saltando para 2020, o contexto alterou-se significativamente. O comércio entre os dois blocos se reduziu e a China se tornou, em 2017, o principal parceiro do Mercosul². Com menos otimismo, o cenário internacional vem sendo marcado pela crise do multilateralismo e pela expansão de medidas protecionistas. No entanto, após mais de duas décadas da assinatura do Acordo Marco Inter-regional de Cooperação, finalmente concluiu-se, em 2019, o tratado de associação entre a União Europeia e o Mercosul, prevendo etapas para a formação de uma área de livre comércio. Ao longo desses vinte e quatro anos o Acordo demorou para entrar em vigência e dar início às negociações que foram, depois, interrompidas, e mais tarde retomadas. Com ritmos variados, atravessaram mandatos de diversos presidentes de países do Mercosul, bem como de diferentes presidentes da Comissão Europeia.

Tal como evidenciado em seu título, o objetivo deste artigo é traçar um breve histórico sobre os avanços e recuos das negociações para a assinatura de um tratado de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul. O texto está dividido em três seções, além de algumas considerações finais. Busca-se utilizar cada uma das seções para analisar as fases das negociações: o otimismo inicial, a etapa de dificuldades e tentativas de novos diálogos e a etapa final, marcada pela retomada dos debates até a assinatura do tratado. Não obstante tratar-se de um acordo entre duas partes, o foco do artigo recai nos países do Mercosul, destacando-se o Brasil e a Argentina, que na posição de maiores sócios, foram responsáveis por dar a tônica das negociações. Além de livros e artigos acadêmicos, as fontes utilizadas incluem documentos, dados oficiais e material da imprensa – para o recorte temporal mais recente.

2 Dados do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul: <https://estadisticas.mercosur.int>.

Do otimismo à decepção: os primeiros passos da aproximação birregional (1992-2000)

Desde a sua origem, o Mercosul despertou a atenção da CE, em particular da Comissão (BATALLER, 1992). De ambos os lados, a expectativa criada quanto às possibilidades de ganhos nos campos político e econômico foi alta, enquanto documentos da Comissão projetavam no Mercosul um futuro mercado comum com grande potencial de crescimento. Mesmo sem contar com qualquer tipo de acordo de preferência comercial, o novo bloco já nascia na condição de principal parceiro comercial da CE na América Latina, bem como o maior receptor dos investimentos diretos (*idem*).

Em consonância com as expectativas positivas geradas em torno do regionalismo aberto, os países do Mercosul demonstraram claro interesse pela negociação de um acordo de cooperação com a CE. O mercado europeu era avaliado como extremamente atrativo para os países mercosulinos e a CE já era (e seguiu sendo até 2017, através da UE) o principal parceiro comercial do Mercosul.

Durante essa primeira fase, a Comissão analisou a viabilidade de um possível acordo e, em 1994, encaminhou ao Conselho a sugestão de intensificar as relações com o Mercosul, abrindo espaço para que o Conselho Europeu autorizasse a Comissão a iniciar as negociações de um acordo marco. Em 1995, foi assinado o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação, diante de muitas expectativas criadas por parte dos mercosulinos, abrindo caminho para institucionalizar o diálogo político e a cooperação comercial. Visava também ao intercâmbio de experiências em matéria de integração, aproveitando a *expertise* europeia nesta área. Segundo Grugel (2002), uma das bases da cooperação UE-Mercosul envolvia o sistema de valores comuns, como a democracia e os direitos humanos, em estreito diálogo com os Critérios de Copenhagen (1993).

Ao final, o acordo com os europeus revelou-se mais completo do que aquele em processo de negociação com os Estados Unidos, que se

limitava à liberalização comercial (GRUGEL, 2004). Tratava-se de um acordo preparatório sem condições prévias para a liberalização comercial e sem datas definidas que estabelecessem o andamento do diálogo, fato que se revelaria problemático ao longo dos avanços e recuos nas relações entre o Mercosul e a UE.

Mesmo antes de o Acordo entrar em vigor, a Comissão e o Mercosul concordaram com a implementação provisória da cooperação no campo comercial. Em 1996, as estruturas previstas no mesmo começaram a funcionar e, até 1998, foram realizados vinte estudos comerciais, e levadas a cabo quatro rodadas de negociação (VALLE, 2002, p. 130). Mas os passos no sentido da liberalização comercial mostraram-se difíceis, encontrando obstáculos nas posições protecionistas de alguns setores europeus. No Mercosul, predominavam governos simpáticos à abertura econômica condicionada, sendo exemplar a posição do Brasil, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso e a lógica da “autonomia pela participação” (VIGEVANI, 2016).

No campo econômico, a UE buscou acomodar o Mercosul no arco de seus interesses, buscando maior abertura do mercado dos países do bloco para importação de produtos de alto valor agregado, assim como criar melhores condições para investimentos no setor de serviços. As expectativas do Mercosul, por sua vez, gravitavam em torno da abertura do mercado europeu para suas exportações de produtos primários e atração de investimentos externos. Em linhas gerais, a década de 1990 ficou marcada pela expectativa por uma abertura comercial, sendo constantemente destacada de forma positiva nas declarações e entrevistas com funcionários e lideranças dos países do Mercosul (SARAIVA, 2004).

Desde o início das negociações, a questão envolvendo o comércio de produtos agrícolas do Mercosul e a Política Agrícola Comum (PAC) se tornou o pano de fundo dos diálogos, haja vista que a maior parte das exportações do Mercosul para a UE era composta por produtos pri-

mários³. A previsão inicial era que a liberalização destes estivesse condicionada aos resultados das rodadas de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), direcionando a política da UE *vis-à-vis* o Mercosul. Com a inconclusão da Rodada Doha até o presente (abril de 2020), as modificações na PAC continuaram sendo um desafio diante do poderoso *lobby* organizado em sua defesa.

Em 1998, as discussões na Comissão sobre o início das negociações previstas no Acordo Marco começaram a tomar corpo. A Comissão entregou ao Conselho um estudo sobre as possibilidades e impactos da abertura comercial com o Mercosul⁴. Em suma, o estudo fazia uma análise detalhada da questão agrícola e indicava que o impacto de uma liberalização comercial não seria significativo para a UE. As principais expectativas dos europeus em relação ao Mercosul eram no tocante à liberalização do setor de serviços, à abertura dos mercados públicos e à liberdade do movimento de capitais.

Em junho de 1999, pouco antes da Cúpula entre UE e América Latina, o Conselho comprometeu-se com a aprovação do mandato negociador da Comissão, apesar da oposição dos *lobbies* internos e do governo francês (GRATIUS, 2002, p. 16). No mês seguinte, o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação entrou em vigor, mas com as negociações do setor agrícola condicionadas ao fim da rodada do milênio da OMC, prevista para 2001. Ainda em 1999, durante a Cúpula de chefes de Estado e governo da UE e América Latina/Caribe, ocorreu a retomada formal dos diálogos entre as partes, formando-se o Comitê Birregional de Negociações, com vistas à liberalização comercial e à assinatura futura do acordo de

3 Em 1996, 52% das exportações do Mercosul para a UE foram de produtos agrícolas e, 37% destes eram considerados produtos “sensíveis” (SARAIVA, 2004).

4 European Commission/DG External Relations. Commission/DG External Relations 1998b. *Relations between the EU and Mercosur*. Brussels: Com, 22 July. memo/98/57.

associação interregional. O Comunicado Conjunto pecou ao não definir datas precisas para iniciá-las e muito menos para finalizá-las.

Ademais, a reunião de cúpula se deu em um momento difícil para as negociações. Embora o Mercosul tenha progredido rumo a uma união aduaneira imperfeita (1998), em 1999 ocorreu uma grave crise em função da desvalorização abrupta da moeda brasileira e de seus efeitos negativos sobre a economia da Argentina. A falta de mecanismos institucionais capazes de solucionar os problemas intrazona abriu espaços para as críticas sobre os conflitos em seu interior. Em reação à desvalorização do Real, a Argentina impôs barreiras alfandegárias para produtos brasileiros e buscou estreitar as relações com os Estados Unidos. O Brasil, por seu turno, afastou-se do processo de integração, interrompendo sua participação nas instituições mercosulinas até o início da administração de Fernando de la Rúa.

Para os europeus, deteriorou-se a imagem do Mercosul. Apesar da boa impressão causada pela diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso – muito afeito ao diálogo e à aproximação com os europeus – a crise revelou a falta de uma coordenação de políticas macroeconômicas e fiscais no bloco. Ficou evidente que aquele não era o mercado de maior potencial de crescimento dentre as experiências de integração em curso e sequer um modelo de integração Sul-Sul. Ademais, a Europa enfrentava seus próprios desafios: administrar a incorporação dos países do Centro e do Leste europeu e realizar reformas estruturais para consolidar a união monetária.

No âmbito internacional, o fracasso da rodada do milênio da OMC, que em tese liberalizaria o comércio na dimensão multilateral, também contribuiu para atrasar o andamento dos diálogos entre a CE e o Mercosul. Permanecia, assim, a postura de irredutibilidade dos europeus no que se refere à uma reforma efetiva da PAC que implicasse na redução dos mecanismos protecionistas e dos subsídios agrícolas.

Apesar de tudo, a entrada em vigor do Acordo Marco resultou em dez rondas de negociação (1999-2003) na área econômica, visando à

estruturação do acordo de associação interregional (SARAIVA, 2004). Em 2001 a UE apresentou uma proposta de redução parcial e progressiva de tarifas para comércio de bens e serviços – incluindo produtos agrícolas. Na época, o comércio entre os blocos apresentava uma leve perda de fôlego.⁵ O repertório da UE e do Mercosul pareciam repetitivos: de um lado, os europeus continuavam a insistir que o Mercosul se abrisse para o comércio de serviços e licitações públicas para firmas europeias, ao passo que os mercosulinos apresentavam contrapropostas orientadas para produtos primários e industriais que cobriria cerca de um terço das exportações da UE para o bloco.

Ficava cada vez mais claro que questões sobre diálogo político fluíam melhor, e que a dimensão comercial seria aquela em que os avanços teriam mais obstáculos.

Entraves e dificuldades na busca pela retomada das negociações (2001-2015)

Além das dificuldades que a agenda de liberalização comercial já enfrentava, as negociações foram prejudicadas pela “Onda Rosa”, com a ascensão de governos críticos da agenda liberal-econômica. Se a lógica integracionista da década de 1990 era estruturada sobre o conceito de “regionalismo aberto”, a década de 2000 foi marcada sobretudo pela visão de um “regionalismo pós-liberal”, cuja ênfase direcionava-se para temas não comerciais e que resultaria, inclusive, no engavetamento definitivo da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (SARAIVA; GAVIÃO, 2018).

Entre encontros e reuniões de cúpula, em novembro de 2003, depois das posses de Lula da Silva e Néstor Kirchner, foi decidido um pro-

5 Em 1990 as importações desde o Mercosul representaram 3,3% do total da UE, enquanto em 2000 representaram 2,4%. Neste mesmo período, a balança comercial passou de 8.551 milhões de euros em favor do Mercosul para 173 milhões de euros (HOFFMANN, 2003, p.150).

grama de negociações com vistas a assinar o acordo de associação interregional antes do final de 2004. Apesar das expectativas criadas, o ano terminou sem resultados concretos, além de encerrar o mandato de Romano Prodi como presidente da Comissão Europeia. Tal como mencionado anteriormente, as negociações ficaram basicamente ligadas aos avanços no âmbito da OMC. As presidências de Lula e de Kirchner – este último com sua política econômica neodesenvolvimentista – não contribuíram para os avanços. Em 2005, na Cúpula das Américas de Mar del Plata, o encerramento definitivo das negociações para a formação da Alca desincentivou o avanço nas negociações UE-Mercosul. A incorporação preliminar da Venezuela chavista no bloco, em 2006, estancou com as afinidades políticas (SARAIVA, 2014).

Depois de três anos de pouco diálogo entre os dois lados, foi assinado o acordo de Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil, apontando para uma visão compartilhada do multilateralismo dos níveis regional, interregional e internacional (TELÓ, 2014). Embora tal aproximação ocorresse à margem do Mercosul, uma das expectativas europeias com a assinatura da Parceria seria retomar as negociações para liberalização comercial com o bloco. No entanto, essa expectativa não foi alcançada. A Parceria Estratégica implicou em um esvaziamento das relações interregionais nos campos do diálogo político e da cooperação, sendo ainda interpretada pelo governo argentino como uma “traição” (SARAIVA, 2014).

No final do segundo mandato de Lula da Silva houve um ensaio de retomada das negociações, mas a política econômica do governo de Cristina Kirchner – que estabelecia barreiras, inclusive, dentro da área de livre comércio do Mercosul – impunha medidas protecionistas que implicaram na redução do interesse e engajamento europeu no tema.

Em 2009, o comércio entre os dois blocos chegou a níveis muito baixos em comparação aos anos pretéritos⁶.

Em linhas gerais, a ascensão de governos alinhados à esquerda – com visões antiliberais em diversos aspectos – dificultou tanto as negociações comerciais entre os blocos quanto o diálogo político mais amplo. Finalmente, a admissão definitiva da Venezuela como um membro pleno do Mercosul, em julho de 2012, contribuiu para erodir as relações da UE com o bloco sul-americano. Paralelamente, a crise da Zona do Euro também criou dificuldades para os avanços dos debates.

Embora houvesse um contato direto entre o Brasil e a UE, bem como expectativas de alguns atores econômicos brasileiros que um acordo bilateral fosse assinado por fora do Mercosul, a realização de metas comerciais poderia comprometer alguns objetivos brasileiros de curto prazo, além de ir contra os termos da tarifa externa comum que, a despeito de suas limitações, operava como elemento de coesão do bloco. De qualquer modo, a UE permanecia impassível, rechaçando a principal demanda do Mercosul: o acesso ao mercado agrícola europeu; enquanto as reivindicações europeias de abertura em determinados setores de industrializados, de serviços, de compras governamentais e de licitações públicas continuavam sendo reiteradamente negadas – principalmente pelo governo brasileiro.

A partir de 2011 as negociações começaram a avançar lentamente. Simultaneamente, avanços no sentido da construção de grandes blocos de livre comércio, a exemplo do Acordo Transatlântico, influíram para modificar a posição do Brasil, que, progressivamente, passou a apostar – ainda que de forma tímida – no acordo comercial com a UE, embora sem abrir mão da união aduaneira do Mercosul.

6 Em 2009, as exportações do Mercosul para a UE chegaram a 45.796,9 milhões de dólares FOB. Ver <https://estadisticas.mercosur.int/>. A partir de 2015, as exportações mercosulinas para o bloco europeu declinaram progressivamente, voltando a valores próximos ao ano de 2009.

O retorno das negociações e os novos consensos (2016-2020)

O turbulento ano de 2016 abriu novos caminhos para as negociações. Por parte da Argentina, Mauricio Macri simbolizava – desde o final de 2015 – uma nova agenda de governo, com uma proposta de guinada para o liberalismo econômico, sendo um forte incentivo para a retomada do diálogo UE-Mercosul. No Brasil, em agosto de 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu a presidência. Como se via em seu programa informal “Uma ponte para o futuro”, sua gestão seria mais inclinada ao liberalismo do que os governos anteriores. O documento previa:

Realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e **busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes** – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – **com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles.** (PMDB, 2015, p. 18 – Destaques nossos).

Desse modo, a ascensão de Macri, Temer e Horácio Cartes, no Paraguai, levou a um acordo entre os três que possibilitou a suspensão (e depois afastamento) da Venezuela do Mercosul⁷. A saída da Venezuela e a ascensão de presidentes de perfil liberal no campo econômico foram fatores que confluíram para o destravamento das negociações para a assinatura do tratado de livre comércio com a União Europeia, que do-

7 Em 2016, alegou-se o não cumprimento das normas do ACE-18, que prevê a tarifa externa comum e a eliminação de barreiras tarifárias intrazona. Em 2017, com a convocação de uma Assembleia Constituinte e sua posterior conversão em poder paralelo ao Legislativo unicameral (Assembleia Nacional), o governo de Nicolás Maduro foi acusado de violação da democracia, o que justificou o acionamento da cláusula democrática do bloco (GAVIÃO; BAGHDADI, 2017).

ravante tomaram um novo rumo⁸. O contexto internacional também estava favorável: a vitória de Donald Trump e a aprovação do Brexit em referendo foram eventos que indicavam uma escalada global do protecionismo, razão pela qual a UE acabaria sendo impelida a buscar novos parceiros.

A expectativa de Temer e de Macri era fazer do acordo o grande legado diplomático de cada um. Ao lado do incansável chanceler Jorge Faurie, o mandatário argentino dedicou-se com muito esmero para a conclusão do tratado, não escondendo sua “felicidade” diante da imprensa quando a confirmação finalmente chegou⁹.

Para Michel Temer, cujo mandato encerrou-se em primeiro de janeiro de 2019, as negociações não avançaram no ritmo esperado e encontraram obstáculos em exigências do empresariado brasileiro, que funcionaram como um fator dificultador. Se a União Europeia tendia a colocar limitações na área agrícola, o Brasil – na condição de país mais industrializado da América do Sul – fazia valer seu protecionismo histórico.

Tal como previsto em sua proposta de plano de governo, o início da presidência de Jair Bolsonaro, em 2019, implicou em um claro aprofundamento das orientações econômicas liberais, além de evidenciar a necessidade de estabelecer um remodelamento do perfil diplomático do país mediante um “novo Itamaraty” (PSL, 2018, pp. 13, 79). Sendo assim, reformas nesses dois sentidos foram capitaneadas pelos respectivos ministérios.

8 Vale destacar que, enquanto o governo de Mauricio Macri tinha perfil claramente liberal, o governo de Michel Temer, apesar de ter adotado diversas medidas liberalizantes, não teve o liberalismo como um objetivo em si mesmo, mas sim como um instrumento para debelar a crise e se manter no poder.

9 “Casi sin dormir, Macri festejó el acuerdo Mercosur-UE desde Osaka tras acercar a Macron y Bolsonaro”. *La Nación*. Buenos Aires, 28/06/2019. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/casi-sin-dormir-macri-festejo-acuerdo-mercosur-ue-nid2262686>>

Ainda que o acordo UE-Mercosul seja um tema do campo diplomático, nota-se que o Ministério da Economia, controlado por Paulo Guedes, assumiu maior protagonismo nas negociações do que o Ministério de Relações Exteriores. Esse fato pode ser explicado através do relato anônimo de um diplomata que participou das negociações durante o mandato de Temer. Segundo essa fonte, a negociação já havia sido praticamente concluída, restando apenas ajustes e acomodações setoriais para bens industriais e cotas para produtos agrícolas, o que foi finalmente resolvido na gestão Bolsonaro¹⁰. A parceria estratégica com a União Europeia estava na prática desativada.

Finalmente, consagrou-se a proposta de reduzir a zero a taxaço sobre mais de 90% dos produtos comercializados entre os blocos, além de incluir temas não tarifários que antes travavam as negociações, destacando-se: (I) maior grau de liberalização do comércio de serviços nos os setores de telecomunicações e serviços financeiros; (II) maior concorrência em licitações públicas para compras governamentais, com participação de empresas da UE e do Mercosul; (III) remoção gradual de barreiras ao comércio eletrônico e entraves de medidas sanitárias e fitossanitárias; (IV) compromisso com o reconhecimento da propriedade intelectual para diversos produtos; (V) proteção aos nomes e indicações geográficas de produtos europeus e sul-americanos; (VI) respeito com os padrões de fundamentais da Organização Internacional do Trabalho; (VII) compromisso com a proteção ambiental¹¹.

Finalmente, em junho de 2019 foi assinado o tão aguardado acordo. Encerrou-se, assim, um ciclo de mais de duas décadas de negociações

10 “Temer deixou 90% do terreno pronto para a assinatura, diz diplomata”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 07/07/2019 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/temer-deixou-90-do-terreno-pronto-para-a-assinatura-diz-diplomata.shtml>>

11 Texto do acordo Mercosul-União Europeia. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 12/07/2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>>

entre as conversas para tornar o acordo vigente e as negociações comerciais propriamente ditas, além de romper com a relutância do Mercosul para firmar acordos comerciais com países e regiões de grande relevância econômica. Já havia se tornado comum criticar o relativo isolamento do Brasil – em particular – e do bloco – em termos gerais – especialmente dentro da nova onda do regionalismo associado à formação das cadeias produtivas regionais e globais (PEREIRA, 2014, pp. 2-6).

Contudo, o bom ritmo das negociações acabou sofrendo com os efeitos indiretos das queimadas na Amazônia, com trocas de farpas nas redes sociais entre o presidente brasileiro e seu homólogo francês Emmanuel Macron – que deixou de apoiar o acordo por considerar que Bolsonaro havia mentido sobre seu comprometimento com a questão ambiental debatida na Cúpula do G20, em Osaka¹². Diante da oposição da França e da Irlanda, que passaram a ser contra a ratificação do acordo entre Mercosul e União Europeia, os negociadores do bloco sul-americano e da Associação Europeia de Livre Comércio (Efta) – formada por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein – fecharam, em 23 de agosto, um acordo de livre comércio (EFTA, 2019).

Essa não foi a primeira vez que o pragmatismo liberal do Ministério de Guedes esbarrou na falta de tato político do presidente e de seu círculo ideológico mais próximo. Entretanto, não se pode ignorar que a França sempre se posicionou como uma aguerrida defensora de seus produtores agrícolas, razão pela qual teme que o acordo com o Mercosul possa impactar a Política Agrícola Comum (PAC) e seus mecanismos de subsídios e controles de preços que favorecem o país há anos (PECEQUILO, 2014).

12 “Macron accuse Bolsonaro d’avoir « menti » et s’oppose au traité entre l’UE et le Mercosur”. *Le Monde*. Paris, 23 août 2019. Disponível em: <https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/23/macron-accuse-bolsonaro-d-avoir-menti-sur-le-climat-et-s-oppose-au-traite-entre-l-union-europeenne-et-le-merco-sur_5502068_3210.html>

Na Argentina, a vitória do Partido Justicialista, com Alberto Fernández e Cristina Kirchner – que tanto impôs barreiras protecionistas durante seus dois mandatos – também levantou dúvidas sobre a possibilidade de andamento das negociações, especialmente após a escolha do jovem heterodoxo Martín Guzmán para o Ministério da Economia. Durante a campanha presidencial, Fernández mencionou o acordo e aventou a possibilidade revisar seus parâmetros¹³. Após tomar posse, Fernández contemporizou e buscou, de forma ambígua, tranquilizar a UE.

Possivelmente prevendo os retrocessos que uma vitória da esquerda na Argentina poderia provocar nas negociações com a UE, os sócios do Mercosul adotaram uma posição defensiva a partir do consenso estabelecido na reunião de Cúpula do Mercosul de Santa Fé, na Argentina, em julho de 2019. Na ocasião, quando a Argentina ainda era governada por Macri, foi estabelecido um mecanismo de “implementação provisória”, que na prática permite aos países do bloco ingressar no acordo de forma individual, à medida em que cada Congresso Nacional o aprove.

Considerações finais

Agora, a sobrevivência do acordo dependerá de novas variáveis, tais como as mudanças no tabuleiro político mercosulino. No Uruguai, o presidente de centro-direita Lacalle Pou afirmou em seu discurso de posse que a credibilidade do Mercosul depende da conclusão de acordos outrora iniciados. Lacalle Pou citou nominalmente o acordo com a UE, asseverando a necessidade de sua finalização¹⁴. Na Argentina, apesar

13 “Alberto Fernández buscó llevar a la Unión Europea tranquilidad por el acuerdo”. *La Nación*, Buenos Aires, 14 de noviembre de 2019. Disponível em <https://www.lanacion.com.ar/politica/fernandez-busco-llevar-a-la-ue-tranquilidad-por-el-acuerdo-nid2306277>.

14 “Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General”. *Uruguay Presidencia*. Montevideo. 01/03/2020. Disponível em: <<https://w.presi->

das diferenças no interior do Congresso Nacional, a diplomacia preferiu não atacar o acordo e vinculá-lo às negociações da Argentina com o Fundo Monetário Internacional (FMI), solicitando apoio aos pleitos argentinos. O governo brasileiro, por sua vez, busca flexibilizar as regras comerciais do Mercosul, almejando a liberalização comercial.

Da parte da União Europeia, também há desafios, entraves e desconfiânças. Além dos atritos de Bolsonaro com o governo francês e os problemas ambientais que são motivo de desgaste do perfil brasileiro ante a Europa, o novo governo austríaco surpreendeu ao anunciar a rejeição ao acordo em sua forma atual.

Até a data de fechamento deste artigo (17 de abril de 2020), o acordo ainda se encontrava na sua fase de revisão legal, inicialmente prevista para terminar em março. Esperava-se que a partir de então começaria a etapa seguinte, com a ratificação pelos parlamentos de cada país. Finalmente, entraria em vigor, inaugurando um processo paulatino de abertura comercial que poderia durar até quinze anos, dependendo de cada setor. Contudo, a pandemia provocada pelo Covid-19 gerou verdadeira paralisia nas negociações, que agora se encontram em compasso de espera. A reunião entre as partes agendada para abril já foi suspensa.

Entretanto, a perspectiva histórica aplicada neste artigo pode servir de alento, haja vista que, a despeito dos desafios contemporâneos, o Mercosul e a União Europeia nunca estiveram tão próximos de concretizar um acordo que já se arrasta há mais de duas décadas.

Referências

BATALLER, Francisco. **La Unión Europea y América Latina**. Bruselas: Comision Europea/mimeo. Working Paper LAT-ECA1.WP, 08/12/1992.

[dencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-discurso-completo-asamblea-general](https://gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-discurso-completo-asamblea-general)>

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile, 1994.

CORAZZA, Gentil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, maio 2006. p. 135-152.

EFTA. Global trade relations: Ongoing Negotiations – Mercosur. 2019.

FUKUYAMA, Francis. The end of History?. **The National Interest**. Summer, 1989. p. 2-18.

GAVIÃO, Leandro; BAGHDADI, Tanguy. Temer e a Diplomacia do G-Nada. **Le Monde Diplomatique**. São Paulo, 4 de outubro de 2017.

GRATIUS, S. **América Latina y Europa ante la Cumbre de Madrid: intereses, conflictos y expectativas.** Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, Europa/América Latina. Análisis e Informaciones n.6. 2002.

GRUGEL, J. **Spain, the EU and Latin America: governance, identity in the making of “new” inter-regionalism**?. Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo. 2002

_____. La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad in: FRERES, C. y PACHECO, K. (eds.). **Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina.** Madrid: Libros de la Catarata, 2004.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence.** Harlow: Longman, 2012.

PECEQUILO, Cristina. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PEREIRA, Lia Valls. A “nova onda de regionalismo”: uma reflexão sobre a agenda brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 2-7, junho de 2013..

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29 de outubro de 2015.

PSL. **O Caminho da Prosperidade:** Proposta de Plano de Governo. 2018.

HOFFMANN, A.R. **The foreign policy behavior of the EU towards the Latin American Southern Cone States (1980-2000): has it become more cooperative? The cases of foreign direct investment and agricultural trade.** Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor, 2003.

SARAIVA, Miriam G. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.46 n.1, p.84-111. 2004.

SARAIVA, Miriam G.; GAVIÃO, Leandro. O declínio da esquerda na América do Sul. In: Reinaldo J. Themoteo (org.). **Série Relações Brasil-Europa (vol. 8)**: Novos desafios da política na América do Sul e na União Europeia. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

VALLE, V. M. **Alternativas que presenta la Unión Europea a América Latina a partir de los años noventa. Los casos de México y el Mercado Común del Sur (Mercosur)**. UNAM, México, Tesis de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales, 2002.

VIGEVANI, Tullo. **A política externa brasileira: a busca da autonomia**, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

TELÒ, Mario. UE-Brasil: conceitos e abordagens convergentes/divergentes ao multilateralismo. A visão da UE para um novo multilateralismo é um parceiro confiável?. In: **Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia**, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2014. p.17-48.

Miriam Gomes Saraiva é doutora em Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro Email: miriamsaraiva@uerj.br . Essa pesquisa contou com apoio da CAPES/Brasil e, mais recentemente, do CNPq/Brasil.

Leandro Gavião é doutor em História Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e professor da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e da pós-graduação em Relações Internacionais do Curso Clio/Damásio. Email: l.gaviao13@gmail.com.

O futuro do Acordo Comercial UE-Mercosul: uma visão europeia

Carmen Fonseca

“The EU’s trade policy is hard headed in its defence of EU interests but clear eyed in its support of multilateral cooperation. The agreement we have reached with Mercosur is an action that speaks louder than a thousand communiques” *Jean-Claude Juncker (2019)*

Quando em 2014 Jean-Claude Juncker tomou posse como Presidente da Comissão Europeia definiu 10 prioridades políticas para o seu mandato. A sexta prioridade centrava-se na Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês) com os Estados Unidos. Perante a alteração do sentido da política comercial dos EUA depois da eleição de Donald Trump em 2016, e o conseqüente fracasso das negociações da Parceria, em meados de 2017 a Comissão Europeia reviu essa prioridade apresentando-a “geograficamente neutra” (Parlamento Europeu 2019), e passando a designar-se “A balanced and progressive trade policy to harness globalisation”¹.

A alteração do posicionamento internacional norte-americano em relação a temas como o multilateralismo, o comércio ou a relação com a China, teve repercussões na relação comercial transatlântica. Ao mesmo tempo o processo negocial para a saída do Reino Unido da União

1 Inicialmente, a 6ª prioridade designava-se “A reasonable and balanced free trade agreement with the United States”

Europeia (UE) criou tensões ao nível interno da UE e com os seus parceiros quanto aos termos das negociações comerciais no contexto pós-Brexit. Por outro lado, o rescaldo da crise do Euro e a crise dos refugiados marcou a agenda europeia.

Do lado sul-americano, desde 2014 o cenário interno aos Estados-membros do Mercosul foi também de transformação. O Brasil, a principal economia do bloco e da região, iniciou um processo de estagnação e recessão econômica a par de uma crise política que levou à destituição da Presidente Dilma Rousseff e à sua substituição pelo então Vice-Presidente Michel Temer. As eleições de 2018 deram a vitória a Jair Bolsonaro, da extrema-direita do espectro político, com um discurso populista e nacionalista, adepto dos princípios proclamados pelo Presidente Donald Trump. Na Argentina, este período também foi marcado pela alternância partidária, mas ideologicamente em sentido inverso. Mauricio Macri, eleito em 2014, não conseguiu a reeleição no final de 2019, sendo o poder assumido por Alberto Fernández, do Partido Justicialista. O Paraguai e o Uruguai seguiram a tendência de alternância partidária, mas prevalece uma certa estabilidade e crescimento económico.

Se noutra ocasião o Acordo da União Europeia com o Mercosul poderia não ter significado político, o esforço para a sua conclusão em Junho de 2019 considerou um conjunto de prerrogativas dos dois blocos num momento de disputas globais sobre o comércio. Os sinais já tinham sido deixados pela Comissão europeia do Comércio, Cecilia Malmström, em Fevereiro de 2018, quando referiu que se estava “muito perto de um acordo” (Le Figaro 2018). Ao longo das duas décadas de negociações do Acordo, palavras como estas foram recorrentemente ouvidas sem, contudo, se concretizar o resultado enunciado.

Assim, para se compreender a conclusão do acordo comercial UE-Mercosul durante a Comissão Juncker importa ter em conta os contextos internos dos dois blocos, as suas lideranças, assim como a evolução das condições do comércio global.

1. O comércio global (2014-2019)

“A ordem internacional de comércio está a ser confrontada com a sua mais profunda crise até hoje” (MALMSTRÖM, 2018), era assim que, em meados de 2018, Cecilia Malmström caracterizava o comércio global. Os avanços e recuos das negociações comerciais entre a UE e o Mercosul foram condicionadas pela evolução e estado do comércio global e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal como em momentos anteriores de impasse, também para o aceleração da sua conclusão esse factor foi importante. A variável OMC não é a única explicação, embora as outras variáveis – como, a posição norte-americana, o peso da China ou a guerra comercial China-EUA – estejam relacionadas com esta dimensão institucional.

A eleição de Donald Trump com o lema “America First” pôs em causa os tradicionais princípios da actuação internacional dos Estados Unidos e da ordem liberal por eles criada. Ao nível do comércio global, e com a adoção da ideia “Made in America”, Trump centrou-se no enfraquecimento da OMC e na disputa com a China e com a União Europeia. Disputas que além de condicionarem a própria economia internacional, contribuíram também para novos alinhamentos geo-estratégicos. Para alguns economistas, porém, o problema atual do comércio mundial reside mais na incapacidade da OMC se adaptar aos novos tempos do que apenas às políticas econômicas e comerciais da China, apesar do seu desrespeito pelo “espírito das regras da OMC” (RODRIK, 2018). Ian Bremmer (2019) descrevia o atual contexto internacional como uma recessão geopolítica no qual a governança global é praticamente inexistente. E acrescentava que, neste cenário, a China, e não os EUA, têm conseguido, de forma mais eficaz, instrumentalizar o comércio na sua política externa. Na verdade, dada a dependência das importações chinesas, este instrumento torna-se poderoso.

No âmbito da OMC, o Presidente Trump recusou-se a indicar os juízes em falta para o Órgão de Apelação, fundamental para o funcio-

namento da organização levando as principais potências, como a UE, o Japão ou o Canadá, a recearem o seu colapso². Num artigo publicado no Financial Times, Martin Wolf afirmava que “é tão difícil negociar com ele [Donald Trump] porque ninguém sabe o que ele e a sua equipe querem. Isto não é normal” (WOLF, 2018).

No que se refere às disputas com a União Europeia, a relação ficou tensa quando em 2017 os EUA anunciaram a intenção de impor tarifas ou quotas à importação de aço europeu e depois ao setor automotivo, algo que se opunha às regras da OMC. O tema levou o presidente Juncker a Washington embora a Comissária europeia afirmasse que “não iremos permitir ser chantageados e não negociamos com alguém que põe uma arma sobre a nossa cabeça. Eu deixei isso muito claro para os meus colegas americanos repetidas vezes” (MALMSTRÖM, 2018a). A relação comercial entre a União Europeia e os Estados Unidos tem uma importância fulcral nas economias dos dois atores. Antes disso, como referido anteriormente, já a TTIP tinha ficado pelo caminho. Este acordo, que começou a ser negociado em 2013, tinha uma preocupação maior com as regras do comércio transatlântico e por isso poderia ter sido útil para adaptar o comércio e os termos de futuros acordos à nova realidade comercial (FINANCIAL TIMES, 2016).

Perante este contexto, e dado o final do mandato da Comissão Europeia, parecia ser necessário a UE marcar a sua posição no domínio do comércio internacional, o qual tem sido aliás um dos motores da cooperação europeia. A comissária Malmström afirmava por isso que “Em conjunto [com os países que têm posição idêntica], podemos demonstrar que, mesmo na era Trump, o livre comércio não é uma coisa do passado” (MALMSTRÖM, 2017).

A revisão da sexta prioridade política da Comissão Europeia, em 2017, reflete as posições distintas da União Europeia e dos Estados Unidos

2 O diretor-geral da OMC anunciou que iria deixar o cargo em Setembro de 2020, um ano antes do final do seu mandato. Cf. Financial Times 2020.

face à organização do sistema internacional em geral, e do comércio global em particular. A semântica europeia deixa claro que, ao contrário dos EUA, a União Europeia pretende aproveitar a globalização optando por respeitar e consolidar as instituições internacionais existentes para a sua regulação. A OMC é um desses exemplos. Nesse seguimento, a União Europeia expandiu ainda a sua rede de acordos de livre comércio, tendo sido concluídos ou iniciados 15 acordos comerciais durante o mandato de Juncker. O *Wall Street Journal* escrevia mesmo que a “União Europeia está a construir uma coligação de livre-comércio”³ (WALL STREET JOURNAL, 2019). De notar que os Acordos com o Japão⁴ e o Canadá foram concluídos e, o acordo com o Mercosul entrou também na fase final (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a). A aproximação entre o Canadá e a União Europeia deriva também da imprevisibilidade da política norte-americana, pois os Estados Unidos têm sido o principal e tradicional parceiro comercial do Canadá. O estabelecimento de um Acordo Econômico e Comercial Abrangente entre a UE e o Canadá (CETA, na sigla em inglês) (BENDIEK et al, 2018), apesar das objeções por parte da sociedade civil, inscreve-se na parceria estratégica institucionalizada em 2016.

De assinalar que, ao contrário dos acordos recentemente concluídos pela UE, o Acordo com o Mercosul é o único que tem uma dimensão inter-regional, sendo os outros acordos com países terceiros e não com blocos regionais. Este elemento é revelador de uma estratégia que a União Europeia desenhou nos últimos anos, e que é posterior ao início das negociações do Acordo com o Mercosul. A estratégia europeia evoluiu para uma orientação baseada no relacionamento bilateral, em detrimento das relações entre blocos regionais. O Mercosul é, aliás, um estudo de caso elucidativo da dificuldade em compatibilizar não apenas os

3 A União Europeia concluiu acordos com o Canadá, Japão, México, Singapura e Vietname.

4 O Acordo de Parceria Econômica com o Japão foi concluído em Dezembro de 2017. Em Julho de 2018 foi assinado pelos Presidentes da Comissão Europeia e Donald Tusk, tendo de ser ratificado pelos Parlamento europeu e japonês

diferentes interesses de todos os Estados-membros da União Europeia, mas também os interesses dos membros de outro bloco regional. De referir ainda que, a União Europeia também já não é o principal parceiro comercial do Mercosul, quando em 2017, esse lugar passou a ser ocupado pela China. Os EUA encontram-se no terceiro lugar no ranking.

A aposta na conclusão do acordo comercial com o Mercosul não deve ser, contudo, entendida como uma compensação do fracasso das negociações do TTIP com os Estados Unidos. Foi, na verdade, um sinal europeu acerca da importância do comércio global. Este é um ponto salientado pela própria Comissão nos boletins informativos sobre o Acordo ao considerar que o Acordo com o Mercosul permitirá dar “ao mundo um poderoso sinal a favor do comércio baseado em regras e que aos dois principais blocos económicos rejeitam o protecionismo” (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a).

2. O percurso das negociações e o futuro do Acordo

As negociações para firmar o Acordo de livre-comércio entre a UE e o Mercosul iniciaram-se em Junho de 1999 como parte de um amplo Acordo de Associação entre as duas instituições. O percurso não foi, contudo, linear, e durante metade daquele tempo as negociações estiveram suspensas⁵. As razões são de variada ordem, desde as divergências quanto às ofertas de mercado ou ao descompasso entre os Estados-membros em relação ao funcionamento do comércio regional e internacional, até às crises internas da UE e do Mercosul, ou às condições internacionais. Naturalmente, o contexto internacional de comércio de 1999 é substancialmente diferente daquele em que o Acordo foi concluído, e talvez essa seja uma causa importante. Curiosamente, ao contrário do que poderia acontecer, foi com um cenário global de maior dificuldade e incerteza

5 As negociações, iniciadas em 1999, estiveram suspensas entre 2004 e 2010; e entre 2012 e 2016.

comercial que o Acordo foi concluído. A última ronda de negociações tinha sido iniciada em 2016 e esperava-se que o acordo fosse concluído em 2017, o que não aconteceu apesar dos progressos alcançados derivados da postura mais liberal dos governos argentino e brasileiro, de Maurício Macri e Michel Temer, respectivamente. Das seis rondas negociais existentes em 2018, só as duas últimas foram mais significativas com a conclusão, em Novembro, do capítulo sobre transparência. As duas rondas de 2019 (em Março e Junho) foram, portanto, decisivas para a conclusão do Acordo. Conforme referido atrás, a UE tinha um interesse político forte dada a intenção de marcar posição em relação aos EUA. No mesmo sentido, dado o contexto eleitoral na Argentina, o Presidente Macri, que se recandidatou, apostou na conclusão do Acordo como forma de capitalizar votos. A Argentina, que sempre teve uma posição mais protecionista e exigente nas condições do Acordo, acabou por ser um motor importante para a sua conclusão. No entanto, a derrota de Macri e a vitória de Fernández, do partido Peronismo, com uma postura mais protecionista, atestada pela presença da antiga Presidente, Cristina Kirchner, como vice-Presidente acendeu nova incerteza sobre o rumo do Acordo. Fernandez referiu, contudo, que não iria obstaculizar o Acordo assim como, na sua tomada de posse, afirmou que “Vamos a robustecer el Mercosur y la integración regional” (FERNÁNDEZ, 2019). Em Abril de 2020 a Argentina voltou a demonstrar alguma hesitação ao anunciar que defendia um Mercosul com velocidades diferenciadas.

No Brasil, a eleição do Presidente Jair Bolsonaro, em Outubro de 2018, gerou alguma preocupação do lado europeu já que durante a campanha eleitoral Jair Bolsonaro não se tinha mostrado favorável a um Acordo inter-regional dando preferência a acordos bilaterais. Todavia, depois da posse a posição brasileira alterou-se. Aliás, perante a vitória de Alberto Fernández nas eleições primárias de Agosto de 2019, o Presidente Bolsonaro e o seu Ministro da Economia, Paulo Guedes, tinham mostrado intenção de retirar o Brasil do Mercosul caso a Argentina se mostrasse cética ao comércio livre (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

O secretário de Comércio Exterior do Brasil, Lucas Ferraz, reconheceu, porém, que a vitória de Fernández não inviabilizaria o Acordo referindo que “A convicção (da manutenção do acordo) parte do diagnóstico de que é um acordo muito vantajoso para ambas as partes, Mercosul e UE” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2019).

Ao longo das negociações, as divergências relacionadas com o acesso aos mercados prenderam-se essencialmente com os produtos europeus mais sensíveis como a carne de vaca, aves, açúcar e arroz. Além disso, sobressaem também as questões relacionadas com as denominações de origem e os standards sanitários.

Globalmente o Acordo é tido como positivo quer para as economias da UE, quer para as economias do Mercosul devido à eliminação das tarifas aduaneiras, a ser implementada de forma gradual. As taxas alfandegárias em vigor abrangem cerca de 85% das exportações europeias para os países do Mercosul (CCIP n/d). Os sectores-chave europeus a beneficiarem dessa redução são os automóveis, maquinarias, produtos químicos e farmacêuticos.

Além da eliminação das taxas aduaneiras, a Comissão Europeia enfatiza outros aspectos que as empresas europeias irão beneficiar, tais como a simplificação das regras, procedimentos e acesso a informação para exportar para o Mercosul; o aumento da competitividade das empresas europeias; ou o aumento dos postos de trabalho (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a; COMISSÃO EUROPEIA, 2019c). Mesmo no que se refere aos produtos agrícolas a posição da Comissão Europeia é a de que os agricultores europeus irão beneficiar com a eliminação das altas tarifas que os mercados dos países do Mercosul impõem a produtos como vinhos, queijos, chocolate e carne de porco. No mesmo sentido o Acordo estabelece limites para a importação do Mercosul de produtos agrícolas sensíveis como carne de vaca, porco e aves, etanol, mel e açúcar (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a). No mesmo sentido, os compromissos com o desenvolvimento sustentável têm caráter obrigatório assim como o Acordo é regido pelo princípio de precaução estando os governos com-

prometidos em salvaguardar a saúde humana, animal e de plantas e o meio-ambiente (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a).

Do lado do Mercosul as vantagens são, contudo, mais visíveis apesar da necessidade de as exportações para a UE terem de cumprir os elevados standards por forma a que as indústrias sul-americanas, por exemplo, possam tornar-se mais competitivas e as economias deixem de se centrar exclusivamente na exportação de matérias-primas (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a).

Ainda assim os lobbies europeus da agricultura e ambientalistas têm sido os principais opositores ao Acordo, sustentando as posições no incumprimento do Acordo de Paris, visível por exemplo no desmatamento da Amazônia, bem como na inexistência de standards sanitários nos produtos sul-americanos que entrarão no mercado europeu tornando a concorrência desleal.

A carne bovina foi, e continua a ser na atual fase de debate, o tema mais polêmico e que suscita maior oposição no setor agrícola e pecuário europeu. Países como França, Irlanda ou Polónia continuam a ser claros opositores ao Acordo por considerarem que o mesmo será negativo para os respectivos setores agrícolas. De acordo com as informações da Comissão Europeia, o texto do Acordo conforme foi finalizado estabeleceu quotas para a exportação da carne bovina, assim como a necessidade do cumprimento das regras sanitárias rigorosas da UE já implementadas pelos Estados-membros e que deverão ser também instituídas nos países do Mercosul para que as exportações para os países da UE possam ocorrer.

Além deste tema, um outro ganhou maior peso já depois da conclusão do Acordo e tem a ver com as questões ambientais e a necessidade de compromisso com o Acordo de Paris. Não obstante ser referido que esta preocupação está patente no teor do Acordo. Conforme com os documentos oficiais europeus, o Acordo tem quatro objetivos principais: i) remover as tarifas, ii) promover o comércio, iii) rejeitar o protecionismo e iv) desenvolver uma agenda comercial baseada em valores, que vão desde os direitos dos trabalhadores, à proteção do meio-ambiente, da

segurança alimentar ou da responsabilidade social (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a). Na realidade, são os dois últimos pontos que desde a conclusão do Acordo começaram de imediato a gerar maior controvérsia. Por um lado, a hesitação argentina sobre a política comercial a adotar, e por outro, os incêndios que devastaram a Amazônia em Agosto de 2019.

O presidente francês Emmanuel Macron foi bastante crítico do governo brasileiro sobre essa matéria. No *Twitter*, Macron considerava que se tratava de uma “crise internacional”. Este episódio contribuiu para que Macron mudasse de posição relativamente ao Acordo com o Mercosul, tendo um forte apoio interno dado que o setor agrícola francês é dos que tradicionalmente se tem apresentado mais cético à conclusão do Acordo. Sobre esta matéria, os dois principais países europeus não são unânimes, pois se a França tem uma oposição contrária ao Acordo, a Alemanha mostra-se bastante favorável considerando que a rejeição do Acordo não irá contribuir para a alteração de atitude do Brasil (LE MONDE, 2019). Os documentos oficiais europeus utilizam tal argumento para demonstrar as vantagens do Acordo ao referir que um dos resultados do Acordo será “ajudar a UE e o Mercosul a moldarem as regras do comércio global conforme os mais altos standards da UE” (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a), embora as empresas ou os agricultores de cada um dos blocos partam de pontos bastante diferentes.

Nesse sentido, os sindicatos europeus de agricultores têm sido dos setores mais críticos. Pouco tempo antes do acordo ser finalizado, o *Committee of Professional Agricultural Organisations* e o *General Committee for Agricultural Cooperation in the EU* (COPA/COGECA) referiam que o governo brasileiro “autorizou cerca de novos 150 pesticidas, enquanto a (...) Comissão propõe exatamente a estratégia oposta para os seus produtores” (COPA/COGECA, 2019). Por conseguinte, inserida no Pacto Ecológico Europeu, a mais recente iniciativa da UE, a “Estratégia do Prado ao Prato” pretende contribuir para um sistema alimentar mais sustentável, não apenas para o meio ambiente, mas também para os consumidores (COMISSÃO EUROPEIA, 2020).

Os relatórios de ponto de situação da Comissão Europeia com a sociedade civil ilustram esta dualidade de posições. Na reunião realizada depois da conclusão do Acordo ficou claro que os grupos que apoiam a conclusão do Acordo se encontram nos setores tecnológicos, têxtil, bem como os representantes do comércio alemão; e do lado oposto estão os setores agrícola e pecuário⁶. O setor do vinho é favorável à entrada em vigor do Acordo tendo em conta os novos mercados que vai conseguir alcançar, aumentando a competitividade do setor, ao mesmo tempo que o Acordo garante a “proteção pela indicação geográfica”, algo que nem sempre tem sido respeitado pelos países do Mercosul (EFOW, 2019). O setor do açúcar está, contudo, dividido, se a Associação Europeia de Açúcar Manufaturado se opõe ao acordo dada a elevada concessão de açúcar, a CAOBISC – Chocolate, biscoitos e confeitaria da Europa congratulou-se com o Acordo dado o potencial de oportunidades (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b).

De registar a existência de divergências até poucos dias ante da conclusão do Acordo, oriundas quer dos Estados-membros europeus, quer dos lobbies agrícolas. Os governos de França, Bélgica, Irlanda e Polónia enviaram uma carta ao Presidente da Comissão Europeia onde

6 De acordo com o relatório da reunião de 17 de Julho de 2019 são ilustradas as posições de diversos grupos da sociedade civil. Mostraram-se a favor do acordo os seguintes grupos: ORGALIME – Indústrias Europeias de Tecnologia; Conselho Europeu de Indústria Química; Associação Europeia de Veículos Manufaturados; CAOBISCO – Chocolate; Biscoitos e Confeitaria; Câmara de Comércio Alemã; Associação das Câmaras Europeias de Comércio e Indústria; Confederação Alemã da Indústria Têxtil e de Moda; Comitê Económico e Social Europeu; Humane Society International; Eurogroup for Animals; Spirits Europe; Associação europeia de Indústrias de frutas e vegetais processados (cf. COMISSÃO EUROPEIA, 2019b.)

Contra o Acordo apresentaram-se os seguintes grupos: Associação dos Agricultores Irlandeses; Associação Irlandesa de Agricultores de Gado e Ovinos; Copa/Cogeca (agricultores europeus); Associação Europeia de Açúcares Manufaturados; Câmara Austríaca de Trabalhadores e Empregados na Agricultura; Associação Europeia de Processadores de Aves e Comércio de Aves. (Cf. COMISSÃO EUROPEIA, 2019b).

demonstravam o impacto negativo do Acordo nos produtores agrícolas dos referidos países. Estes países juntamente com o Luxemburgo, a Áustria e a Holanda são os que mais veementes se têm mostrado contra o Acordo.

Na Bélgica a situação é ímpar, pois a região da Valónia é contra o acordo, mas a região da Flandres é a favor. O governo socialista da Valónia receia a entrada de carnes que não cumpre as regras europeias relativamente ao uso de químicos e antibióticos na sua produção (EURACTIV 2020), somando-se a isto o posicionamento do Presidente brasileiro nos fogos da Amazônia e a sua ambiguidade no respeito pelo Acordo de Paris sobre o clima, tal como já referido.

Os Parlamentos irlandês e austríaco foram os primeiros a marcar a sua posição, aprovando, pouco depois da conclusão do Acordo, uma moção contra o Acordo (BBCNEWS, 2019; POLITICO, 2019). Em junho de 2020, foi a vez do Parlamento holandês. Os argumentos são comuns: a preocupação ambiental, a inexistência de standards sanitários e o impacto negativo na produção europeia de carne de vaca. No Parlamento Europeu, o Partido dos Verdes e os grupos ambientalistas têm-se pronunciado contra a ratificação do Acordo.

Nota final

O mundo está em galopante mudança. O mundo que inaugurou o século XXI já não existe. O que parecia ser uma certeza na primeira década do presente século foi-se alterando gradualmente: a globalização, a cooperação, as potências emergentes ou as potências regionais. Ao nível do comércio internacional, também os tempos mais recentes mostram que os caminhos se alteraram. A OMC está em crise. Quer o TTIP quer o TTP que propunham alterações importantes na regulação e funcionamento do comércio internacional não foram bem-sucedidos. A China, porém, é o ator que permanece intacto. Ao contrário de outros não hesita nem muda de estratégia, antes a consolida e, mesmo

que, internacionalmente, se rejeite o seu pendor político e econômico autoritário e centralizado, a dependência comercial dos outros em relação a si aumenta.

No que se refere ao Acordo UE-Mercosul, aguardam-se com expectativa as próximas presidências do Conselho da União Europeia – no segundo semestre de 2020 é ocupada pela Alemanha e no primeiro semestre de 2021 por Portugal. Dois países que se mostram favoráveis à entrada em vigor do Acordo e que têm uma relação tradicional com o Mercosul e os seus Estados-membros. Recorde-se que, em 2010, as negociações para o acordo comercial foram retomadas sob a Presidência espanhola e, em 2007, a Parceria Estratégica com o Brasil foi institucionalizada durante a Presidência portuguesa que sucedeu à alemã. Desde a sua adesão, tanto Portugal como Espanha têm promovido a aproximação entre as duas regiões. Ao mesmo tempo, a Alemanha tem uma atitude pro-mercado que é favorável ao Acordo de livre comércio.

Das percepções sobre o Acordo nas principais capitais europeias resulta uma leitura discordante e intransigente, tal como foi o longo percurso negocial. Sobressai ao mesmo tempo a estratégia da União Europeia de querer dar um sinal positivo para o comércio global. Mas a incerteza acerca do futuro do histórico Acordo prevalece. A janela de oportunidade que permitiu concluir o Acordo parece ter rapidamente ficado entreaberta. Não é certo como e quando se abrirá novamente permitindo a sua entrada em vigor.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. “Brasil deixa Mercosul caso Argentina ‘crie problema’, diz Bolsonaro”, *Agência Brasil*, 16 de Agosto 2019. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/brasil-deixa-mercosul-caso-argentina-crie-problema-diz-bolsonaro>

BARBOSA, Rubens. “Desafios do acordo Mercosul-União Europeia”, *O Estado de São Paulo*, 12 de Maio 2020. <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,desafios-do-acordo-mercosul-uniao-europeia,70003299735>

BBCNEWS. “Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America”, **BBC News**, 19 de Setembro 2019. <https://www.bbc.com/news/world-europe-49753210>

BENDIEK, Annegret; GEOGIOS, Milena; NOCK, Philip; SCHENUIT, Felix e DANIELS, Laura von. “EU-Canada relations on the rise”, SWP Berlin, Outubro 2018.

BREMMER, Ian. “We’re in a geopolitical recession. Trump isn’t the cause, he’s a symptom”, **Washington Post**, 10 de Setembro 2019. <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/09/10/were-geopolitical-recession-trump-isnt-cause-hes-symptom/>

CCIP. “Acordo UE com o Mercosul: o que esperar?”, Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, n/d. <https://www.ccip.pt/pt/newsletter-internacional/1074-acordo-ue-com-o-mercosul-o-que-esperar>

COMISSÃO EUROPEIA. “The EU-Mercosur Trade Agreement explained”, **Directorate-General for Trade**, 16 de julho 2019a. <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercosur-association-agreement-agreement-explained/>

COMISSÃO EUROPEIA. “Civil Society Dialogue. Meeting on the EU-Mercosur Trade Agreement”, 15 de Julho 2019b. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/august/tradoc_158315.pdf

COMISSÃO EUROPEIA. “Open and fair trade in a rules-based global system”, **Direcção-geral da Comunicação**, Maio 2019c. Doi: 10.2775/83203

COPA/COGECA. “Press Release: A deal on Mercosur would be a dead end for EU farmers and citizens!”, 24 de Maio de 2019. <https://copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=1964264&fmt=pdf>

ESTADO DE SÃO PAULO. “Novo governo não deve atrapalhar acordo entre Mercosul e UE, diz secretário”. **Estado de São Paulo**, 28 de Outubro 2019. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,novo-governo-nao-deve-atrapalhar-acordo-entre-mercosul-e-ue-diz-secretario,7003066908>

EURACTIV. “The Brief – Uphill battle for EU-Mercosur pact”. **EURACTIV**, 20 de Janeiro 2020. <https://www.euractiv.com/section/all/news/the-brief-uphill-battle-for-eu-mercosur-pact/>

FERNÁNDEZ, Alberto. “Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa”, **Casa Rosada**, 10 de Dezembro 2019. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa>

FINANCIAL TIMES. “WTO chief Roberto Azevêdo to step down early”, **Financial Times**, 14 de Maio 2020. <https://www.ft.com/content/3cc4df3d-8329-4de8-8fi4-ce063d0cd9b8>

FINANCIAL TIMES. “A transatlantic trade pact in troubles”, **Financial Times**, 31 de Agosto 2016. <https://www.ft.com/content/ae32f20e-6f6c-11e6-a0c9-1365ce54b926>

JUNCKER, Jean-Claude. “Remarks by President Juncker at the joint press conference with President Macri in the presence of EU and Mercosur leaders”. SPEECH/19/3468. Comissão Europeia, 29 de Junho 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_3468

LE FIGARO. “L’UE et le Mercosur très proches d’un accord (Malmström)”, **Le Figaro**, 26 de fevereiro 2018. <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/02/26/97002-20180226FILWWW00207-l-ue-et-le-mercotur-tres-proches-d-un-accord-malmstrom.php>

LE MONDE. “Comprendre le revirement d’Emmanuel Macron sur l’accord UE-Mercosur”. **Le Monde**, 26 de Agosto 2019. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/08/26/comprendre-le-revirement-d-emmanuel-macron-sur-l-accord-ue-mercotur_5503000_4355770.html

MACRI, Mauricio. “Palabras del Presidente de la Nacion, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nacion”, **Casa Rosada**, 10 de Dezembro 2015. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>

MALMSTRÖM, Cecilia. “The EU will stand up for rules-based trade”, **Financial Times**, 26 de Julho 2018a. <https://www.ft.com/content/ddb1fa0e-8ff7-11e8-9609-3d3b945e78cf>

MALMSTRÖM, Cecilia. “We Won’t Allow Ourselves to Be Blackmailed”, Entrevista com Cecilia Malmström, **Der Spiegel**, 18 de Maio 2018b. <https://www.spiegel.de/international/europe/eu-commissioner-cecilia-malmstroem-on-u-s-trade-war-a-1208532.html>

MALMSTRÖM, Cecilia. “Millions of U.S. Jobs Depend On Trade with EU”, **Der Spiegel**, 29 de Maio. <https://www.spiegel.de/international/europe/eu-commissioner-malmstroem-millions-of-u-s-jobs-depend-on-trade-with-eu-a-1149764.html>

PARLAMENTO EUROPEU. “The Juncker Commission’s ten priorities. An end-of-term assessment”, **European Parliamentary Research Service**, Maio 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA\(2019\)637943_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA(2019)637943_EN.pdf)

POLITICO. “Irish parliament rejects EU-Mercosur deal in symbolic vote”, **Politico**, 11 de Julho 2019. <https://www.politico.eu/article/irish-parliament-rejects-eu-mercotur-deal-in-symbolic-vote/>

RODRIK, Dani. “The WTO has become dysfunctional”. **Financial Times**, 5 de Agosto 2018. <https://www.ft.com/content/c2beedfe-964d-11e8-95f8-8640db9060a7>

WALL STREET JOURNAL. “EU expands its sack of trade deals”, **Wall Street Journal**, 25 de Junho 2019. <https://www.wsj.com/articles/eu-expands-its-stack-of-trade-deals-11561483037>

WOLF, Martin. “Donald Trump creates chaos with his tariffs trade war”. **Financial Times**, 10 de Julho 2018. <https://www.ft.com/content/ba65ac98-8364-11e8-a29d-73e3d454535d>

Carmen Fonseca é Professora Auxiliar do Departamento de Estudos Políticos da FCSH/NOVA e investigadora e membro do Conselho Executivo do IPRI-NOVA. Desde 2008 desempenha o cargo de chefe de redação da revista *Relações Internacionais*. Em 2012 foi *Visiting Fellow* no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas. Doutorada (2014) em Relações Internacionais pela FCSH/NOVA com uma tese sobre a política externa brasileira no período de Lula da Silva.

O acordo de livre comércio Mercosul-UE: um balanço na perspectiva do bloco sul-americano¹

Lucia Baptista Maduro

1. Introdução

No dia 28 de junho de 2019, em Bruxelas, o Mercosul e a União Europeia anunciaram a conclusão das negociações comerciais do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE. Tal como idealizado desde 1995, esse acordo é baseado em três pilares ou eixos estratégicos: o pilar político, o de cooperação e o pilar econômico-comercial.

Para celebrar a conclusão do terceiro pilar é preciso perceber o alcance dos entendimentos para os dois blocos. A Comissão Europeia e os governos sul-americanos, ao divulgarem os entendimentos alcançados, enfatizaram que o Mercosul e a UE representam um PIB conjunto próximo a US\$ 20 trilhões, o que corresponde a 25% da economia mundial. Com uma população na marca dos 780 milhões de habitantes, o mercado potencial para os dois lados é extraordinário, em especial para o Mercosul ainda necessitando aprofundar sua inserção internacional.

A corrente comercial entre os dois blocos foi de US\$ 93,6 bilhões, em 2018, e de US\$ 80,2 bilhões, em 2019². Embora esse último resultado

1 Este artigo é baseado em trabalho de pesquisa realizado para o INTAL-BID com o título “Acordo Mercosul-UE: impactos normativos/regulatórios no Mercosul” - 2020.

2 Fonte: ALADI.

reflita o impacto da crise argentina sobre o comércio do Mercosul e deste com seus principais parceiros, a trajetória do comércio com a UE ao longo dos anos evidencia a importância dessa parceria estratégica. Em 2018, o comércio com a UE representou 32,4% do total do comércio do Mercosul com o mundo e, em 2019, essa participação ficou em 30,3%.

Além do comércio de bens, a UE é a principal origem dos investimentos estrangeiros diretos no Mercosul. Em 2017, o estoque de investimentos diretos europeus no bloco sul-americano chegou a US\$ 433 bilhões, sendo que o Brasil é o quarto destino dos investimentos fora do bloco europeu.

Apesar desse quadro confirmar a importância da relação entre os dois blocos, a negociação Mercosul-UE levou mais de vinte anos. É verdade que diferentes cenários internacionais serviram de maior ou menor estímulo para o andamento das negociações. Não é irrelevante a influência mútua das negociações da ALCA e do acordo Mercosul-UE que estiveram durante alguns anos disputando a prioridade na agenda do Mercosul.

O equilíbrio de forças com os EUA estava no radar europeu, considerando o eventual avanço de um importante processo de integração hemisférico.

Em relação às negociações multilaterais, a Rodada Doha da OMC também exerceu influência sobre o ritmo das negociações entre o Mercosul e a UE. Quem acompanhou esse processo lembrará das dificuldades para a apresentação das ofertas no setor agroindustrial, de vital interesse do Mercosul. A UE tinha grande preocupação em comprometer-se como uma oferta agrícola mais generosa na esfera birregional do que a que deveria apresentar no âmbito multilateral.

A perspectiva de que as negociações multilaterais pudessem limitar a Política Agrícola Comum ou, ainda, determinassem avanços no acesso a mercados nessa área suscitou intenso debate entre os dois blocos. Estiveram no centro das divergências duas possibilidades: i) os resultados das negociações agrícolas da Rodada Doha seriam adotados como piso no acordo Mercosul-UE ou ii) as quotas agrícolas outorgadas ao

Mercosul seriam definidas em duas etapas, uma inicialmente e outra após a definição das negociações multilaterais de acesso a mercado – o chamado “single pocket”.

O fato é que o cenário geral das negociações comerciais mudou. A ALCA e a Rodada Doha fracassaram e as dificuldades indicadas acima, entre tantas outras, determinaram também a suspensão dos entendimentos Mercosul-UE, em 2004, só retomados muitos anos depois. O quadro abaixo traz uma síntese das diferentes etapas cumpridas ao longo desses vinte e quatro anos de negociação.

Em seguida, serão abordadas as principais características do acordo, será feito um breve balanço dos resultados e uma avaliação preliminar dos impactos do acordo sobre o Mercosul, com algumas recomendações em relação à agenda interna do processo de integração sul-americano.

Retrospectiva histórica

1995	Acordo Marco Interregional de Cooperação entre a EU e o Mercosul
1999	Primeira Reunião de Chefes de Estado e Governo entre a EU e o Mercosul no dia 28 de junho com lançamento formal das negociações comerciais
2000	Primeira reunião do Comitê de Negociações Birregionais em abril, em Buenos Aires
2000 – 2004	Primeira etapa de negociações suspensa em setembro de 2004 por falta de acordo entre as partes e avaliações mútuas sobre a insuficiência das ofertas de bens
2010 – 2013	Segunda etapa de negociações suspensa por ausência de avanços nas ofertas dos dois lados
2016 – 2019	Etapa final das negociações. Em junho de 2018, em Montevidéu, foi alcançado um acordo geral sobre os pilares político e de cooperação do acordo. No início de 2019 foram finalizados os trabalhos técnicos e em junho foram concluídas as negociações de bens, facilitação de comércio, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, desenvolvimento sustentável e solução de controvérsias. O pilar econômico-comercial entrará em vigência logo que sejam cumpridas as formalidades de internalização nas estruturas legais das partes, antes mesmo da aprovação dos demais pilares pelos parlamentos nacionais.

2. Descrição do acordo Mercosul-UE

A retomada definitiva das negociações Mercosul-UE ocorreu em 2016.

A ascensão de um governo liberal na Argentina e, em seguida, também no Brasil contribuiu para a convergência de orientações econô-

micas de natureza menos protecionista do que os governos anteriores. Isto ajudou na redução de certas condicionalidades³ e na aceitação de outras que travavam os entendimentos. Foi ganhando força a percepção de que o acordo Mercosul-UE serviria ao objetivo comum de promover um choque de competitividade nas economias, à medida que avancem as reformas estruturais projetadas pelos governos.

O desaquecimento do comércio mundial e o acirramento da disputa comercial entre EUA e China aliados ao propósito europeu de preservar sua influência na América Latina também determinaram maior interesse da UE na conclusão das negociações. Isto sem falar na conveniência de flexibilizar algumas exigências em prol da “conquista” em primeira mão de um mercado ainda com níveis altos de proteção comercial, segundo qualquer comparação internacional com países em desenvolvimento ou aqueles considerados de renda média.

O Box a seguir mostra os principais capítulos que constam do acordo na área econômica e comercial. É possível verificar que os textos aprovados incluem não somente o comércio de bens, mas também serviços e compras governamentais, além de um conjunto de temas regulatórios.

Os textos divulgados ainda estão sujeitos a revisão técnica e jurídica e aos trabalhos de tradução. Após essa fase que se encontra em

3 No jargão das negociações, “condicionalidades” eram exigências que acompanhavam as ofertas. Diziam respeito a permissões para adoção de certas medidas de política comercial consideradas essenciais pelas partes e que deveriam ser preservadas pelo acordo. Exemplos de condicionalidades aceitas pelas partes: i) de interesse do Mercosul – manutenção do regime de drawback no comércio dentro do acordo e ii) de interesse da UE – negociação de certos produtos agrícolas mediante quotas tarifárias, ou seja, o comércio preferencial de certos produtos deve obedecer a limites quantitativos acordados entre as partes. Exemplos de condicionalidades retiradas da mesa de negociação: i) de interesse do Mercosul – “cláusula da indústria nascente” que permitisse suspender o tratamento preferencial do acordo para proteção de investimento a ser feito em determinado segmento industrial e ii) de interesse da UE – exigência de que os cronogramas de desgravação de desgravação tarifária fossem iguais para os dois lados, sem respeitar o princípio do tratamento diferenciado ditado pelo nível de desenvolvimentos das partes.

andamento, as partes devem proceder à assinatura formal do acordo. No caso do Mercosul, essa assinatura será realizada pelo Conselho do Mercado Comum que é o organismo político do bloco. Em seguida, será encaminhado para aprovação parlamentar em cada país. Na Europa, o acordo será aprovado pelo Parlamento Europeu e a parte econômica do acordo entrará em vigor provisoriamente. Os pilares político e de cooperação deverão ser aprovados pelos parlamentos nacionais de todos os membros da UE.

O destaque no tema da vigência é a possibilidade de o acordo entrar em vigor em termos bilaterais. Houve entendimento no Mercosul sobre a possibilidade de que, após a aprovação europeia, e de aprovação parcial do bloco – somente por um, dois ou três países – o acordo entre em vigência entre as partes que o aprovaram.

Cláusulas e capítulos que compõem o Acordo⁴

- Bens – Cláusula de integração regional, Acesso a mercados, Regras de origem, Aduanas e facilitação de comércio, Barreiras técnicas (anexo automotivo), Medidas sanitárias e fitossanitárias, Defesa comercial (antidumping, subsídios e medidas compensatórias), Salvaguardas bilaterais
- Anexo sobre vinhos e destilados
- Serviços e estabelecimento e Compras governamentais
- Movimento de capitais e pagamentos correntes
- Concorrência e Subsídios
- Empresas estatais
- Comércio e desenvolvimento sustentável
- Propriedade intelectual e Transparência
- Pequena e média empresa e Solução de controvérsias
- Diálogos regulatórios

4 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>

Em breve resumo sobre o acordo, vale destacar na área de bens os seguintes aspectos:

- Cronograma de desgravação tarifária no Mercosul com cestas de retiradas das tarifas aduaneiras imediatamente, no momento de entrada em vigor do acordo; em 4 anos, em 8 anos, em 10 anos, e em 15 anos. Nesse período, serão liberalizadas linhas tarifárias do Mercosul que correspondem a 91% do universo da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM);
- Cronograma de desgravação na UE com cestas de desgravação imediata, em 4 anos, em 7 anos, em 8 anos e em 10 anos. A cobertura de livre comércio corresponde a 95% do universo tarifário europeu; e
- Regras de origem modernas e baseadas em requisitos específicos de origem para o universo de códigos tarifários. Esse é um dos campos do acordo que traz inovações para o Mercosul, em comparação com o seu próprio regime e com o adotado com parceiros da ALADI.

É importante ressaltar que o acordo exigirá do Mercosul uma revisão de sua normativa interna, pois o acordo com a UE incorporou regras mais ambiciosas do que as que vigoram dentro do bloco sul-americano.⁵ É o caso, por exemplo, do tratamento de setores negociados com a UE e até o momento excluídos do livre comércio dentro do bloco – o setor automotivo e o setor do açúcar. Já há sinais de que o Mercosul trabalhará para a definição de uma política automotiva comum em breve, em consonância com os compromissos assumidos com os europeus.⁶

5 “Acordo Mercosul-UE: impactos normativos/regulatórios no Mercosul” BID INTAL, 2020

6 O 43º Protocolo do ACE 14 que rege o comércio automotivo entre Brasil e Argentina, assinado em outubro de 2019, avança ao determinar um mecanismo de aumento gradual do *flex* – indicador utilizado para manter um regime de contingenciamento para as trocas comerciais. Também determina a data de 1º de julho de 2029 para a entrada em vigor do livre comércio entre os dois países, oportunidade que deve coincidir com o processo de desgravação tarifária no acordo Mercosul-UE.

Também na área de restrições não-tarifárias, o acordo Mercosul-UE avançou além das regras que regem o comércio entre os países do Mercosul. Como se sabe, há na região não somente uma união aduaneira imperfeita – decorrente das exceções à TEC e dos regimes aduaneiros especiais como os aplicados aos bens de capital e bens de informática –, mas também uma área de livre comércio imperfeita.

Neste campo, o acordo Mercosul-UE no texto que trata de facilitação de comércio exige a suspensão de entraves comerciais como a taxa de estatística utilizada pela Argentina, bem como de taxas consulares usadas pelo Uruguai e Paraguai. O acordo definiu um tratamento mais favorável para produtos europeus em relação ao que vigorava, até então, no Mercosul.

Isto serviu de importante incentivo para que, em dezembro de 2019, após a conclusão das negociações com os europeus, os países do Mercosul assinassem o Acordo de Facilitação de Negócios. Está prevista nesse acordo, além de outras medidas, a suspensão da referida taxa de estatística e de taxas consulares no comércio regional.

O desafio de compatibilizar condições imperfeitas no comércio intra-Mercosul com a exigência da UE, de garantir livre circulação para produtos que tivessem ingressado no Mercosul ao amparo do acordo, esteve no foco dos negociadores europeus em todo o período. A eliminação da dupla cobrança da TEC já havia sido um projeto postergado no Mercosul e a exigência de comprovação de origem também já havia sido adotada para todo o comércio regional até 31 de dezembro de 2023.⁷

O ambiente de livre comércio imperfeito no bloco sul-americano deu origem à cláusula de integração regional no acordo com a UE. Prevaleceu a flexibilidade, de forma a garantir circunstâncias equiparadas aos bens europeus que ingressem no Mercosul às outorgadas aos bens locais.

Além do comércio de bens, o acordo incorpora abertura de mercado em serviços e compras governamentais. Em ambos os setores, o Mercosul se encontrava atrasado nas negociações intra-bloco, o que

7 Decisão 031/2015 do Conselho do Mercado Comum (CMC) de julho de 2015.

mais uma vez sugere que o acordo Mercosul-UE está sendo um importante incentivo para avanços na agenda interna do bloco.

O Mercosul assinou o Protocolo de Montevideu sobre Serviços em 1997, com entrada em vigor a partir de 2005. Assinou, também, o Protocolo de Compras Governamentais bem mais tarde, em 2017, mas ainda não está em vigor. Em ambos os temas as ofertas no acordo Mercosul-UE devem ir além das realizadas na esfera do Mercosul. Há, contudo, um dispositivo essencial nos instrumentos do bloco sul-americano: a cláusula da nação mais favorecida a partir da qual os países se comprometem a estender aos sócios as preferências outorgadas a terceiros.⁸

Isto significa que as preferências e aberturas promovidas pelo acordo Mercosul-UE deverão ser estendidas aos sócios do Mercosul. Por mais que seja uma incongruência – um acordo com terceiros pautar o nível de abertura dentro do bloco – esse dispositivo deverá ajudar no avanço da agenda interna do Mercosul.

3. Balanço das negociações pela perspectiva do Mercosul

Considerando que as partes já fizeram seus cálculos, não há aqui a pretensão de realizar um balanço de ganhos e perdas.

Tudo foi avaliado – aumento nos respectivos PIBs decorrentes do acordo, ampliação das correntes de comércio, aumento nos fluxos de investimentos, impactos sobre a agricultura e o agronegócio europeu e impactos sobre a indústria do Mercosul. O que parece contar, pelo lado do Mercosul, depois de vinte e quatro anos de iniciada a negociação, é a conveniência de realizar um processo de abertura da economia através de um acordo negociado com contrapartidas e que apoie a inserção internacional do bloco.

8 Quadro comparativo dos compromissos assumidos no acordo Mercosul-UE e dos vigorantes dentro do bloco sul-americano – “Acordo Mercosul-UE: impactos normativos/regulatórios no Mercosul” BID – INTAL 2020.

Pelo lado da UE, a ampliação do acesso a um mercado como o do Mercosul em condições privilegiadas em relação a terceiros, ainda muito protegido e de dimensões continentais, parece ser de todo conveniente nesse momento em que pioram as expectativas sobre crescimento econômico e desempenho do comércio mundiais.

Diante dos novos interesses que vieram norteando a etapa final das negociações, é importante reconhecer os esforços realizados e constatar o avanço obtido. Os quadros abaixo mostram as ofertas de bens, em 2004, consideradas insuficientes e que deram margem para a suspensão das negociações, e aquelas que permitiram a conclusão das negociações, em 2019.

As primeiras ofertas de bens foram apresentadas em julho (UE) e outubro (Mercosul) de 2001.⁹ Na ausência de entendimentos iniciais sobre “métodos e modalidades” que indicassem as ambições respectivas e maior conhecimento mútuo sobre os limites de cada lado, as ofertas foram consideradas muito insuficientes e, além disso, vinham acompanhadas de um rol de “condicionalidades” cujo conceito já foi explorado anteriormente.

Em março de 2003, as ofertas de bens foram revisadas. Mesmo assim, a cobertura de livre comércio oferecida pela UE não superava 90,5% do universo de códigos tarifários, enquanto a do Mercosul não chegava a 86%. Ambos os lados mantinham extensas listas de produtos sensíveis, sem definição de cronogramas de desgravação tarifária.

Em setembro de 2004, novas ofertas foram trocadas e novas demandas foram apresentadas de parte a parte. O Mercosul com interesse concentrado na agroindústria – as tarifas europeias em bens industriais já eram muito baixas – exigia redução da lista de produtos sem tratamento na oferta europeia. A UE reclamava da baixa cobertura da oferta

9 Ver sobre as dificuldades iniciais do processo de negociação o Anuário Brasil-Europa Fundação Konrad Adenauer 2004 – “Relações econômicas Brasil-União Europeia” – Lucia Maduro

do Mercosul e da organização distinta de seu cronograma de desgravação, concentrando a abertura no final do período de transição. Em consequência, surgiram outras formas de negociação de bens como quotas e preferências fixas, não previstas no início do processo.

Essas foram algumas das dificuldades que levaram à suspensão dos entendimentos, em outubro de 2004.

A comparação das ofertas europeias em 2004 e 2019 mostra a ampliação da cobertura de livre comércio de quase 90% do universo de códigos tarifários, em 2004, para 95%, em 2019, em até dez anos. A desgravação imediata também registra uma melhoria importante em termos de cobertura de 34,4% para 54,3%. Um contingente de 106 produtos excetuados do acordo, em 2019, contra 18, em 2004, ajudou a resolver algumas das dificuldades enfrentadas pela UE para o tratamento de suas sensibilidades.¹⁰

TABELA 1. Oferta da UE em 2004 (setembro)

Cestas	Total	
	Número de itens	Participações (%)
Livre comércio imediato	3.479	34,4
Livre comércio em 4 anos	2.282	22,6
Livre comércio em 7 anos	2.075	20,5
Livre comércio em 10 anos	1.216	12,0
Livre comércio cobertura	9.052	89,9
Ofertas parciais*	443	4,3
Produtos sem tratamento definido	401	4,0
Ofertas com reciprocidade**	189	1,9
Excluído	18	0,2
Total	10.103	100,0

Notas: (*) As ofertas parciais incluem quotas tarifárias e preferências fixas.

(**) Dos 189 produtos que aparecem na oferta com reciprocidade, 105 são de o x o.

Fonte: CNI e MDIC Brasil.

10 https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/copia_de_eu_offer_2019_10_25.pdf

TABELA 2. Oferta da UE em 2019 (junho)

Cestas	Total	
	Número de itens	Participações (%)
Livre comércio imediato	5.087	54,3
Livre comércio em 4 anos	1.711	18,3
Livre comércio em 7 anos	656	7,0
Livre comércio em 8 anos	849	9,0
Livre comércio em 10 anos	589	6,3
Livre comércio cobertura	8.892	94,9
Ofertas parciais*	374	4,0
Exceção	106	1,1
Total	9.372	100,0

Nota: (*) As ofertas parciais incluem quotas tarifárias e preferências fixas.

Fonte: Ofertas publicadas pelo governo argentino.

TABELA 3. Oferta do Mercosul em 2004 (setembro)

Cestas	Total	
	Número de itens	Participações (%)
Livre comércio imediato	1.168	12,0
Livre comércio em 2 anos	1.760	18,1
Livre comércio em 8 anos	1.077	11,0
Livre comércio em 10 anos *	1.889	19,4
Livre comércio em 10 anos *	2.784	28,6
Livre comércio cobertura	8.678	89,1
Ofertas parciais**	231	2,4
Ex/sensível	821	8,4
Total	9.730	100,0

Notas: (*) A oferta do Mercosul incluía 2 cestas de 10 anos distintas, com início da desgravação no segundo ano de vigência do acordo e acentuado back load.

Nota: (**) As ofertas parciais incluem quotas tarifárias e preferências fixas.

TABELA 4. Oferta do Mercosul em 2019 (junho)

Cestas	Total	
	Número de itens	Participações (%)
Livre comércio imediato	1.074	10,7
Livre comércio em 4 anos	2.225	22,2
Livre comércio em 8 anos	1.369	13,7
Livre comércio em 10 anos	3.522	35,1
Livre comércio em 15 anos	899	9,0
Livre comércio cobertura	9.089	90,7
Ofertas parciais	41	0,4
Exceção	893	8,9
Total	10.023	100,0

Nota: (*) As ofertas parciais incluem quotas tarifárias e preferências fixas.
 Fonte: Ofertas publicadas pelo governo argentino.

No caso do Mercosul, a comparação mostra uma melhoria, também, na cobertura total da oferta de 89%, em 2004, para quase 91%, em 2019. Vale observar que houve uma reestruturação grande no cronograma de desgravação.

Depois de propor, inicialmente, um cronograma com três cestas em dez anos, a oferta de 2004 ajustou esse prazo incorporando duas cestas que somadas representavam 48% do universo tarifário. A oferta de 2019 em dez anos representa uma cobertura de 35%, o que evidencia esforço para uma abertura menos concentrada no final do período.

Ainda em 2004, estudou-se a possibilidade de criação de uma cesta para degravação de tarifas em 17 anos, especial para o setor automotivo, mas em 2019 foi acordado um prazo de 15 anos para a desgravação do setor. Esse movimento resultou em uma abertura completa em até dez anos de 81,7% dos códigos tarifários, chegando aos 91% em até 15 anos, como indicado acima.

Em relação aos demais temas, não foram poucas as dificuldades enfrentadas em serviços e compras governamentais. Esses segmentos, com forte interesse demandante por parte da UE, tiveram suas ofertas me-

lhoradas ainda em 2004, mas não o suficiente no caso de compras governamentais. Uma avaliação das ofertas, em 2019, indica importantes progressos feitos mediante listas positivas de compromissos em serviços e regras que buscam garantir a transparência do processo de compras governamentais com a preservação dos princípios gerais de tratamento nacional e não discriminação em relação a bens, serviços e fornecedores não nacionais.

4. Impactos do acordo sobre o Mercosul - recomendações

Os impactos do Acordo Mercosul-UE devem ser muito relevantes para os dois blocos e, certamente, não estão restritos a condições mais favoráveis de acesso a mercados.

O acordo converge para um padrão dos mais modernos, utilizado pelo bloco europeu com outros parceiros. Pelas sínteses apresentadas sobre algumas das suas principais cláusulas, é possível perceber que o acordo avança em relação a diversos compromissos vigentes entre os sócios do Mercosul.

O atraso na agenda de integração associado a incertezas sobre o futuro do bloco, ainda mais tendo como pano de fundo um cenário internacional dos mais complexos que se tem notícia, exige certas definições: o acordo Mercosul-UE servirá de estímulo para avanços no Mercosul?

Observando as lacunas normativas que foram ajustadas no fim de 2019 – assinatura do Acordo de Facilitação de Negócios e entendimentos para a negociação de livre comércio no setor automotivo, por exemplo – parece evidente a premência de um dever de casa a ser realizado. Mesmo que não seja possível resolver todos os dilemas do Mercosul, vale a pena trabalhar nas seguintes frentes:

- Rever a normativa do Mercosul, em face dos compromissos assumidos no acordo Mercosul-EU;

- Avançar na definição de uma Política Automotiva Comum;
- Empreender revisão do Regime de Origem do Mercosul, de forma a torná-lo compatível com as regras aprovadas no acordo Mercosul-EU;
- Colocar em vigência o Protocolo de Compras Governamentais do Mercosul e atualizá-lo, bem como os compromissos em Serviços dentro do bloco;
- Trabalhar na redução da normativa acordada no Mercosul e não colocada em vigor;
- Rever as condições imperfeitas vigentes para a união aduaneira como exceções à TEC e regimes aduaneiros especiais, entre outros temas¹¹;
- Agilizar o processo de aprovação parlamentar do acordo Mercosul-UE nos países do bloco e desenvolver amplo programa de divulgação do acordo de forma a facilitar sua implementação operacional.

Em tempos de pandemia e de subsequente período de grave crise econômica mundial, refletir sobre o Mercosul e sobre o futuro do bloco deve estar na agenda dos governos, das academias e das sociedades civis envolvidas. A alavancagem criada pelo Acordo Mercosul-UE deve ser aproveitada não só em termos da inserção internacional do bloco sul-americano, mas também como forte estímulo para sua modernização.

11 Muitos dos temas afetos à união aduaneira devem ser revistos pelo Mercosul – alguns até 2021 e outros até 2023.

Lucia Baptista Maduro · Sócia da empresa LCM Integração Internacional, de assessoria em integração econômica e relações internacionais. Participa, atualmente, da equipe de pesquisas do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) em projetos para o BID-INTAL sobre o “Acordo Mercosul-UE: impactos normativos no Mercosul” e “Informe Mercosul 2019-20”. É membro do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN e do Conselho Técnico da AEB. Fez carreira como economista da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e atuou como representante da CNI em foros internacionais.

Como funcionará na prática a harmonização regulatória entre os dois mercados?

André Clark

O Acordo Mercosul-União Europeia vem sendo costurado há mais de vinte anos e é praticamente um consenso de que já não se trata mais de um objetivo de governo, mas de Estado, que tem como finalidade uma maior integração da economia global. O mundo certamente era bem diferente quando países do Mercosul e da Europa celebraram o aguardado tratado comercial entre as duas regiões. Apesar de ter sido firmado na metade de 2019, em poucos meses, todo o planeta se mobilizou em torno da pandemia do novo coronavírus, acrescentando novos elementos a uma equação já complexa, que contempla diversos agentes externos, como fatores técnicos, geopolíticos e culturais.

Quando a crise estiver superada, é legítimo acreditar que o mundo irá emergir muito mais nacionalista, menos globalizado, profundamente mais populista e com grandes desconfiças nas redes globais de valor. Neste cenário, um dos grandes desafios será abrir portas em um mercado profundamente competitivo, que, por conta do contexto do coronavírus, tende a se tornar ainda mais protecionista. Apesar dos questionamentos atuais e dos obstáculos que se apresentam juntamente com esta nova conjuntura global, não existe dúvida de que o Acordo Mercosul-União Europeia é absolutamente estratégico para todos os negócios que operam no Brasil.

De fato, a efetivação deste acordo já estava bastante ameaçada por questões paralelas que têm afetado a imagem brasileira no exte-

rior, particularmente na Europa. Em especial, temas relacionados à Amazônia, que ocuparam o topo da agenda nas discussões entre o Brasil e outros países, contribuíram negativamente para o avanço desse acordo e foi deste panorama que partiu a aprovação do Acordo Mercosul-União Europeia: um projeto longamente acalentado, projetado e validado depois de muitos anos, mas que segue sob grande escrutínio.

É importante destacar que não é apenas a imagem do Brasil no exterior que atua como entrave para a consolidação do acordo. Alguns dos governos nacionais europeus também passam por situações bastante convolutas, como a Alemanha, que assiste ao fim da era da primeira ministra Angela Merkel, grande apoiadora desse tratado. Outro fator recente bastante relevante para o tema foi a saída do Reino Unido da União Europeia, que afeta o ambiente econômico mundial como um todo e o Acordo Mercosul-União Europeia em particular.

Nesta nova fase independente, o Reino Unido terá de renegociar seus acordos bilaterais, teoricamente ganhando mais velocidade do que se atuasse em bloco com os demais países da Europa. Isso pode significar a aceleração de acordos comerciais bilaterais com o Brasil e outros países do Mercosul, mas também cria uma concorrência ao acordo Mercosul-União Europeia. Um dos perigos do sucesso dessa estratégia é o de países engajarem-se diretamente, dando prioridade quase exclusiva a acordos bilaterais. As grandes ordens coordenadoras de comércio, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras, encontram-se em seus momentos mais frágeis da história recente. O Acordo Mercosul-União Europeia foi concebido segundo toda a estrutura de multilateralismo dos últimos trinta anos, que hoje encontra-se muito fragilizada. Desta forma, esses acordos bilaterais e a saída do Reino Unido da União Europeia geram competição e motivação para a aprovação do acordo pela União Europeia, mas por outro lado, também contestam toda a estrutura de comércio multilateral que foi construída durante tantos anos.

Nos vinte anos consumidos para a aprovação desse entendimento, outro fator de extrema relevância alterou substancialmente toda a geopolítica mundial: o crescimento da China e a grande contestação chinesa da hegemonia norte-americana. Essa nova e relevante condição, na verdade, joga a favor da aproximação da União Europeia com o Brasil e a América Latina como um todo. Um componente como este, de fato, pode estimular uma estruturação de livre comércio entre os dois blocos, visto que a presença europeia na América Latina é muito relevante, tanto em termos de comércio quanto de investimentos industriais diretos, com participação ativa em diversos setores econômicos, sem falar que, culturalmente, a influência europeia no Mercosul também é relevante.

A América Latina, com destaque para o Mercosul, representa um mercado de quase 1 bilhão de pessoas, de característica relativamente jovem, sendo que o interesse da China no potencial latino-americano, no final das contas, trabalha a favor do Acordo Mercosul-União Europeia, pois do ponto de vista econômico, estimula uma saudável concorrência.

Entretanto, a questão se torna bastante complexa pois o Mercosul e, em especial, o Brasil, atraem muito intensamente interesses asiáticos e europeus, por serem grandes produtores de alimentos. A maior disputa do acordo entre europeus e países do Mercosul é a questão agrícola, já que, dentro da Europa, iniciativas de protecionismo tendem a dificultar a entrada de itens brasileiros no mercado local. Nesse sentido, ao facilitar a entrada de produtos do agronegócio em seu território, a China contribui para o Brasil efetivar uma estratégia pendular, ou seja, de diversificação máxima de suas relações.

Da assinatura à entrada em vigor: entraves

Um acordo internacional de comércio constitui-se basicamente de dois blocos, praticamente independentes. Um deles é meramente comercial, acordado pelos chefes de estado envolvidos, que definem questões tarifárias e outros aspectos gerais desse tema. O outro bloco, que

estabelece padrões, abrange pontos mais específicos, inclusive de caráter técnico. Enquanto o acordo de tarifas é rapidamente implementável, pois não precisa de aprovação, apenas de ratificação, o bloco de padrões não funciona dessa forma e está mais diretamente relacionado às políticas públicas dos países, podendo implicar em temas altamente sensíveis, como mudança climática, direitos humanos, entre outros.

As deliberações resultantes do bloco de padrões podem derivar para ações que precisam ser aprovadas pelos países membros do acordo, e aqui está um desafio que tem se mostrado um entrave importante, explicando, em parte, porque pouco se evoluiu desde a assinatura do tratado, no final do semestre de 2019. Como já afirmado anteriormente, o alto potencial produtivo do Brasil tem sido duramente golpeado pela falta de credibilidade do país para fazer valer visões e interesses dos diversos setores econômicos brasileiros. É de se imaginar que presidentes e legisladores de países europeus sejam intensamente cobrados por seus eleitores sobre eventuais acordos com um país que frequenta os noticiários em função de temas negativos, como o desmatamento da Amazônia e a falta de garantia a direitos humanos, ainda que as abordagens desses assuntos não correspondam necessariamente às condições reais. A questão é: como esses políticos podem aprovar a entrada de produtos brasileiros, que são muito competitivos, mas vêm de um país que, do ponto de vista da imagem externa, não respeita os princípios de seus eleitores?

Um dos grandes desafios, portanto, é vencer a dupla barreira que se formou, em primeiro lugar, por uma atitude altamente protecionista em vários desses países e, em um segundo plano, pelos argumentos de padrões (sanitários, de clima, melhores práticas, mudanças climáticas, direitos humanos etc.) em relação aos quais, embora o Brasil tenha avançado em alguns deles, a narrativa atual ainda cria a possibilidade de discursos restritivos. O mundo viveu os últimos meses em modo de emergência, com países, em diversas regiões, tomando decisões diferentes a cada semana, e é muito provável que a maioria das nações saia

com muitas consequências graves dessa crise, intensificando o discurso do nacionalismo, da interferência do Estado na economia e da luta por emprego. Dessa forma, o mundo provavelmente emergirá em um estágio bastante anterior à ideia de multilateralismo e de comércio livre que tem sido a grande mola propulsora de acordos desse tipo. Para os mais pessimistas, não é impossível que o celebrado Acordo Mercosul-União Europeia possa ser congelado ou, eventualmente, até cancelado em função desse momento histórico.

Se as perspectivas para a implementação de acordos multilaterais, como o do Mercosul-União Europeia, parecem pouco alentadoras no momento, por outro lado há sinais muito positivos, vindos de várias instâncias de governo. As equipes do Ministério da Economia dedicadas às Relações Exteriores, têm atuado de forma muito intensa para a efetivação de diversos acordos, tanto bilaterais quanto de caráter mais abrangente.

Contudo, ainda que o nível de dedicação da equipe econômica, somada à atuação dos embaixadores brasileiros na União Europeia, tenha se mostrado intenso, efetivando ações fundamentais para manter o interesse pelos produtos brasileiros no exterior, o fato é que se trata de um ambiente muito peculiar, cuja adversidade intensificou-se com o contexto do coronavírus. Há um esforço de parte do Poder Executivo e do Legislativo em apoiar essas ações, contudo, os últimos fatos e a macro imagem do Brasil no exterior, além da própria forma de comunicação, têm sido extremamente deletérios para o comércio exterior brasileiro, remando contra esses esforços louváveis.

Padrões: existe harmonização possível?

É importante e justo que se examine o ambiente comercial brasileiro também à luz do que historicamente cultuamos em nosso país. Ao longo de muitos anos, os diversos setores produtivos brasileiros também têm adotado uma grande tendência ao protecionismo, sob a justificativa

de proteger o mercado da invasão de produtos de baixo custo. Apoiada nesse conceito, nossa economia tem sido um organismo muito fechado em si mesmo, trazendo consequências inclusive para o seu potencial de exportação. Felizmente, a política brasileira atual tem buscado estrategicamente produtividade e competitividade, tendendo a adaptação de barreiras técnicas e comerciais que possibilitem essa evolução.

No caso do Acordo Mercosul-União Europeia, como em outros tratados também, as questões regulatórias técnicas geralmente não são endereçadas no ato da assinatura do entendimento. No entanto, padronizações desse tipo fazem parte do comércio internacional e o Brasil tem despertado cada vez mais para este tema, inclusive em função das diretrizes da Organização Mundial do Comércio (OMC), da qual o país é membro fundador. Para poder fazer parte do mercado internacional, toda nação precisa estar alinhada aos conceitos do Technical Barrier Trade (TBT), que preconiza a aderência de produtos e soluções a padrões internacionais, seguindo normas como as da International Organization of Standardization (ISO), International Electrotechnical Commission (IEC), entre outras. O Brasil vem, ano a ano, fortalecendo sua posição neste tema, por meio de vários agentes, na busca por um aprimoramento dessa base normativa. O objetivo é modificar uma linha de conduta consolidada ao longo de décadas, pela qual os fabricantes locais, além de continuamente buscarem barreiras tributárias a produtos importados, também mantinham a tendência de criar padrões nacionais próprios, com o objetivo de forjar bloqueios técnicos para concorrentes estrangeiros.

A mudança de paradigma nesse aspecto tem contado com uma contribuição contínua de empresas e entidades setoriais junto à política brasileira de normalização. A ideia cada vez mais difundida e praticada, alinhada com o que já é preconizado no acordo de barreiras técnicas, tem sido a adoção de padrões internacionais, que ao mesmo tempo em que estimulam o comércio internacional e a entrada de produtos no mercado brasileiro, também fortalece a produção brasileira

naquilo que é aceito internacionalmente, ampliando seu potencial de exportação.

Hoje, o Brasil conta com agentes muito relevantes nesse cenário. Um deles é o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que define toda a base regulatória de boa parte dos produtos, atuando também como órgão auxiliar para instâncias governamentais, incluindo agências reguladoras, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), entre outras. Neste momento, em particular, o Inmetro tem estado empenhado na transformação do modelo regulatório brasileiro em um padrão internacional, alavancando o alinhamento com mercados como o europeu.

Para avançar nessa questão, equipes do Inmetro têm visitado diversas instâncias regulatórias, em diferentes países, com o objetivo de pesquisar informações para agregar ao sistema brasileiro. Um longo caminho ainda precisa ser percorrido, já que, atualmente, apenas cerca de 10% dos produtos brasileiros são regulados pelo órgão. Nesse *benchmark* com entidades internacionais, principalmente da Europa, o Inmetro coleta subsídios para o conhecimento da regulamentação internacional que seguem, inclusive, diretivas gerais de segurança, meio ambiente, saúde e qualidade, atestando o quanto o impacto de produtos e soluções na sociedade já precisa estar no radar dos fabricantes.

Contudo, como o comércio internacional é um assunto complexo em sua essência, também é preciso considerar que o alinhamento a padrões internacionais é benéfico para tratados com países aderentes ao padrão internacional, como o Acordo Mercosul-União Europeia e outros bilaterais com países europeus, mas também pode ser conflitante para o comércio com outras regiões que tendem a criar padrões próprios, como EUA e China. A China tem se mantido em uma posição heterodoxa, na qual utiliza a norma internacional para exportar, mas não para importar. Ao mesmo tempo, ela cresce em importância nos próprios organismos regulatórios. Hoje, a presidência do órgão internacio-

nal do setor elétrico (IEC) é exercida pelo chinês Yinbiao Shu. Ainda no âmbito da IEC, uma das maiores delegações na normalização internacional é a dos Estados Unidos, que, antagonicamente, tende a se fechar em padrões próprios, mas enfrenta cada vez mais barreiras por conta disso, eventualmente buscando adequações.

Inserido nesse ambiente extremamente complexo, os fabricantes brasileiros têm buscado adequar-se para atender ao mercado nacional, cada vez mais alinhados a padrões internacionais para ampliar seu potencial de exportação, em consonância com o tratado de barreiras técnicas. Ao seguir o padrão internacional, o Brasil sinaliza para o mundo que produtos fora desse modelo terão dificuldades por aqui.

Outro agente de relevância nessa esfera é a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que tem poder de lei e é o único fórum do Brasil que pode elaborar normas técnicas (NBR). A entidade faz parte de um grupo no qual o Inmetro está inserido, o Sistema de Metrologia do Brasil (Sinmetro). Nele, o Inmetro atua como órgão regulador e a ABNT como fórum para elaborar normas para todos os setores produtivos do país. A ABNT se deriva em diversos mercados. No setor elétrico, existe o comitê brasileiro CBO3, que trata especificamente de energia, iluminação, eletrotécnica etc. Quem administra o CBO3 é o Comitê Brasileiro de Eletricidade, Eletrônica, Iluminação e Telecomunicações (Cobei), entidade à qual a Siemens é associada. O Cobei, por sua vez, é filiado à IEC que é responsável pela normalização internacional do setor elétrico e congrega alguns órgãos, como a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), do setor elétrico, a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros), Sindicato da Indústria de Condutores Elétricos, Trefilação e Laminação de Metais Não-Ferrosos (Sindicel), entre outros.

Graças a essa rede de organismos, o Brasil tem acesso às comissões de estudos de caráter internacional, que são abertas, podendo não apenas acompanhar fóruns de discussões como também apresentar votos no estabelecimento de normas internacionais. Já existe, portanto, uma

atuação sistemática do país em gestões que contribuem para reduzir barreiras técnicas, fazendo com que a norma brasileira seja aderente à internacional. É um trabalho de muitos anos que vem ganhando cada vez mais importância, inclusive pela necessidade de maior competitividade da indústria nacional.

A título de exemplo, é possível citar a Petrobras, maior empresa do Brasil que, anteriormente, seguia inúmeros padrões próprios em diversos aspectos de seu processo produtivo. Hoje, a empresa tem cada vez mais atuado para a adoção de normas internacionais, porque entende que aquilo que ela produz pode e deve ser exportado e se continuasse criando barreiras, reduziria suas oportunidades internacionais. Exemplos como esse têm sido observados em vários setores, de forma ainda mais intensa com as políticas de abertura do governo.

O footprint europeu na indústria brasileira: uma grande vantagem

Na histórica relação comercial entre Brasil e países europeus, o desequilíbrio da balança em favor dos países do Norte tem sido praticamente constante. Isso se dá, principalmente, pela exportação de produtos agrícolas e do extrativismo mineral, por parte do Brasil, enquanto a Europa exporta prioritariamente itens industrializados, de evidente maior valor agregado. A efetivação do Acordo Mercosul-União Europeia ou a consolidação de novos tratados bilaterais podem ser particularmente estratégicos, pois a presença de empresas europeias, em especial alemãs, que têm indústrias de produção no Brasil, é muito substancial. Acordos como esses podem tornar esse parque industrial que os europeus já têm no Brasil como um braço estratégico de exportação para vários países, inclusive os Estados Unidos. Isto porque as sanções de tarifas que estão sendo colocadas contra produtos europeus dentro dos Estados Unidos ou vice-versa, podem propiciar ao Brasil tornar-se uma plataforma de exportação.

Além disso, o país vive uma singularidade neste momento, que é uma taxa de câmbio muito favorável à exportação, com o Real bastante desvalorizado e outros marcos macroeconômicos positivos, como o índice zero de inflação. Essa condição, embora contemple um aspecto conjuntural, em grande parte é estrutural. Recentemente, as iniciativas que levaram o Brasil a baixar substancialmente sua taxa de juros e controlar a inflação criaram esse novo panorama. Este é, de fato, um novo paradigma: possuindo diversas filiais de empresas europeias, o país se posiciona como plataforma de exportação para o mercado norte-americano, adquirindo também um papel estratégico de supridor para as cadeias de valor nos Estados Unidos. Essa situação já aconteceu efetivamente com o aço e pode ocorrer com várias outras áreas de manufatura, nas quais podemos receber componentes europeus, terminar a montagem no Brasil e exportar bens e serviços para toda a América. O *footprint* industrial e a presença europeia por aqui é muito maior do que de qualquer outra região do mundo. Parques industriais no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e, mais recentemente, na Bahia, contam com empresas industriais europeias constituídas durante várias décadas de planos de expansão, colocando o Brasil em uma condição de grande potencial para exportações.

Os segmentos beneficiados, neste panorama, seriam inúmeros: agroquímicos, caminhões, ônibus, automóveis, máquinas industriais, entre outros, além da indústria brasileira de matriz europeia de componentes para infraestrutura, como sistemas elétricos, construção civil etc. Nas últimas três décadas, o Brasil construiu e reforçou boa parte de sua infraestrutura por meio dessa cadeia industrial, cujo capital europeu já se encontra no país. Esse ativo que já está no Brasil e tem um relativo grau de capacidade ociosa, pode ser um fator-chave em eventuais acordos com países europeus, aumentando o valor agregado das exportações brasileiras e contribuindo para que o país possa enriquecer sua cesta de produtos exportados também com manufatura e serviços. Um exemplo disso é a área de software e cibersegurança,

na qual o Brasil é profundamente competitivo, com uma qualidade imbatível. Com o dólar alto do momento, o engenheiro e o técnico de *software* brasileiro apresentam uma vantagem com relação a quaisquer outros do planeta.

Foco em serviços

O exemplo acima, focado em *softwares* e soluções de cibersegurança, não ocorre à toa. Serviços precisam estar no centro dos acordos comerciais brasileiros daqui para a frente e este, por enquanto, é um grande gargalo do Brasil. Enquanto esse é um tema fundamental, de alta relevância e sofisticação na Europa, o Brasil ainda sequer tem estatísticas bem consolidadas sobre seu comércio de serviços. Inclusive na mídia, só falamos de quantas toneladas de aço ou de soja exportamos, quantas máquinas vendemos para o exterior, mas nunca reforçamos quanto de serviço estamos exportando junto com essas mercadorias. O Brasil continua enxergando exportação apenas com aquela imagem do navio sendo carregado com contêineres, como se fizéssemos apenas exportação de coisas, sendo que o mundo cada vez mais exporta serviços e soluções digitais.

Estudos disponíveis da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que as economias mais industrializadas obtêm grande parte de sua lucratividade em serviços, como software, Internet das Coisas (IoT) etc. Os europeus têm enorme interesse na exportação de tecnologias dessa natureza, em especial de *softwares*, para o Brasil e o mundo. Esse comércio tem relação intrínseca com capital intelectual, padrões técnicos, registro de marcas e patentes, sendo que neste caso, a Europa exerce grande influência no Brasil, além de dispor de padrões muito compatíveis com os brasileiros de normas e registros. Desta forma, há muita sinergia e benefícios mútuos, mas, obviamente, o Brasil precisa estar atento para defender seus interesses e negociar um bom nível de acordo.

A Chemtech, empresa do Grupo Siemens, é hoje um dos exemplos mais bem-sucedidos no desenvolvimento e implementação de soluções informatizadas para indústrias de diversos setores. Sistemas baseados em Manufacturing Execution System (MES) desenvolvidos pela empresa, por exemplo, têm permitido uma padronização de processos que possibilitam a facilitação na tomada de decisões, redução dos custos de manutenção e aumento de confiabilidade e da consistência de dados. Implantado com sucesso em operações locais, o produto da Chemtech também já foi exportado e alinha-se a esse tipo de solução com alto potencial dentro e fora do país. Baseada no Rio de Janeiro, dentro da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Ilha do Fundão, perto da base onde se formam engenheiros e outros tantos jovens talentos, a Chemtech é um dos melhores exemplos para quem pretende levar o setor de serviços a sério.

Um ponto que vale salientar é que, ainda que o Brasil alcance um novo patamar no cenário internacional, enriquecendo seu portfólio de exportações com produtos e soluções para a indústria, o agronegócio brasileiro seguirá como uma grande força do país no exterior. Também nesse aspecto, os negócios agroindustriais podem se beneficiar da maior tecnologia agregada, pois independentemente do segmento, hoje o mundo procura produtos com camadas de serviços. O agronegócio brasileiro, com vistas à sua maior competitividade em países como os da Europa, precisa procurar formas de avançar na cadeia e tentar chegar o mais próximo possível dos consumidores. Hoje isso já está caminhando, à medida que a tecnologia permite que o exportador de commodities entregue produtos que não apenas satisfaçam necessidades básicas da população, como também atestam sua qualidade de produção, assegurando que os processos foram efetuados sem agredir o meio ambiente ou utilizar mão de obra irregular. Nossa força motriz econômica se tornará tão competitiva quanto ciente de que o agronegócio com dados tem um valor agregado exponencialmente maior.

Mesmo com entraves, espaço para otimismo

É certo que o Acordo Mercosul-União Europeia enfrenta diversos entraves, mas há espaço para otimismo em relação ao tema, advindo de duas grandes ideias. A primeira está baseada nas cadeias globais de valor e nas relações comerciais entre as nações que, nos últimos trinta anos, criaram muita riqueza e tiraram muitas pessoas da pobreza. Isso é incontestável, mesmo que se questione a forma como esses recursos foram distribuídos. A humanidade continuará procurando livre comércio, relações comerciais estáveis, padrões de boa qualidade, defesa do meio ambiente e melhores práticas de mudança climática, buscando continuamente essa prosperidade, o que se mostra uma receita ganhadora.

O segundo motivo é que o Brasil percebeu, ao longo de vários governos, que precisa justapor sua economia ao resto do mundo para poder continuar crescendo e isso se tornou um objetivo estratégico permanente. Isso é bom tanto para a tecnologia, quanto para a estratégia de relações exteriores, sendo que a grande fragmentação que estamos vendo na União Europeia e no mundo beneficia o Brasil, por ser um país aberto a norte-americanos, chineses, europeus e a todos que queiram fazer negócios aqui. Não há distinção do investidor, todos são tratados da mesma forma, sob a mesma lei, o que torna o ambiente muito profícuo para acordos como este. Somos uma democracia de mercado e como a indústria brasileira é profundamente influenciada pela presença europeia, os padrões técnicos brasileiros adotados já são, em sua maioria, *world class*, ou seja, essas empresas de origem europeia trouxeram padrões de diversidade, segurança e meio ambiente que existem na Europa. O Brasil já fala a língua industrial desses acordos e tem ainda a seu favor o fato de ser produtor do seu próprio alimento, um grande fornecedor de energia e ainda um resíduo industrial bastante complexo, podendo se beneficiar muito dessas aberturas. O que precisamos fazer é investir em infraestrutura, produtividade e formação para vencermos

os outros grandes desafios que nós temos à frente, mas o que não falta é potencial para fazê-lo.

André Clark é desde 1 de março de 2020 CEO da Siemens Energy Brasil, tendo sido anteriormente Presidente e CEO da Siemens no Brasil e também CEO da ACCIONA para o Brasil, Bolívia, Uruguai e Paraguai. É formado em Engenharia Química pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP) e possui MBA em Finanças e Gestão de Operações pela Stern School of Business, da Universidade de Nova Iorque. Além disso, hoje também é: Vice-presidente do Conselho Administrativo e Coordenador do Comitê da Indústria da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB); Vice-presidente da Diretoria Plenária da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ); Vice-presidente da Câmara de Comércio Brasil Alemanha (AHK-SP); Membro do Conselho Empresarial do Conjunto Econômico formado por Brasil, Rússia, Índia e China (BRICS); Membro do Comitê de Líderes da Confederação Nacional de Indústrias e do Comitê de Líderes da Mobilização Empresarial pela Inovação (CNI /MEI); Membro do Conselho Curador e Sênior Fellow do Núcleo de Infraestrutura (CEBRI); Membro do Conselho Consultivo do GRI Club Brasil; Membro do Conselho Superior da Câmara Internacional do Comércio (ICC); Membro da Diretoria e Presidente do Conselho de Transformação Digital do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e Diretor do Conselho Empresarial Brasil China (CEBC).

Acordo Mercosul-União Europeia: uma perspectiva do setor empresarial brasileiro

Denise Gregory
Fabrizio Sardelli Panzini

Introdução: o maior Acordo do Mercosul

O Acordo de Associação Econômica entre o Mercosul e a União Europeia (UE) é paradigmático para o Mercosul, para o Brasil e sobretudo para o setor empresarial da região por diversas óticas.

Antes acostumado a celebrar acordos extrarregionais com economias menores (como os casos de Egito e Israel) ou acordos mais limitados de preferências tarifárias, com economias emergentes, casos de África do Sul e Índia, o Mercosul celebrou com a UE seu maior e mais importante tratado bilateral. Em termos gerais, o acordo incorpora compromissos em regras, mais modernos que os vigentes no comércio intra-Mercosul, e alguns que vão além dos assumidos na OMC, o que exigirá dos países do bloco um esforço maior na sua implementação.

De quebra, o Mercosul realizou o maior feito em sua agenda econômica como bloco, fruto, sobretudo, de um alinhamento das agendas de liberalização comercial e abertura econômica entre os governos Macri da Argentina e Temer/Bolsonaro do Brasil. Colocou, ainda, definitivamente os acordos comerciais de volta à sua pauta, e em nível de ambição mais elevado, em abrangência e profundidade dos temas.

Além de ser a maior economia do mundo, a UE é também o maior ator no comércio mundial de bens, líder na venda para o mundo de diversos produtos de setores manufaturados, tais como farmacêuticos, químicos, equipamentos de transporte, máquinas e equipamento em geral. O Acordo, quando totalmente implementado, exercerá, assim, uma pressão competitiva importante aos países do Mercosul e ao setor industrial brasileiro em particular. E poderá trazer muitos benefícios econômicos, se o país e o setor empresarial se prepararem, desde já, para aproveitar as oportunidades exportadoras, e aprimorarem a cadeia de suprimentos da UE para o Brasil.

Nas declarações do Governo brasileiro, buscou-se nesse Acordo regras mais modernas para integrar nossa economia em cadeias de valor bilaterais, regionais e globais, agindo como uma força motriz aceleradora do desenvolvimento. O Acordo contribuirá para a modernização da regulação e o aprimoramento das instituições que atuam no Comércio Exterior. As iniciativas de liberalização, e as voltadas à redução de custos, deverão ocorrer simultaneamente, nas áreas de simplificação e desburocratização aduaneira, administrativa/normativa, da carga tributária, entre outras.

De forma mais geral, o Acordo nos impõe preparo, adaptações, e um intenso dever de casa para aprimorar a qualidade da nossa legislação, e avançar na redução do Custo Brasil, buscando os investimentos necessários para a inovação tecnológica, e a modernização da infraestrutura e logística em setores críticos.

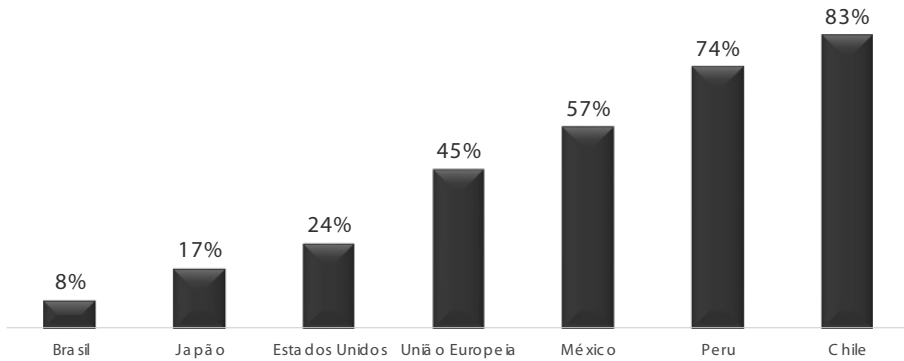
A racionalidade da negociação para o setor empresarial brasileiro: a ótica do acesso a mercado em bens

Uma das consequências mais importantes do acordo com a UE é o aumento do acesso preferencial a mercados das exportações brasileiras. Junto com o Mercosul, os acordos em vigor, dos quais o Brasil é parte, dão acesso livre de barreiras tarifárias para cerca de 8% das importações

mundiais (conforme gráfico abaixo). É um valor baixo, tanto se comparado a algumas economias em desenvolvimento da região, quanto se comparado a grandes economias desenvolvidas como Japão e Estados Unidos.

Dado que os países da UE representam, em suas compras extra bloco, ao redor de 17% das importações mundiais, o acesso às importações preferenciais do Brasil cresceria para cerca de 25%.

GRÁFICO 1. Representatividade das importações dos países com os quais há acordos preferenciais



Fonte: OMC. Elaboração própria

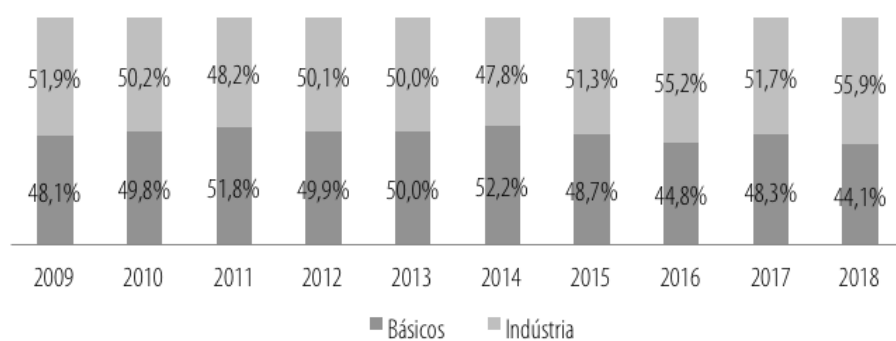
As negociações de acordos comerciais pelo Mercosul, e do tratado com a UE em particular, são rodeadas de controvérsias e interpretações de que esse seria um Acordo, que simplesmente trocava acesso a mercado em bens industriais nos países do Mercosul, de um lado, por acesso a mercado a bens agrícolas, principalmente carne bovina, aves e açúcar, no bloco europeu.

Por certo, do ponto de vista global, a UE tem no agronegócio seus interesses mais defensivos, ao mesmo tempo em que o Mercosul tem na abertura comercial dos bens industriais as suas maiores resistências.

No entanto, o gráfico 2 e a tabela 1 trazem dois aspectos relevantes. O primeiro deles, é que, estruturalmente, as exportações do Brasil para a UE são compostas em sua maioria por bens industrializados (51% apro-

ximadamente da pauta na última década). O segundo é que a maioria dos produtos exportados pelo Brasil ainda enfrenta alguma barreira na UE: 63% do total em dólares vendidos pelo Brasil ao bloco europeu em 2019 e 75% das linhas tarifárias¹ totais exportadas pelo Brasil à UE enfrentavam algum tipo de tarifa ou cota tarifária.

GRÁFICO 2. Composição das exportações do Brasil para a UE em valores



Fonte: FUNCEX. Elaboração própria.

TABELA 1. Exportações do Brasil para a UE

	US\$ bilhões	Part.	Linhas tarifárias	Part.
Com tarifa ou quota	27,7	63%	2.675	75,3%
Sem tarifa ou quota	16,4	37%	876	24,7%
Total	44,1	100%	3.551	100,0%

Fonte: SECEX e OMC. Elaboração própria

É verdade que o nível de tarifas de importação aplicadas pela UE tem escalas mais reduzidas que aquelas aplicadas pelos países do Mercosul, e pelo Brasil em particular, com média simples de 4,2% e 13,9%, respectivamente.

Entretanto, três questões são importantes de serem ressaltadas:

¹ Código do Sistema harmonizado em 6 dígitos.

- i) A existência de quotas de importação na UE para diversos produtos da agroindústria, que o Brasil tem competitividade exportadora, como o caso de açúcar, carne bovina e carne de aves em geral;
- ii) A existência de tarifas de importação na UE, relativamente elevadas, para alguns dos produtos industriais, que o Brasil possui competitividade exportadora. Essas oportunidades variam de 2,7% em partes para motor, 4,5% em eixos para tratores, 6,5% para alguns produtos químicos, e podem chegar a 17% em calçados;
- iii) O fato de que o mercado europeu é muito competitivo e mais aberto e, a retirada ou rebaixa tarifária de alguns bens, em que há competitividade exportadora no Brasil, embora a partir de níveis tarifários já baixos, traz um diferencial positivo para empresas brasileiras. Certamente, o acesso a preços menores, às melhores tecnologias e insumos europeus fortalecerá nossos setores industriais.

A racionalidade da negociação para o setor empresarial brasileiro: tratamento especial, prazos e diálogo

Ainda que o Brasil tenha oportunidades na EU, uma vez que as tarifas de importação serão desgravadas com a entrada em vigor do acordo, esse fato, por si só, não explica por completo a menor resistência do setor empresarial brasileiro e, em parte, até o apoio à negociação do Acordo Mercosul-UE.

A explicação central parece estar no princípio de tratamento especial e diferenciado utilizado na negociação, segundo o qual a abertura de mercado ocorre de forma mais acelerada na UE do que no Mercosul. As barreiras tarifárias no Mercosul teriam um período de desgravação (redução a zero) maior do que o período da UE, ou seja, cairiam em velocidade mais reduzida no Mercosul. Com isso, aumentaria a possibilidade de adaptação competitiva para os setores no Brasil, principalmente a indústria de transformação, além de ser coerente com o fato de que as

tarifas de importação aplicadas pelos países do Mercosul são mais elevadas e necessitam de mais previsibilidade para reduzir.

As cestas de desgravação das tarifas, acordadas pelos países, para os bens com redução linear foram diferentes para cada lado. Para a UE, as cestas de reduções são: imediato (na entrada em vigor do acordo), 4 anos, 7 anos, 8 anos e 10 anos. Para o Mercosul, as cestas de desgravação são: imediato, 4 anos, 8 anos, 10 anos e 15 anos.

A concentração da abertura de mercado foi bastante distinta para os dois lados. Conforme tabelas a seguir, para a UE as reduções a zero de tarifas, exceto para produtos sujeitos a quotas, ocorrem para 75% do valor de importações do Mercosul, já na entrada em vigor do acordo, e para 10,9% do valor das importações, em até 4 anos. No caso do Mercosul, 55% da redução total das tarifas ocorrerá ao longo de 10 ou 15 anos.

Além disso, houve um percentual maior de exclusão, isto é, bens que não terão redução de barreiras tarifárias, para os países do Mercosul (9% do total do comércio e 9% das linhas tarifárias), em relação a UE (8% do valor e 5% das linhas tarifárias).

Entretanto, vale lembrar também que as importações com ofertas parciais, que terão quotas ou preferenciais fixas, são maiores na UE, por conta da sensibilidade desse bloco na área agrícola.

Outro ponto que contribuiu para o bom andamento das negociações Mercosul UE, do ponto de vista interno no Brasil, foi a boa governança público-privada. Desde a realização de consulta pública em 2012 e 2013, até a retomada de fato das negociações com as trocas de oferta em bens, o setor empresarial foi envolvido e trazido à mesa pelas autoridades brasileiras. Em todas as rodadas, os negociadores notificaram os pontos mais importantes de avanço, construindo confiança junto aos empresários.

A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), que reúne sobretudo as associações setoriais, foi um importante mecanismo de liderança no setor privado, e intermediário para a fluidez e constância no diálogo com o governo. Além disso, contribuiu para que algumas questões mais sensíveis para o setor empresarial, não apenas em bens, mas também em

regras, pudessem ser mantidas ou fossem parcialmente atendidas. Esse fator auxiliará na internalização do Acordo no Brasil.

TABELA 2. Visão geral da oferta de bens com redução linear de tarifas – Mercosul para a UE

CESTAS DESGRAVAÇÃO	IMP. BRASIL-UE 2018 (US\$ MI)	PART. NAS IMP. BRASIL-UE	Nº NCMs	PART. NCMs NO TOTAL	MÉDIA TEC
Imediato	4.950,2	15,2%	1.075	10,7%	3,1
4 anos	4.150,9	12,7%	2.226	22,2%	4,4
8 anos	2.311,3	7,1%	1.370	13,7%	18,8
10 anos	13.123,7	40,2%	3.523	35,1%	13,8
15 anos	4.764,6	14,6%	900	9,0%	16,3
Exclusão	2.588,9	7,9%	894	8,9%	15,1
Não linear	756,6	2,3%	42,0	0,4%	21,3
Total Geral	32.646,3	100,0%	10.030	100,0%	11,6

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

TABELA 3. Visão geral da oferta de bens com redução linear de tarifas – UE para a Mercosul

CESTAS DESGRAVAÇÃO	IMP. UE-BRASIL 2018 (US\$ MI)	PART. NAS IMP. UE-BRASIL	Nº NCMs	PART. NCMs NO TOTAL	TARIFA MÉDIA UE
Imediata	27.488,2	75,1%	5087	54,3%	4,3
4 anos	3.806,9	10,4%	1711	18,3%	6,2
7 anos	2.453,0	6,7%	656	7,0%	9,9
8 anos	29,7	0,1%	849	9,1%	9,1
10 anos	345,2	0,9%	589	6,3%	15,3
Não linear	2.354,2	6,4%	375,0	4,0%	0,8
Exclusão	103,9	0,3%	106	1,1%	24,0
Total Geral	36.581,1	100,0%	9373	100,0%	9,9

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

Destaco, a seguir, os pontos mais relevantes para o setor e a resposta do Governo:

1. Regras de origem que representassem transformação industrial substancial: parcialmente atendido;
2. Não proibição do uso do mecanismo de drawback: atendido;
3. Não menção à abertura comercial em bens remanufaturados: atendido;
4. Cestas de desgravação para mais de 10 anos para bens sensíveis: atendido;
5. Regras em propriedade intelectual e compras governamentais que preservassem políticas públicas importantes ao país: atendido;
6. Inclusão de cláusula de desenvolvimento industrial: não atendido;
7. Liberalização do transporte marítimo de cargas no Mercosul: atendido;
8. Aumento satisfatório de quotas e não inclusão do princípio da precaução²: parcialmente atendido.

A racionalidade da negociação para o setor empresarial brasileiro: a ótica das regras

Evidente que uma negociação comercial desse porte traz também uma série de disciplinas e mais compromissos de acesso a mercados em outras áreas e temas. Algumas delas são mais desafiadoras e demandarão maior adaptação do setor privado. Outras, favorecerão o comércio bilateral e até mesmo a agenda econômica do Mercosul.

Na tabela a seguir, são elencadas algumas dessas regras e capítulos que mais podem favorecer ou serem desafiadores ao setor empresarial do Brasil:

2 O princípio da precaução estabelece que o país pode adotar uma medida (inclusive uma restrição à importação), de forma preventiva contra algo que pode causar danos sérios ao público, mesmo que esse dano não seja uma certeza e que não haja base científica suficiente para isso. Em parte, esse princípio vai na contramão do que o Brasil defende historicamente, de que qualquer restrição às importações precisa estar baseada em ciência.

TABELA 4. Outras regras mais importantes do Acordo Mercosul-UE

Tema	Disciplina	Importância
Bens e Agricultura	Quotas de importação	Aumento do acesso preferencial para: Bovina (fim da tarifa intra quota e 99 mil toneladas para todo o Mercosul); Carne de aves (180 mil toneladas sem tarifa intra quota); Açúcar (quota OMC de 180 mil toneladas sem tarifa intra quota) Etanol (450 mil toneladas para etanol industrial com tarifa zero e 200 mil toneladas de etanol para outros usos com 1/3 da tarifa intra-cota)
Bens	Não menção a bens remanufaturados	A inclusão implicaria um aumento forte de concorrência com esses produtos europeus, já que há grande desnível de produção entre as duas regiões
Regras de Origem	Não proibição do uso do mecanismo de drawback nas exportações preferenciais	Desde que cumpridas as regras de origem, os países do Mercosul poderão exportar fazendo uso do mecanismo de drawback
Regras de Origem	Auto certificação e requisitos específicos de origem	Ao contrário do comércio preferencial da região, a certificação de origem será feita pelo próprio exportador num prazo de cinco anos após entrada em vigor do acordo. Também, de modo geral, os requisitos de origem passam a ser por produto, gerando necessidade de as empresas terem mais atenção às regras, que deverão seguir para importar e exportar livres de tarifas
Facilitação de Comércio	Redução de encargos e taxas Solução de consultas mais céleres	Facilitação do comércio bilateral eliminando encargos e taxas, como por exemplo, as aplicadas pela Argentina e Uruguai. Aprimoramento do mecanismo de solução de consultas, em caso de incertezas dos operadores de comércio exterior em matéria aduaneira
Barreiras Técnicas	Iniciativas facilitadoras de comércio	Inclusão de disciplina que permite que os países questionem, no âmbito do comitê de TBT do acordo, medidas aplicadas e que interferem no comércio bilateral
Medidas Sanitárias e Fitossanitárias	Pré-listing Regionalização	Aprovações de estabelecimentos para exportação, sem necessidade de inspeção prévia, desde que seguidos alguns critérios Em caso de peste/praga, apenas exportações de produtos da área afetada serão restringidas, e não de todo o país
Desenvolvimento Sustentável	Solução de disputas	Capítulo não poderá ser submetido à solução de disputas do acordo como um todo
Serviços	Eliminação de taxas Liberalização	Eliminação da taxa de farol cobrada nas importações no Brasil (TUF) Liberalização do transporte marítimo de cargas
Compras Governamentais e Propriedade Intelectual	Transparência e informações	Disciplinas que aumentam a transparência bilateral e requerem das partes troca de informações, para que empresas dos dois lados participem, de forma equânime, das licitações e concessões
Desenvolvimento Sustentável	Princípio da precaução	Embora não seja submetido à solução de disputas do acordo, o princípio da precaução foi citado no capítulo, o que pode afetar interesses horizontais do Brasil

Fonte: Elaboração própria com base nos textos.

Conclusões: desafio grande, mas há tempo para se preparar e extrair benefícios

O Acordo Mercosul UE é o maior feito da agenda econômica do Mercosul até aqui. É resultado de uma negociação histórica, mas é, sobretudo, fruto do alinhamento político entre os governos recentes de Argentina e Brasil. Seu alcance e modelagem influenciarão, de modo positivo, a consolidação do Mercosul, assim como as outras negociações de Acordos Comerciais em curso, com o Canadá, a Coreia do Sul e Singapura.

Não será um acordo trivial para a competitividade do setor empresarial brasileiro. A UE é a maior economia mundial, o principal ator no comércio internacional, e é também líder nas exportações de uma série de setores da indústria, como farmacêutico, químico, máquinas e equipamentos ou equipamentos de transporte.

É fato, igualmente, que a oferta da UE, para alguns bens do agonegócio, ficou aquém do desejado pelo Mercosul, principalmente em carne bovina.

O Acordo, porém, traz regras que permitirão ao setor empresarial se adaptar à concorrência europeia, ao mesmo tempo em que poderá aproveitar oportunidades de exportação. A principal regra é que a redução de tarifas de importação do Mercosul ocorrerá, em sua maioria, ao longo de 10 e 15 anos, enquanto que na UE essa queda se dará em até dez anos, com a desgravação da maior parte dos bens sendo realizada logo na entrada em vigor do acordo.

Outras regras também podem favorecer o comércio bilateral e o ambiente de negócios do Brasil, como aquelas em medidas sanitárias e fitossanitárias, em compras governamentais, a não proibição do uso de drawback e outras disciplinas de facilitação de comércio. O empresariado deverá estar mais atento para a nova forma de certificação de origem, para as regras de origem com menor conteúdo nacional e para a abertura maior do mercado de compras públicas.

O país conseguirá extrair mais benefícios desse Acordo, quanto mais avançar na sua agenda de competitividade, ajudando a equacionar o custo Brasil, e quanto mais as empresas conhecerem e avançarem na adequação às regras do Acordo. Os efeitos esperados desses avanços na redução do grau de incerteza jurídica, na maior eficiência econômica e grau de competitividade, certamente impactarão de forma positiva, para além do setor empresarial, toda a sociedade.

Denise Gregory · Professora de Políticas de Comércio Exterior do Instituto de Relações Internacionais da PUC Rio e *Senior Fellow* do Núcleo das Américas do CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Aposentada como Analista de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Possui um MBA em Administração de Empresas no Union College, Nova Iorque (1984/86) e um MA em Relações Internacionais, com especialização em Economia Internacional e América Latina, na SAIS/The Johns Hopkins University, Washington, D.C, (1979/81). Foi Diretora de Cooperação para o Desenvolvimento no INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial (2010-2016); Diretora-Executiva do CEBRI (2005-2010); Diretora de Relações Institucionais da Investe Brasil (2003-2005); Chefe do Gabinete da Presidência do BNDES (2001-2002); Assessora Especial da Secretaria Executiva da CAMEX (1998-2001); Diretora do Departamento de Políticas de Comércio Exterior da SECEX (1993-1998)

Fabrizio Sardelli Panzini é Gerente de Negociações Internacionais na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e possui 13 anos de experiência na área de Comércio Internacional, tendo atuado anteriormente na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Com vários artigos e trabalhos acadêmicos publicados, é formado em Relações Internacionais pela Faculdade de Campinas (2006), com Pós-Graduação em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (2009) e Mestrado em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica, São Paulo (2012).

Propriedade Intelectual no Acordo Mercosul-UE: alinhamento a tratados internacionais e impacto em Indicações Geográficas

Carolina Telles Matos
Fabrizio Sardelli Panzini

Introdução: as disposições gerais do acordo de Propriedade Intelectual

O capítulo de Propriedade Intelectual (PI), junto com o seu anexo de Indicações Geográficas (IGs), estava entre os temas discutidos até a última rodada de negociações do Acordo de Associação Econômica entre o Mercosul e a União Europeia (UE).

O objetivo do capítulo é a facilitação do acesso, da produção e da comercialização de produtos inovadores e criativos, bem como o incentivo ao comércio, aos investimentos, à promoção da pesquisa e desenvolvimento e do acesso ao conhecimento entre as partes.

Nas disposições gerais do capítulo, os blocos reafirmam os compromissos assumidos no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

É também preservado o direito de regular das partes, prevendo-se que o método para a implementação do acordo caberá a cada um dos países, de acordo com suas legislações e práticas internas, desde que respeitados os objetivos do próprio acordo, do TRIPS e de outros acordos internacionais dos quais sejam signatários.

É possível afirmar que, de modo geral, diferente do previsto durante as negociações, o acordo não segue exatamente um padrão da UE, que costuma ir além das regras previstas no TRIPS.

Embora tenham sido discutidos ao longo das negociações, não são abordados certos temas como transferência de tecnologia, extensão do período de proteção de patentes, proteção de dados divulgados para fins de autorização para comercialização de produtos farmacêuticos e agrícolas e responsabilidade dos prestadores intermediários de serviços.

Dessa forma, os impactos mais relevantes do capítulo de PI dizem respeito à dois pontos que serão tratados pelo artigo: i) em menor medida, as menções às regras previstas em tratados e instrumentos internacionais, poucos dos quais o Brasil ainda não é parte; e ii) em maior medida, regras e lista de IGs protegidas mutuamente nos países do Mercosul e da UE.

Principais regras do capítulo de Propriedade Intelectual: marcas, desenhos industriais, segredo de negócios e IGs como artigos com mais disposições

Antes de entrar nesses dois pontos, ressalta-se que, além das disposições gerais, outros 13 temas são abordados pelo capítulo de PI no Acordo Mercosul-UE. Abaixo, uma visão ampla de cada um desses artigos:

- **Concorrência desleal:** o acordo não apresenta inovações, prevendo apenas que a repressão à concorrência desleal é parte da temática de PI;
- **Biodiversidade e conhecimentos tradicionais:** a principal normativa do artigo é prever a conformidade das partes com o Tratado

Internacional de Pesquisas Genéticas em Plantas para Alimento e Agricultura. É também reconhecida a soberania sobre seus próprios recursos naturais, em conformidade com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) de 1992;

- **Saúde pública:** faz menções de melhores esforços para seguir resoluções da Assembleia Mundial de Saúde;
- **Direitos autorais:** traz disposições que reafirmam direitos de autores, de intérpretes, executantes, de produtores de fonogramas e de empresas de radiodifusão. São pontos já previstos na Convenção de Berna;
- **Marcas:** menciona as regras do TRIPS e da Convenção da União de Paris, mas prevê a novidade de levar-se em consideração as disposições da Recomendação Conjunta – da União de Paris e da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) – relativa às Disposições sobre a Proteção das Marcas Notoriamente Conhecidas. O artigo estabelece também, de forma abrangente, que marcas registradas de má-fé devem ser extintas, conforme disposto na Convenção da União de Paris.
- **Desenhos industriais:** prevê melhores esforços para: i) o cumprimento de parte do Acordo de Haia e proteção de desenhos não registrados; ii) a possibilidade de que os países estabeleçam a proteção de desenhos industriais não registrados, algo que, no Brasil, pode ser obtida apenas indiretamente; e iii) prevê a possibilidade de cumulação da proteção por desenho industrial e direito autoral. A legislação do Brasil sobre desenhos industriais não menciona esse último assunto, mas entende-se que já há proteção cumulativa, desde que os requisitos legais de cada um dos direitos de propriedade intelectual sejam atendidos.
- **Indicações geográficas:** um dos pontos mais discutidos no Acordo Mercosul-UE e que será tratado em uma seção específica adiante no artigo.
- **Patentes:** o artigo chama mais atenção pelos pontos que ficaram de fora e foram alvo de intensas discussões, como a extensão do

período de proteção de patentes para produtos farmacêuticos. Não há disposições detalhadas sobre direitos de patente, além de as partes envolvidas terem de empenhar melhores esforços para aderir ao Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT), que torna mais célere e menos custoso o processo de solicitação de patentes em vários países.

- **Variedades de plantas:** prevê o cumprimento pelas partes da proteção das variedades de plantas por meio da adesão e conformidade com a Convenção da União para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV).
- **Segredos de negócios:** reafirma as regras do TRIPS e a Convenção da União de Paris sobre o uso indevido de informações e traz expressamente as hipóteses de violação de direitos sobre segredo de negócios. O Brasil confere proteção aos segredos de negócio por meio de regras da concorrência desleal. O acordo, porém, pode trazer uma interpretação mais abrangente sobre a proteção dos segredos industriais, devendo viabilizar, de forma mais robusta, a repressão de atos relacionados ao acesso e ao uso indevido de segredos industriais.
- **Medidas para efetividade de direitos de PI:** reafirma os compromissos do TRIPS para assegurar a efetividade (*enforcement*) dos direitos de propriedade intelectual previstos nas legislações domésticas de cada país signatário. Também, o acordo traz medidas de proteção já previstas na legislação brasileira, como a possibilidade de obtenção de medidas cautelares e de outras decisões liminares.
- **Medidas aduaneiras para direitos de PI:** reafirma compromissos sobre a adoção de medidas aduaneiras para assegurar direitos de suspensão de liberação e de retenção de produtos suspeitos de violação de direitos de PI.
- **Cooperação:** prevê medidas de cooperação para a aplicação efetiva do acordo, sendo a troca de informações e experiências e assistência técnica os principais tipos de atividades, que serão supervisiona-

das por um Subcomitê do capítulo, e podem estimular e aprimorar os sistemas nacionais de propriedade intelectual. Se bem utilizada pelo Brasil, a cooperação com a UE pode ser um instrumento relevante para aprimorar as melhores práticas no país. Como mostra o quadro abaixo, a cooperação já tem um papel não desprezível para atividades de inovação no país tanto em processo quanto em produto e as empresas brasileiras podem aproveitar essa disposição do acordo para extrair os melhores benefícios.

TABELA 1. Principal responsável pelo desenvolvimento de produto e/ou processo nas empresas que implementaram inovações entre 2015 e 2017 (nº de empresas)

		Indústria	Outros setores (eletricidade e gás)	Total
Produto	A empresa	14.748	2.259	17.007
	Outra empresa do grupo	597	191	788
	A empresa em cooperação com outras empresas ou institutos	1.408	223	1.631
	Outras empresas ou institutos	1.998	635	2.632
Processo	A empresa	8.085	1.797	9.882
	Outra empresa do grupo	713	32	746
	A empresa em cooperação com outras empresas ou institutos	1.962	209	2.170
	Outras empresas ou institutos	18.722	1.801	20.523

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação 2017.

O alinhamento com outros tratados e instrumentos internacionais: alta compatibilidade da legislação brasileira

Como demonstrado na seção anterior, além do TRIPS, há, em vários artigos, previsões que incentivam ou obrigam as partes a observar as disposições a mais 14 instrumentos internacionais ou sua internalização.

TABELA 2. Instrumentos internacionais mencionados no Capítulo de PI e consequência possível para a legislação interna do Brasil

Artigo	Acordo internacional	Nível da disciplina	Impacto ao Brasil
Biodiversidade e conhecimentos tradicionais	Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)	Obrigatório	Brasil já é parte
Biodiversidade e conhecimentos tradicionais	Tratado Internacional de Pesquisas Genéticas em Plantas para Alimento e Agricultura	Obrigatório	Brasil já é parte
Saúde Pública	Resoluções da Assembleia Mundial da Saúde	Melhores práticas	Brasil já atende
Direitos autorais	Convenção de Berna	Obrigatório	Brasil já é parte
Marcas	Acordo de Nice Relativo à Classificação Internacional dos Produtos e Serviços	Obrigatório	Brasil não é parte, mas adota a classificação de Nice
Marcas	Protocolo de Madrid	Melhores práticas	Brasil já é parte
Marcas	Convenção de Paris	Obrigatório	Brasil já é parte
Marcas	Recomendação Conjunta da União de Prís e da OMPI relativa às Disposições sobre a Proteção das Marcas Notoriamente Conhecidas	Obrigatório	Precisa ser melhorada, sobretudo em relação da má-fé no registro de marcas
Desenhos industriais	TRIPS	Obrigatório	Atende
Desenhos industriais	Ato de Genebra de 1999 do Acordo de Haia Relativo ao Registro Internacional de Desenhos Industriais	Melhores práticas	Precisa ser melhorada. Brasil não é parte
Desenhos industriais	Acordo de Haia	Melhores práticas	Brasil não é parte. Precisa ser melhorada
Patentes	Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes	Melhores práticas	Brasil já é parte
Variedade de plantas	Convenção da União para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV)	Obrigatório	Brasil já é parte
Segredos de negócio	TRIPS	Obrigatório	Brasil já é parte
Segredos de negócio	Convenção da União de Paris	Obrigatório	Brasil já é parte
Efetividade dos direitos de propriedade intelectual	TRIPS	Obrigatório	Brasil já é parte
Medidas para a efetividade dos direitos de propriedade intelectual	GATT	Obrigatório	Brasil já é parte

Fonte: CNI. Elaboração própria.

A maior parte das regras do acordo reforça compromissos internacionais dos quais o Brasil já é parte. Especificamente, para 11 de 14 instrumentos citados (ou 80%) o Brasil já é parte ou atende às regras. Esse é, por exemplo, o caso do PCT, que o Brasil é signatário desde 1978, acordo que traz regras para simplificar o pedido de patentes em vários países. Em alguns casos, será necessário aprimorar a legislação brasileira para cumprir com as regras estabelecidas.

Em ao menos um caso o acordo já provocou mudanças no Brasil. A seção de marcas prevê melhores esforços dos países para a internalização do Protocolo de Madrid para facilitar o registro de marcas em diversos países. Após a conclusão do acordo com a UE, o Protocolo foi aprovado pelo Congresso Nacional e entrou em vigor em outubro de 2019.

Indicações geográficas: o grande foco das discussões e mudanças

A grande novidade do acordo entre o Mercosul e a UE é o reconhecimento mútuo de IGS. A IG é o vínculo entre o produto e o local onde é produzido ou prestado, com um diferencial nas características dos produtos que abrangem também aspectos humanos e naturais e aumentam o valor agregado do produto¹.

Existem normas internacionais sobre IGS, mas são amplas e permitem que países criem legislações e sistemas nacionais conforme seus interesses². Por isso, o reconhecimento mútuo de IGS em acordos internacionais é importante para que o nome de determinado produto seja protegido no país de origem e no outro parceiro.

1 CAMPOS, André Tibau. A Proteção das Indicações Geográficas nos Países do Mercosul. Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI). Rio de Janeiro, 2018.

2 Idem anterior.

Os países europeus são os maiores defensores das IGS para proteger seus produtos contra falsas indicações de origem³. Esse fato trouxe mais complexidade para a negociação, já que os países do Mercosul são ex-colônias de países da UE e receberam, em massa, imigrantes europeus que fazem parte das populações argentina, brasileira, paraguaia e uruguaia, influenciando em suas tradições, culturas e idiomas.

No Acordo Mercosul-UE, o tema de IGS tem regras gerais dentro do capítulo de PI e uma lista de IGS protegidas no anexo do capítulo.

As regras preveem que a proteção das IGS listadas impedirá que produtores de outros locais (que não o de origem da IG) usem os nomes dessas indicações ou expressões semelhantes em seus produtos, ainda que em sua forma traduzida ou acompanhados de expressões como “tipo” ou “estilo”. A proteção também impedirá que as IGS sejam usadas de maneira que possa confundir o público em relação à origem dos produtos.

O artigo prevê também que poderão ser incluídas novas indicações no escopo da proteção, desde que conte com a concordância dos blocos e seja realizada consulta pública em cada uma das partes envolvidas. O Subcomitê de Propriedade Intelectual, criado no âmbito do acordo, será responsável pelas novas avaliações.

Há IGS excluídas do compromisso de reconhecimento, sendo o caso daquelas que reproduzam marcas consideradas famosas, de grande reputação ou notoriamente conhecidas. Isso porque o acordo prevê que nenhum país signatário é obrigado a conceder a proteção a IGS quando elas possam confundir o consumidor em relação à identidade do produto em decorrência da existência prévia de marcas famosas, de grande reputação ou notoriamente conhecidas em algum dos países.

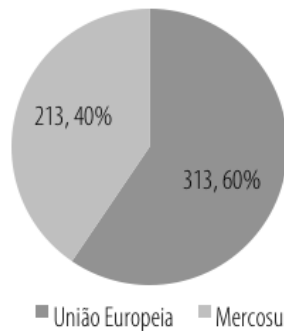
O acordo também prevê cooperação para o desenvolvimento de nomes alternativos para os produtos que tiveram suas IGS reconhecidas no bloco europeu e de troca de informações sobre legislações e práticas.

3 Idem anterior.

As IGS referentes a produtos não agrícolas (como é o da cidade de Franca para calçados no Brasil) não são objeto de reconhecimento mútuo no acordo. Mas, elas serão protegidas, conforme a legislação local de cada país, e todos os países signatários do acordo devem reconhecer que IGS não agrícolas listadas no acordo são protegidas nos respectivos países de origem. O Brasil apresentou 10 casos desses.

O anexo do Capítulo traz o reconhecimento de 536 IGS, sendo 313 da UE e 213 do Mercosul (97 da Argentina, 55 do Uruguai, 38 do Brasil e 23 do Paraguai). Até então, o Brasil possuía acordos específicos para o reconhecimento mútuo de IGS, como com a Colômbia, Estados Unidos e México para reconhecimento da cachaça como IG brasileira.

GRÁFICO 1. Número de IGS reconhecidas no âmbito do acordo Mercosul -UE



Fonte: Acordo Mercosul-União Europeia. Elaboração própria.

Na UE, os principais setores que tiveram IGS reconhecidas foram vinhos, queijos, produtos de carnes, azeites de oliva e outras bebidas alcoólicas. No Mercosul, os reconhecimentos principais foram em vinhos, cafés, produtos de carnes, cachaças e frutas e vegetais.

Sete produtos terão suas IGS mantidas igualmente no Brasil e na UE, sendo alguns exemplos gorgonzola, *gruyere* e parmesão – produtos que usavam de boa-fé nomes que se confundem com IGS europeia. Nesses casos, os nomes devem ser utilizados há pelo menos 5 anos antes da

consulta pública realizada e há especificações a serem seguidas para a utilização do nome do produto.

Além disso, 40 IGS da UE reconhecidas pelo Mercosul terão prazo entre 5 e 10 anos, após a entrada em vigor do acordo, para readequação dos produtos (“*phase out*”). Isso permitirá período de transição para algumas IGS europeias reconhecidas pelo Mercosul, destacando-se Vinho do Porto, Mortadela e Presunto Parma.

Ressalta-se que o reconhecimento automático das IGS listadas no acordo teve como base uma consulta pública no do Instituto Brasileiro de Propriedade Industrial (INPI) do Brasil.

Um olhar breve sobre a inovação no Brasil

O Brasil vem apresentando números de menor envolvimento de suas empresas em atividades de pesquisa e inovação. O acordo pode ser um instrumento adicional e importante para o Brasil no incentivo e aprimoramento dessas atividades.

TABELA 1. Variáveis selecionadas das empresas, segundo atividades no Brasil (nº de empresas que implementaram)

	Indústria	Outros setores (eletricidade e gás)	Total	
2012-2014	Total	117.976	14.553	132.529
	Inovação de produto e/ou processo	42.987	4.706	47.693
	Apenas projetos incompletos e/ou abandonados	3.478	332	3.810
	Apenas inovações organizacionais e/ou de marketing	39.889	4.760	44.649
2015-2017	Total	102.514	14.448	116.962
	Inovação de produto e/ou processo	34.732	4.597	39.329
	Apenas projetos incompletos e/ou abandonados	1.969	480	2.449
	Apenas inovações organizacionais e/ou de marketing	32.953	4.128	37.082

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação 2014 e Pesquisa de Inovação 2017.

Conforme Pesquisa de Inovação (PINTEC) de 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de empresas que envolvidas em atividades inovação de produto e/ou processo, entre 2015 e 2017 caiu 18% (ou quase 16 mil empresas) ao comparar-se com o período de 2012 e 2014, ano das últimas pesquisas.

Além de toda uma agenda interna complexa de ambiente de negócios para inovar, o Brasil deve aproveitar as disposições previstas no acordo para tentar reverter esse cenário, principalmente por meio do reforço da aplicação de regras internacionais e pelo aprimoramento da legislação brasileira de propriedade intelectual com base em boas práticas da UE, fazendo uso do dispositivo de cooperação.

Conclusão

Os impactos mais relevantes do capítulo de PI dizem respeito às regras e lista de IGS protegidas pelo capítulo.

O acordo ainda reforça as regras multilaterais do TRIPS e outros 14 instrumentos internacionais. No entanto, o Brasil já é parte ou atende em sua legislação 11 desses 14 instrumentos. Em alguns casos, como do Protocolo de Madrid⁴, internalizado em função do acordo, e nos temas de segredo de negócios e desenhos industriais, o capítulo de PI deve estimular mudanças ou modernização da legislação nacional. Mas, a modernização deve ser mais profunda sobretudo na Argentina, no Paraguai e no Uruguai⁵.

Diferentemente do previsto no início das negociações, o tema de patentes do capítulo não traz grandes avanços, não abordando, por

4 INPI. Protocolo de Madri. Disponível em <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/marcas/protocolo-de-madri-vigencia-raoes-como-dar-entrada-no-pedido-e-preparo-do-inpi>>.

5 BRASIL. Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/Mercosul/Mercosul-UE/2019_10_24_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf

exemplo, regras sobre extensão do período de proteção de patentes para produtos farmacêuticos.

Por fim, o Brasil pode fazer uso das disposições sobre cooperação entre os governos e empresas dos países do Mercosul e da UE, previstas no capítulo, principalmente a troca de informações sobre melhores práticas em inovação. O envolvimento das empresas brasileiras em atividades de inovação e pesquisa será central para incentivar o desenvolvimento sustentável no país.

Referências

BRASIL. Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/Mercosul/Mercosul-UE/2019_10_24_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf

BRASIL. Brasil avalia reconhecimento de indicações geográficas da União Europeia. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/2903-brasil-avalia-reconhecimento-de-indicacoes-geograficas-da-uniao-europeia>

BRASIL. Capítulo de Propriedade Intelectual do acordo Mercosul-União Europeia, 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Propriedade_Intelectual.pdf.

BRASIL. Senado Federal. **Cachaça e tequila ganham proteção de acordo internacional entre Brasil e México**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/05/cachaca-e-tequila-ganham-protacao-de-acordo-internacional-entre-brasil-e-mexico>

CAMPOS, André Tibau. **A Proteção das Indicações Geográficas nos Países do Mercosul**. Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI). Rio de Janeiro, 2018.

CNI. **Acordo Mercosul e União Europeia: Análise do Capítulo sobre Propriedade Intelectual**, 2019. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/11/acordo-mercosul-e-uniao-europeia-analise-do-capitulo-sobre-propriedade-intelectual/>

CNI. **Negociações entre o Mercosul e a União Europeia: Documento de Posição da Indústria**. 2017. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2018/10/negociacoes-entre-o-mercosul-e-uniao-europeia-documento-de-posicao-da-industria/>

IBGE. Pesquisa de Inovação 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-einovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?t=resultados>

INPI. Protocolo de Madri. Disponível em <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/marcas/protocolo-de-madri-vigencia-razoes-como-dar-entrada-no-pedido-e-preparado-inpi>>.

RAUSTIALA, Kal; MUNZER, Stephen R. The European Journal of International Law. Vol. 18, nº 2, 2007. Disponível em: <<http://ejil.org/pdfs/18/2/227.pdf>>.

Carolina Telles Matos é analista de políticas e indústria na Confederação Nacional da Indústria (CNI). Com experiência em Comércio Internacional, é formada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília – Uniceub (2013), com MBA em Gestão de Comércio Exterior e Negócios Internacionais pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2020).

Fabrizio Sardelli Panzini é Gerente de Negociações Internacionais na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e possui 13 anos de experiência na área de Comércio Internacional, tendo atuado anteriormente na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Com vários artigos e trabalhos acadêmicos publicados, é formado em Relações Internacionais pela Faculdade de Campinas (2006), com Pós-Graduação em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (2009) e Mestrado em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica, São Paulo (2012).

Propriedade Intelectual: saúde pública no âmbito do tratado Mercosul e União Europeia

Ricardo Luiz Sichel

1. Introdução

A compreensão do direito da propriedade intelectual ganha uma nova dimensão, quando examinado em momentos de crise, em especial quando esta se centra no setor da saúde. O seu acesso, como já decidido, constitui, segundo a Organização Mundial da Saúde, uma modalidade de direitos humanos. Existem vários interesses envolvidos, podendo-se analisar o tema, sob a ótica do direito concorrencial, como também sob a visada do interesse público. Neste último, tem-se que um bem inalienável da sociedade encontra-se em risco, a integridade da pessoa, buscando-se, desta forma a integração de direitos.

Para tanto, visa a compreensão deste tema, uma abordagem, sob a ótica das relações do Mercosul com a União Europeia. Neste contexto, faz-se necessário uma análise de Resoluções da Organização Mundial da Saúde e a questões referentes à capacidade tecnológica da indústria, no caso em foco, do setor farmacêutico, principalmente em momentos de pandemia. Esta se deve pelo fato de que estas resoluções integram o Acordo firmado entre o Mercosul e a União Europeia, objeto do presente artigo.

Desta forma, se inicia a temática considerando o destaque da pessoa humana pela legislação constitucional de vários países, incluindo neste

os Estados Unidos da América que, apesar de fora dos acordos União Europeia com o Mercosul, ganham uma dimensão especial, seja pela posição econômica, como também pelo teor do texto mencionado, como um dos primeiros a abordar, no continente americano, tal temática.

2. Da natureza do direito de exclusividade

Iniciando-se o presente, pelo o exame de normas constitucionais, tem-se a primazia da pessoa humana. Esta encontra-se contemplada no inciso III do artigo 1º da Constituição do Brasil¹, no artigo 1º da Lei Fundamental da Alemanha², no preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos da América³, no artigo 1 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, incorporado à Constituição da França⁴, entre outros. O ser humano ocupa, como se espera, a centralidade na vida estatal, até porque este existe em função dos grupos sociais que o compõem.

1 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

.....

III – a dignidade da pessoa humana;

2 Art 1

(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

3 We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America

4 Article Ier.

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Esta compreensão considera a complexidade de relações jurídicas que daí decorrem. Nesta estrutura, tem-se que levar em conta o processo inovador, que por vezes parte de uma demanda da sociedade, onde a solução trazida, constitui fruto de um longo estudo e pesquisa desenvolvidos, solucionando uma determinada situação, que acaba por gerar em uma nova demanda. Trata-se de um sistema que deixa de se exaurir em si mesmo e busca sempre a inovação tecnológica, como forma de solução das mais diversas situações criadas pela complexa rede de relações sociais.

Portanto, temos uma constante necessidade de buscar por novas soluções. Trata-se de uma ação conjunta capitaneada pelo setor produtivo, como também pela universidade. Esta última, nos termos do art. 207 da Constituição do Brasil desempenha o seu papel através da pesquisa, extensão e educação. Para viabilizar a atividade investigativa, faz-se imperativo garantir, além da indispensável autonomia universitária, a liberdade de pesquisa, com vistas a elaboração e investigação, com base em estritos métodos científicos, da situação a ser resolvida e como a tecnologia pode apresentar as devidas soluções. Em se tratando do setor de saúde, notadamente pela necessidade da realização de testes e mesmos estes deixam de garantir, de forma absoluta, a eficácia do produto, além de aquilatar a possível extensão de efeitos colaterais. Para tanto, cumpre lembrar do medicamento Talidomida, tido como importante na prevenção de enjoos durante a gestação, mas que acabaram por deixar sequelas nas crianças nascidas. Sem embargo de testes realizados, ocorreram em torno de 10 mil crianças nascidas com sequelas físicas do referido medicamento.⁵ Igualmente, espera-se que haja rigor nos testes clínicos, sendo normal a ansiedade provocada em momentos de pandemia, como a do Covid-19. A insegurança provocada pela ausência de um método terapêutico é compreensível, porém a necessidade de se

5 Thalidomide. <http://broughttolife.sciencemuseum.org.uk/broughttolife/themes/controversies/thalidomide>, em 22.04.2020

ter um mínimo grau de segurança, quando da adoção de algum novo produto, também é razoável, ante a riscos colaterais indesejados e com efeitos que podem, porventura, ser mais graves do que a própria infecção pelo vírus do COVID-19.

Para isso, parte-se da compreensão de uma variedade de formas, onde o primeiro ponto passa pela natureza do direito de exclusividade e de sua forma de flexibilização. Para a caracterização dos direitos conferidos pela patente de invenção parece mais adequado entender como sendo um de exclusividade, deixando de lado a noção de monopólio. Esta opção decorre da própria redação do artigo 42 da lei brasileira de proteção da propriedade industrial (Lei nº 9279/96)

O motivo para a escolha da terminologia – direito de exclusividade – se deve pela conotação negativa da expressão monopólio. A estrutura do sistema econômico, conforme previsto na Constituição do Brasil, se baseia na livre iniciativa e concorrência. É de se observar, que a Constituição do Brasil prevê no § 4º do artigo 173 a repressão ao abuso do poder econômico, observando-se regra similar no artigo 74 (1),¹⁶ da Lei Fundamental da Alemanha. Em ambos os preceitos constitucionais tem-se por escopo evitar a concentração e com isso o domínio de parcela substancial do mercado relevante, se esta deixa de decorrer de maior eficiência e inovação do ator envolvido. Por se tratar de direito legalmente conferido, através de órgão estatal, e de forma a se compatibilizar com os preceitos de liberdade econômica, a noção de exclusividade parece mais adequada. A definição de direito de exclusividade, por disporem de eficácia *erga omnes*, porém de uma forma distinta da que ocorre com os direitos reais.⁶

Estes direitos de exclusividade, no estágio atual, em momentos de pandemia do COVID-19, acabam por se tornar pauta principal de negociações internacionais. De um lado, na busca de flexibilizações dos direitos conferidos, na medida em que a repressão de abuso do poder

6 Barbosa, Denis B. Uma introdução à propriedade intelectual, pág. 29.

econômico, que garante o primado da livre concorrência, também se observa em medidas, visando coibir a abusividade de preços. Estas, no âmbito do direito de concorrência se relacionam diretamente com o ato de exploração de um invento. Deixa-se de questionar o ato de concessão, passando-se a avaliar como este vem a ser implementado.

3. Da negociação do Mercosul com a União Europeia

O direito da propriedade intelectual, em especial, após o advento do Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (ADPIC) no âmbito da Organização Mundial do Comércio, passou a ter uma regulação muito mais estrita, na esfera internacional. O que anteriormente eram normas de cunho mais diretivo e programático, agora passou a ser mais cogente e com possibilidades reais de, após procedimento de consultas, acarretar a imposição de sanções financeiras. Nesse momento, temos no âmbito do Acordo firmado entre o Mercosul e União Europeia, a preocupação de abordar a temática da propriedade intelectual. Este acordo apresenta um capítulo destinado à propriedade intelectual que, em um primeiro momento, fixa sua aderência aos dispositivos fixados nos tratados gerenciados pela Organização Mundial do Comércio.⁷ Nesta parte inclui-se formas de gestão de direitos, valendo estatuir a questão referentes aos objetivos traçados:⁸

- Facilitar o acesso, produção e comercialização de produtos inovadores e criativos, bem como viabilizar o investimento entre as partes.
- Garantir um nível adequado e efetivo de proteção e “enforcement” dos direitos de propriedade intelectual, contribuindo com uma efe-

7 Seção A, Article X.1. http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Propriedade_Intelectual.pdf, em 23.04.2020

8 Seção A, Article X.2. http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Propriedade_Intelectual.pdf, em 23.04.2020

tiva transferência de tecnologia, de forma a promover bem-estar econômico e social, além do equilíbrio entre detentores de direitos e o interesse público.

- Promover políticas de pesquisa e desenvolvimento, de forma a garantir o acesso ao conhecimento, incluindo o enriquecimento do domínio público.

Ademais, em função da crise na saúde pública, como no caso da COVID-19, chama a atenção a regra em que as partes envolvidas se referem à Resolução WHA 60.28, da Assembleia da Organização Mundial da Saúde (OMS) referente à pandemia da Influenza.⁹ Igualmente reconheceram as partes a implementação de uma estratégia global e um plano de ação de saúde pública, inovação e propriedade intelectual adotado pela Organização Mundial da Saúde.¹⁰ A primeira Resolução fixa a obrigação de manter a vigilância sobre o desenvolvimento do vírus da influenza, como em garantir o acesso para as nações em desenvolvimento da devida capacitação tecnológica, para a fabricação da vacina.¹¹ Incorpora-se ao texto a Resolução da OMS 61.21¹² Esta estabelece uma diretiva internacional, contendo estratégia global e plano de ação de saúde pública, inovação e propriedade intelectual. Entre as propostas, existe uma relacionada a implementação de medidas, visando garantir desenvolvimento sustentável. Por outro lado, propõe-se um trabalho coordenado entre as diversas Agências internacionais que tratam

9 Seção A, Article X.4, (4) http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Propriedade_Intellectual.pdf, em 23.04.2020

10 Seção A, Article X.4, (5).. http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Propriedade_Intellectual.pdf, em 23.04.2020

11 WHA60.28 Pandemic influenza preparedness: sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits. https://www.paho.org/hq/images/stories/AD/HSD/CD/INFLUENZA/reso-60_28en.pdf?ua=1, em 23.04.2020

12 https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_Rec1-part2-en.pdf, em 23.04.2020

da matéria, a saber: Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), OMS e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O contexto colocado leva em consideração o número de pessoas residentes em nações em desenvolvimento, de cerca de 80% da população global¹³, onde devem ser implementadas medidas para o atendimento de políticas de saúde pública, dentro dos limites de sua capacidade de pagamento.¹⁴ Igualmente, faz-se menção à Declaração de Doha¹⁵, como também ao fato de que direitos de propriedade intelectual não devem ser obstáculo para a adoção de medidas que visem implementar as políticas contidas na Resolução.¹⁶

Dentro do escopo destas Resoluções, cumpre observar a de Doha, em 2001, no âmbito da OMC. A contextualização daquele momento se faz necessário. Em setembro de 2001, foram realizados os atentados terroristas, nos Estados Unidos da América, com os seguidos ataques, usando o elemento bioquímico do antraz.¹⁷ Naquela ocasião, grassava no continente africano a epidemia da AIDS e aqueles países deixavam de ter condição financeira ou capacidade tecnológica para a compra ou a produção dos retrovirais necessários ao tratamento; muitos destes protegidos por patentes de invenção. Este contexto é abordado por Carlos Correa:¹⁸

13 Item 2 do anexo da Resolução 61.21. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_Rec1-part2-en.pdf, em 23.04.2020

14 Item 5 do anexo da Resolução 61.21. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_Rec1-part2-en.pdf, em 23.04.2020

15 Item 8 do anexo da Resolução 61.21. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_Rec1-part2-en.pdf, em 23.04.2020

16 Item 18 do anexo da Resolução 61.21. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_Rec1-part2-en.pdf, em 23.04.2020

17 https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/011024_antraz4.shtml, em 23.04.2020

18 Correa, Carlos. O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento. *Sur, Rev. int. direitos humanos.* vol.2 no.3 São Paulo Dec. 2005, <https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000200003>, em 23.04.2020

As questões levantadas a respeito das implicações do Acordo TRIPS sobre a saúde pública se refletiram na adoção, por iniciativa dos países em desenvolvimento, da Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública⁴ na Quarta Conferência Ministerial da OMC (de 9 a 14 de novembro de 2001). A Declaração de Doha reconhece a “gravidade” dos problemas de saúde pública que afligem países pouco desenvolvidos e em desenvolvimento, destacando os que decorrem de aids, tuberculose, malária e outras epidemias – mas não se limitando a estes. A Declaração reflete as preocupações desses países sobre as implicações do Acordo TRIPS em relação à saúde pública em geral, sem se restringir a determinadas doenças.

Esta resolução permitiu que fosse concedida a licença compulsória, para fins de importação do produto licenciado. Trata-se de uma nova visada do preceito em TRIPS que condiciona para uso não comercial. A situação à época prevista se repete nos tempos atuais. Os números da pandemia, segundo a OMS, indicam a existência de 2.544.792 pessoas infectadas, 175.694 óbitos; estes dados se referem a dados de todos os continentes.¹⁹ O grau de avanço da pandemia, se observados os termos do Acordo União Europeia Mercosul, deveria levar as partes à realização de um esforço conjunto visando a pesquisa e o desenvolvimento de novos métodos terapêuticos, para detectar a infecção, como também na produção de novos medicamentos e vacinas, respeitados os protocolos de teste, de forma a se evitar situações como as da talidomida. Estes produtos, por óbvio, estariam sujeitos à proteção pela propriedade intelectual, mas, por outro lado, se submeteriam às flexibilizações necessárias, visando garantir o acesso à saúde, na medida em que reconhecidas as deficiências e dificuldades dos serviços públicos ligados a este setor, nos Estados-Membros do Mercosul; tal questão passa inclusive pela neces-

19 OMS. Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 94. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200423-sitrep-94-covid-19.pdf?sfvrsn=b8304bfo_4, em 23.04.2020

sidade de um trabalho preventivo, que leva em conta questões de meio ambiente, como previstas nas Resoluções da OMS, que fazem parte integrante do acordo firmado.

Ocorre, que este acordo passa por sérias dúvidas no que se refere a sua efetiva implementação. Estas, decorrentes de questões de natureza política, acabam por criar barreiras para a sua implementação, afastando do Mercosul o acesso a produtos essenciais para o controle desta pandemia de Covid 19, com a outros problemas que afligem a saúde pública das sociedades envolvidas. De um lado, tem-se a compreensão de direitos que são conferidos em função de patentes de invenção, de outro as flexibilizações reguladas em Lei e Acordos Internacionais, mas todo este arcabouço se esvai se inexistente a capacidade tecnológica e financeira para a produção de medicamentos e vacinas. Pouco importa que esta tecnologia ainda está em fase de desenvolvimento, chegará o momento em que esta estará disponível, porém a sua implantação depende de centros capacitados para tanto, realidade esta que parece distante do Brasil. Em trabalho apresentado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, observa:²⁰

A maioria das empresas, ao serem analisados apenas os níveis de capacidade de produção básica e de capacidade tecnológica básico, apresenta uma média de concordância alta para os quatro componentes. Atribui-se esses resultados aos requisitos estabelecidos pela ANVISA que faz com que as empresas que fabricam medicamentos apresentem este padrão “mínimo” para todos os componentes analisados na pesquisa. Enfatiza-se, entretanto, que ao ser analisado o nível de capacidade tecnológica pelo indicador de frequência de empresas, cuja alta concordância é superior a 50%, pode-se inferir que a maioria das empresas que fabricam medicamentos

20 Griguol, Karina Braga. Capacidade tecnológica das empresas que fabricam medicamentos no Brasil, pág. 125. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/30870>, em 23.04.2020

no Brasil apresenta nível de capacidade tecnológica intermediário para os quatro componentes. Conforme revisão de literatura realizada neste estudo, conclui-se que, focar nestes quatro componentes, as empresas contribuirão para melhores resultados de desempenho em relação à inovação e produtividade.

Em outro estudo, desta feita na Universidade São Paulo se observou:²¹

A inovação realizada no setor farmacêutico advém principalmente de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e este setor é reconhecido como aquele em que, tradicionalmente, mais se investe dentre os demais setores da indústria global (QUEIROZ, 2009; BASTOS, 2005; IFPMA, 2004). Porém a indústria farmacêutica brasileira, moldado pela evolução da própria economia, sofre por atraso tecnológico em consequência de baixos investimentos em P&D e inovação realizada desde décadas passadas (BÜCHLER, 2005; EVANS, 1980; BASTOS, 2005; FURTADO, 2004)

A mesma conclusão é observada na tese de doutorado, apresentada por Luisa Resende Castro, junto à Academia do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, onde, com relação aos resultados preliminares obtidos, verifica que a indústria farmacêutica brasileira é conhecida pela sua “baixa capacidade inovativa e baixo investimento em P,D & I”.²²

Todas estas medidas, que estão no documento firmado pela União Europeia e o Mercosul sofreu um revés através da sua rejeição pelo

21 Yamaguishi, Sergio Hideo Gestão da inovação na indústria farmacêutica no Brasil, pág. 1. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/85/85131/tde-17122014-111515/publico/2014YamaguishiGestao.pdf>, em 23.04.2020.

22 Castro, Luiza Rezende. Aspectos da inovação e da propriedade industrial envolvidos nas estratégias empresariais da indústria farmacêutica brasileira. pág. 93. <http://www.inpi.gov.br/academia/arquivo/teses/castro-luisa-rezende.pdf>, em 29.04.2020.

Parlamento da Áustria.²³ Como ressaltado, para a aprovação de um tratado, pelo Conselho da Europa, faz-se necessária a ratificação unânime de todos os Paramentos dos Estados-Membros. O ceticismo com relação a este acordo se observa em matéria jornalística, veiculada por El País, de 07.07.2019, merecendo destaque a reação de vários líderes europeus, com relação às tratativas feitas.²⁴ Tal situação evidencia a necessidade de que sejam envidados esforços, visando restabelecer a necessária confiança, de forma a viabilizar a concretização de acordos internacionais, de forma a concatenar ações para a solução de problemas vividos, em especial em setor essencial e fundamental como o da saúde pública.

Conclusão

Em termos de conclusão, temos que as relações entre a União Europeia e o Mercosul encontram-se comprometidas, em face de declarações de natureza política, envolvendo os seus governantes e uma aparente incompreensão, em especial do lado brasileiro, no que se refere a temas sensíveis, como a preservação do meio ambiente. Ignora-se o fato de que a Guiana Francesa, como Departamento da França, coloca a União Europeia no contexto amazônico.

Por outro lado, o tratado firmado, ao englobar temática de propriedade intelectual fez direta menção ao cumprimento de Resoluções da Organização Mundial da Saúde. Esta estabelece protocolos, que parecem ser convenientes de ser seguidos, principalmente em momentos de pandemia. Ao se questionar as organizações multilaterais, tentando impregnar uma ideologia de esquerda, abstraindo por completo do pa-

23 Parlamento da Áustria rejeita acordo UE-Mercosul, <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/19/parlamento-da-austria-rejeita-acordo-ue-mercosul.htm>, em 23.04.2020.

24 Pellicer, Luís. O tortuoso caminho do acordo da União Europeia com o Mercosul até sua ratificação. https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/06/economia/1562413266_005095.html, em 23.04.2020.

pel desempenhado pelos Estados Unidos da América e da Grã-Bretanha nos primórdios da globalização, busca-se alterar a história, sem qualquer base factual, e contaminar a solução de problemas globais por disputas menores.

Neste ponto, deixa-se de lado os aspectos positivos e negativos do processo de globalização da economia, porém a solução de disputas em organismos multilaterais parece mais equilibrada, do que as originárias em negociações bilaterais, onde a falta de equilíbrio entre as partes pode influenciar no resultado. Tem-se, por outro lado, o fato de que em épocas de pandemia, soluções autárquicas se evidenciam desprovidas de lógica e que a colaboração internacional tem mais possibilidades de mostrar um caminho a ser seguido.

Referências

BARBOSA, Denis B. **Uma introdução à propriedade intelectual**. <http://www.denis-barbosa.addr.com/arquivos/livros/umaintro2.pdf>, em 2.04.2020

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, em 23.04.2020

_____. **Acordo Mercosul União Europeia**. http://www.itamaraty.gov.br/imagens/2019/Propriedade_Intelectual.pdf, em 23.04.2020

CASTRO, Luiza Rezende. **Aspectos da inovação e da propriedade industrial envolvidos nas estratégias empresariais da indústria farmacêutica brasileira**. pág. 93. <http://www.inpi.gov.br/academia/arquivo/teses/castro-luisa-rezende.pdf>, em 29.04.2020

Constitution de la République française. <http://www.assemblee-nationale.fr/connais-sance/constitution.asp>, em 22.04.2020

CORREA, Carlos. O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento. **Sur, Rev. int. direitos humanos**. vol.2 no.3 São Paulo Dec. 2005, <https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000200003>, em 23.04.2020

Deutsches Grundgesetz. <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, em 23.04.2020

GRIGUOL, Karina Braga. **Capacidade tecnológica das empresas que fabricam medicamentos no Brasil**, pág. 125. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/30870>, em 23.04.2020

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. WHA60.28 Pandemic influenza preparedness: sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits. https://www.paho.org/hq/images/stories/AD/HSD/CD/INFLUENZA/reso-60_28en.pdf?ua=1, em 23.04.2020

_____. Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 94. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200423-sitrep-94-covid-19.pdf?sfvrsn=b8304bfo_4, em 23.04.2020

_____. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA61-REC1/A61_Rec1-part2-en.pdf, em 23.04.2020

PELLICER, Luís. **O tortuoso caminho do acordo da União Europeia com o Mercosul até sua ratificação.** https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/06/economia/1562413266_005095.html, em 23.04.2020

The Constitution of the United States: A Transcription. <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>, em 22.04.2020

YAMAGUISHI, Sergio Hideo. **Gestão da inovação na indústria farmacêutica no Brasil**, pág. 1. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/85/85131/tde-17122014-111515/publico/2014YamaguishiGestao.pdf>, em 23.04.2020

Internet

Bactéria do antraz é encontrada em agência postal da Casa Branca. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/011024_antraz4.shtml, em 23.04.2020

Parlamento da Áustria rejeita acordo UE-Mercosul. <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/19/parlamento-da-austria-rejeita-acordo-ue-mercosul.htm>, em 23.04.2020

Ricardo Luiz Sichel · Ex-bolsista da KAS, procurador federal aposentado do INPI, professor associado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Cândido Mendes.

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso
pela Gráfica Cruzado em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em julho de 2020.