

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Relações Internacionais**

**PROCESSO DECISÓRIO E NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS  
NO MERCOSUL: O IMPASSE COM A UNIÃO EUROPEIA**

**Rodrigo Cruvinel Barenho**

**Brasília**  
**2014**

**Rodrigo Cruvinel Barenho**

**PROCESSO DECISÓRIO E NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS NO  
MERCOSUL: O IMPASSE COM A UNIÃO EUROPEIA**

**Monografia apresentada ao Instituto de  
Relações Internacionais da Universidade de  
Brasília.**

Orientador: Professor Roberto Goulart Menezes.

**Brasília**

**2014**

*Para a jornalista Tereza Cruvinel e a advogada Ana Beatriz Fraga Messina, pela  
inestimável ajuda e a incansável paciência.*

## RESUMO

Desde 1995 está em negociação um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia e, a despeito de declarações de ambas as partes reiterando o interesse em sua conclusão, ainda não se pode estimar quando isso poderá ocorrer. O presente trabalho busca realizar um estudo de caso dessa negociação, dando atenção especial aos impasses nela surgidos, por conta dos quais o Brasil chegou a cogitar, recentemente, a apresentação de uma lista de ofertas própria e diferenciada. A partir do enfoque no processo de tomada de decisão e na negociação propriamente dita, buscar-se-á identificar as principais dificuldades do bloco regional sul-americano em concluir acordos comerciais bilaterais, mesmo no cenário no qual a ausência de tais acordos pode apontar para um crescente isolamento econômico. O trabalho se aterá às características essenciais do MERCOSUL, que fazem desse um bloco único, em especial a elevada desigualdade entre suas partes constituintes e a ausência de instituições e formas de negociação que lhe proporcionem um caráter verdadeiramente supranacional.

**Palavras-chave:** Negociações comerciais; Processo decisório; MERCOSUL; União Europeia.

## **ABSTRACT**

Since 1995 the Southern Common Market and the European Union have been negotiating towards a Free Trade Agreement and, despite the declarations of both sides about the will to conclude the respective agreement, yet we cannot estimate when this may come to happen. This research intends to produce a case study of this negotiation, giving the special attention required to the dead-locks observed that recently led Brazil to consider the proposal of a separated and differential list of offers to present at the negotiations. Approaching the matter from a focus on the decision-making process and on the negotiation itself, this research will try to demonstrate the main challenges to the conclusion of trade agreements posed to this South-American regional group, even in a scenario where the absence of such deals points to a growing economic insulation. The study will regard the special features of the Mercosur that make it unique, such as the high inequity between its partners and the absence of institutions and ways of negotiation that would provide it a truly supranational character.

**Keywords:** Trade negotiations; Decision-making process; Mercosur; European Union.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ACE – Acordo de Complementação Econômica

ACP – African, Caribbean and Pacific States

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático

CARICOM – Comunidade Caribenha

CMC – Conselho Mercado Comum

CNB – Comitê de Negociações Birregionais

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CRTA – Comitê de Acordos Regionais

DJAI – Declaração Jurada Antecipada de Importação

FAO – Food and Agriculture Organization

FCES – Foro Consultivo Econômico e Social

FIESP – Federação de Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATS – General Agreement on Trade in Services

GATT – General Agreement on Trade and Tariffs

GPA – General Procurement Agreement

MCCA – Mercado Comum Centro-Americano

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

Nafta – North-American Free Trade Agreement

NAMA – Non-Agricultural Market Access

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAC – Política Agrícola Comum

SGP – Sistema Geral de Preferências

SGPC – Sistema Global de Preferencias Comerciais

TISA – Trade in Services Agreement

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	
<b>1. Do tema e dos objetos de pesquisa.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Da justificativa e da relevância.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Do objetivo e da hipótese.....</b>	<b>20</b>
<b>4. Da revisão da bibliografia .....</b>	<b>23</b>
<b>5. Da metodologia.....</b>	
5.1 <i>Do método de abordagem.....</i>	26
5.2 <i>Do método de procedimento .....</i>	27
5.3 <i>Das técnicas e fontes.....</i>	28
5.4 <i>Da delimitação do universo .....</i>	29
<b>6. Do embasamento teórico .....</b>	<b>29</b>
<b>DO COMÉRCIO CENTRO-PERIFERIA ÀS COMPLEXAS NEGOCIAÇÕES DO SÉCULO XXI .....</b>	
<b>1. Das históricas e atuais relações econômicas entre MERCOSUL e União Europeia .....</b>	
1.1 <i>Pauta comercial .....</i>	31
1.2 <i>Agricultura.....</i>	34
1.3 <i>Investimentos.....</i>	36
1.4 <i>Serviços.....</i>	39
1.5 <i>Defesa Comercial.....</i>	40
1.6 <i>Demais temas .....</i>	40
<b>2. Dos acordos comerciais não multilaterais.....</b>	
2.1 <i>A natureza dos arranjos preferenciais.....</i>	41
2.2 <i>Os acordos preferenciais firmados pelo MERCOSUL.....</i>	44
2.3 <i>Os acordos preferenciais firmados pela União Europeia .....</i>	46
<b>3. Das negociações internacionais.....</b>	
3.1 <i>Natureza dos atores .....</i>	48
3.2 <i>Natureza do objeto.....</i>	50
<b>4. Do processo decisório da União Europeia .....</b>	
4.1 <i>Estrutura de tomada de decisão .....</i>	52
4.2 <i>Perfil negociador .....</i>	55
<b>5. Do processo decisório do MERCOSUL .....</b>	
5.1 <i>Estrutura de tomada de decisão .....</i>	57
5.2 <i>Perfil negociador .....</i>	61
<b>6. Das assimetrias .....</b>	
6.1 <i>A retórica do equilíbrio e sua importância .....</i>	64
6.2 <i>As assimetrias inerentes ao MERCOSUL.....</i>	66
6.3 <i>As assimetrias inerentes à União Europeia.....</i>	68
<b>7. Da negociação do acordo MERCOSUL-UE.....</b>	
7.1 <i>Do desenvolvimento .....</i>	70
7.2 <i>Do poder .....</i>	77
7.3 <i>Dos interesses .....</i>	81
7.4 <i>Da informação .....</i>	91
7.5 <i>Do tempo.....</i>	94
<b>CONCLUSÃO.....</b>	
<b>1. Do cenário atual .....</b>	<b>97</b>



<b>2.</b>	<b>Das perspectivas futuras .....</b>	<b>100</b>
<b>3.</b>	<b>Da conclusão.....</b>	<b>103</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>114</b>

# 1. Introdução

## 1.1 Do tema e dos objetivos de pesquisa

O comércio internacional foi, durante grande parte da existência do sistema internacional de Estados, o principal motor do crescimento econômico, funcionando como fator determinante da maior aproximação entre os povos desde os tempos mais remotos. Embora, no século XXI, o sistema financeiro tenha vindo a ocupar essa posição central (SATO, 2012), é inegável que o papel do comércio continuou sendo relevante e ainda é fundamental para o desenvolvimento das relações internacionais contemporâneas.

Uma evidência de sua importância está no fato de que, no imediato pós-Segunda Guerra buscou-se uma forma de regular de forma multilateral as relações comerciais entre as nações de forma a dirimir possíveis conflitos e a criar um ambiente econômico mais harmônico de maneira geral. O principal resultado dessas negociações – após o fracasso do projeto de uma Organização Internacional do Comércio – foi a criação do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), que viria a ser o principal instrumento normativo do comércio internacional e, posteriormente, a base de criação da Organização Mundial do Comércio - OMC, surgida no âmbito da conclusão da Rodada Uruguai, em 1994 (ABREU, 2007).

Embora a tendência à multilateralização das arenas de negociação internacional ainda seja característica vigente no sistema internacional, no comércio ela nunca se manteve como única alternativa viável para a promoção da liberalização comercial, tida, de acordo com o que já postulava Ricardo (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010) como potencialmente benéfica a todos. Acordos regionais e bilaterais são constantemente buscados por Estados, seja para o atendimento de interesses de menor importância excluídos da agenda multilateral ou para a busca de objetivos de maior relevância e de mais difícil consecução em arenas mais amplas.

Embora acordos dessa natureza sejam, em essência, contrários aos princípios não discriminatórios da ordem multilateral – “nação mais favorecida” e “tratamento nacional” (ALMEIDA, 2013) – o trabalho mostrará que existem exceções, de forma a manter esses arranjos em conformidade com a norma internacional.

Mesmo com a criação da OMC e dos acordos a ela vinculados na década de 1990, novos acordos bilaterais foram construídos e assinados e novas aproximações realizadas, como se observará a partir do caso aqui analisado, cujas primeiras iniciativas foram realizadas ainda no ano de 1995, com a assinatura do Acordo-Quadro entre Brasil e União Europeia.

No intuito de manter o comércio internacional devidamente regulado e ajustado à realidade econômica internacional, e buscando também evitar uma potencial retração da

atividade econômica após os atentados terroristas de 2001 (THORSTENSEN; JANK, 2005), os Estados-membros da OMC empenharam-se em organizar uma nova rodada de negociações comerciais, tendo os países em desenvolvimento apresentado especial interesse na defesa de uma agenda em favor do tema “desenvolvimento”, forjando o batismo da recém-criada Rodada Doha como a Rodada do Desenvolvimento.

No desenrolar das negociações, portanto, os interesses dos países em desenvolvimento – não mais dispostos a ceder incondicionalmente às demandas daqueles desenvolvidos – foram defendidos com especial afinco, especialmente no que diz respeito ao tema agrícola, no qual os Estados Unidos e a União Europeia mostram-se especialmente defensivos.

Não pretende este trabalho, entretanto, detalhar o que se passou na Rodada Doha, buscando apenas pontuar que, a partir da Conferência de Cancún, realizada em 2003, as negociações comerciais atingiram profundo impasse que perdura até os dias atuais, fundamentalmente em torno do *trade-off* entre “agricultura” e “bens não agrícolas e serviços” (THORSTENSEN; JANK, 2005). Diante desse cenário de impasse, as vias alternativas ao multilateralismo – bilaterais e plurilaterais – ganharam renovado ânimo, inaugurando uma fase de especial celeridade na conclusão dessa categoria de arranjos.

Em razão disso, constata-se que até o início de 2013 a Organização Mundial do Comércio registrava, em sua base de dados, 546 Acordos Regionais de Comércio, dos quais a maior parte é constituída por arranjos de livre comércio entre seus países-membros e abrigada pela exceção estabelecida pelo GATT em seu artigo XXIV (ALMEIDA, 2013). Além disso, cabe registrar o surgimento recente de inúmeras propostas de relevante impacto no comércio internacional. Essas não se limitam aos arranjos bilaterais como o concluído em 2011 entre Estados Unidos e Coreia do Sul, mas incluem também propostas de maior pretensão e abrangência, como a Parceria Transpácífica, que criaria uma grande área de livre comércio entre países americanos e asiáticos, a Aliança pelo Pacífico e o Trade in Services Agrément (Tisa), que visa aprofundar a liberalização no setor de serviços obtida pelo GATS, e que recentemente recebeu pedido de ingresso nas negociações por parte da China e do Uruguai, importantes parceiros do Brasil<sup>1</sup>.

O cenário atual do comércio internacional é, portanto, marcado pelo crescimento dos arranjos bilaterais e plurilaterais em detrimento dos entendimentos multilaterais, consoante com o modelo de uma “tigela de espaguete”, tal como proposto por Jagdish Bhagwati (1996). Faz-se necessário, então, que os Estados busquem se adequar a essa nova realidade, sob pena

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3285592/depois-da-china-uruguai-entra-na-fila-para-aderir-acordo-global-de-servicos>>. Acesso em 01/10/2013 10:18h.

de, em caso de inação, terem seu comércio desviado ou mesmo excluído dos principais fluxos globais. Percebe-se, enfim, ser de alta importância o estudo da negociação e da dinâmica envolvidas nesses novos acordos, e a compreensão de seus efeitos para quaisquer atores interessados nos fluxos internacionais de bens, mercadorias e serviços.

Embora se encontre próximo da vigésima posição no que diz respeito a importações e exportações globais (OMC, 2013), o Brasil é, sem dúvida, ator de grande relevância no comércio internacional, especialmente no tema agrícola, o que se percebe pela sua inclusão no chamado “New Quad”, também composto por Índia, União Europeia e Estados Unidos, no âmbito da Rodada Doha. Da mesma forma, seus parceiros no MERCOSUL também possuem importantes recursos que interessam ao comércio internacional, como, por exemplo, o competitivo setor de serviços financeiros uruguaio, que já foi objeto de importante acordo entre aquele país e os Estados Unidos (THORSTENSEN; JANK, 2005). Resta concluir, portanto, que os potenciais acordos firmados pelo bloco são, sim, capazes de produzir significativos impactos na realidade econômica internacional, o que os configura como um objeto de estudo válido e relevante.

Embora sejam fundamentais, as estratégias adotadas pelas nações no âmbito do comércio internacional não se restringem como *trade-offs* entre insistir por uma via multilateral ou encontrar um caminho de menor resistência. Tais estratégias são formuladas, em verdade, a partir de considerações muito mais profundas, traçadas em pelo menos dois níveis – interno e externo (PUTNAM, 1988) e, no caso de um cenário onde a integração regional aparece de maneira extremamente relevante, também comunitário (PATTERSON, 1993) – levando em conta os efeitos difusos que podem produzir, não só no que tange ao ambiente macroeconômico do país, mas também em termos políticos, o que não raro é apontado de maneira crítica nas análises a respeito das posições brasileiras nessa arena (VEIGA, 2007).

O campo das negociações comerciais internacionais e o processo de tomada de decisão adotado nessas constituem, assim, tema de fundamental importância nas relações internacionais contemporâneas e em seus mais diversos subcampos, sendo este o ponto focal da pesquisa que aqui será desenvolvida.

Muitos dos mencionados acordos ocorrem entre países do Norte e países do Sul, como é o caso do Tratado de Livre Comércio Estados Unidos-Peru, embora este sentido Norte-Sul seja uma das características essenciais do novo regionalismo surgido em meados dos anos 80 (HURRELL, 1995).

A experiência histórica do MERCOSUL, porém, não condiz com essa tendência geral. Todos os cinco acordos firmados pelo bloco fora do âmbito da ALADI (MDIC, 2014)<sup>2</sup>. – isto é, que não configuram Acordos de Complementação Econômica como os por ela regidos – foram negociados com países sem um alto grau de desenvolvimento relativo e com participação limitada na corrente de comércio do bloco, como se observará posteriormente.

Duas importantes negociações<sup>3</sup> em que se envolveu o MERCOSUL, porém, fogem ao padrão Sul-Sul de arranjos comerciais buscados pelo bloco (VEIGA, 2007), não havendo – até o presente momento – conclusão satisfatória para nenhum delas. A primeira foi a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, já fracassada, e que por isso mesmo não será objeto específico da presente monografia.

A outra é a negociação entre MERCOSUL e União Europeia, em pauta desde 1995 e ainda vista de maneira especial pelo Brasil (THORSTENSEN; JANK, 2005). Além de ser um bloco com elevado grau de desenvolvimento, a União Europeia é um parceiro de fundamental importância para o MERCOSUL e, se considerada como um todo, o mais importante para o bloco sul-americano (MDIC, 2014). São com a União Europeia, portanto, as tratativas comerciais não multilaterais de maior relevância desenvolvidas pelo MERCOSUL na atualidade, e que constituirão o foco central do presente projeto.

Buscando evitar uma monografia sem direcionamento específico, foi necessário estabelecer algumas restrições sobre o que será estudado e problematizado neste estudo, que a elas deve se ater. Esta delimitação se refere não só ao objeto, em suas dimensões políticas, econômicas e temporais, mas também aos critérios adotados para sua análise, relacionados diretamente ao marco teórico proposto adiante.

O objeto de estudo propriamente será constituído pelas negociações realizadas entre MERCOSUL e União Europeia no sentido da conclusão de um acordo de livre comércio – esse entendido em sua definição moderna e mais ampla, que abrange outras disciplinas, como propriedade intelectual e investimentos. Tal objeto abrange, portanto, todas as reuniões oficiais já ocorridas no âmbito dessas negociações. Em razão da natureza dessa matéria, por vezes far-se-á necessária a menção de temas diversos, como a estrutura institucional dos blocos envolvidos e as negociações realizadas em foros paralelos, como a OMC e a ALCA.

No que tange a seu escopo temporal, observar-se-ão aqui os fatos – e as fontes a eles relacionados – ocorridos entre 1999 e 2014, condizentes com o objeto de estudo. Embora se

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=405>> Acesso em: 20/02/2014 09:39h.

saiba que as tratativas relativas ao mencionado acordo tiverem início ainda em 1995, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Birregional entre União Europeia e MERCOSUL (UNIÃO EUROPEIA, 2013) <sup>4</sup> – ao qual serão necessárias menções – as negociações *de facto* só tiveram início no fim da década, com a aprovação do mandato negociador pela Comissão Europeia (THORSTENSEN; JANK, 2005). É a partir de 1999, portanto, que as negociações têm início efetivo e passam a produzir fontes e resultados observáveis, essenciais à produção de um trabalho científico.

Quanto às dimensões políticas e econômicas, a abordagem será limitada à relevância que possuem para o andamento das negociações. Não se nega, por exemplo, que as disposições referentes à solução de controvérsias em matéria de investimentos nas negociações do acordo estudado sejam significativas, mas não se encontra relato de que as principais discussões, avanços e recuos das negociações tenham ocorrido em torno delas. O mesmo não se pode afirmar, por outro lado, das tratativas em torno das liberalizações comerciais para bens agrícolas e não agrícolas ou do tema relativo ao comércio de serviços em geral, que constituem o centro dinâmico das negociações, como se observará adiante.

Conclui-se, assim, que o tema delimitado para o presente projeto possui alta relevância não somente para o comércio internacional, mas também para o entendimento das negociações internacionais propriamente ditas, em especial daquelas conduzidas pelo MERCOSUL, e da forma pela qual elas se relacionam com o processo integrador.

## 1.2 Da justificativa e da relevância

Em 2012, ainda sob os efeitos da crise econômica, o comércio entre os países do MERCOSUL e da União Europeia representou, para o bloco sul-americano, 22% da corrente de comércio total, alcançando a soma de US\$ 123 bilhões. Comparativamente, Estados Unidos e China representam 17% e 13%, respectivamente, de acordo com o sistema de estatísticas AliceWeb-MERCOSUL<sup>5</sup>. Isso faz do bloco europeu, claramente, o principal destino e origem do comércio realizado pelo bloco sul-americano, dando a dimensão dos potenciais efeitos da conclusão de um acordo de livre-comércio entre as partes. Para se ter uma ideia, estimativas da Confederação Nacional da Indústria de 2003 apontavam que,

---

<sup>3</sup> Também há a tentativa de se construir um entendimento e um possível acordo comercial com o Canadá, mas, em função da falta de avanços nas negociações, não se considerará esse um eixo de especial relevância para o trabalho.

<sup>4</sup> Disponível em:

<<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=405>> Acesso em: 20/02/2014 09:46h

<sup>5</sup> Acesso em 28/11/2013 15:55h.

concluído tal acordo, o Brasil obteria, em relação aos bens manufaturados intensivos em trabalho que exporta para a União Europeia – que absorve 28% das exportações brasileira desse tipo de produto – um ganho potencial de 258%<sup>6</sup> (FONSECA; VELLOSO, 2003).

Além disso, as negociações com a União Europeia representam, dentro da rede de negociações comerciais estabelecidas pelo MERCOSUL, não apenas uma negociação de impacto muito potencial muito maior que a relativa a outros acordos firmados, mas também uma estrutura completamente diversa de operação: em primeiro lugar, são as únicas vigentes que dizem respeito à liberalização comercial em relação a um bloco de alto grau de desenvolvimento; além disso, trata-se de um parceiro de extrema relevância para o MERCOSUL, representando cerca de 20% de sua corrente de comércio; por fim, trata-se, desde a formação dos diversos grupos técnicos na primeira reunião do Comitê de Negociações birregionais, em 2000, de negociação multi-temática, expandindo-se para além do acesso a mercados para o comércio de bens (THORSTENSEN; JANK, 2005).

Estudar o processo negociador que envolve esse acordo, no entanto, não é fundamental apenas em razão do *quantum* comercial existente nas relações entre MERCOSUL e União Europeia, havendo outros fatos de real significância relacionados. O primeiro deles diz respeito ao desempenho econômico do MERCOSUL e, especialmente, do Brasil. Por um lado, o Brasil demonstra, no século XXI, uma crescente consolidação como um mercado de massa de participação central na economia mundial (LIMA, 2010) e, por isso, progressivamente deixa de ser encarado como mero país em desenvolvimento por parte do Norte geopolítico. Sinal relevante disso é a exclusão brasileira, a partir de 2014, da lista do Sistema Geral de Preferências administrado pela União Europeia<sup>7</sup>, que fará com que o país tenha de se submeter às mesmas barreiras tarifárias de países como Estados Unidos e Canadá e perca competitividade na exportação de importantes produtos de sua pauta comercial cobertos por esse sistema, a exemplo do café, como se pode perceber através da lista publicada no sítio do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Por outro lado, a diplomacia brasileira percebe que ainda é necessário ao país e ao MERCOSUL um espaço diferenciado para a aplicação de políticas industriais e comerciais voltadas para o desenvolvimento<sup>8</sup>, dentro da ótica de que esse processo ainda não foi completado, o que pode ser corroborado pela enunciação de diversos sinais econômicos que apontam nesse sentido. Em primeiro lugar, os veículos de comunicação brasileiros e entidades

---

<sup>6</sup> Dados de 2003.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/149732>>. Acesso em 28/11/2013 16:11h

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/mercosul-futuras-negociacoes-com-a-uniao-europeia>>. Acesso em 23/12/2014 10:12h

como a FIESP e a CNI vêm apontando, de maneira frequente, a perda de competitividade das exportações brasileiras como um dos fatores do relativamente pequeno crescimento da economia nacional<sup>9</sup>. Entre as condicionantes dessa perda de competitividade, por sua vez, são listados os altos custos da produção brasileira em razão do complexo sistema tributário nacional e da limitada infraestrutura, além da valorização do Real em razão das políticas expansionistas de países como Estados Unidos e China. Não menos importante, porém, é a preocupação apontada pelo empresariado brasileiro em relação à necessidade de aumentar o acesso a mercados para produtos brasileiros, sendo também apontada a inação brasileira em relação à conclusão de acordos comerciais pelo país diante da frequente movimentação de seus competidores<sup>10</sup>.

Essa inação, mais do que um deliberado ato de isolamento brasileiro, relaciona-se em grande medida também à preferência da diplomacia do país pelas negociações no âmbito multilateral, que não somente acrescenta poder de barganha a ele, como também permite superar – por outras vias – a incapacidade demonstrada pelo bloco regional no qual se insere de firmar acordos como o aqui analisado. Foi essa “aposta” multilateral brasileira que permitiu ao país acomodar-se diante da paralisia das negociações com a União Europeia, tendo em vista o condicionamento da retomada dessas à conclusão da Rodada Doha, dentro da lógica de vinculação e tripla negociação entre as frentes da OMC, da ALCA e do MS-UE (THORSTENSEN; JANK, 2005).

Ressalta-se, a respeito da preferência brasileira pelo tratamento multilateral dos temas, que urge – como se percebe pela ressonância provocada nos grupos de interesse mais relevantes do país, como os agrícolas e industriais – uma profunda revisão da política comercial brasileira. Em primeiro lugar, isso deve ao fato de que, não obstante a conclusão do Acordo de Bali em dezembro de 2013 e a eleição de Roberto Azevedo ao cargo de Diretor-Geral da OMC terem trazido uma melhora de expectativas em relação ao sistema multilateral, esse continua mostrando, de forma geral, resultados parcos para longos e difíceis processos negociadores. É possível, sem restrições, que se chegue a acordos nos temas centrais aos interesses brasileiros, como NAMA e Agricultura, mas não se sabe quanto tempo ou esforço político isso demandará das partes. Como se tratará adiante, esse tempo dedicado de maneira quase que exclusiva ao espaço multilateral traz custos ao Brasil que não mais podem ser

---

<sup>9</sup> Disponível em <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-03-01/fiesp-atribui-baixo-crescimento-em-2012-perda-de-competitividade-brasileira>>. Acesso em 28/11/2013 16:23h

<sup>10</sup> Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/03/1,11226/falta-de-acordos-comerciais-preocupa-empresarios-brasileiros.html>>. Acesso em 28/11/2013 16:29h



ignorados pela diplomacia brasileira – já tendo provocado, até o momento, o alegado isolamento comercial do país.

Além disso, é necessário se repensar a real significância dos acordos comerciais que o país e o MERCOSUL vêm, de fato, concluindo. O fato de se depreenderem grandes esforços para a negociação desses que, de forma geral, tem efeitos econômicos limitados para as partes, indica para uma escolha de frentes negociadoras que não se mostra totalmente eficiente. Aponta-se, nesse sentido, para uma necessidade de maior pragmatismo em termos de política comercial, de forma a evitar a frequentemente destacada subordinação de objetivos comerciais a outros, de ordem política (VEIGA, 2007).

Percebe-se, portanto, que a partir do estudo das negociações com a União Europeia pode-se obter uma visão mais clara a respeito da postura brasileira, de seus parceiros do MERCOSUL e da União Europeia em relação a essa posição aparentemente ambígua da economia nacional.

Além disso, é também a partir do estudo de negociações internacionais como esta que se pode observar o processo integrador do MERCOSUL sob novas luzes. Isso porque, do ponto de vista econômico, há grande controvérsia a respeito da União Aduaneira imperfeita (ALMEIDA, 2013) de que faz parte o Brasil. Com frequência surgem críticas contundentes à eficiência econômica do bloco em razão da quantidade de “furos” ao livre-comércio que esse comporta: barreiras não tarifárias impostas pela Argentina, como as DJAIs e “ex-tarifários”, além dos demais instrumentos de exceção. Não só isso: aponta-se que, desde a publicação da Decisão CMC nº 32/2000, que será abordada mais adiante, o MERCOSUL engessa a capacidade brasileira de buscar novos acordos comerciais de maneira separada, atrelando-a ao interesse dos demais parceiros (LAVIOLA, 2011).

Essa visão do bloco como instrumento econômico obsoleto e ineficaz, no entanto, não é consensual. Reinado Gonçalves (2000), por exemplo, trabalha a hipótese de que seria o MERCOSUL o principal “amortecedor” de uma possível inserção regressiva do Brasil na economia internacional, o que pode ser observado em razão da grande absorção de manufaturados brasileiros por parte dos outros países do bloco. Em recente entrevista à CNI, o professor da American University, Aluísio Lima-Campos, também aponta como prematura a condenação do MERCOSUL, tanto em termos políticos quanto comerciais<sup>11</sup>.

Independentemente da posição que se adote, é claro que o bloco é dotado de extrema relevância para os interesses brasileiros e importante vetor de desenvolvimento regional, e sua

---

<sup>11</sup>Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/02/1,10958/o-brasil-e-a-onda-dos-acordos-comerciais.html>>. Acesso em 28/11/2013 17:06h.

capacidade de sucesso futuro depende, em grande parte, de sua habilidade para conciliar diferenças e buscar consensos, tarefas intrínsecas no que tange a uma negociação comercial de grande importância como a firmada com a União Europeia.

Por fim, cita-se um terceiro aspecto que dota o trabalho de relevância, sendo esse o estudo dos aspectos estruturais do comércio e das negociações internacionais. Historicamente, o Brasil – e, nesse sentido, também a Argentina – sempre teve papel propositivo dentro das negociações comerciais, no sentido de que se estabeleça uma ordem mais justa e voltada ao desenvolvimento e ao equilíbrio entre países do Norte e do Sul, o que deriva de uma aproximação histórica entre países da chamada “escola cepalina”, fundamentada no pensamento de Raul Prebisch (COUTO, 2007). Como já expresso anteriormente, as negociações no sentido Norte-Sul são uma característica intrínseca do novo regionalismo surgido a partir dos anos 80 (HURRELL, 1995), sendo a negociação MERCOSUL-União Europeia simbólica desse processo e, também, nesse sentido, um desafio. Isso porque torna necessária uma acomodação entre, de um lado, essa busca do equilíbrio como meta-síntese da atuação do Brasil e do MERCOSUL na esfera comercial e, de outro, a busca da conclusão de um acordo significativo entre partes de estágios de desenvolvimento tão diferentes e assimétricos – tanto internamente quanto externamente – como MERCOSUL e União Europeia.

Conclui-se que o trabalho aqui apresentado, portanto, é dotado de relevância e encontra amparo e justificação na realidade política internacional e sul-americana.

### **1.3 Do objetivo e da hipótese**

O trabalho de conclusão de curso deve se limitar, no que tange a objetivos, à capacidade explicativa que se acredita ser possível alcançar. Assim sendo, não pode ser objetivo central desta pesquisa indicar a probabilidade de eventos futuros, como a conclusão satisfatória de um acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia, tendo em vista que esse fato depende de uma variedade de fatores de difícil mensuração, que não serão considerados.

Resta, portanto, trabalhar aqui com variáveis de mensuração possível e dados de aferição replicável e, tendo essas limitações em mente, desenhar um objetivo plausível. Esse objetivo, no caso em questão, é elucidar, ou contribuir para a elucidação dos processos envolvidos nas negociações comerciais internacionais no Brasil e no espaço sub-regional que o país integra, não só de uma forma ampla, como diversos autores já buscaram fazer, mas dentro de um escopo específico que tange às relações entre o país, seu bloco integrador e o maior parceiro econômico dessas partes, a União Europeia.

É possível afirmar que, para se alcançar sucesso nesse objetivo, faz-se necessário definir objetivos de menor escopo que, agregados, componham o esforço explicativo por ele almejado. Nesse sentido, pode-se destacar: o detalhamento das políticas e estratégias comerciais dos atores envolvidos e, em especial, do Brasil; a exposição do perfil das relações desenvolvidas entre as partes e o impacto dessas nas negociações em questão; a construção da dinâmica negociadora do processo e seu desenvolvimento diante do arcabouço teórico estabelecido; e a formação de um quadro histórico tão claro quanto possível dos diversos acontecimentos relacionados ao tema da atual pesquisa.

Todo o trabalho investigativo necessário para consecução desses objetivos, porém, necessita ser feito a partir do estabelecimento de premissas básicas e, principalmente, de uma hipótese que a ele sirva como um “fio condutor” (LAKATOS; MARCONI, 2010). Na presente pesquisa, a hipótese é construída a partir da constatação da existência da variável dependente – isto é, resultante de outros acontecimentos –, que é o insucesso das negociações entre MERCOSUL e União Europeia no sentido de concluir um acordo de liberalização comercial. A partir dessa, buscar-se-á demonstrar quais são os fatores determinantes desse insucesso – isto é, as variáveis independentes.

A proposição que se faz aqui é a de que existem duas variáveis independentes fundamentais para a falta de conclusão para tais negociações. Em um primeiro nível, existe a oposição feita por parte dos países do MERCOSUL – em especial de Brasil e Argentina – a um acordo considerado por esses países “desequilibrado”, isto é, assimétrico em favor da União Europeia. Por trás dessa retórica de oposição, baseada na real e histórica assimetria entre as economias em relação a grau de desenvolvimento, o trabalho procurará explorar sua validade, sua relação com a tradição histórica protecionista dos países do bloco (VEIGA, 2007) e seus impactos diretos sobre a negociação.

Mas – e aqui se entra em uma dimensão onde se tornará mais escasso o material de pesquisa – o desenvolvimento das negociações, em especial a partir do início de sua retomada, em 2010, demonstra que não apenas aos desequilíbrios e às divergências externas pode ser atribuída a causalidade relacionada ao insucesso das tratativas entre os dois blocos. Há uma variável de segundo nível, este interno ao MERCOSUL, que também se constitui em condição necessária para o resultado aqui observado. Essa diz respeito aos desequilíbrios e divergências internos ao MERCOSUL, que impedem a formação de propostas concertadas por suas partes, enfraquecem o poder de barganha do projeto integrador e expõem sua fragilidade e dificuldade em conciliar ou sobrepor interesses coletivos aos nacionais.

Dessa forma, portanto, a negociação entre MERCOSUL e União Europeia será apresentada como uma espécie de *two-level game* de Putnam (1988), mas considerando como primeiro nível a esfera de negociação regional e, em segundo nível, a birregional.

Dentro da lógica da proposição aqui apresentada, portanto, faz-se a seguinte simplificação: o insucesso das negociações por um acordo comercial entre União Europeia (variável dependente) é determinado por duas condições necessárias: de um lado, os desequilíbrios e divergências de interesses entre os dois blocos econômicos (variável independente “A”); de outro, os desequilíbrios e divergências inerentes ao MERCOSUL (variável independente “B”).

Assim sendo, existem dois tipos de resultados negativos para esta pesquisa: um primeiro, parcial, que determine que uma dessas variáveis não seja necessária e, portanto, que o conjunto de variáveis não se faz suficiente, embora mantendo a capacidade explicativa da outra; e um segundo, que possa descartar ambas as variáveis como determinantes necessárias para o surgimento da variável dependente, representada, neste caso, pelo insucesso atual das tratativas entre MERCOSUL e União Europeia. Observa-se, abaixo, o universo dos resultados que podem se originar da proposição apresentada:

**Tabela 1 - POSSIBILIDADE 1**

	VI (A)	VI (B)	VD
<b>Necessidade</b>	Sim	Sim	Comprovação da proposição (resultado positivo)
<b>Suficiência</b>	Sim		

**Tabela 2 - POSSIBILIDADE 2**

	VI (A)	VI (B)	VD
<b>Necessidade</b>	Sim	Não	Resultado negativo (1)
<b>Suficiência</b>	Não		

**Tabela 3 - POSSIBILIDADE 3**

	VI (A)	VI (B)	VD
<b>Necessidade</b>	Sim	Não	Resultado negativo (2)
<b>Suficiência</b>	Não		

**Tabela 4 - POSSIBILIDADE 4<sup>12</sup>**

	<b>VI (A)</b>	<b>VI (B)</b>	<b>VD</b>
<b>Necessidade</b>	Não	Não	Resultado negativo (3)
<b>Suficiência</b>	Não		

#### 1.4 Da revisão da bibliografia

Embora as negociações com a União Europeia sejam, como já se destacou, as de maior impactos potenciais vigentes, é raro encontrar na literatura obras que versem sobre o tema atribuindo-lhe importância central, sendo, porém, frequente a menção a esse em trabalhos que envolvam a política comercial brasileira e sul-americana no século XXI.

A escassez de pesquisa específica a respeito das negociações entre MERCOSUL e União Europeia não tem uma causa exata, embora seja possível inferir a contribuição de vários fatores para esse fato. Em primeiro lugar, o período de maior atividade no que se refere às negociações – entre 1999 e 2004 – coincide, de um lado, com a fase de grandes impasses e disputas na agenda multilateral (THORSTENSEN; JANK, 2005) que levaram ao impasse na Rodada Doha, configurado a partir da Conferência Ministerial de Cancun em 2003; e, de outro, com os maiores embates entre Brasil e Estados Unidos no que se refere às negociações da ALCA. Sendo a prioridade brasileira a arena multilateral, e, no cenário bilateral, havendo um reconhecimento dos próprios europeus a respeito da “natural influência” (GUIMARÃES, 2006) e, portanto, predominância dos Estados Unidos nas negociações regionais, as negociações com a União Europeia acabaram sendo relegadas a um papel coadjuvante – e, muitas vezes, estritamente vinculado às outras duas arenas – no que se refere à política comercial do Brasil, do MERCOSUL e do próprio bloco do Norte (idem, p. 395).

Em segundo lugar, entre 2004 e a retomada efetiva das negociações, em 2010<sup>13</sup>, não houve progressos substantivos, prevalecendo a paralisia. E com isso, no campo acadêmico, as tratativas entre os dois blocos foram praticamente esquecidas. De qualquer forma, as contribuições existentes não podem ser ignoradas e são de extrema relevância para a pesquisa a ser aqui desenvolvida, devendo, portanto, serem expostas.

Em “O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional”, publicado em 2005, Vera Thorstensen e Marcos S. Jank partem exatamente de uma das condicionantes já expostas para trabalhar as diferentes arenas de negociações na qual o Brasil se envolve: a da preferência do

<sup>12</sup> As quatro tabelas são de elaboração própria do autor

país pela negociação multilateral na área comercial, que se acentua em razão da convergência entre as principais áreas de disputas e impasses nas tratativas na OMC, na ALCA e nas reuniões do Comitê de Negociação Birregional – CNB.

Nesse sentido, são apresentados três argumentos de grande relevância para se entender o cenário do comércio internacional no século XXI. Em primeiro lugar, há uma percepção clara por parte dos autores de que essas negociações são, de fato, estritamente vinculadas e intrinsecamente correlatas, sendo o desenvolvimento da Rodada Doha fundamental para as outras duas frentes negociadoras.

Em segundo lugar vem do fato de que a grande dificuldade para obtenção de progressos na arena multilateral deve-se à falta de disposição dos países emergentes – como Brasil e Índia – para ceder às imposições dos países desenvolvidos, como acontecia anteriormente. Essa nova característica desses países, por sua vez, é reforçada pela ascensão que vêm experimentando como grandes mercados de massa (LIMA, 2010) e pela maior distribuição de poder no sistema internacional, que pode ser entendida como parte da configuração de um mundo multipolar ou, nos termos de Richard N. Haass (2008), “não polar”.

A terceira e última afirmação de relevância trazida na obra em questão diz respeito ao âmbito de negociação. De acordo com Thorstensen e Jank, há uma diferenciação no que diz respeito a “o que deve ser negociado e onde deve ser negociado”. Nesse sentido, seria o âmbito bilateral ou plurilateral mais vantajoso para a negociação de liberalização comercial e acesso a mercados, além de temas como investimentos e propriedade intelectual. Primeiro, porque os atores relevantes de alguns setores não teriam interesse em promover uma abertura universal, preferindo realizá-la de maneira restrita. E depois porque as negociações multilaterais baseiam-se em um mandato que limita seus temas, relegando muitos outros às tratativas bilaterais.

Já no que diz respeito às negociações referentes a regras como *antidumping*, subsídios e outras matérias de interesse geral, os autores apontam que deve ser dada preferência à arena multilateral. Isso se deve não só à complexidade do tema, mas também à visão de que a existência de uma multiplicidade de regimes e regras prejudica difusamente o comércio internacional, ao passo que uma harmonização dessas – ou, nos termos de Doha, uma facilitação de comércio – gera ganhos de bem-estar coletivo, o que favorece o tratamento universal desse tipo de matéria.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/cupula-uniao-europeia-mercosul-madri-17-de-maio-de-2010-comunicado-conjunto>>. Acesso em 10 fev. 2014 14:38h

A contribuição de Jank ao estudo do tema, porém, ultrapassa essa primeira obra citada. Em obra por ele organizada em 2007, são apresentados cuidadosos estudos sobre políticas comerciais de diversos países, estando entre eles Argentina, Brasil e União Europeia. Para além da ampla utilização que se fará da obra mais adiante, cabe destacar que, além do estudo de impactos econômicos decorrentes das diferentes políticas adotadas, a obra não deixa de trabalhar a dimensão política e sua correlação com a esfera econômica. E um exemplo disso é dado através de argumento exposto, em sintonia com o que se afirmará aqui a respeito da postura brasileira nas negociações com a União Europeia. Nesse sentido, Pedro da Motta Veiga, que contribui na dita obra ao fazer extensa e precisa análise da política comercial brasileira, estabelece, ao descrever as condicionantes da política comercial brasileira, que:

Esse modelo de política externa (nacional-desenvolvimentista) granjeou amplo apoio durante a industrialização protecionista e foi orientado historicamente pela diretriz de ‘neutralizar’ os fatores externos percebidos como capazes de comprometer os objetivos de desenvolvimento econômico nacional e de consolidação da capacidade industrial, tidos como condições indispensáveis para que o país atue de forma autônoma no sistema internacional (VEIGA, 2007).

Na mesma linha do que argumenta Veiga na passagem acima exposta, também Marcelo de Paiva Abreu, em obra amplamente conhecida, busca na experiência histórica os principais paradigmas de atuação e interesses comerciais brasileiros trazendo, de especial relevância para o trabalho aqui exposto, a regular defesa brasileira da ideia de “equilíbrio” nas negociações comerciais multilaterais, que se traduziu, na Rodada Doha, no lema “tratar desigualmente os desiguais”. Como expõe Abreu (2007), essa ideia apoia-se em uma visão de mundo segundo a qual, dadas as condições de assimetria e desigualdade na economia internacional, é necessário dar aos países em desenvolvimento um espaço diferenciado para que eles possam, através da aplicação de políticas públicas, superar as referidas assimetrias e, assim, alcançar um sistema internacional mais justo e equilibrado. O estudo dessa obra, com destaque para a descrição que faz dos interesses brasileiros, é pois indispensável aos objetivos desta pesquisa.

Para além desses trabalhos, voltados propriamente para as negociações comerciais, serão contempladas também obras que versam sobre a política externa brasileira e sul-americana de maneira ampla, de modo a se entender não somente o papel do comércio, mas também do MERCOSUL e da União Europeia no projeto de política externa nacional. Nesse sentido, atenção especial será dada aos trabalhos de Paulo Nogueira Batista Jr. (2005) e Samuel Pinheiro Guimarães (2006) que dão grande importância à esfera econômica mas não deixam de estabelecer um quadro mais amplo no que tange aos interesses brasileiros. A esse respeito, por exemplo, Guimarães afirma que os atritos gerados nas negociações comerciais entre os blocos podem até mesmo comprometer, a longo prazo, as relações políticas entre eles,

impedindo a consecução do objetivo maior de construir um sistema mundial multipolar (p. 398).

## **1.5 Da metodologia**

### *1.5.1 Do método de abordagem*

Toda pesquisa que se pretende científica precisa observar, para realmente sê-lo, um conjunto de procedimentos precisos, replicáveis e imparciais que atestem a validade do trabalho e o legitimem perante a comunidade científica, diferenciando-o de uma tese de conteúdo político (ECO, 2004). A aplicação destes procedimentos e, conseqüentemente, a diferenciação entre seu caráter científico e seu possível significado político, é especialmente importante quando o trabalho aqui desenvolvido trata de temas atuais e de significância política, considerados “quentes” (idem, p. 30). A este conjunto de atividades sistemáticas que conformam o trabalho científico, portanto, dá-se o nome de “método” (LAKATOS; MARCONI, 2010), um pressuposto imprescindível na presente dissertação.

No decorrer da história, muitas foram as novas teorias, descobertas ou conclusões apresentadas como absolutas e irrefutáveis que acabaram sendo contestadas e consideradas errôneas porque não resistiram aos pressupostos científicos. É muito significativo, portanto, o trabalho de Karl Popper e sua formulação que ficaria conhecido como método hipotético-dedutivo, e que parte da premissa de que todo conhecimento pode ser falseado, não havendo, em princípio, verdades absolutas na realidade humana. Embora cause estranheza tal afirmação, até mesmo relevantes pesquisadores das ciências consideradas “duras”, como Einstein, chegaram a corroborá-la (LAKATOS APUD POPPER, 2010).

O método de abordagem hipotético-dedutivo de Popper, a ser utilizado na presente dissertação, trouxe características e premissas certamente inovadoras em relação aos métodos científicos concebidos até então – o dedutivo e o indutivo. Seu programa de aplicação consiste, em primeiro lugar, na identificação de um problema ou de uma lacuna em um campo específico do conhecimento científico, a partir do qual serão elaboradas conjecturas e hipóteses testáveis e replicáveis que, submetidas a uma verificação necessariamente publicizada, serão refutadas ou corroboradas pela experiência empírica (LAKATOS; MARCONI, 2010). A publicidade é, nesse sentido, característica central do experimento, pois só a partir dela a comunidade científica poderá verificar a validade da hipótese e sujeitá-la a novos testes de falseamento. É claro, no entanto, que em se tratando de ciências humanas – como são as relações internacionais – o procedimento de teste da hipótese é limitado, uma vez



que só pode ser realizado dentro da realidade histórica. Essa limitação, no entanto, não fere a validade do método, desde que esse se mantenha restrito às demais condições prescritas.

Percebe-se, portanto, que o escolhido método não conserva nem a extrapolação dos fatos observáveis, inerente ao método indutivo, nem tampouco o conservadorismo da utilização de conhecimentos já consolidados, próprio do método dedutivo. Ao mesmo tempo que permite a proposição de novas explicações válidas e corroboráveis a fenômenos observáveis, limita-as à capacidade de posterior falseamento.

### *1.5.2 Do método de procedimento*

O método hipotético-dedutivo, embora se faça fundamental, não pode ser considerado único aspecto metodológico de relevo para a elaboração de uma dissertação que diga respeito às Ciências Sociais. Isso porque, como já observado, esse campo de estudo encontra limitações em relação à aplicação estrita do método em uma realidade ampla e dotada de infinitas variáveis e na qual, ainda, a possibilidade de replicar uma hipótese é de difícil consecução. Faz-se, assim, uma diferenciação entre métodos de abordagem – como são o hipotético-dedutivo, o dedutivo e o indutivo – e métodos de procedimento específicos às ciências humanas, que dizem respeito às formas possíveis e concretas (idem, p. 88) de se realizar determinada pesquisa sem descumprir as expectativas de rigor científico.

Sendo o presente projeto um estudo de caso, é incorporado a esse o dito método monográfico de procedimento. Utilizar o método monográfico implica selecionar, como objeto de estudo, circunstâncias ou indivíduos específicos inseridos em um quadro mais geral de determinantes como, por exemplo, uma negociação comercial existente entre dois atores dentro de um universo marcado por negociações afins (idem, p. 90). A partir de um estudo de caso, é possível um maior foco em características e detalhes que, em quadro mais amplo, poderiam não ser percebidos, mas que podem ser de extrema relevância para a compreensão de fenômenos de ordem geral. Aponta-se, assim, o alto grau de importância desse tipo de pesquisa em qualquer campo de estudo. Nas palavras de Lakatos:

“Partindo do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até de todos os casos semelhantes, o método monográfico consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações. A investigação deve examinar o tema escolhido, observando todos os fatores que o influenciaram e analisando-o em todos os seus aspectos” (LAKATOS APUD LAKATOS, 2010).

### 1.5.3 *Das técnicas e fontes*

A partir do exposto anteriormente, conclui-se que a adoção de uma metodologia precisa e rigorosa é que estabelece uma fronteira clara entre o científico e o político, ou de outra ordem: a metodologia é a fonte de cientificidade (ECO, 2004) da obra. Isto posto, para se trabalhar a hipótese levantada, faz-se necessário, dentro de um método científico, o levantamento a respeito do conhecimento previamente existente a respeito da matéria e de quaisquer outros instrumentos e técnicas a serem utilizados para o desenvolvimento do trabalho.

Em estudos de fácil mensuração e cujo objeto apresente menor sensibilidade, expande-se significativamente o número de técnicas disponíveis, como questionários e formulários. O tema aqui abordado, no entanto, não se enquadra nessa definição. Trata-se de uma negociação que envolve dois blocos econômicos de grande peso na economia global, sendo, por isso, conduzida com alto nível de discrição e confidencialidade em estruturas governamentais de alta importância, o que dificulta a utilização de fontes primárias e técnicas de observação extensiva.

Resta, portanto, utilizar a técnica de observação direta intensiva (LAKATOS; MARCONI, 2010). Ela consiste na utilização da percepção, do raciocínio, da análise dos fatos e dos argumentos existentes a respeito da matéria que se deseja estudar, na medida em que estes se tornem disponíveis ao exame científico. É cabível, ainda, a utilização de entrevistas com indivíduos que detenham alto grau de conhecimento a respeito da matéria, embora, deva-se dizer, a contemporaneidade e a necessidade de discrição no que tange ao escopo da presente dissertação tendam a tornar essa fonte pouco produtiva.

Diante disso, retorna-se à questão de Eco no que tange à produção de teses: “como transformar um assunto de atualidade em tema científico?”, ou seja, é necessário que se estabeleçam padrões que garantam a cientificidade, mesmo em temas atuais. De acordo com o autor, diante da falta de evidências históricas e demais fontes disponíveis de naturezas diversas, existiriam três fontes principais a serem utilizadas: dados oficiais, declarações dos interessados e boletins (ECO, 2004).

Embora a matéria aqui seja bastante diversa da utilizada pelo autor ao versar sobre o tema, a afirmação a respeito das fontes não se torna menos verdadeira. Podem se passar décadas até que as verdadeiras intenções ou o que realmente foi tratado em reuniões de caráter confidencial ou classificado sejam acessíveis ao público, e ainda assim a um público demasiadamente restrito no que se refere à condução das relações entre Estados. Cabe, portanto, a utilização apenas de declarações de partes interessadas envolvidas diretamente no

processo e os documentos emitidos por essas, além de dados oficiais relevantes ao processo e boletins de acesso aberto à comunidade científica.

Por fim, uma fonte secundária, mas não menos importante ao estudo do tema, será o exame analítico e crítico da parca literatura existente sobre as negociações entre MERCOSUL e União Europeia e, em um nível mais amplo, dos trabalhos e teorias referentes aos campos do comércio internacional e das negociações internacionais.

#### *1.5.4 Da delimitação do universo*

Em se tratando de estudo de caso único, também o será o universo de pesquisa, que se restringe ao tema delimitado. Assim, o universo do estudo pode ser definido como o conjunto de fatos e análises de natureza econômica e política referentes – e relevantes - às negociações desenvolvidas no período entre 1999 e 2013, entre o Mercado Comum do Sul e a União Europeia, voltadas à conclusão de um acordo de livre comércio entre as partes. Referenciam este trabalho, portanto, quaisquer fontes primárias ou secundárias produzidas no escopo do citado objeto, o que inclui os frutos da participação individual dos membros desses blocos e, em especial, do Brasil.

### **1.6 Do embasamento teórico**

Como se pode perceber a partir da proposição apresentada, o trabalho aqui realizado tem como preocupação fundamental o estudo de negociações comerciais e seus determinantes, com grande ênfase em ideias como “equilíbrio”, “convergência de interesses” e seus antônimos. Faz-se necessário, portanto, encontrar um referencial teórico que permita uma mensuração apropriada do processo negociador.

A abordagem a ser utilizada basear-se-á na apresentada no livro de Ayerbe e Bojikian (2011), segundo a qual existem cinco variáveis condicionantes a se considerar na análise de uma negociação: poder, interesses, informação, tempo e, também, cultura. O sucesso ou insucesso resultará necessariamente da interação entre essas variáveis: se há o interesse mútuo, é provável que a troca de informações se dê de maneira mais transparente e que a negociação seja concluída com sucesso e de forma justa; por outro lado, se uma das partes possui menos poder que a outra e tem mais urgência em concluir um acordo, pode-se pensar em resultado mais favorável à outra parte. Será a partir dessas variáveis, então, que se apresentará o desenvolvimento da negociação entre a União Europeia e o MERCOSUL, buscando encontrar, em sua análise, as razões do insucesso parcial dessa tanto no âmbito

interno ao agrupamento sub-regional quanto no que tange à interação entre os blocos econômicos.

Todas as variáveis supracitadas – poder, interesse, informação, tempo e cultura – estão fortemente vinculadas à noção de identidade de um país, isto é: que posição ele realmente ocupa na ordem internacional contemporânea, quais são as crenças que moldam a política externa desse Estado, quais são suas demandas, como essas são formadas e que estratégia ele adota em sua interação frente a outros atores, na arena comercial ou em qualquer outra. O reconhecimento da identidade não só como uma congregação de interesses, mas como resultado da experiência histórica e cultural de um ator (RUGGIE, 1997) torna claro que, em uma visão mais ampla, trabalha-se aqui com uma visão construtivista das relações internacionais, calcada na realidade não como dado, mas como construção social.

É preciso, no entanto, ir mais além no que diz respeito ao referencial teórico da pesquisa a ser apresentada, de forma a se construir uma base sólida para os argumentos que serão desenvolvidos: deve-se estabelecer um referencial literário também para as identidades que serão aqui apresentadas: a brasileira, a de seus parceiros no MERCOSUL e a europeia. À primeira vista, pode-se pensar que, se há uma especificação tão grande no que tange ao bloco sul-americano, é necessário que o mesmo cuidado se tenha no que tange ao europeu. Entretanto – como se abordará de maneira mais profunda adiante – o bloco do Norte geopolítico possui uma estrutura de tomada de decisão centralizada que mitiga as divergências locais entre os Estados-membros em prol de um interesse supostamente pactuado de forma coletiva, tornando a análise de cada um de seus Estados de pouca utilidade para a proposição aqui apresentada. Serão utilizadas como referencial para essas identidades as minuciosas análises das políticas comerciais desses Estados apresentadas nas obras de Jank (2007), levando em conta que elas se baseiam em seu comportamento vigente e também em seus paradigmas históricos de atuação.

Conclui-se, portanto, que existe tanto base epistemológica quanto teórica e histórica para o desenvolvimento do tema proposto e, diante do amparo por essas prestado, a pesquisa pode ser realizada em conformidade com o método científico e, assim, submetida ao escrutínio da comunidade acadêmica, que poderá então determinar sua validade e importância reais para o campo e para a construção do conhecimento.

## 2. Do comércio centro-periferia às complexas negociações do século XXI

### 2.1 Das históricas e atuais relações econômicas entre MERCOSUL e União Europeia

#### 2.1.1 *Pauta comercial*

A intensidade e o padrão das relações comerciais entre nações sul-americanas – e, em especial, aqueles localizados na bacia do Prata – e europeias remetem, de forma mais direta, ao fim do exclusivo comercial que lhes foi imposto e a seus processos de independência que, como exemplifica o caso brasileiro, resultaram no surgimento de novas relações de dependência (CERVO; BUENO, 2008) que, a partir de então, calcaram-se mais nas relações econômicas que na imposição política, apesar da intensa presença de ingleses e de franceses na região, demonstrando a propensão europeia à utilização da força em caso de necessidade.

Para além das relações políticas desenvolvidas no decorrer do século XIX, consolidou-se um padrão de trocas de raras exceções: as exportações sul-americanas para a Europa eram de produtos de pouco valor agregado, como trigo, café e açúcar, e as importações – em face da precária estrutura industrial, decorrente, sobretudo do desinteresse das classes dominantes agrárias por adotá-las – eram de bens industrializados, dando origem à progressiva deterioração dos termos de troca, dissecada mais de 100 anos depois pela escola cepalina (COUTO, 2007).

Embora raros, não se pode negar que, mesmo então, esforços significativos foram feitos no sentido de buscar mudar a assimétrica e lesiva relação comercial descrita. A Tarifa Alves Branco, no Brasil, o projeto nacionalista de Rosas, na Argentina, e o isolamento paraguaio, são exemplos de extrema relevância nesse sentido (CERVO; BUENO, 2008).

Se no século XIX havia um padrão claro e constante de trocas comerciais, o mesmo não se pode afirmar em relação ao século XX. Em primeiro lugar, consolidou-se a já iniciada perda de espaço europeia na sub-região sul-americana em razão da ascensão estadunidense, em especial nas relações hemisféricas. Além disso, Brasil e Argentina se notabilizaram, a partir da década de 1930, pelo abandono do paradigma liberal oligárquico, vigente desde suas independências, em favor de projetos nacionalistas e industrializantes, nos quais o protecionismo comercial desempenhava papel-chave (ABREU, 1995). No que diz respeito às relações econômicas com os europeus, portanto, o objetivo era claro: restringir as importações de bens supérfluos sem prejudicar as de bens necessários, como máquinas; equilibrar as relações comerciais; e, progressivamente, exportar produtos de maior valor agregado para as nações do Norte. O que se buscou desde então, portanto, não foi o descarte do comércio com os europeus, mas um condicionamento da relação – e da política externa como um todo – aos

objetivos maiores do Estado brasileiro: o desenvolvimento e a busca da autonomia (CERVO; BUENO, 2008).

É necessário, ainda, fazer uma breve análise da dinâmica das relações comerciais entre os dois blocos nos tempos recentes. Sendo os países do MERCOSUL e os países “centrais” da União Europeia, já tradicionais parceiros comerciais, surpreende o impulso comercial que o intercâmbio entre as partes ganhou com o processo de integração sul-americano e o processo global de liberalização e globalização comercial. Entre 1992 e 1997, período no qual se iniciaram as primeiras tratativas para o estabelecimento de negociações comerciais, o comércio entre os blocos cresceu 266%, ao passo que os investimentos diretos do bloco do Norte no MERCOSUL cresceram 700% (Idem, p. 523). Esse novo dinamismo no comércio entre os blocos foi, claramente, um dos pontos que pesou para que se buscasse um acordo de livre-comércio, mantendo-se vivo nos anos seguintes. Prova disso é que, entre 2007 e 2012, período de sérias conturbações no cenário econômico mundial, o comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia manteve-se em alta, com expansão de 42%.

Não se pode negar que tanto o paradigma desenvolvimentista construído a partir dos anos 1930 quanto o paradigma normal, ou neoliberal, tiveram impactos no comércio entre as partes. Essas estratégias, que não se apresentaram de maneira tão significativa em Uruguai e Paraguai, e a passagem de uma para a outra – apenas parcial, no caso brasileiro (VEIGA, 2007) – na última década do século XX, com os já citados choques de liberalização e globalização comercial (LIMA, 2010), trouxeram transformações à pauta comercial entre os países do então recém-criado MERCOSUL e da União Europeia, que já se encontrava em estágio avançado no processo de integração. Apesar disso, é inegável que há, ainda hoje, mais semelhanças do que diferenças em relação à pauta comercial do século XIX.

Como demonstrado pelos anexos 1.a. e 1.b.<sup>14</sup>, no ano de 2012 ainda persistiam, entre os 15 itens de maior valor importado da União Europeia, bens de alto valor agregado como automóveis e parte de aviões, a despeito de existirem na América do Sul parques industriais destinados à produção desses bens. Por outro lado, bens primários – em especial provenientes do agronegócio e do extrativismo mineral – continuam sendo dominantes na pauta de exportados do bloco regional sul-americano para a Europa, sendo a única exceção clara a esse tipo de produto a presença de “aviões/veículos aéreos”.

A indiscutível conclusão a que se chega é que, embora mudanças significativas tenham ocorrido, a pauta geral das relações comerciais entre os países do MERCOSUL e os da União Europeia mantém-se estruturada fundamentalmente no eixo de troca “*commodities* x produtos

de alto valor agregado”, sendo a soja, atualmente, o grande produto de valor do agronegócio mercosulino. Em 2012, o intercâmbio entre as duas partes alcançou a cifra de US\$ 123,1 bilhões, representando aproximadamente 22,3% do *quantum* total comercializado pelo MERCOSUL<sup>15</sup>.

Se no que tange à pauta comercial podem ser observadas similitudes entre os países do MERCOSUL, em relação à significância do comércio com a União Europeia as diferenças se fazem brutais. Entre 2007 e 2012, o intercâmbio com o Brasil foi responsável por aproximadamente 78% do total observado entre os blocos, enquanto aquele observado com a Argentina variou entre 20% e 18%, sobrando a Paraguai e Uruguai, por vezes, uma participação de menos de 2% nas relações comerciais com o bloco europeu, como pode ser observado no anexo 1.c.<sup>16</sup>. O retrato se confirma quando se constata que o Brasil é um país destacado entre aqueles com os quais a União Europeia realiza trocas significativas: ocupa o oitavo lugar e detém 2,2% do comércio global europeu – enquanto a Argentina aparece na 34ª posição. Uruguai e Paraguai aparecem, em seguida, nas posições de número 76 e 97, atrás da recém-ingressada no bloco e 46ª colocada, Venezuela<sup>17</sup>.

Os dados acima, embora expressivos, exigem análise cautelosa. Em razão até de seu maior peso geográfico, espera-se que o Brasil tenha uma maior participação que seus parceiros no comércio com qualquer país de relevância. A questão, enfim, é a respeito da importância relativa desse comércio para os países em questão. Ainda assim, no entanto, o Brasil continua, entre os parceiros do MERCOSUL, sendo aquele que tem com a União Europeia um comércio de maior relevância: o intercâmbio com o bloco representou 20,8% do total comercializado pelo país em 2012, enquanto para Argentina, Uruguai e Paraguai as cifras são de 16%, 11% e 6%, respectivamente.

Cabe ainda detalhar melhor os participantes dessas trocas, considerando que não apenas os países-membros da União Europeia mantém intenso comércio com o MERCOSUL. Nesse sentido, os Países Baixos (28,1%) são o maior demandante de produtos mercosulinos, seguidos por Alemanha (15,4%), Espanha (10,1%), Itália (9,6%), Reino Unido (8,8%) e França (7,4%). Esse posicionamento holandês, até certo ponto surpreendente, muito se deve ao intenso intercâmbio entre aquele Estado europeu e o Brasil, que dele também recebe massivos investimentos diretos. Para além dos parceiros tradicionais, como França (12,6%) e Reino Unido (6,9%), a Alemanha (29,7%) também se destaca na relação comercial com os

---

<sup>14</sup> Dados do AliceWEB MERCOSUL. Acesso em: 18 fev. 2014 17:26h

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Disponível em <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/122530.htm>> . Acesso em 20 fev. 2014 17:00h

países do MERCOSUL, ocupando a primeira posição no ranking de países com maior valor de importações do bloco sul-americano<sup>18</sup>.

Tais informações permitem algumas conclusões. A primeira é a de que o comércio entre as partes não é uma relação nova ou recalcitrante, mas verdadeiramente consolidada, madura e dinâmica. A segunda, a de que tal comércio, embora envolva algum nível de diversificação, é dominado pela exportação de commodities para a União Europeia e pela importação de produtos de alto valor agregado pelos países do MERCOSUL, o que por si indica os principais interesses de cada parte, lembrando o discurso cepalino das relações comerciais centro-periferia (COUTO, 2007).

Além disso, a proeminência brasileira nas relações com o bloco do Norte destaca-se não só pela superioridade no que tange ao comércio absoluto mas também pela maior importância relativa de tais relações para o Brasil. Considerada esta circunstância, os dados anteriormente apresentados permitem ainda inferir que a importância dada ao comércio entre as partes é muito maior para o bloco sul-americano que, mal chegando a 3% de participação no comércio total europeu, tem 19% de seu intercâmbio vinculados a países da União Europeia. Por fim, aponta-se que a maior parte do intercâmbio comercial mercosulino como bloco europeu é realizada com parceiros tradicionais e de maior grau de desenvolvimento, disso decorrendo o discurso de “desequilíbrio” que, veremos adiante, sempre permeou as negociações.

### 2.1.2 Agricultura

Agricultura é, sem dúvida, um ponto focal das negociações entre os blocos. Thorstensen e Jank (2005) apontam que a principal dificuldade nesse sentido não se dá em relação ao acesso a mercados, mas às regras e políticas europeias, cujo símbolo principal é a PAC que, criada inicialmente com o objetivo de promover a autossuficiência alimentar continental – objetivo já alcançado na década de 80 – passou por diversas reformas, mas ainda mantém-se como principal instrumento defensivo europeu no que tange ao comércio (LOHBAUER, MARTINS, 2011), tendo destaque nesse sentido o programa de subsídios. Justamente por tratar de regras, a negociação ganha em complexidade, visto que essas são de mais difícil flexibilização em se tratando de arranjos bilaterais.

A despeito das proteções aplicadas pela PAC, o comércio de bens agrícolas entre o bloco mercosulino e o europeu é amplamente favorável ao primeiro: enquanto as exportações de agrícolas do primeiro para o segundo representam mais de 50% do total e um quinto das

---

<sup>18</sup> Todas as informações acima estão disponíveis no AliceWEB Mercosul. Acesso em 20 fev. 2014



importações europeias desse tipo de bem, as compras de agrícolas europeus pelo MERCOSUL só representam 3% do total comercializado entre os atores. O MERCOSUL também é mais competitivo no setor, que é mais representativo para a economia de seus membros do que na Europa, onde a produção agrícola concentra-se nos países menos desenvolvidos do bloco – à exceção da França – como Polônia e Hungria. Além de representarem 40% da oferta mundial de soja e 8% da de milho, o bloco sul-americano ainda detém – através do Brasil – a maior produção mundial de cana de açúcar, cujo comércio será debatido adiante (UNIVERSITY OF MANCHESTER, 2007)<sup>19</sup>.

Além da grande competitividade e tamanho de mercado da produção agrícola, o MERCOSUL ainda se beneficiava de outro fator no comércio desse tipo de bem com a União Europeia: o tratamento preferencial, cujo maior símbolo é o Sistema Geral de Preferências. Em razão disso, produtos como café, erva-mate e soja<sup>20</sup> – cuja produção na Europa é escassa – estariam sujeitos a praticamente nenhuma tarifação, ao passo que outros, como o açúcar, enfrentam tanto as barreiras tarifárias como o déficit de competitividade introduzido pela PAC. A partir de janeiro de 2014, porém, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai passaram a ser considerados como países de renda média-alta – em relação aos demais beneficiados pelo SGP – e, assim, “graduados” do Sistema, perdendo o tratamento preferencial<sup>21</sup>.

Voltando ao caso do açúcar, esse é considerado simbólico das distorções trazidas pela PAC ao comércio agrícola. Contestado em painel da OMC pelo Brasil – que recebeu ganho de causa – o regime açucareiro europeu incluía diversos dispositivos, entre os quais alguns contrários ao regime comercial internacional: salvaguardas especiais, incentivos à produção tanto para o mercado interno quanto para exportação, entre outros, além de alta proteção tarifária. Tudo isso aplicado, surpreendentemente, à produção de um bem do qual a União Europeia é exportadora líquida (LOHBAUER; MARTINS, 2011). Mas explica-se: o custo de produção do açúcar europeu é de US\$ 800/t, enquanto o preço mundial desse bem é de US\$ 250/t (idem, p. 406). Dificilmente, portanto, essa produção se sustentaria sem um programa forte de subsídios como o apresentado, que reduz o espaço de mercado para produções verdadeiramente eficientes e distorce o preço internacional do produto.

Embora seja tema muito sensível, portanto, aponta-se que a liberalização agrícola no possível acordo entre MERCOSUL e União Europeia tem potenciais efeitos benéficos para ambas as partes. Do lado sul-americano, esses são mais claros: ampliação do acesso ao

---

<sup>19</sup> Dados de 2007

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1230319583.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1230319583.pdf)>. Acesso em: 04 mar 2014 15:25h.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=528>>. Acesso em: 04 mar 2014 15:25h.

mercado europeu, o maior do mundo em termos de importação de alimentos, para um setor que já se apresenta dinâmico e extremamente competitivo. Há potenciais ganhos, porém, também para os europeus:

Prevê-se um impacto econômico benéfico devido a preços de consumo inferiores e a uma melhor eficácia econômica estática, mas o efeito é reduzido para o que toca às taxas de crescimento normais e às vantagens que deveriam surtir dos efeitos dinâmicos ligados ao fato de se transferir recursos para setores mais competitivos da economia. (...) Os ganhos econômicos previstos estão relacionados com o aumento das importações provenientes do MERCOSUL, e com uma redução da produção agrícola na UE (UNIVERSITY OF MANCHESTER, 2007).

Além do disposto acima, o mesmo relatório complementa, ainda, que os impactos dessa liberalização sobre o setor agrícola no que tange ao nível de empregos não devem ser significativos em larga escala, como muito se argumenta pelo lado europeu. A declaração mais contundente, nesse sentido, foi dada em 2010 pelo então ministro francês da agricultura, Bruno La Maire, que afirmou que a Europa não serviria “como um lixão para os produtos agrícolas do MERCOSUL” e que o agricultor europeu não podia ser considerado uma “moeda de troca”<sup>22</sup>.

Seja como for, percebe-se que há possibilidade de ganho para os dois lados, sendo essa ainda mais exacerbada pela recente exclusão de países do MERCOSUL do SGP e pelos altos custos da PAC à Comunidade Europeia em um momento de reconstrução do bloco pós-crise.

### 2.1.3 *Investimentos*

O termo genérico “investimentos” pode referir-se a qualquer tipo de transferência de recursos de um ator para outro que envolva uma expectativa de retorno. No que tange a acordos comerciais internacionais, o principal tipo de investimento a ser discutido é o externo e direto (IED). Considera-se investimento externo direto aquele de destino transfronteiriço que tem por objetivo a aquisição ou estabelecimento de uma empresa no país destinatário, de forma a se estabelecer um relacionamento de longo prazo; o critério básico para definir esse interesse de longo prazo é a porção de participação e poder de voto detida pelo investidor na empresa receptora, sendo 10% o mínimo utilizado (OCDE, 1996).

A relação entre MERCOSUL e União Europeia no que diz respeito a investimentos é claramente assimétrica: enquanto Brasil e Argentina representaram, em 2011, 7,9% da saída de IED do bloco do Norte, o montante investido por esses países na União Europeia é de

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/798841-franca-diz-que-europa-nao-e-lixao-de-produtos-agricolas-do-mercosul.shtml>>. Acesso em: 04 mar 2014 15:30h.

apenas 1,2% do total recebido, sendo a participação argentina de 0,0%<sup>23</sup>. Além disso, o Brasil constitui-se como um dos principais receptores de investimento direto europeu, tendo recebido, em 2010, 43.9 bilhões de euros, apenas cinco bilhões a menos que o recebido pela Ásia como um todo. Entre as 10 maiores empresas em vendas no Brasil em 2012<sup>24</sup>, cinco são europeias, quatro brasileiras e uma estadunidense, com destaque para a participação da indústria automotiva, representada pela alemã Volkswagen (5º lugar) e pela italiana Fiat (7º lugar)<sup>25</sup>. Além disso, o Brasil vem se tornando crescentemente exportador de investimentos externos diretos nos mais diversos setores, sendo exemplos disso a Alpagartas, no setor calçadista; a Natura, no setor de perfumaria; e a EMBRAER, no setor aeronáutico, todas com participação no cenário europeu.

Ainda que não possua representatividade para a União Europeia, seus investimentos externos no Uruguai também são de grande interesse para o país. De acordo com o bloco europeu, eles cresceram consideravelmente a partir de 2004 e chegaram a um recorde em 2010, quando superaram um bilhão e meio de euros – o montante total destinado ao MERCOSUL foi superior aos 45.2 bilhões (UNIÃO EUROPEIA, 2013). Empresas como Sofitel, Movistar, Santander e BBVA já se fazem presentes no país que, em razão de sua legislação mais aberta à entrada de capital estrangeiro, demonstra grande interesse na matéria, de acordo com Erivaldo Gomes.

No que tange a investimentos, a relação com a Argentina se dá de maneira mais conturbada. Embora o investimento de origem europeia concentre grande parcela do montante recebido pelo país – Espanha e Alemanha, somente, representam 30% (dados de 2011)<sup>26</sup> – fala-se, desde a nacionalização da YPF-Repsol, em uma quebra das regras do jogo que prejudica o ambiente favorável a investimentos – previsto, inclusive, no Acordo-Quadro de Cooperação entre União Europeia e MERCOSUL de 1995. Como se sabe, a confiança no ambiente regulatório é um componente do risco político atribuído a um país, que tem efeitos importantes no fluxo de investimentos externos diretos (NONNENBERG; MENDONÇA, 2005).

---

<sup>23</sup> Disponível em:

<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Foreign\\_direct\\_investment,\\_EU-27,\\_2009-2012\\_\(EUR\\_1\\_000\\_million\).png&filetimestamp=20130719133424](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Foreign_direct_investment,_EU-27,_2009-2012_(EUR_1_000_million).png&filetimestamp=20130719133424)>. Acesso em: 04 mar. 2014 12:36h

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/>>. Acesso em: 04 mar. 2014 12:46h

<sup>25</sup> Completam a lista a espanhola Vivo (8º), a anglo-holandesa Raízen (9º) e a holandesa Bünge (10º).

<sup>26</sup> Disponível em: <[https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/argentina/inversion-extranjera?&actualiser\\_id\\_banque=oui&id\\_banque=7&memoriser\\_choix=memoriser](https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/argentina/inversion-extranjera?&actualiser_id_banque=oui&id_banque=7&memoriser_choix=memoriser)>. Acesso em: 04 mar. 2014 13:19h

O Paraguai tem como principais investidores não países europeus, mas seus vizinhos intra-bloco, especialmente Argentina e Brasil. A Espanha, porém, aparece como maior origem europeia de investimentos, tendo o saldo dos investimentos<sup>27</sup> do país no Paraguai sido de cerca de US\$ 1 bilhão em 2012<sup>28</sup>. Havendo muito espaço ocioso na economia paraguaia, esses investimentos têm mais espaço para destinar-se a projetos de grande porte, como a reconstrução da estrutura ferroviária paraguaia, projeto que, sozinho, espera receber US\$ 400 milhões de origem europeia<sup>29</sup>.

A recém-promovida a sócio permanente Venezuela, cuja participação nas negociações ainda é reticente em virtude da ainda não adequação total ao bloco sul-americano, também merece destaque como receptora de investimentos europeus: em 2011, o fluxo de entrada chegou a 4.4 bilhões de euros<sup>30</sup>, com destaque para as inversões no setor petrolífero.

Conclui-se, portanto, que existem fluxos de investimentos europeus de relevância em todos os países-membros do MERCOSUL, mas que não há, por parte do bloco sul-americano, exportação significativa de investimentos – exceção feita ao Brasil. Os efeitos de uma liberalização das regras de investimento – através da concessão de tratamento nacional por lista positiva e criação de mecanismos de solução de controvérsias entre Estados, como previsto (THORSTENSEN; JANK, 2005) – podem trazer, portanto, benefícios dinâmicos a essas economias, possibilitando às empresas europeias a montagem de estruturas produtivas em locais mais vantajosos no que tange ao custo dos fatores de produção – que, atualmente, colocam o bloco em desvantagem em relação à Ásia ou mesmo aos Estados Unidos.

Por outro lado, argumenta-se que a entrada massiva e irrestrita de empresas e investimentos estrangeiros tem o potencial de promover a dita “inserção regressiva” da economia mercosulina, ou seja: integrar de fato o bloco na economia internacional, mas lesá-lo no que tange à autonomia e à industrialização próprias (GONÇALVES, 2000). Ainda que esse argumento encontre correspondência na realidade, atualmente a estrutura produtiva se organiza em cadeias de valor global, transnacionais, e não mais se pode restringir toda a produção ao âmbito doméstico de forma competitiva. A promoção de investimentos é,

---

<sup>27</sup> Nesse caso, o saldo é dado a partir da diferença entre novos investimentos e retornos por antigos investimentos não reinvestidos.

<sup>28</sup> Disponível em:

<[https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/attachments/article/143/ANEXO\\_IED\\_IV\\_Trimestre\\_2012\\_publicacion.xls](https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/attachments/article/143/ANEXO_IED_IV_Trimestre_2012_publicacion.xls)>. Acesso em 17 mar. 2014 09:03h

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/paraguay-anuncia-nuevo-sistema-ferroviario-con-inversion-foranea>>. Acesso em: 04 mar. 2014 14:19h

<sup>30</sup> Disponível em:

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00050&plugin=1>>. Acesso em: 04 mar. 2014 14:25h

portanto, um fator chave para o alcance do desenvolvimento e da competitividade (SATO; CÉSAR, 2012).

#### 2.1.4 Serviços

O setor de serviços reveste-se, constitui, indubitavelmente, de fundamental importância na estruturação produtiva contemporânea. Como já mencionado, a transição da produção para um modelo descentralizado em cadeias de valor globais – CVGs – deu nova dinâmica aos fluxos de bens e capitais em nível mundial. Diz-se, nesse sentido, que o comércio não mais é feito pela troca de bens, mas de tarefas (SATO; CÉSAR, 2012).

Levando em consideração que, em 2006, a União Europeia possuía uma participação de 51% no comércio mundial de serviços, contra 2,8% da América Latina, percebe-se que há uma assimetria clara entre os dois blocos em questão. Brasil e Argentina aparecem, nesse sentido, como destinos mais procurados para investimentos no setor de serviços, especialmente nas áreas de finanças, telecomunicações, comércio e energia (distribuição) (CORTEZ, 2003). Emblemático, nesse sentido, é o setor de telecomunicações no Brasil: mesmo tendo sido privatizado e sendo controlado de maneira virtualmente absoluta por empresas estrangeiras – principalmente europeias – possui disposições de controle “forte” pelo poder público, como a suspensão automática de concessões.

A relação comercial em serviços entre os blocos tende a ser, portanto, amplamente deficitária ao MERCOSUL, ainda que parte da “importação” desses serviços seja compensada pela entrada de investimentos diretos para o estabelecimento de empresas do setor (idem, p. 5). Duas exceções são feitas: quanto a setores, a União Europeia é tradicionalmente deficitária em turismo (EUROSTAT, 2009); quanto a países, o Uruguai costuma ser a exceção do MERCOSUL, apresentando saldos positivos<sup>31</sup>, o que pode ser atribuído a seu ambiente regulatório especialmente favorável a serviços financeiros.

Serviços financeiros são, também, o setor de maior interesse para os europeus. O tamanho de mercado brasileiro ajuda a entender sua importância: essa categoria de serviço representou, em 2002, 7,7% do PIB nacional (THORSTENSEN; JANK, 2005) mostrando ainda perspectivas de crescimento. O Brasil, por sinal, é um dos principais parceiros da Europa em termos de comércio de serviços: em 2007, o saldo foi positivo em mais de um

---

<sup>31</sup> Disponível em: <[http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/\\_layouts/xlviewer.aspx?id=/Estadisticas-e-Indicadores/Balanza%20de%20Pagos/pmpf12d2003.xlsx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ebcu%2Egub%2Euy%2FEstadisticas-e-Indicadores%2FPaginas%2FBalanza-de-Pagos%2Easpx&DefaultItemOpen=1](http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/_layouts/xlviewer.aspx?id=/Estadisticas-e-Indicadores/Balanza%20de%20Pagos/pmpf12d2003.xlsx&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ebcu%2Egub%2Euy%2FEstadisticas-e-Indicadores%2FPaginas%2FBalanza-de-Pagos%2Easpx&DefaultItemOpen=1)>. Acesso em: 04 mar. 2014 16:54h

bilhão e meio para o bloco europeu, 200 milhões apenas em serviços financeiros (EUROSTAT, 2009).

### 2.1.5 *Defesa Comercial*

Tanto o MERCOSUL – através fundamentalmente do Brasil – quanto a União Europeia são atores proeminentes na utilização dos instrumentos de defesa comercial previstos no GATT 1994, tendo destaque nesse sentido os direitos antidumping e as salvaguardas. Enquanto o Brasil já atuou como reclamante em 26 casos no Órgão de Solução de Controvérsias na OMC, a União Europeia fez o mesmo em 90 situações<sup>32</sup>. Além disso, a maior parte dos acordos comerciais firmados pelos dois blocos traz dispositivos referentes à defesa comercial, sendo condizente que o tema seja incluído em um tratado final, ainda que apenas na forma de remissão às normas da OMC, ocorrência mais comum nos citados acordos (CNI, 2013).

Existe um tema, porém, que faz exceção ao padrão de mera remissão às normas da OMC: salvaguardas. Nos acordos celebrados pelo MERCOSUL, são feitas previsões específicas no sentido de estabelecer maior celeridade e transparência à aplicação de salvaguardas, restringindo-as a situações em que se fazem realmente imprescindíveis. Já nos arranjos bilaterais firmados pela União Europeia, os dispositivos referentes às salvaguardas trazem regras mais específicas como, em alguns casos, a limitação temporal a sua aplicação (idem, p. 5).

Tendo em vista que esses instrumentos geralmente são aplicados em situações de risco grave a setores sensíveis ou a indústrias nascentes e que esses se fazem presentes na negociação tanto do lado europeu – na agricultura – quanto no sul-americano – em relação a manufaturas – o estabelecimento de regras e restrições para a utilização dessas ferramentas de política comercial pode trazer efeitos positivos para ambas as partes.

### 2.1.6 *Demais temas*

Como já ficou claro no decorrer do presente trabalho, uma negociação multitemática adquire alto grau de complexidade, e não cabe aqui recorrer a todos os temas – muitas vezes extremamente técnicos, como regras de origem – que a perpassam. Todavia, para além dos principais tópicos já explicitados, ainda cabe curta menção a dois: compras governamentais e propriedade intelectual.

---

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)>. Acesso em: 04 mar 2014 15:32h.

No que tange ao primeiro, seu tratamento nas negociações sempre foi muito reticente por parte do MERCOSUL e, por outro lado, ambicioso por parte dos europeus, em razão de ainda haver no continente sul-americano diversas oportunidades para empresas estrangeiras atuarem juntamente ao setor público, especialmente nas áreas de infraestrutura e serviços. Exemplo disso é a participação de empresas como Siemens e ALSTOM na administração da malha metroviária da cidade de São Paulo.

Sendo o objetivo de toda negociação e política pública a promoção do interesse geral (OLIVEIRA; ONUKI, 2011), pode-se imaginar alguns efeitos positivos decorrentes da maior inserção de atores internacionais em compras governamentais: aumenta-se a concorrência, podem ser ofertados produtos de melhor qualidade e há maior chance de um resultado eficiente.

O grande obstáculo colocado, em especial pelo Brasil, à liberalização do setor, é o de que esse é frequentemente usado para a promoção de políticas públicas de incentivo às indústrias e aos prestadores de serviço nacionais, como se observa pela concessão de tratamento diferenciado concedido a nacionais em contratações vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento<sup>33</sup>.

No que tange à propriedade intelectual, o bloco europeu tende a apresentar estruturas mais complexas de proteção que aquelas observadas no MERCOSUL, que além de relativizar, por vezes, a proteção em favor da promoção da transferência de tecnologia e conhecimento, não possui a mesma tradição histórica de avanço no tratamento da matéria. Decorre daí que, ao passo que a União Europeia propõe o estabelecimento de regras mais complexas (TRIPS-*plus*) em um possível acordo, o bloco sul-americano busca restringi-las ao escopo dos acordos já firmados (THORSTENSEN; JANK, 2005).

## **2.2 Dos acordos comerciais não multilaterais**

### **2.2.1 A natureza dos arranjos preferenciais**

Os acordos subjacentes ao GATT 1994, responsáveis pela consolidação do regime comercial em vigor desde a II Guerra Mundial, pautam-se em dois princípios básicos favoráveis à multilateralização comercial: a não discriminação – ou princípio da Nação Mais Favorecida – e o tratamento nacional. Enquanto o primeiro transmite a ideia de que a transferência dada a um parceiro comercial deve ser a mesma ofertada a todos, o segundo representa a ideia de que, passado pelo desagravo tarifário, o produto estrangeiro não pode ter

---

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://senado.justica.inf.br/noticia/2012/9/mp-autoriza-preferencia-produtos-nacionais-obras-pac-geridas-municipios-estados>>. Acesso em: 05 mar. 2014 14:11h

um tratamento menos privilegiado que aquele concedido ao nacional (VAN DEN BOSSCHE, 2005).

Parece estranho, portanto, pensar que dentro desse conjunto de regras, normas, princípios e processos decisórios que compõem o regime comercial internacional (KRASNER, 1982) proliferem arranjos preferenciais bilaterais que garantem preferências diferenciadas a diferentes parceiros, e que mesmo países firmemente adeptos do regime multilateral, como o Brasil, os busquem. A explicação para tal fenômeno, no entanto, tem pelo menos dois fatores centrais: o legal, referente às regras do próprio regime internacional, e o político, relativo à conjuntura política na qual esses arranjos são buscados.

Existem, sob o regime do GATT 1994, algumas exceções mediante as quais os Estados podem violar, sem risco de sofrerem retaliação ou serem acionados pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, estando entre elas as questões de segurança e emergência econômica. A mais notável exceção, porém, é justamente a que se iniciou como a exceção de regionalização. De acordo com essa, estipulada no Artigo XXIV do GATT, em caso de estarem os Estados empenhados na formação de uma área econômica preferencial regional, como são o MERCOSUL, a União Europeia e o Nafta, o princípio da não discriminação pode ser ignorado, contanto que o processo de liberalização interna às partes dessa área não seja acompanhado por um aumento das tarifas aplicadas a partes externas a ela<sup>34</sup>.

A lógica por trás desse entendimento se coaduna com a visão adotada pela União Europeia em respeito a acordos preferenciais regionais: diante do debate acerca do papel desses como stumbling blocks ou stepping stones para o desenvolvimento do regime comercial internacional (JORDANA; BIANCULLI, 2007) a OMC claramente opta por considerá-los como uma forma de complemento à liberalização e regulação multilateral, mais propensos a fortalecer o regime que a enfraquecê-lo (VAN DEN BOSSCHE, 2005).

Quando se fala em acordos preferenciais regionais, pensa-se primeiro em arranjos como os já citados, além da ASEAN, entre outros. Entretanto, na concepção da OMC, mesmo o recente Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos e a Coreia do Sul, ou o acordo firmado entre o MERCOSUL e o Estado de Israel, podem ser concluídos sob o guarda-chuva do Artigo XXIV. Essa interpretação, por sua vez, tem abertura a partir de outro documento legal vinculado ao GATT 1994, o Entendimento a Respeito do Artigo XXIV, segundo o qual “todas as notificações feitas ao amparo do parágrafo 7(a) do Artigo XXIV serão examinadas

---

<sup>34</sup> Disponível em: <[http://wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_01\\_e.htm](http://wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm)>. Acesso em 26 fev. 2014 09:00h



por um grupo de trabalho à luz das disposições relevantes à luz do GATT 1994”<sup>35</sup>. É esse grupo de trabalho, também conhecido como Comitê de Acordos Regionais da Organização Mundial do Comércio (CRTA/OMC), que determina as condições de aprovação de um acordo preferencial sob o Artigo XXIV e, como se percebe, seu entendimento a respeito das possibilidades desse é bastante amplo.

Ainda na parte legal, para além da exceção estabelecida pelo Artigo XXIV do GATT – representada também no Artigo V do GATS – uma outra deve ser citada. Trata-se da chamada Cláusula de Habilitação, datada de 1979. De acordo com essa, as partes contratantes podem, à revelia da cláusula da Nação Mais Favorecida, oferecer tratamento diferenciado e mais favorável a nações em desenvolvimento, inclusive em acordos realizados entre as mesmas (idem, p. 660). Essas nações têm, portanto, dois caminhos para justificar legalmente, perante a OMC, seus arranjos preferenciais: o Artigo XXIV do GATT e, também, a Cláusula de Habilitação de 1979.

Já do ponto de vista político, o grande número de Acordos Preferenciais registrados na OMC – mais de 500, como já se observou – pode ser atribuído a dois fatores principais: a paralisia no processo decisório no âmbito multilateral a partir de 1995 e a multiplicação de matérias comerciais desde então, e mesmo antes disso.

Se a tentativa de desenvolvimento de uma nova rodada de negociações fracassou em Seattle em virtude da falta de interesse e ambiente político para tanto (THORSTENSEN, 2001), a Rodada Doha teve início bastante diverso, contando com apoio de importantes atores do mundo desenvolvido, como a União Europeia, mesmo com seu tom estritamente vinculado à questão do desenvolvimento (JORDANA; BIANCULLI, 2007). As negociações só se paralisaram em 2003, quando os atores centrais – entre os quais União Europeia e Brasil – posicionaram-se em lados diametralmente opostos na questão agrícola, levando o segundo a formar, com apoio de emergentes de peso como Índia e África do Sul, o G-20 comercial (THORSTENSEN, 2012), que não apenas articulou demandas agrícolas relevantes, mas também dotou-as de intrínseco valor político, reavivando a oposição Norte-Sul nas negociações comerciais. Com o *deadlock* ocorrido então, apenas parcialmente aliviado pelo acordo alcançado na Conferência Ministerial de Bali, em dezembro de 2013, só restou aos Estados buscar a liberalização comercial efetiva por outras vias que não a multilateral, levando a uma multiplicação de acordos preferenciais bilaterais (THORSTENSEN ET AL, 2013).

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/cgc/solucao-de-controversias/mais-informacoes/texto-dos-acordos-da-omc-portugues/1.1.1.4-entendimento-sobre-a->

Já no que diz respeito aos novos temas, esses vêm se multiplicando em ritmo cada vez mais acelerado desde a Rodada Uruguai. Matérias como compras governamentais, concorrência, comércio eletrônico e investimentos vem obtendo destaque crescente (THORSTENSEN, 2001), enquanto outros inéditos na arena comercial, como câmbio – cuja proposta de inserção na agenda é brasileira – surgem de forma cada vez mais frequente. A efetiva entrada destes temas nas negociações multilaterais enfrenta, no entanto, alguns obstáculos. Um primeiro e de grande relevância é que alguns deles não fazem parte do mandato negociador da OMC para Doha, não podendo fazer parte, portanto, das propostas em vigor<sup>36</sup>. Além disso, muitos desses temas não estão regulados nem mesmo internamente pelos partícipes das negociações<sup>37</sup>, o que dificulta sua inserção em uma agenda internacional. Dessa forma, seu trato no âmbito bilateral e plurilateral torna-se o caminho de menor resistência, o que reforça a busca desse por atores como Estados Unidos e União Europeia.

Cabe apontar, por fim, que mesmo em caso de uma conclusão definitiva, rápida e de dimensões significativas da Rodada Doha, as negociações não multilaterais devem se manter como um importante caminho perseguido pelos mais diversos atores no comércio internacional, especialmente em virtude de sua usual maior velocidade e elasticidade, no que diz respeito aos temas a serem tratados, comparativamente com as negociações multilaterais.

### 2.2.2 *Os acordos preferenciais firmados pelo MERCOSUL*

O MERCOSUL, enquanto bloco de integração econômica é dotado de personalidade jurídica internacional desde 1995, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, possuindo a capacidade de acumular obrigações e compromissos internacionais, sendo a competência exclusiva de firmá-los do Conselho do Mercado Comum, órgão máximo do processo decisório regional.

Os acordos comerciais firmados pelo bloco sub-regional podem encontrar amparo legal em três diferentes institutos. Os dois primeiros, já citados aqui, dizem respeito à legislação do regime comercial internacional, sendo esses o Artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio e a Cláusula de Habilitação, ou *Enabling Clause*, desenhada

---

interpretacao-do-artigo-xxiv-do-gatt-1994/at\_download/file>. Acesso em 26 fev. 2014 09:18h

<sup>36</sup> As negociações incluem: agricultura, acesso a mercados para bens não-agrícolas (NAMA), comércio de serviços, regras (sobre aplicação de direitos antidumping, subsídios e medidas compensatórias, subsídios à pesca e acordos regionais), comércio e meio ambiente (incluído o comércio de bens ambientais), facilitação de negócios e alguns aspectos de propriedade intelectual. Disponível em:

<[http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy\\_of\\_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/rodada-doha-da-omc](http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/rodada-doha-da-omc)>. Acesso em 26 fev. 2014 10:18h

<sup>37</sup> O tema do comércio eletrônico, por exemplo, só recentemente vem sendo desenvolvido no ambiente regulatório brasileiro, que ainda não possui estabelecido nem mesmo o Marco Civil para a internet.

justamente para resguardar a legalidade de acordos preferenciais entre países em desenvolvimento, como aqueles pertencentes ao MERCOSUL. Apresenta-se aqui, no entanto, um outro instituto de grande relevância: os Acordos de Complementação Econômica. Esses instrumentos foram criados no âmbito da ALADI visando atender ao modelo “flexível” de integração proposto por essa associação, que já em 1980 vislumbrava os desafios para a formação de um projeto de integração único, consistente e supranacional para a América Latina (VIGEVANI; MARIANO, 1997).

Os ACEs constituem o instrumento utilizado com maior frequência pelo agrupamento sul-americano em questão, contabilizando nove acordos comerciais com outros países. Eles só podem ser firmados entre países pertencentes à ALADI, que estabelece o guarda-chuva legal para sua vigência. Nesse sentido, embora ultrapasse em muito o propósito inicialmente estabelecido, o próprio MERCOSUL foi criado sob esse mesmo guarda-chuva, sendo seu acordo constitutivo o ACE-18 (THOSTENSEN ET AL, 2013).

Em relatório encomendado pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial assim são definidos tais acordos:

De maneira geral, os acordos (de complementação econômica) preveem uma ampla margem de preferências tarifárias a ser outorgada às partes a um número significativo de produtos, concedendo ao Brasil maior acesso a mercado para as suas exportações. (idem, p. 18).

Como demonstra o quadro 2 inseridos nos anexos, a eliminação tarifária obtida por meio dos ACEs nos setores negociados para as exportações brasileiras para os demais contratantes é variável, chegando a 99,9% nas trocas com o Chile, mas não passando de 53,5% no intercâmbio com o Equador. Como estão inseridos no âmbito da ALADI, que pressupõe um projeto amplo e progressivo de integração, os ACEs estão continuamente abertos para renegociação e ampliação, sendo exemplo disso a assinatura de um novo acordo comercial entre MERCOSUL e México (ACE-55), posterior ao ACE amplo entre os países, voltado apenas à liberalização comercial no setor automotivo. Essa opção se faz de grande importância para o projeto sub-regional sul-americano, que nela pode encontrar importante caminho de liberalização comercial progressiva (BATISTA, 2005).

Para além das negociações realizadas no âmbito da ALADI, o MERCOSUL possui acordos comerciais com outros países, ainda que esses se mantenham dentro da lógica de liberalização sul-sul já empregada para as relações no espaço latino-americano. São esses: países-membros da União Aduaneira da África Austral (2004), Índia (2005), Israel (2009),

---

Egito (2010) e Palestina<sup>38</sup> (2011)<sup>39</sup>. Como se percebe, a totalidade desses acordos foi firmada posteriormente à paralisação da Rodada Doha; isso não significa, porém, que há uma correlação direta entre os fenômenos, ainda que essa não possa ser descartada. Outras negociações com países do Sul geopolítico estão em andamento, a exemplo das que em curso com a Turquia e com o Marrocos (THORSTENSEN ET AL, 2013).

Do ponto de vista analítico, é necessário cuidado ao se declarar a representatividade desses acordos. Por um lado, é verdade que a contínua extensão dessa rede dificulta o isolamento comercial do país através de acordos que tendem a ser mais equilibrados e proveitosos (BATISTA, 2005), na medida em que ela alcança mercados domésticos expressivos, como Índia e África do Sul (VEIGA, 2007).

Por outro lado, entretanto, esses acordos comerciais têm alcance consideravelmente limitado: tanto na esfera regional quanto na extra regional, concentram-se na desgravação de linhas tarifárias de uma quantidade de produtos nem sempre representativa (VEIGA, 2007); ignoram, via de regra, os novos temas da agenda comercial, como compras governamentais e investimentos; quando tratam de aspectos regulatórios, como barreiras técnicas e regras de origem, limitam-se a replicar as normas já existentes no âmbito multilateral (THORSTENSEN ET AL, 2013); e, por fim, nem sempre tem representação significativa no montante comercial do bloco, como se observa no quadro 2<sup>40</sup>. Somados os acordos comerciais firmados pelo Brasil, de qualquer tipo, sua representatividade no comércio global é de cerca de 10,2% (CNI, 2013).

A partir dessa contextualização reforça-se, então, a visão de que as negociações com a União Europeia são de conteúdo e dimensão inéditos à rede de acordos comerciais construídas pelo MERCOSUL desde a sua formação.

### 2.2.3 *Os acordos preferenciais firmados pela União Europeia*

Embora não disponha de tantos instrumentos jurídicos de exceção ao regime multilateral quanto o MERCOSUL, a União Europeia possui, ainda assim, uma rede bastante significativa e heterogênea de acordos, sendo o ator mundial que mais acumula compromissos desse tipo (THORSTENSEN ET AL, 2013).

Dois tipos fundamentais de acordos comerciais formam essa rede europeia: os recíprocos, que seguem a lógica tradicional da criação das áreas de livre-comércio; e os não

<sup>38</sup> Sendo reconhecida pelo bloco a Autoridade Nacional Palestina como instituição legítima e capaz de firmar o respectivo compromisso.

<sup>39</sup> Os anos em parêntese dizem respeito ao ano de assinatura dos respectivos acordos.

<sup>40</sup> Ver “Anexos”.

recíprocos – ou arranjos comerciais não preferenciais –, que são dedicados à criação de condições especiais para o comércio realizado com países de menor grau de desenvolvimento. Entre esses últimos, destaca-se o Acordo de Cotonou, firmado em 2000 com 78 países da ACP, conjunto formado por diversos Estados africanos, caribenhos e asiáticos, além das vantagens concedidas pela União Europeia no âmbito do SGP (JORDANA; BIANCULLI, 2007).

Interessa mais, para os fins da presente pesquisa, porém, o primeiro tipo de acordo citado, construído, via de regra, a partir das exceções previstas no Artigo XXIV do GATT. Mesmo entre esses, há considerável heterogeneidade: existem acordos que evoluíram para o estágio de mercado comum, como o firmado com a Islândia, e outros que constituem uniões aduaneiras, como o vigente com Andorra; e ainda outros, em nível de áreas de livre comércio, caso do acordo firmado com o Chile<sup>41</sup>. A definição da profundidade do acordo se dá, assim, a partir do interesse das partes a longo prazo, sendo seu estabelecimento muitas vezes um passo inicial, por exemplo, do processo de acessão de países vizinhos à União Europeia (idem, p. 381).

Do ponto de vista geopolítico, as mesmas restrições observadas para o MERCOSUL não se replicam à União Europeia: o bloco do Velho Continente tem sua “teia” negocial espalhada por países das mais diversas regiões e de consideravelmente diferentes graus de desenvolvimento econômico: ao mesmo tempo em que possui arranjo preferencial comercial com a Coreia do Sul, mantém importante parceria de mesmo tipo com o México.

Também não se restringem ao comércio de bens os temas envolvidos nessas negociações: temas como serviços, fluxo de capitais, propriedade intelectual e compras públicas são abordados de forma ampla, independentemente do grau de acesso acordado. No já citado acordo com o México, por exemplo, o Artigo X, que trata de compras públicas, estabelece os princípios a serem seguidos, como o acesso total e não discriminatório aos mercados incluídos<sup>42</sup>.

Há uma restrição, porém, que se mantém ao longo do tempo: os acordos firmados pela União Europeia têm, de forma geral, promovido ampla liberalização no comércio de bens industriais e em regras relativas a serviços e investimentos, mas apenas limitada no que tange a bens agrícolas (idem, p. 387). Como se sabe, isso se deve à participação intensa do Diretório Geral de Agricultura da Comissão Europeia – DG-Agri – nas negociações comerciais. O DG-

---

<sup>41</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/existing-trade-negotiations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/existing-trade-negotiations_en.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2014 11:52h

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:276:0045:0061:EN:PDF>>. Acesso em: 28 fev. 2014 12:00h

Agri tem como objetivo principal defender e articular as diretrizes da Política Agrícola Comum –PAC, no âmbito comunitário. A PAC passou por diversas reformas a partir dos anos 80 mas ainda não teve eliminados os subsídios e as proteções que circunscreve, mantendo-se como pilar do protecionismo europeu (LOHBAUER; MARTINS, 2011). Para se ter uma ideia, a PAC pode chegar a demandar cerca de 50% do orçamento comunitário europeu (idem, p. 401) que, embora represente apenas 1% da riqueza somada de seus membros, não pode ser considerado inexpressivo – chegou a 150 bilhões de euro em 2013, com o bloco ainda em contexto de crise. Em 2014, estima-se que, apenas em pagamentos diretos e “gastos relacionados ao mercado”, como fixação de preços, serão gastos 43.7 bilhões de euros<sup>43</sup>.

Pode-se concluir, em primeiro lugar, que as negociações comerciais em que se envolve a União Europeia são multidirecionadas e multi-temáticas, sendo a única objeção explícita à liberalização aquela impetrada pelo setor agrícola regional. Essa amplitude denota não só a liberdade que o grau de desenvolvimento do bloco propicia, mas também a percepção europeia – pelo menos demonstrada no plano retórico – de que qualquer tema trabalhado na agenda multilateral pode ser objeto de negociação em tratativas bilaterais, construindo uma clara relação de complementaridade entre os dois foros. A partir desse discurso é possível, portanto, manter-se como membro ativo do sistema multilateral e, quando esse não se fizer eficiente, utilizar-se de arranjos preferenciais (JORDANA; BIANCULLI, 2007).

Em segundo lugar, pode-se argumentar que a negociação com o MERCOSUL não é única ou diferente das demais, a despeito de suas grandes proporções. Ela, ao contrário, segue o padrão negocial europeu exposto acima, e só terá algo de inovador caso se aceitem as maiores demandas sul-americanas no tema agrícola, o que tem se provado muito difícil (LOHBAUER; MARTINS, 2011).

## **2.3 Das negociações internacionais**

### *2.3.1 Natureza dos atores*

Para simplificar a explanação a respeito do presente tópico, adotar-se-á a imagem concebida por Almond (1950), nos moldes utilizados por Vigevani e Mariano (2007). De acordo com ele, a formação de interesses e a tomada de decisão em política externa pode ser organizada de acordo com um conjunto de círculos concêntricos uns aos outros.

---

<sup>43</sup> Disponível em: < [http://bookshop.europa.eu/fr/cadre-financier-pluriannuel-2014-2020-et-budget-2014-de-l-ue-pbKV0413055/downloads/KV-04-13-055-EN-C/KV0413055ENC\\_002.pdf?FileName=KV0413055ENC\\_002.pdf&SKU=KV0413055ENC\\_PDF&CatalogueNumber=KV-04-13-055-EN-C](http://bookshop.europa.eu/fr/cadre-financier-pluriannuel-2014-2020-et-budget-2014-de-l-ue-pbKV0413055/downloads/KV-04-13-055-EN-C/KV0413055ENC_002.pdf?FileName=KV0413055ENC_002.pdf&SKU=KV0413055ENC_PDF&CatalogueNumber=KV-04-13-055-EN-C) >. Acesso em 17 mar. 2014 09:42h

No "núcleo" desse conjunto de círculos se situariam os dois blocos econômicos aqui apresentados e que concentram a competência pela conclusão da associação birregional, MERCOSUL e União Europeia. Embora ambos sejam projetos de integração regional, são grandes as diferenças que os separam.

Em primeiro lugar, os projetos de integração regional podem situar-se em diferentes níveis de convergência econômica, variando da área de livre comércio à união monetária e até mesmo econômica, modelo adotado e que vem sendo continuamente reforçado pela União Europeia, a despeito da desconfiança levantada contra o projeto de integração após a crise econômica pela qual passou nos últimos anos. Nesse espectro, o MERCOSUL encontra-se em um meio termo: a despeito de prever, no artigo 1º do Tratado de Assunção, o estabelecimento de um mercado comum entre as partes, a organização mantém-se hodiernamente como uma união aduaneira imperfeita, que se traduz no estabelecimento de uma tarifa externa comum em adição à liberalização comercial completa no âmbito interno, não tendo sido essa ainda alcançada (ALMEIDA, 2013).

Em segundo lugar, e de maior importância para a pesquisa aqui apresentada, vem a questão da forma de estruturação da tomada de decisão. No modelo europeu, coexistem três diferentes modelos de competência: a nacional, a intergovernamental e a supranacional, que constitui, a rigor, o modelo escolhido para a tomada de decisão nas questões de relevância para o bloco (MAY, 2006), de acordo com o princípio da subsidiariedade. São assuntos de competência nacional aqueles que podem ser conduzidos de forma autônoma por qualquer Estado-parte, sem necessidade de conferência com os demais.

Já as matérias de competência intergovernamental, por outro lado, requisitam um maior número de Estados nacionais no processo decisório, cabendo a esses, através da busca do entendimento - representado comumente pelo consenso - a escolha e condução de políticas.

Por fim, são de competência supranacional as matérias que, dizendo respeito a todos os Estados nacionais pertencentes à União Europeia, não é levada à apreciação de nenhum deles, mas decidida por um conjunto de instituições que, visando o interesse geral do bloco, são responsáveis pela tomada de decisão. Diversamente, no MERCOSUL, a competência supranacional praticamente inexistente - exceção feita ao Secretariado da organização (VIGEVANI; MARIANO, 2007) - prevalecendo o modelo intergovernamental. Isso quer dizer que, independentemente da matéria, se a mesma disser respeito ao projeto integrador, será tratada em foro no qual se faz presente a representação de cada um de seus Estados-membros, que decidem por consenso. Caso se trate de matéria de competência interna dos países, por outro lado, não há espaço para reforma ou veto da decisão no âmbito regional. Exemplo

emblemático de competência intergovernamental no MERCOSUL são as negociações tarifárias, ao passo que a condução das políticas de defesa representa campo de decisão absolutamente soberana dos países do bloco, ainda que haja, sem empecilho algum, espaço para o desenvolvimento de ações cooperativas no tema.

No segundo nível desses círculos encontram-se, portanto, os Estados nacionais associados a cada um desses blocos. Ao se trabalhar com matérias comerciais, no entanto, de pouco vale utilizar-se do modelo de "bola de bilhar", segundo o qual os Estados representam estruturas semelhantes, com interesses e identidades dados. Isso porque, ao aprofundar-se no tema, percebe-se facilmente que, ainda que conduzidas por Estados nacionais, as políticas comerciais e os objetivos que comportam são formados a partir de uma interação de natureza complexa entre atores de demandas e posições bastante heterogêneas. Os canais de comunicação entre esses atores e os espaços de tomada de decisão estatais, aliados à capacidade executória do ocupante do poder, determinam como se realizará a formulação e condução das diferentes estratégias adotadas pelos Estados.

No terceiro e - seguindo a exigência de parcimônia estipulada por Gerring (2001) - último círculo de tomada de decisão, encontram-se, portanto, os grupos de interesse. Formados pelos atores relevantes portadores de demanda, esses não ocupam diretamente as instituições governamentais e não têm, portanto, capacidade decisória. Apesar disso, seu papel é fundamental na seleção de preferências, interesses e políticas a serem conduzidas pela burocracia estatal, seja sua capacidade de influência exercida através de canais oficiais ou informais (OLIVEIRA, 2003).

A percepção fundamental no que diz respeito à natureza dos atores em diferentes "andares" do círculo descrito é a de que eles são mutuamente influenciáveis. Corrobora isso a observação feita por Jordana e Bianculli (2007) no sentido de que, no espaço integrador europeu, dificilmente um grupo de interesse com presença estritamente nacional terá suas demandas representadas nos níveis mais internos do processo decisório, dado o caráter supranacional da integração europeia. Mais simples ainda seria fazer o caminho inverso: o próprio caráter intergovernamental do MERCOSUL se deve à formação histórica de uma cultura regional ressonada principalmente por grupos de interesse e partidos políticos que privilegiam uma maior margem de manobra para a condução de políticas internas.

### 2.3.2 *Natureza do objeto*

O objeto de negociação compõe, junto com o perfil dos negociadores e relação previamente existente entre eles, o chamado triângulo fundamental de negociação (NUNES;



ONUKEI, 2011) e é, portanto, tão fundamental para o desenvolvimento dessa quanto a identidade e os interesses dos atores.

No presente caso, o objeto de negociação é um possível tratado comercial multitemático que envolveria, além de desgravação tarifária, regras em temas como investimentos e serviços (THORSTENSEN; JANK, 2005). A finalidade de consecução desse objeto é a promoção de vantagens comerciais e o acesso a mercado para ambas as partes, que obteriam maior oportunidade de ganho uma no mercado da outra.

Existem dois principais tipos de “stakes” nessa negociação, portanto: regras e tarifas. Se as regras tradicionalmente buscam regular, na medida do possível, as ações praticadas em qualquer esfera econômica de modo a adequá-las ao que se entende por legal e eficiente no regime jurídico vigente, já as tarifas, originalmente, tinham como objetivo fundamental a criação de renda governamental; hodiernamente, porém, sua aplicação está verdadeiramente relacionada à proteção de setores domésticos, sendo sua validade reconhecida pelo regime comercial vigente (KRUGMAN; OBSTFELD, 2008).

Essas considerações iniciais são fundamentais para se entender, mais do que o objeto da negociação em si, a estratégia que ele delimita. As possibilidades, nesse sentido, são basicamente duas: a cooperativa e a competitiva.

Existem objetos de negociação cuja lógica tende evidentemente à competição, como é o caso da maior parte das negociações no campo da segurança: aceitar a desocupação de um território, por exemplo, implica em ceder a soberania sobre aquele a outro ator – dentro da clássica lógica do jogo de soma-zero. Outras, por sua vez, mostram-se desde o início guiadas pela cooperação, como são as tentativas de estabelecimento de projetos conjuntos nas áreas de educação ou tecnologia, por exemplo. Quanto mais clara é a percepção de que ganhos mútuos são possíveis, mais cooperativa a negociação tende a ser.

A questão comercial, porém, é obscura nesse sentido. Prevalece, mesmo para os países do Sul como o Brasil, a percepção de que toda negociação de liberalização pode ter efeitos positivos para todas as partes – embora não necessariamente tenha. Esta é uma percepção calcada na visão liberal clássica do comércio e na ideia de vantagens comparativas que se estende desde Ricardo às teorias neofatoriais (GONÇALVES, 1997).

Ainda assim, de novo, a liberalização deve ser relativizada. Isso porque, durante cerca de meio século, a visão que prevaleceu no país foi diversa: a corrente cepalina, segundo a qual o protecionismo comercial é necessário no sentido de criar espaços para o desenvolvimento de políticas industrializantes e, assim, impedir a contínua deterioração dos termos de troca (COUTO, 2007), foi instrumental para o desenho das políticas comerciais brasileiras entre os

anos 1940 e 1990 e, ainda hoje, tem peso considerável na tomada de decisão (VEIGA, 2007). Na visão cepalina, abrir mão da capacidade de proteção em determinado setor de valor agregado é “perder” um possível espaço de competição para um concorrente internacional. Assim sendo, a lógica operativa não mais se faz cooperativa, mas competitiva, em razão de valer a ideia de soma-zero.

São essas as duas formas possíveis de se observar a lógica de negociação comercial, ambas com razoável mérito, devendo ser adotada aquela mais condizente com os interesses e valores normativos e culturais dos atores. Seja como for, fundamental para a consecução do interesse de uma das partes, na negociação, é sua capacidade de transformar barganhas distributivas, ou seja, de soma-zero, em integrativas (NUNES; ONUKI, 2011) e, assim, criar uma lógica de cooperação que permita a obtenção de resultados satisfatórios<sup>44</sup>.

## **2.4 Do processo decisório da União Europeia**

### *2.4.1 Estrutura de tomada de decisão*

O Tratado de Roma, pedra angular do que viria a ser, décadas depois, a atual União Europeia, já previa, para o estabelecimento de uma união aduaneira eficiente, a integração de uma política comercial comum, compartilhada entre os então seis membros da Comunidade Econômica Europeia. Além disso, esse instrumento constitutivo já previa a criação de um órgão centralizado e comunitário responsável pela condução dessa política comum, a Comissão Europeia (JORDANA; BIANCULLI, 2007).

Só tendo se iniciado efetivamente em 1968, a política comercial comunitária passou, desde então, por uma série de aprimoramentos institucionais, dos quais um merece ser destacado. Até 1987, todas as decisões de peso a serem tomadas pelo bloco relativas à estrutura tarifária necessitavam de unanimidade entre os Estados-membros presentes no Conselho Europeu de Ministros para serem efetivadas (idem, p. 378). De acordo com Jordana e Bianculli, esse modelo institucional configurava uma verdadeira “armadilha do modelo intergovernamental”, visto que a unanimidade não era sempre fácil de ser alcançada e, por isso, poucos avanços eram obtidos com facilidade. Esse conceito será de especial importância nas próximas seções, quando será exposto o processo decisório do MERCOSUL.

À parte a comparação entre os dois modelos de integração, cabe apontar que, a partir do Ato Único Europeu de 1986, o processo de tomada de decisão em política comercial foi reformado, aproximando-se dos moldes atuais. O documento, de fundamental importância para a integração europeia, retirou o “poder de veto” que cada um dos Estados tinha e

---

<sup>44</sup> De acordo com a técnica Harvard-PON como descrita por Nunes e Onuki (2011).

centralizou a formulação e condução da política comunitária na Comissão Europeia, dando muito poder a seu braço comercial (idem, p. 379).

Com a reforma de 1987, reforçou-se de maneira notável a tendência europeia a adotar uma “voz única” em suas negociações internacionais, tanto na questão comercial quanto em outros foros, como o ambiental, no qual o bloco detém, desde então, papel central (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012). O discurso e a atuação unificados da União Europeia têm, em sua origem, três fundamentos básicos: a administração eficiente dos assuntos externos do bloco; a facilitação da conclusão de acordos com terceiros países e o maior poder de barganha nas negociações internacionais. A experiência histórica aponta para a maior eficiência de uma *policy-making* comercial insulada e, assim, desvinculada de outras questões de cunho político e pressões generalizadas (JORDANA; BIANCULLI, 2007).

Dessa forma justificado e fundamentado, o processo de formação da política comercial se dá em três foros relacionados: a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros e o “Comitê 133”. À Comissão é que cabe, em primeiro lugar, analisar os interesses e objetivos da política comercial comunitária e, a partir de então, traçar propostas para a sua condução. É a Comissão Europeia, por exemplo, que identificará possíveis parceiros comerciais para que se abram novas negociações, de acordo com interesses nacionais e setoriais dos Estados-membros. Desse braço da União Europeia, semelhante ao Poder Executivo de um governo nacional, a proposta segue para o Comitê.

O chamado “Comitê do artigo 133” já era previsto no Tratado de Roma. Esse órgão, de natureza consultiva, é composto por funcionários do setor público ou membros da sociedade civil de destaque dos Estados-membros e por membros da própria Comissão Europeia. Seu objetivo é analisar e colocar sob escrutínio as propostas da Comissão. Embora não tenha poder decisório, o Comitê é fundamental por criar um espaço de interlocução para os representantes dos Estados-membros e, portanto, para a exposição de seus interesses (idem, p.). O resultado das discussões realizadas no âmbito desse órgão é, portanto, de grande relevância para o futuro da proposta, encaminhada em sequência para o Conselho Europeu de Ministros.

O Conselho, embora não tenha funções legislativas como aquelas do Parlamento Europeu ou de um parlamento nacional, desempenha, no que tange à matéria comercial, papel semelhante ao do Poder Legislativo. Isso porque cabe a este órgão e, em especial, ao seu braço de política externa, aprovar ou não as propostas da Comissão, entre as quais os mandatos negociadores para que se iniciem as tratativas com outros Estados. O mandato, se aprovado, não se torna público, em razão do entendimento vigente na União Europeia, de que a

publicidade minaria o poder de barganha do bloco (idem, p. 394). Como se tratará mais detalhadamente adiante, o argumento encontra correspondência na realidade, sendo a informação um dos condicionantes fundamentais de uma negociação (AYERBE; BOJIKIAN, 2011).

Aprovado o mandato negociador, ele será exercido pela Comissão Europeia, o “Executivo” europeu. Entretanto, como se pode observar pela simples existência do mandato, esse exercício não é livre: além de ter de se restringir às diretrizes estabelecidas pelo Conselho, a Comissão também tem de consultá-lo frequentemente, tendo em vista que as negociações comerciais têm caráter altamente dinâmico (idem, p.) e que o mandato necessita, portanto, de constante revisão e análise. Além disso, parlamentos nacionais e o próprio Parlamento Europeu, que não têm competência direta na condução da política comercial, buscam também intervir indiretamente no processo decisório, valendo-se da amplitude dos temas comerciais para inseri-los em suas reais áreas de competência. Por fim, cabe ressaltar que a Comissão, embora represente uma “voz unificada” da União Europeia, tem suas próprias dissidências internas, inclusive em temas polêmicos como agricultura (JORDANA; BIANCULLI, 2007). Sendo assim, embora tenha relativa autonomia para conduzir a política comercial comum, a Comissão Europeia não tem ação livre, sendo esta sujeita aos diferentes condicionantes acima expostos.

A terceira e última fase de negociação, da aprovação e da ratificação, também exige a participação do Conselho Europeu, a quem compete decidir definitivamente sobre acordos e tratados internacionais, tal qual o Legislativo brasileiro nas questões nacionais. Existem, para tal fim, dois diferentes *quóruns*, de acordo com a legislação europeia: quando se trata de assunto de competência exclusiva da União Europeia, como comércio de bens na OMC, maioria qualificada; quando se fala em acordos de associação bilateral, em que não há competência total ou definida supranacional, o Conselho decidirá por unanimidade. O costume, no entanto, é a busca do consenso prévio, de forma que a adoção do acordo represente legitimamente o interesse geral. Ainda assim, em casos de grande discrepância entre as posições dos atores, a discordância aparece de forma clara e a votação por maioria qualificada passa a ser considerada como a melhor opção (idem, p.).

O Parlamento Europeu, como se observa, não tem qualquer participação decisiva no processo de formação de política comercial, embora seja relevante instituição no processo de integração. Ainda que o argumento para justificar tal estrutura baseie-se na eficiência e na cultura institucional já consolidada, é inegável que há um considerável déficit democrático em relação à política comercial comunitária (ABREU, 2007), o que frequentemente é apontado

por Organizações Não-Governamentais inseridas no espaço europeu (JORDANA; BIANCULLI, 2007).

O que se conclui, portanto, é que a estrutura de tomada de decisão na União Europeia em matéria de política comercial, desde seu início, é imbuída de preferência pela comunitarização, tendo sido essa mantida e reforçada ao longo dos anos, de forma a se consolidar a chamada “voz única europeia” que, ao que tudo indica, proporciona ganhos de eficiência e poder ao bloco na condução de suas negociações internacionais. O conceito de “voz única” relaciona-se, claramente, à ideia de coesão do processo integrador lançada por Hurrell (1995), indicando que se consolidou, na percepção da classe política europeia, a noção da primazia do interesse comum, ainda que esse não represente o maior ganho possível em termos individuais para cada país membro. Além disso, pode-se apontar o funcionamento do processo decisório da União Europeia como diretamente corresponde ao “primeiro nível” de negociação descrito por Putnam, tendo em vista que os atores de cada Estado-membro são considerados e conduzidos coletivamente por dois órgãos centrais que, para os fins aqui analisados, aproximam-se suficientemente dos poderes legislativo e executivo nacionais, respectivamente a Comissão e o Conselho de Ministros europeus.

#### 2.4.2 *Perfil negociador*

O perfil do negociador carrega, inegavelmente, grande parte de seus valores culturais. Exemplo claro pode ser encontrado na observação do negociador japonês, que geralmente dá grande valor à forma de tratamento e ao respeito às tradições no processo decisório, de forma a raramente adotar posturas agressivas ou confrontacionistas. Suas ferramentas de ação principais são, portanto, a calma e o gradualismo (OLIVEIRA; ONUKI, 2011).

No caso da atuação comunitária europeia, o tratamento dessa questão ganha em complexidade. Como já mencionado na presente pesquisa, ainda que a União Europeia seja capaz de atuar segundo uma “voz única”, não se pode falar em homogeneidade em nenhum nível decisório. A postura cultural de um francês à mesa de negociações pode diferir daquela de um italiano ou de um alemão, por exemplo.

Para tratar a questão, um dos caminhos possíveis seria abordar a Comissão Europeia, responsável pela condução das negociações, de maneira subjetiva: quais eram os membros presentes às reuniões, que posições adotaram, de quê nacionalidade era o presidente da Comissão em determinado momento, e assim por diante. Esse tipo de análise minuciosa, porém, ultrapassaria os objetivos aqui dispostos, não se fazendo viável.

Existe, porém uma opção diversa: dado que o projeto integrador europeu já possui mais de meio século de vida e que o mesmo acumulou, nesse período, experiência institucional e padrões de ação, já se faz possível falar, ainda que em nível reduzido, em uma formação comunitária, se não cultural, pelo menos identitária e que se reflete na atuação política do bloco.

Segundo Hill (APUD SARAIVA, 2004) três modelos básicos podem ser propostos para identificar o perfil de atuação da União Europeia. O primeiro deles utiliza o conceito de atuação como *civilian power*, isto é, postula que, agindo unificadamente, o bloco europeu abre mão de envolvimento em *power politics*, priorizando a busca permanente de soluções negociadas para temas problemáticos, a utilização de todos os canais disponíveis de discussão e a capacidade de praticar uma diplomacia aberta (SARAIVA, 2004).

Outro modelo de atuação adequável à União Europeia seria o de bloco de poder. De acordo com este, a União seria um bloco econômico que possui interesses comuns nas áreas econômica e comercial e faz uso político do poder econômico que detém com vistas a exercer influência sobre terceiros Estados (idem, p. 87), exercitando o chamado *soft power*.

Por fim, há autores que classificam a atuação europeia como um fiasco, alegando a falta de ligação e comprometimento efetivo das posições de seus membros com a posição comunitária (idem, p. 88). Diante da experiência histórica de vitória da opção comunitária em situações desafiadoras ao bloco, porém, esse modelo parece pouco relacionado à realidade empírica.

Caberia, então, selecionar qual das duas primeiras abordagens parece ser mais indicada. Para fins dessa pesquisa, que tem como tema central negociações comerciais e envolve, portanto, a capacidade de barganha e de uso do poder por parte dos atores, de pouca utilidade seria considerar que a União Europeia abre mão do exercício de poder, ainda que prefira a utilização do *soft power* àquele de origem predominantemente coercitiva. A segunda opção parece, na situação aqui proposta, mais adequada aos objetivos da pesquisa

Sendo a União Europeia, portanto, um bloco de poder de ação unificada, cabe entender sua estratégia de negociação especificamente no tema comercial. De acordo com Lohbauer e Martins (2011), os europeus possuem uma forte retórica pró-liberalização, ainda que essa muitas vezes não encontre correspondência na realidade, principalmente em matérias relacionadas à Política Agrícola Comum, cerne do protecionismo europeu. Além disso, aponta-se que o negociador europeu normalmente possui um alto grau de expertise na matéria comercial, utilizando-se de todas as ferramentas disponíveis para, sem se mostrar como infrator da lei comercial internacional, encontrar meios de manter suas posições defensivas.

Por fim, um outro aspecto destacado em relação ao *modus operandi* europeu é a utilização, não rara, da defesa de outros valores para promover a defesa do interesse comercial, que se relaciona a quase todas as matérias políticas. É o caso, por exemplo, do discurso ambiental: embora seja louvável e real o compromisso do bloco com o desenvolvimento sustentável, é repulsivo e artificial o vezo acusatório com que identifica práticas consideradas prejudiciais ao aquecimento global ou classifica como “não limpas” as indústrias de outras partes do mundo (*idem*, p. 402).

Assim, podemos afirmar que o negociador europeu evita adotar posturas demasiadamente ofensivas ou próximas da coerção, mas não poupa esforços para manter suas posições de interesse, utilizando-se para isso de um sofisticado tecnicismo e de uma poderosa retórica pautada não somente em valores abstratos do bloco, como o livre-comércio, mas também nas posições adotadas em outras arenas de negociação, como a trabalhista e a ambiental, na defesa de seus interesses. Trata-se, portanto, de um negociador portador de um discurso liberalizante altamente eficiente, mas que não necessariamente encontra qualquer correspondência na realidade empírica.

## **2.5 Do processo decisório do MERCOSUL**

### *2.5.1 Estrutura de tomada de decisão*

O Mercado Comum do Sul, originado no Tratado de Assunção de 1991 e cuja organização foi complementada com o Protocolo de Ouro Preto de 1995 teve, desde a origem de seu processo negociador, propósitos e percepções claramente divergentes daqueles adotados no processo europeu de integração (VAZ, 2002). De forma curiosa, porém, partiu de um mesmo princípio: a aproximação entre dois vizinhos regionais de grande peso no espaço em que se inserem, permitindo a superação de rivalidades históricas em favor da perspectiva de ganhos mútuos.

Tendo partido de um entendimento bilateral que não se expandiu tanto quanto o observado na Europa, o processo integrador sul-americano, com a entrada de Paraguai e Uruguai, foi condicionado ao pressuposto básico daquele: a igualdade absoluta entre os Estados (ALMEIDA, 2011), que foi incorporada permanentemente na estruturação institucional do bloco.

Mas, além desse primeiro elemento, um outro foi de fundamental relevância para a estruturação do processo decisório mercosulino: a vontade autonomista, ou soberanista, demonstrada pelos Estados pertencentes ao bloco (VIGEVANI; MARIANO, 1997), que freou

o avanço da integração no que diz respeito à supranacionalidade. Nos termos de Pedro da Motta Veiga (2007):

A postura do Brasil em face do MERCOSUL traduziu estritamente a percepção de que os limites da cessão de soberania vinculada à integração devem ser definidos por objetivos nacionais que antecedem, em termos de prioridade política, os objetivos do projeto sub-regional e que não deveriam ser por este afetados. (p. 105)

Difícilmente sairia da interação entre essas duas condicionantes outro modelo de integração que não o intergovernamental, delineado de maneira mais clara com o Protocolo de Ouro Preto. De acordo com o artigo 2º do documento que, como já mencionado, consolidou a personalidade jurídica do bloco, o Conselho do Mercado Comum (CMC) principal órgão decisório do processo integrador, é “órgão com capacidade decisória, de natureza intergovernamental”, ao qual cabe “a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum”<sup>45</sup>. Participam do CMC os Ministros das Relações Exteriores e da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados-parte (OLIVEIRA, 2003).

De acordo com a teoria intergovernamentalista exposta por Vigevani e Mariano (1997), em um processo integrador feito nesses moldes, a definição de interesses e a adoção de estratégias se faz em um outro tipo de jogo de dois níveis: em um primeiro, há a formação dos interesses nacionais através da interação dos diferentes grupos de interesse e grupos burocráticos internos; no segundo, esses interesses são levados ao plano decisório do processo integrador – no caso do MERCOSUL, a instância máxima desse processo sendo o CMC – onde há a interação entre os interesses nacionais dos diferentes parceiros, formando-se a estratégia e o plano de ação do bloco a partir de então.

Dessa forma, os interesses e posições dos Estados-membros continuam sendo definidos a partir do plano interno, sem que se crie uma “agenda própria” de integração. A partir dessa percepção, aponta-se que os grupos de interesse – como empresas, associações comerciais e a própria sociedade civil – não têm, e não necessariamente precisam ter, seu raio de ação estabelecido para além do espaço nacional onde se encontram, bastando a eles formular seus interesses junto a um Estado, que os defenderá perante os demais. Esse processo é bastante diverso, portanto, do observado na União Europeia, em que dificilmente um grupo de interesse terá suas demandas representadas caso não tenha circulação não só em outros países que não o seu de origem, mas também em Bruxelas (JORDANA; BIANCULLI, 2007).

---

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Mercosulprotocoloouropreto.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2014 08:20h.



A mais importante modificação na estrutura do processo decisório do MERCOSUL, no que tange a acordos comerciais foi, inegavelmente, a Decisão 32/2000 do Conselho Mercado Comum, iniciativa conhecida como “Relançamento do MERCOSUL” e aprovada no contexto das primeiras tensões entre seus membros. O documento, em seus artigos 1º e 2º, reafirma o compromisso do bloco de negociar de forma conjunta arranjos comerciais (IEDI, 2013), sendo vedado aos parceiros “assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL<sup>46</sup>. Foi com o lançamento dessa normativa que, diz-se, o Brasil passou a estar “engessado” ao bloco sul-americano no âmbito comercial, tendo seu raio de ação significativamente restringido por ela (LAVIOLA, 2011).

Em termos institucionais, portanto, o quadro do processo decisório mercosulino fica estabelecido da seguinte forma: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e, agora, Venezuela definem seus interesses internamente, de acordo com o modelo intergovernamental, sendo esses resultados da interação entre diferentes *constituencies* e grupos de interesse (VIGEVANI; MARIANO, 1997). Formulados, esses interesses serão representados pelos Estados nacionais – especificamente pelas pastas da Fazenda e das Relações Exteriores, no caso brasileiro – no âmbito do processo decisório regional, que não conta, em absoluto, com características de supranacionalidade. Esses interesses serão debatidos pelo MERCOSUL, trabalhando-se aqui com a hipótese de que permanecerão apenas aqueles apresentados por um Estado que não seja objetado definitivamente pelos outros, de forma a se chegar a um resultado consensual, sendo esse o método de decisão estabelecido pelo artigo 37 de Ouro Preto, e a partir daí se conduzirão as políticas julgadas adequadas para a consecução dos objetivos estabelecidos.

O que se pode inferir é que esses objetivos – sejam eles ofertas a serem apresentadas em negociações comerciais ou políticas públicas de âmbito interno – consistem em uma espécie de mínimo denominador comum dos interesses individuais, composto pelas propostas ou parte delas com as quais os outros Estados-membro concordaram ou, pelo menos, não discordaram indefinidamente. Dois podem ser os efeitos negativos desse processo em uma negociação comercial ampla, como a observada com a União Europeia: em primeiro lugar, o bloco pode ter reduzida sua capacidade de barganha e oferta em relação a sua contraparte; em segundo, a negociação poderá só obter um desfecho quando nenhuma das partes do MERCOSUL sentir que qualquer interesse nacional esteja sendo lesado, diferentemente da União Europeia, onde – pelo menos em teoria – o interesse comunitário ocupa papel central.

---

<sup>46</sup> Disponível em: <[disciplinas.stoa.usp.br/mod./resource/view.php?id=35107](http://disciplinas.stoa.usp.br/mod./resource/view.php?id=35107)>. Acesso em 25 fev. 2014 09:01h

Para além do processo formal e reduzido às instâncias oficiais estabelecidas, dois outros órgãos criados pelo Protocolo de Ouro Preto merecem citação. O primeiro desses é o Foro Consultivo Econômico e Social, que tem como objetivo estabelecer um canal formal de comunicação e interação entre os setores econômicos e sociais dos Estados-parte. O FCES manifesta-se através de recomendações ao GMC, que são analisadas e, caso aprovadas nessa instância, encaminhadas ao CMC para tornarem-se decisões, ou parte de decisões. . Embora tenha, de fato, aberto maior caminho à participação da sociedade civil no processo decisório, essa ainda não se dá de forma efetiva em razão da natureza consultiva do Foro (idem, p. 38).

Outra instância que merece ser destacada é a Comissão Parlamentar Conjunta, criada pela normativa de Ouro Preto e incorporada ao Parlasul quando da criação do mesmo, em 2006. Novamente, trata-se de órgão que, mesmo reformado e ampliado, não ocupa papel efetivo no processo decisório (ALMEIDA, 2011), ainda que tenha sua participação nele consolidada (VIGEVANI; MARIANO, 1997). É o caso, por exemplo, do disposto na Decisão 01/2007 do Congresso Nacional brasileiro, prevendo que as normas criadas no âmbito do MERCOSUL com apoio e aprovação do Parlasul poderão dispensar a atuação das comissões temáticas no processo de ratificação interna, garantindo celeridade ao processo sem garantir que o Parlamento Regional nele influa necessariamente.

Percebe-se, portanto, que apesar de ter instituído canais de comunicação não só com a sociedade civil, mas também com o Legislativo e até mesmo com o Judiciário<sup>47</sup>, o MERCOSUL mantém seu processo de tomada de decisão e formulação de interesses centralizado nos poderes executivos dos governos nacionais – assim como acontece com a União Europeia –, o que fortalece ainda mais o caráter autonomista da integração na sub-região do Prata (ALMEIDA, 2011).

A maneira segundo a qual se formam, no seio dos braços executivos dos países-membros, os interesses nacionais levados à esfera regional, depende da organização interna de cada um. No Brasil, por exemplo, o processo é concentrado – pode até se dizer, de forma exagerada – nos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores, havendo primazia do segundo por sua competência específica para conduzir as relações internacionais (VIGEVANI; MARIANO, 1997). É possível estipular, nesse caso, que isso aponta uma maior prevalência de questões políticas que econômicas ou especificamente técnicas, como faz

---

<sup>47</sup> Exemplo disso foi o processo de estabelecimento da Emenda Regimental nº 48/2012 do STF que, aproveitando-se do espaço disponível criado pelo Tribunal Permanente de Revisão, estabelece a possibilidade de solicitação de opinião consultiva mediante o órgão regional. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalDestaques/anexo/EMENDAREGIMENTAL04820121.pdf>>. Acesso em: 25/02/2014 10:03h

Pedro da Motta Veiga (2007), mas tal análise, no âmbito da presente pesquisa, só poderá ser feita mais adiante. No que tange aos outros países do bloco, a influência de cada órgão tende a variar de acordo com o respectivo desenho institucional, mas a tendência é que se repita o que se observa no Brasil, em razão das duas pastas citadas serem, como já observado, responsáveis pela atuação estatal no âmbito do CMC.

### 2.5.2 *Perfil negociador*

Ao contrário da União Europeia, no MERCOSUL não se pode falar em uma “voz única” de atuação, em razão do processo decisório adotado pelo bloco. É necessário, pois, considerar o conjunto de vozes que forma o MERCOSUL, analisando o perfil de cada um de seus países. Para isso, duas variáveis fundamentais serão utilizadas: o histórico posicionamento do país em negociações internacionais e o papel que o Estado se reserva no processo de integração regional.

Entre as diversas características culturais que influem na formação do negociador brasileiro, destaca-se a chamada “aversão a conflitos” (BARROS; FRANÇA, 2011). A manutenção das relações cordiais, tanto de forma sócio-histórica quanto na análise das próprias relações diplomáticas brasileiras, tem usual primazia sobre o embate direto ou o confronto. A tradição pacifista das relações internacionais do país aponta nesse sentido, sendo notável a preferência constante pela busca do entendimento. Na região sul-americana, o Brasil tem papel de relevância na administração de conflitos entre os vizinhos, agindo como um mediador competente já em questões mais antigas, como a de Letícia (CERVO; BUENO, 2008), ou atuais, como a recente crise diplomática entre Colômbia e Venezuela<sup>48</sup>. Esse papel, todavia, recusa qualquer possibilidade de ingerência externa ou participação ativa nos conflitos, o que reforça a característica aqui exposta.

Isso não significa, porém, que o país contenha-se em suas demandas no plano internacional. A iniciativa de criação do G-20 comercial, por exemplo, simboliza a firme disposição brasileira de articular seus interesses e defendê-los de maneira enérgica quando necessário, utilizando-se para isso de uma retórica altamente politizada e vinculada, nos mais diversos temas, à necessidade de promoção do desenvolvimento. É propriamente na Rodada Doha, e especialmente na Conferência de Cancun, que se pode observar mais claramente essa postura renovada, firme e, por vezes, até agressiva do país na defesa de seus interesses e no

---

<sup>48</sup> Disponível em: < <http://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/2299213/brasil-defende-mediacao-da-unasul-na-crise-entre-venezuela-e-colombia>>. Acesso em: 02 mar. 2014 11:47h

compromisso com uma visão reformista do sistema multilateral de comércio (AMORIM, 2003) que transcende para outros foros, como às Nações Unidas e o FMI, por exemplo.

A questão da aversão aos conflitos é, ainda assim, fundamental para entender a posição brasileira também no plano regional. Sergio Danese (2009) explicita o ponto mais sensível desta questão ao debater uma possível liderança brasileira na região sul-americana, sendo os principais pontos da análise também válidos para o MERCOSUL. De acordo com o diplomata, por um lado há a inescapável realidade de preponderância brasileira na área, tanto pelo imperativo geográfico que o país representa como pela diferença de capacidades em relação aos vizinhos. Além disso, reconhece também que a América do Sul constitui área prioritária para os interesses do país nas mais diversas matérias. Por outro lado, porém, é claro que ainda não existe um reconhecimento pleno do Brasil como um líder regional. Essa resistência se explica, de acordo com Danese, por fatores internos e externos, destacando-se o temor dos custos decorrentes e a influência da cordialidade brasileira, que acaba levando à ausência de ações firmes quando essas são necessárias, e ainda a diferenciação externa que se faz entre o Brasil e seus vizinhos, especialmente aqueles que se enxergam mais em condição de igualdade de poder com o país, como a Argentina.

Essa postura argentina, descrita por Danese como um possível “ciúme” ou uma falsa rivalidade, azeitou o sistema de relações latino-americanas de tal forma que se criou uma resistência quase sistemática, segundo a qual aquele que busca exercer a liderança é neutralizado pela indiferença ou resistência dos outros países que se julgam competentes para tal. O papel que a Argentina percebe para si seria, no mínimo, de igualdade com o Brasil, embora essa análise pouco se sustente no plano empírico.

Quanto à sua posição histórica, essa se faz de difícil análise em razão da ambiguidade constante de sua atuação no âmbito do MERCOSUL (BOUZAS; CABELLO, 2007). Tal ambiguidade decorre de sua prioridade aos interesses de curto prazo que, em razão das constantes transformações políticas internas, são subitamente alterados, tornando a atuação do país confusa (p. 185). Entre rompantes liberais e nacionalistas, a posição argentina a respeito do processo integrador e das negociações externas mantém-se oscilando frequentemente. Curiosamente, essa flexibilidade mostra-se relativa: enquanto os interesses do país são suscetíveis a mudanças súbitas, uma vez definidos, a diplomacia argentina torna-se de pouca flexibilidade em relação à negociação desses. Episódio recente, nesse sentido, foi a resistência apresentada pela Argentina no processo de formação da oferta do MERCOSUL a ser levada à mesa de negociações com a União Europeia: demonstrando pouco interesse na conclusão das

negociações, o país levou ao âmbito regional uma proposta parcial na qual incluía apenas o setor de bens, ignorando temas como serviços e investimentos<sup>49</sup>.

Embora Argentina e Brasil sejam de fato as forças motoras da integração, com Paraguai e Uruguai em papéis subsidiários, é necessário considerar as posições desses dois países, que diferem consideravelmente em se tratando de negociações internacionais.

O Uruguai é, de fato, um país de menor peso na região sul-americana e não demonstra ter aspirações de grandeza como Brasil e Argentina. Isso não significa, porém, que seja um país de ação meramente reativa à dos “grandes sócios”: repetidas vezes o país busca articular e promover interesses autonomamente formulados, o que é de especial relevância dada a maior disposição que o Estado uruguaio mostra à abertura internacional em relação aos demais países do MERCOSUL. O recente pedido de ingresso por parte do país nas negociações do novo Acordo Internacional de Serviços (TISA, em inglês)<sup>50</sup> aponta nesse sentido e demonstra, ainda, o desprendimento uruguaio em face do MERCOSUL em uma matéria na qual o bloco pouco avança.

O outro sócio de menor peso do MERCOSUL tem postura, no entanto, diversa. De acordo com o Coordenador-Geral de Políticas Comerciais do Ministério da Fazenda, Erivaldo Gomes, que acompanhou as negociações com a União Europeia desde o princípio e tem grande experiência no que tange à prática política do bloco sul-americano, o Paraguai usualmente “acomoda-se” em seu papel de parceiro de menor grau de desenvolvimento relativo, adotando um posicionamento reativo e normalmente vinculado à demanda por tratamento diferenciado no que tange às iniciativas do bloco.

Assim sendo, é válido buscar sintetizar os perfis e posições expostos acima: o Brasil, país de maior peso econômico e político do bloco, é o que detém a maior capacidade de atuar como líder nas negociações externas e é vocal e eficiente na articulação de suas demandas, mas além de se opor à confrontação direta, sofre grande resistência na aceitação de seu papel de líder pela Argentina, o que leva o país a ser, também, mais flexível nas negociações do bloco, evitando passar-se por prepotente. A Argentina, por sua vez, não demonstra ter capacidade suficiente para o exercício da liderança sub-regional, mas tampouco disposição para aceitar a liderança brasileira; colocando-se em uma frágil e retórica igualdade em relação ao vizinho; por isso mesmo, o país muitas vezes demonstra inflexibilidade na ação intra-bloco, sendo essa temperada pela “volatilidade” de sua política comercial (BOUZAS;

---

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3347416/argentina-entrega-proposta-parcial-ue-e-frustra-brasil>>. Acesso em 02 mar. 2014 12:39h

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3285592/depois-da-china-uruguai-entra-na-fila-para-aderir-acordo-global-de-servicos>>. Acesso em: 02 mar. 2014 13:01h

CABELLO, 2007). O Uruguai aparece como um terceiro ator que, sem grandes aspirações de mudar sua posição relativa dentro do MERCOSUL, não hesita em participar de maneira ativa da formação de interesses do bloco, entre os quais articula os seus de maneira autônoma e consciente. Por fim, o Paraguai se apropria do seu papel de sócio menor para defender, de maneira reativa, tratamentos e condições especiais no bloco e nas negociações externas.

A atuação externa do MERCOSUL forma-se, portanto, a partir da interação entre os perfis desses atores que, autonomistas e soberanistas que são (ALMEIDA, 2011), costumam privilegiar o nacional sobre o regional e defender seus interesses de maneira independente.

## 2.6 Das assimetrias

### 2.6.1 *A retórica do equilíbrio e sua importância*

No contexto do relançamento das negociações com a União Europeia, em 2010, o MERCOSUL publicou nota na qual afirmava

“Sua vontade de avançar nas negociações com a União Europeia com vistas a alcançar um acordo de livre comércio abrangente e equilibrado (...) que aborde apropriadamente as assimetrias de desenvolvimento entre as duas regiões”<sup>51</sup>.

O uso do termo “equilibrado” não é novo às negociações, sendo recorrente desde o início das tratativas entre os dois blocos e intrínseco à tradição da diplomacia brasileira. Cabe, porém, entender o peso histórico que o mesmo carrega.

A diplomacia brasileira, em especial, adota historicamente discurso voltado ao combate das assimetrias internacionais através da promoção do desenvolvimento, o que se reflete em vários temas, do meio-ambiente à segurança. Na questão comercial, especificamente, o Brasil foi ativo na adoção, por parte dos países em desenvolvimento, do discurso em favor de um tratamento especial e diferenciado para eles no que tange à implementação dos acordos alcançados no âmbito da Rodada Uruguai (ABREU, 2007), tratamento esse que até hoje permeia o discurso brasileiro. Esse tratamento se justificaria em razão do menor grau de desenvolvimento econômico e institucional desses países, que não poderia ser ignorado em favor de uma igualdade apenas aparente.

É justamente a esse tipo de pensamento que se liga a ideia do equilíbrio: os desiguais devem ser tratados de forma desigual (VEIGA, 2007), inclusive nos acordos comerciais, e essa é a única forma de se obter um acordo, em qualquer área, que beneficie igualmente as partes envolvidas. A construção desse discurso possui alto nível de politização, sendo ele

<sup>51</sup> Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/mercosul-futuras-negociacoes-com-a-uniao-europeia>> Acesso em 27 fev. 2014 12:05h>

utilizado não raro como fonte de poder de barganha pela diplomacia de países em desenvolvimento. Vulgarmente, seu posicionamento seria “cedo menos porque posso menos”.

Mas, de maneira prática, qual seria a aplicação desse discurso em uma negociação comercial na qual imperam critérios objetivos? Para isso, coaduna-se a ideia de equilíbrio à continuidade da tradição desenvolvimentista do país,

“orientada historicamente pela diretriz de ‘neutralizar’ os fatores externos percebidos como capazes de comprometer os objetivos de desenvolvimento econômico nacional e de consolidação da capacidade industrial, tidos como condições indispensáveis para que o País atue de forma autônoma no sistema internacional.” (idem, p. 95).

Infere-se, portanto, que o equilíbrio em termos de política comercial refere-se à manutenção de condições – ou à limitação de restrições – para o desenvolvimento econômico do país. Muito claramente se observa a presença desse pensamento nas negociações com a União Europeia: voltando ao tema de compras governamentais, por exemplo, a concessão de tratamento nacional pleno demandada pelos europeus sofre grande resistência no MERCOSUL justamente porque, se concedida, impediria o tratamento preferencial dado a produtores nacionais e, assim, reduziria o potencial de condução de uma política pública de incentivo a esses.

De forma resumida, conclui-se, portanto, que a retórica do equilíbrio está vinculada à manutenção de um espaço de condução de políticas industriais, por exemplo, para os países do bloco do Sul, diante da perspectiva de que, a partir disso, esses terão a oportunidade de combater a assimetria em relação ao parceiro no que tange ao valor agregado dos produtos comercializados, por exemplo.

Ainda que essa retórica conceda certo poder de barganha ao MERCOSUL e as demandas a ela relacionadas obtenham sucesso em um possível acordo final, isso só se dará de forma parcial: a graduação dos países mercosulinos – à exceção do Paraguai – do SGP demonstra que a União Europeia não mais os considera como receptores necessários de tratamento especial e não recíproco. Sendo assim, aponta-se como caminho de menor resistência às negociações a seleção, no âmbito do MERCOSUL, de áreas e setores prioritários para a manutenção dessa margem de manobra. Atualmente, a inclusão dessas nas listas de oferta se faz por meio de uma lista positiva de produtos considerados “sensíveis”<sup>52</sup> e, pode-se pensar, essa seleção pode ser considerada até mesmo um reforço positivo ao desenho de políticas industriais eficientes no agrupamento sub-regional.

---

<sup>52</sup> De acordo com a colaboração do sr. Erivaldo Gomes, já mencionada anteriormente.

### 2.6.2 *As assimetrias inerentes ao MERCOSUL*

O argumento aqui apresentado, que será retomado adiante, é o de que a falta de conciliação de interesses no MERCOSUL – intimamente associada às assimetrias presentes no bloco – contribui para reduzir seu poder de barganha, intensificando a assimetria existente nas negociações com a União Europeia.

Em curto texto, Tullo Vigevani (2013) apresenta alguns pontos que constituem desafios ao processo integrador sul-americano, retomados aqui para elaboração do argumento proposto.

O primeiro apresentado pelo autor é a contínua falta de complementaridade econômica entre os países do bloco, tendo estes mantido suas estratégias industriais restritas ao ambiente nacional – exceção feita a alguns projetos de complementação entre Brasil e Argentina, como no setor automotivo. O resultado dessa constante separação é que a determinação de setores prioritários, mencionada no tópico anterior, acaba tornando-se diferente de acordo com os projetos de cada um dos membros. De forma resumida, o resultado final é que o MERCOSUL tem reduzida sua capacidade de oferta aos europeus, visto que, somando-se a lista de “sensíveis” de cada país, usualmente chega-se a um percentual significativo de exclusões. Isso não significa que o modelo de integração deva ser necessariamente repensado: apenas que, no contexto de uma negociação no qual os atores atuam de forma unificada, a heterogeneidade de estratégias leva a uma perda do poder de barganha.

Ligado a esse primeiro ponto, outro item de interesse para a presente pesquisa apresentado por Vigevani é a prevalência de lógicas nacionais particularistas no processo de integração. Como destaca o autor, a existência dessas não é necessariamente nociva – e, inclusiva, era justamente o que o modelo de integração visava manter (VAZ, 2001). O nocivo, nesse sentido, é o fato de essas não darem espaço à construção de interesses estritamente regionais. Não se busca a substituição desses pelos primeiros, mas a complementação; atualmente, porém, há apenas a prevalência do nacional. Mesmo para o Brasil que, como já se discutiu, seria o único país capacitado a exercer alguma liderança no âmbito sub-regional, “a importância atribuída ao projeto regional é uma função de sua capacidade para contribuir para os objetivos gerais da estratégia nacional” (VEIGA, 2007). O resultado dessa lógica, no que tange à negociação comercial, é que cada Estado mantém uma “visão de túnel” em relação ao atendimento de suas demandas, reduzindo uma possível flexibilidade em favor da busca de objetivos de outros parceiros do bloco.



Esses dois pontos fundamentais aplicam-se sobre uma tela de integração de quatro sócios de capacidades econômicas e estruturas produtivas profundamente diferentes. Embora o processo de integração mercosulina tenha, desde o início, observado a necessidade de se considerar as assimetrias entre os membros, isso não necessariamente se refletiu em políticas que promovessem de fato um maior equilíbrio no bloco: os fluxos de capitais para a sub-região, em grande parte gerados como externalidades positivas da integração, foram quase que totalmente absorvidos pelos sócios maiores – Brasil e Argentina (KEGEL; AMAL, 2013). Sendo assim, essa condição de desequilíbrio estrutural em pouco se alterou após vinte anos de vigência do bloco, como indica o quadro abaixo:

**Tabela 5 – Indicadores e assimetrias no MERCOSUL**

	<b>PIB (US\$ bilhões)</b>	<b>%</b>	<b>PIB per capita (US\$)</b>	<b>População (milhões)</b>
<b>Argentina</b>	484.596,00	17,5%	11.679.304	41.492
<b>Brasil</b>	2.190.218,00	79,3%	10.957.613	199.881
<b>Paraguai</b>	30.558,00	1,1%	4.499.206	6.792
<b>Uruguai</b>	57.107,00	2,1%	16.833.653	3.392

Fonte: FMI, 2013<sup>53</sup>.

Além das diferenças em termos absolutos, existem outras nuances significativas para entender o posicionamento desses países no sistema internacional. Os coeficientes de exportação desses países, por exemplo, podem ser utilizados para medir sua relação com o comércio internacional. Nesse sentido, Brasil e Argentina, dotados de mercados internos mais vigorosos, têm suas exportações representando 12% e 19% do PIB, ao passo que para Paraguai e Uruguai essas cifras são de 51% e 26%, respectivamente. Além disso, apenas os dois sócios maiores do MERCOSUL possuem, entre seus principais itens de exportação manufaturados de alto valor agregado – automóveis argentinos e aeronaves brasileiras – embora, no geral, sigam o padrão de exportação de commodities de Uruguai e Paraguai<sup>54</sup>.

Seja como for, o fato é que o projeto integrador sub-regional sul-americano combina, de um lado, países de naturezas, interesses e capacidades heterogêneas e, de outro, um processo decisório baseado no consenso e no interesse geral. A interação entre esses componentes, situados cada um em um extremo dos níveis de cooperação da integração regional, conforma um MERCOSUL que apresenta lentidão no processo integrador

<sup>53</sup> Última atualização disponível da base de dados “World Economic Outlook”.

<sup>54</sup> Dados da CEPAL.

(VIGEVANI, 2013) tanto no que diz respeito a avanços internos quanto externos, além de reduzir a capacidade de atuação individual e de poder de barganha coletiva desses atores no sistema internacional.

O argumento aqui apresentado, porém, passa longe de uma condenação do MERCOSUL ao fracasso. O que se quer pontuar aqui é que, para que um bloco formado por países de características heterogêneas possa decidir de maneira consensual e uniforme de modo a produzir benefícios difusos entre seus membros, é necessário que haja um elemento de conciliação entre os diferentes interesses e o processo decisório comum. A característica central dessa conciliação pode ser descrita como, nos termos de Hurrell (1995), coesão regional. Essa coesão, seja interpretada como a definição de políticas internas pela política regional ou pela adoção da política regional como base organizadora de políticas internas, mantém-se ausente do ambiente sub-regional sul-americano aqui trabalhado.

### 2.6.3 *As assimetrias inerentes à União Europeia*

Longe de compor um bloco econômico homogêneo, a União Europeia também traz em seu seio Estados em diferentes graus de desenvolvimento, como Alemanha e Letônia, e até mesmo de diferentes tradições político-jurídicas, como Reino Unido e França. Voltando ao primeiro exemplo, cabe ilustrá-lo: enquanto a Alemanha é o terceiro Estado de maior participação no comércio mundial, tanto em exportações quanto em importações e, dessas exportações, 85% são compostas por manufaturados, a Letônia ocupa, respectivamente, a 79<sup>o</sup> e 83<sup>a</sup> posições, tendo 40% de suas exportações compostas por produtos agrícolas e minerais<sup>55</sup>.

Todavia, como se colocou no tópico anterior, a questão não é propriamente a respeito da heterogeneidade, mas de como essa pode influir em negociações econômicas internacionais. De uma forma geral, mesmo em um sistema de constante transformação e alargamento dos temas debatidos em relação ao comércio internacional – que acabam, por muitas vezes, tocando assuntos de competência nacional dos Estados europeus – a União Europeia vem sendo capaz de manter-se consistente com a cessão de soberania nacional às suas instituições supranacionais (JORDANA; BIANCULLI, 2007). A Rodada Uruguaí constitui caso emblemático dessa direção: em razão da introdução de matérias como propriedade intelectual e investimentos, Estados do bloco postularam que deveriam também agir individualmente, tendo em vista que a competência sobre essas era, no mínimo, mista;

---

<sup>55</sup> Disponível em:

<<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=DE%2cHU%2cLV%2cMT%2cRO%2cSI%2cSK>>. Acesso em: 05 mar. 2014 17:11h

venceu, porém, a proposta da Comissão Europeia de manter as negociações sob sua voz única, dado o caráter global dessas (idem, p. 385). Percebe-se, portanto, que não se trata de não haver resistência; mas de prevalecer uma visão em favor de um interesse comunitário. Essa prevalência constante em uma matéria tão cara aos Estados é sem precedentes no sistema internacional, podendo mesmo ser considerada revolucionária (MEUNIER; NIKOLAIDIS, 2006).

Ainda que o processo de integração europeia já se aproxime de sua sexta década de existência e que os avanços sejam muito significativos, o pensamento, os interesses e as identidades nacionais permanecem como parte importante da constituição do bloco: diferentes atores estatais ainda são influenciados por diferentes grupos de interesse domésticos, formados a partir, também, de características singulares de cada um dos membros da União Europeia (idem, p. 3). As possíveis dificuldades daí advindas, porém, são mitigadas pela percepção de que sim, esses grupos podem e praticam lobby no âmbito de seus governos nacionais, mas dificilmente conseguirão produzir impactos na política comercial comum caso não espraíem sua capacidade de influência em Bruxelas e pela Europa de forma geral (JORDANA; BIANCULLI, 2007).

De qualquer maneira, o fato de ter havido – e ainda surgirem – diversas controvérsias internas quanto à competência comercial comunitária e à formação dos interesses comuns, isso não é necessariamente prejudicial à União Europeia na condução de suas negociações com outras partes. O conflito interno pode, explicitam Meunier e Nikolaidis (2006, p. 4), se constituir até mesmo em uma fonte de poder. Isso porque, a partir desse, pode se formar a imagem de uma grande resistência interna a uma demanda externa, constituindo uma posição negocial inflexível capaz de trazer resultados positivos ao bloco. Completam as autoras:

Ao estar dividida internamente, mas unida pela exigência da representação coletiva, a União Europeia foi capaz de obter mais vantagens em negociações comerciais internacionais do que poderia caso todas as decisões fossem tomadas apenas pela vontade da maioria (em oposição ao consenso) e com grande flexibilidade por parte dos negociadores europeus (idem, p. 5).

Enfim, algumas conclusões podem ser tiradas a partir dessa curta exposição a respeito do embate entre o nacional e o regional no ambiente europeu. A primeira é que a conformação de uma política comercial comum e a instauração de uma “voz única” não representam uma homogeneidade de interesses entre os atores, embora adicionem dimensão comunitária à formação desses. Além disso, mesmo situações em que o conflito entre esses interesses é aparente podem ser revertidas em favor do bloco regional, desde que incorporada institucionalmente de forma apropriada. A direção e o sucesso, portanto, dependem mais da condução das similitudes e diferenças entre as diversas partes de um bloco do que da simples

presunção de homogeneidade entre elas. Volta-se, portanto, à ideia de coesão regional: é o conjunto de interesses regionais, não o conflito entre interesses nacionais, que permite ao bloco avançar e torna sua coesão de alto nível (HURRELL, 1995).

## **2.7 Da negociação do acordo MERCOSUL-UE**

### *2.7.1 Do desenvolvimento*

A arquitetura das negociações foi construída a partir do Acordo-Quadro MERCOSUL-União Europeia de 1995. Esse marco inicial, porém, não dizia respeito especificamente à busca de um acordo comercial amplo entre os blocos, mas à constituição de um programa amplo de cooperação entre a iniciativa regional mais antiga e consolidada no sistema internacional e o recém-surgido e promissor projeto sul-americano. De forma mais precisa, o artigo 2º do Acordo estabelecia como objetivo “o fortalecimento das relações existentes entre as Partes e a preparação das condições para a criação de uma Associação Inter-regional”<sup>56</sup> não só no tema comercial, mas também no econômico, no de cooperação para a integração e em outros de interesse mútuo.

O real início das tratativas rumo a um acordo comercial amplo só foi, porém, consolidado em 2000, com a primeira reunião do Comitê de Negociações birregionais (THORSTENSEN; JANK, 2005). Nessa, criaram-se grupos técnicos para o tratamento de diversos temas como padrões regulatórios, salvaguardas e procedimentos aduaneiros, entre outros. Os motores do processo desde o início foram, no entanto, os de maior potencial de liberalização: bens não agrícolas e regras para investimentos e serviços (idem, p. 97).

Entre os estudiosos da questão pelo ponto de vista brasileiro e sul-americano, muito se fala do início das negociações entre europeus e sul-americanos como uma forma de contraponto às tratativas pelo estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ibidem, p. 310) que, tendo sido iniciadas em 1994, ganharam impulso na virada do século (VEIGA, 2007). Nesse sentido, Erivaldo Gomes (2014)<sup>57</sup> chega a comparar os movimentos mercosulinos nas duas negociações com a barganha nacionalista utilizada por Vargas no contexto da disputa por espaço na região entre os Estados Unidos e a Alemanha nazista.

Algumas evidências apontam nesse sentido. Em primeiro lugar, o *timing* dos passos da negociação MS-UE dá certo sentido de reatividade às tratativas pela ALCA: as últimas

---

<sup>56</sup> Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:069:0004:0022:PT:PDF>>. Acesso em 05 mar. 2014 14:42h

<sup>57</sup> De acordo com entrevista concedida pelo mesmo, Coordenador-Geral de Políticas Comerciais da Secretaria de Assuntos Internacionais – Ministério da Fazenda, para a presente monografia.

iniciam-se em 1994, as primeiras em 1995; a ALCA ganha impulso em 1998/99, as reuniões do CNB começam a ser realizadas a partir de 2000.

É notório, também, que não faltaram análises críticas de influentes formadores de opinião ao projeto da ALCA, com as de Paulo Nogueira Batista Jr. (2003), que via na iniciativa a possibilidade de erosão da autonomia política e econômica nacional, e as de Samuel Pinheiro Guimarães (1999), que percebia na conclusão do acordo o “fim do MERCOSUL”, caso o mesmo não aprofundasse seus laços. Esse posicionamento é relevante para as negociações com a União Europeia em dois diferentes sentidos: o primeiro era o de que, sendo o Brasil o principal ator capaz e disposto a se opor a ALCA, era importante que mantivesse opções abertas como forma de aliviar a pressão colocada por suas negociações (GARCIA, 1999); o segundo é o de que, no decorrer das negociações com os europeus, esses demonstraram “uma ótica muito mais palatável às ‘preferências de política’ dominantes no Brasil” (VEIGA, 2007), ganhando maior viabilidade em relação ao projeto hemisférico.

Do ponto de vista do interesse europeu, historicamente os Estados Unidos são os principais competidores no espaço sul-americano, tendo inclusive os superado no início do século XX em termos de influência na região, estimulados por políticas como a doutrina Monroe (CERVO; BUENO, 2008). Um acordo comercial continental, como pretendia a ALCA, só aumentaria a perda de influência no espaço sul-americano pelos europeus. Essa visão criaria uma pressão, portanto, para uma reação europeia, através do estabelecimento de negociações comerciais. Complementar a isso, cita-se a falta de negociações multilaterais após o fracasso da Rodada do Milênio, em Seattle, que reforçou essa pressão no sentido de uma aproximação bilateral frente ao MERCOSUL (DONIZETI, 2010).

Cabe, nesse sentido, uma dupla interpretação: tanto se pode pensar que realmente havia interesse dos europeus na conclusão de um acordo, dada a possibilidade de ainda maior participação na região, quanto é possível analisar que as negociações efetivadas a partir de 2000 tinham como objetivo meramente o enfraquecimento e a neutralização das negociações da ALCA, como demonstram a “relutância” da União Europeia em se engajar nas tratativas com o MERCOSUL e o ritmo deliberadamente lento que assumiu após o estabelecimento dessas (GUIMARÃES, 2006), agravado com o declínio das negociações da ALCA a partir de 2002 (DONIZETI, 2010).

Assim sendo, a análise da fase inicial das negociações permite uma conclusão aparentemente contraditória: era do interesse das duas partes – agindo o Brasil como principal interessado de seu bloco sub-regional – o engajamento nas negociações; a conclusão de um

acordo, porém, não figurava necessariamente entre seus objetivos. Importava, naquele momento, a criação da possibilidade de conclusão do mesmo.

A segunda fase das negociações data da virada do século, com o já mencionado início das reuniões do Comitê de Negociações Birregionais, o estudo dos temas no âmbito dos grupos técnicos e a percepção de pontos de avanço e bloqueio para a futura preparação de ofertas. Duas situações exercem fundamental influência nessa fase: de um lado, o relançamento das negociações multilaterais através da Rodada Doha; de outro, a falta de interesse e progressivo abandono das negociações da ALCA, para o que muito contribuíram as trocas de governo em Brasil e Argentina (DONIZETI, 2010). A inter-relação constante entre essas três frentes de negociação e suas matérias levou Thorstensen e Jank (2005) a postular que o desenvolvimento de uma dessas teria efeito causal nas outras e que a conclusão ou não da rodada multilateral, em especial, seria fundamental para determinar o destino das outras duas.

Novamente, não se requer demasiada extrapolação para perceber as correlações existentes entre as diferentes frentes negociadoras. Entre 2000 e 2001, a Rodada Doha ainda estava sendo aventada e as negociações da ALCA mantinham-se em curso, mantendo as já comentadas pressões externas sobre a União Europeia. Nesse contexto, foi o próprio bloco que, no âmbito da 5ª Reunião do CNB, apresentou proposta concreta de desgravação tarifária, dando início ao processo de troca de ofertas entre as partes (DONIZETI, 2010), sendo a primeira dessas realizada formalmente em 2001 (VEIGA, 2007), mas considerada insatisfatória por ambas as partes.

Explica-se: a proposta europeia para concessões agrícolas (área central de interesse do MERCOSUL), no âmbito do primeiro movimento realizado pelo bloco no CNB, era a de estabelecimento de quotas tarifárias para ofertas no setor agrícola, sendo aqueles considerados sensíveis – e nos quais o MERCOSUL é mais competitivo – excluídos do modelo de desgravação tarifária e muitas vezes oferecidos em quotas inferiores aos níveis comercializados<sup>58</sup> (THORSTENSEN; JANK, 2005). Além disso, o bloco sul-americano, à época, ainda se beneficiava dos tratamentos unilaterais diferenciados concedidos pela União Europeia: mesmo automóveis brasileiros estavam sujeitos ao SGP, recebendo considerável redução tarifária (FIESP, 2011). A conclusão a que os negociadores mercosulinos chegaram, então, foi de que a proposta europeia teria restritos resultados significativos<sup>59</sup>, o que levou o

---

<sup>58</sup> Além disso, a concessão dessas quotas tornou-se vinculada ao resultado das negociações multilaterais, o que as colocava em estado de incerteza absoluta de implementação (idem, p. 67).

<sup>59</sup> Idem (op. cit. p. 70).

bloco a fazer uma contraproposta de 32% de liberalização do total comercializado, também considerada insatisfatória pelos europeus.

Formou-se, desde então, o impasse central que se perpetuou nas negociações: de um lado, os europeus vinculavam a questão agrícola ao âmbito multilateral, condicionando suas concessões ao desenvolvimento da Rodada Doha; de outro, sul-americanos – representados, prioritariamente, por Brasil e Argentina, apoiavam-se em suas tradições desenvolvimentistas e recusavam-se a fazer concessões maiores nos diversos temas sem que se avançasse na matéria agrícola (THORSTENSEN; JANK, 2005).

Entre essa primeira troca de ofertas e sua revisão, em 2003, dois fatos de relevância tomaram lugar: primeiramente, o Brasil, agora comandado por um partido de esquerda ligado à tradição nacional-desenvolvimentista do país, assumiu junto com os Estados Unidos a copresidência do processo negociador da ALCA, e a partir de então as negociações começaram a afundar efetivamente; em segundo lugar, encaminhou-se a polarização da Rodada Doha entre países do Norte e do Sul no que tange ao tema agrícola, com participações decisivas de União Europeia e Brasil, respectivamente (DONIZETI, 2010). O resultado desse processo foi que, de um lado, aliviaram-se as pressões sobre a Europa no sentido da conclusão de um acordo com os sul-americanos; de outro, o impasse multilateral motivou ainda mais a resistência do bloco a avanços no tema agrícola.

Na revisão de 2003, portanto, inverteram-se os papéis: enquanto o MERCOSUL tomou a iniciativa e fez concessões significativas em relação à primeira oferta – maior abertura em serviços e investimentos e 83,5% de liberalização comercial – a Europa ampliou a cobertura proposta de 90% para 91% dos bens, não avançando nos demais temas – em especial, agricultura (THORSTENSEN; JANK, 2005). De acordo com análise do Itamaraty:

Apesar destes significativos avanços da nossa parte, que exigiram longo e penoso processo de consultas internas e intra-Mercosul, uma primeira avaliação da oferta completada da UE revela não se ter concretizado uma contrapartida equivalente ou mesmo próxima ao esforço de melhora realizado pelo MERCOSUL. Note-se que as tarifas europeias já se situam em nível baixo, em média abaixo de 4%, e sua eliminação representaria ganho relativo pequeno para o MERCOSUL<sup>60</sup>.

As insatisfações de ambos os lados fizeram com que, na melhoria de propostas agendada para um curto período de tempo posterior, as ofertas acabassem sendo pioradas, sendo emblemática nesse sentido a inclusão de produtos como leite e uísque na lista de sensíveis do MERCOSUL (idem, p. 101).

A paralisação abrupta das negociações iniciou-se em 2004 e tem correlação direta com a percepção de que, ao passo que o MERCOSUL não cederia mais à União Europeia sem

<sup>60</sup> Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/29/acordo-de-associacao-inter-regional-mercosul-uniao>> Acesso em 07 mar. 2014 09:07h

contrapartidas no tema agrícola, o bloco europeu não avançaria nas concessões nesse sem uma prévia conclusão das negociações multilaterais. A única estratégia plausível seria, assim, esperar o desfecho da Rodada Doha para, só então, retomar as negociações bilaterais (VEIGA, 2007).

Importantes mudanças sistêmicas se processaram entre 2004 e 2010, ano de relançamento das negociações, e o entendimento dessas é fundamental para a análise do atual estágio de relação MERCOSUL-União Europeia. Em primeiro lugar, a paralisação da Rodada Doha levou mesmo atores engajados no multilateralismo como o bloco europeu a focar-se na formação de novos arranjos bilaterais não só com vizinhos europeus, como Sérvia, Montenegro e Albânia, mas também com Coreia do Sul e CARICOM, por exemplo<sup>61</sup>, intensificando seu “spaghetti bowl” (BAGHWATI APUD THORSTENSEN; JANK, 2005). Essa tendência não foi seguida, porém, pelo MERCOSUL, que se limitou à assinatura de acordos de alcance limitado com países de pouca significância comercial para o bloco, como Israel, Índia e SACU.

Outra variável sistêmica de grande importância foi a ascensão da China no espaço sul-americano, parte importante da configuração da nova geografia econômica global, na qual a Ásia e, em especial, os chineses, ocupam posição de destaque (KEGEL; AMAL, 2013). No decorrer da primeira década do século XXI, a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, o principal extra-MERCOSUL de Uruguai e Argentina<sup>62</sup> e o segundo maior importador de produtos venezuelanos<sup>63</sup>. Além disso, a nação asiática vem ampliando sua rede de acordos regionais na área latino-americana, já tendo concluído arranjos preferenciais com Chile, Peru e Costa Rica. Por fim, ressalta-se ainda o aumento do valor e do número de projetos chineses de investimento na região: só no Brasil, a soma desses chegou, até junho de 2012, aos US\$ 68,5 bilhões (CEBC, 2013) e continuam aumentando, como a recente entrada de empresas chinesas nas licitações referentes ao Pré-Sal demonstram. Percebe-se, então, o surgimento de uma nova “ameaça” aos interesses europeus na região, em especial em virtude da maior competitividade dos produtos chineses.

Além disso, não se pode descartar a importância da eclosão da crise financeira de 2007-08, que teve repercussões amplamente negativas na Europa. O cenário de crise do qual a União Europeia busca lentamente se livrar atualmente tem, via de regra, como principais efeitos, o fechamento e o “enxugamento” das economias nacionais, que tendem a aumentar

---

<sup>61</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/existing-trade-negotiations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/existing-trade-negotiations_en.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2014 08:52h.

<sup>62</sup> No que se refere às exportações do bloco em 2013, de acordo com o AliceWEB Mercosul



suas proteções em relação a produtos estrangeiros. No que tange às negociações com o MERCOSUL, o relançamento de 2010, nesse contexto, provocou uma forte cisão interna no bloco: de um lado, a iniciativa manteve-se apoiada pelas nações com interesses em áreas como bens industriais, serviços de investimentos; de outro, formou-se uma coalizão formada por 10 países de peso no setor agrícola comunitário e liderada pela França que, influenciada pela crise, relutava em reabrir as negociações principalmente em virtude da perspectiva de retorno do tema agrícola (DONIZETI, 2010).

No MERCOSUL, os efeitos da crise foram sentidos mais moderadamente, mas um dos principais sócios do bloco, a Argentina, vem sofrendo com o descontrole das contas nacionais, o que gera uma falta de confiança do capital internacional e levou o país a adotar uma série de barreiras ao comércio tanto extra-bloco quanto intra-bloco. Esse posicionamento argentino, crescentemente defensivo, vem colocando o país na posição de principal “inimigo” das negociações birregionais<sup>64</sup>. Mais recentemente, também o Brasil vem sofrendo com a administração das suas contas nacional e externa, o que vem levando ao risco de rebaixamento do país mediante as agências de classificação internacionais e pressionando-o na busca de soluções, entre as quais aponta-se frequentemente a conclusão das negociações com os europeus, consagrando percepção oposta àquela do lado argentino.

Dadas essas condições, a situação que se apresentou, na Cúpula Europa-América Latina de Madri, em 2010, foi a seguinte: de um lado, os europeus, a despeito de estarem simultaneamente anunciando a conclusão de acordos comerciais com Peru, Colômbia e MCCA (DONIZETI, 2010), ainda mantinham-se interessados na retomada das tratativas com o MERCOSUL, motivados mais pelas pressões externas apresentadas do que por um interesse gestado internamente; já o bloco sul-americano, representado nesse momento principalmente por Argentina e Uruguai e carente de novos arranjos comerciais, voltava a apresentar interesse no acordo visando mais o avanço econômico interno do que a resposta a questões sistêmicas. Curiosamente, naquele momento específico, Erivaldo Gomes (2014) expõe que o Brasil, até então principal ator nas negociações, mostrou-se relutante em engajar-se novamente em virtude da posição favorável e do bom ambiente econômico em que se encontrava, embora tenham acabado consentindo com o reinício das mesmas.

Apesar do aparente interesse mútuo, Donizetti (2010) destaca que as posições inflexíveis dos Estados nos pontos de impasse apresentados entre 2003 e 2004 não se alterou

---

<sup>63</sup> Disponível em: < <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=VE>>. Acesso em: 07/03/2014 14:10h

<sup>64</sup> Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-internacional,brasil-da-ultimato-a-argentina-sobre-oferta-a-ue,169295,0.htm>>. Acesso em: 07/03/2014 14:32h

de maneira fundamental. Na Europa, pode-se especular inclusive que essa inflexibilidade se acentuou, dado que a veemência empregada pelo discurso do grupo “França+9” contra as negociações em agricultura não havia se feito presente até então.

Do lado mercosulino, por sua vez, o reinício das negociações foi já observado de maneira pessimista em relação à fortalecida resistência da União Europeia no tema agrícola, no qual o bloco sul-americano tinha esperança de obter maiores avanços. É verdade que, nas negociações com Colômbia, Peru e MCCA, a União Europeia demonstrou maior disposição a ceder em relação a essa matéria; as concessões, porém, foram direcionadas a produtos – como café e banana – e países cujo montante comercial não oferecia risco à agricultura regional nem competia com ela pelos mesmos mercados. Essa lógica, porém, não é aplicável ao MERCOSUL, que progressivamente voltou a se mostrar inflexível na formulação de concessões, principalmente através do renovado protecionismo argentino. Cabe apontar, nesse sentido, que recentemente a Argentina apresentou oferta individual no âmbito do CMC na qual só apresentou concessões em NAMA, contrariando a postura geral de seus parceiros de avançar nas negociações.

De Madri em 2010 a Brasília, onde se deu a última reunião, em 2012, foram realizadas nove rodadas de negociação, sem que ainda haja uma troca formal de propostas. Deu-se, nesse meio tempo, uma mudança significativa de posição: o Brasil que, em 2010, relutou em relançar as negociações, teve sua situação econômica deteriorada, como já mencionado, passou a sofrer pressões internas de grupos de interesse – inclusive do setor industrial, representado por CNI e FIESP – e passou a apresentar urgência para a conclusão das mesmas, retomando seu papel de proponente e incentivador das tratativas, ao passo que a Argentina retornou a sua estratégia predominantemente defensiva, o que corrobora o caráter intensamente transitório de sua política comercial (BOUZAS; CABELLO, 2007). Pode-se analisar que houve, de 2001 para 2010, um entendimento tácito das duas regiões: ofertas só deveriam ser feitas quando o tratamento das matérias estivesse bastante avançado, de forma a não se observarem os mesmos constrangimentos internacionais de anteriormente.

Outro acontecimento mais recente vem se tornando um fator maior de pressão para os negociadores mercosulinos e especialmente brasileiros: desde janeiro de 2014, os produtos do MERCOSUL – à exceção do Paraguai – encontram-se excluídos do SGP (FIESP, 2013). Os benefícios concedidos por esse sistema afetaram, em 2012, 10% das exportações brasileiras, e têm impacto significativo em setores industriais da matriz econômica mais diversificada do MERCOSUL, como o químico e o automotivo. Diante de um cenário no qual a falta de

competitividade é apontada como um dos principais gargalos econômicos nacionais, o fim de um tratamento preferencial claramente é apontado como um importante problema.

Quanto à configuração dos blocos regionais, as alterações de maior significância foram também do lado sul-americano, visto que a entrada de um novo membro é mais significativa em um bloco composto por cinco países com processo decisório descentralizado que em um de 28 membros com estrutura de decisão supranacional. Ainda que não participe oficialmente das negociações, a Venezuela claramente pode constituir uma “faca de dois gumes” em um futuro não tão distante: por um lado, a entrada de um novo mercado – e, principalmente, de um exportador energético de alta qualidade – aumenta a atratividade do bloco perante os europeus; por outro, a efetivação dos possíveis efeitos positivos de sua entrada no acordo dependerá de como o país que, na última década, tendeu a um modelo econômico fortemente nacionalista e que, atualmente, vive grande incerteza política se portará em relação a esse.

Seja qual for o resultado final, pode-se resumir o estado das negociações entre MERCOSUL e União Europeia como avançadas em relação a seu início, mas ainda distantes de uma conclusão amplamente satisfatória, situação reconhecida inclusive de forma oficial pelas partes em 2013<sup>65</sup>. Isso implica o reconhecimento de que avanços vêm sendo feitos nas matérias debatidas, como serviços e compras públicas, como demonstra o relatório da XIX Rodada de Negociações do CNB<sup>66</sup>. É importante reconhecer também que os desafios não são poucos: fundamentalmente, a falta de convergência de interesses entre importantes atores dos dois lados – Argentina e Brasil, França e Alemanha – continua a impedir o desenvolvimento de avanços realmente necessários nos temas centrais já repetidamente mencionados, especialmente NAMA e Agricultura.

### 2.7.2 *Do poder*

A influência do fator “poder” na condução das relações internacionais foi trabalhada, a princípio, pela escola clássica realista. Essa, porém, tem origem hobbesiana e enfoca o caráter conflitivo das relações entre os Estados em sua busca por poder (MINGST; SNYDER, 2011). Embora essa visão possua, até o tempo presente, poder explicativo para diversos fenômenos, dificilmente pode ser aplicada ao ambiente negocial, que envolve implicitamente a vontade dos atores de negociar e cooperar, ainda que de forma assimétrica (BOJIKIAN, 2011).

<sup>65</sup> Comunicado conjunto MERCOSUL-União Europeia após a Conferência Ministerial de 2013. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Jan2013\\_Ministerial\\_Meet\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Jan2013_Ministerial_Meet_e.pdf)>. Acesso em 07 mar. 2014 16:31h

<sup>66</sup> Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/XXV\\_BCN\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXV_BCN_e.pdf)>. Acesso em 07 mar. 2014 16:38h

Ainda assim, é inegável que o poder – seja medido em capacidades materiais, “duras”, ou brandas<sup>67</sup> – possui força determinante na atuação dos negociadores, que reagem a sua distribuição dependendo da posição que acabam ocupando. Assim como todos os outros aspectos da negociação aqui estudada, também as relações de poder devem ser vistas em dois níveis, o regional e o inter-regional.

Nesses dois níveis, é importante que se diga, prevalece a igualdade jurídica formal tradicional entre os atores. No processo decisório formal mercosulino, todos os atores tem poder de veto e capacidade idêntica de decisão; no europeu, a Comissão Europeia tem como missão representar de forma horizontal o conjunto de interesses de todos os membros do bloco, o que pressupõe a igual importância de cada um desses (JORDANA; BIANCULLI, 2007). A igualdade e o equilíbrio, no entanto, costumam ser válidas apenas no plano formal.

Da mesma forma, e sendo a igualdade entre os Estados um princípio fundamental de direito internacional, a negociação inter-regional também parte de um princípio de simetria: cada parte é livre para vetar o acordo e abandonar a negociação, o que garante o equilíbrio de poder entre elas. Ocorre, porém, que os custos de abandonar a negociação são diferentes para cada um dos atores, e assim o são suas capacidades de buscar alternativas, o que configura também uma relação também assimétrica de poder entre as partes.

Observadas só as capacidades materiais no plano inter-regional, o que se observa é uma tendência ao desequilíbrio em favor da União Europeia. Descrito por Meunier e Nicolaidis (2006) como um “trade power”, o bloco não preza pelo engajamento militar e tem na utilização de seu poder econômico para influenciar a tomada de decisão de outros atores, portanto, o principal instrumento de sua atuação internacional. A União Europeia não é meramente uma potência no comércio, mas uma potência que se consolida através do comércio (idem, p. 907). Os dados, nesse sentido, não permitem dúvidas: em tamanho de mercado interno, o bloco é o maior do mundo, sendo também o principal ator no comércio de serviços<sup>68</sup> e o líder mundial em exportação de bens.

Expressivos que sejam os números, eles devem ser vistos em perspectiva relacional, dado que o poder não se exerce no vácuo. Sua contraparte nas negociações citadas, por sua vez, tem no Brasil sua principal expressão de força em capacidades materiais. O país de dimensões continentais e de 200 milhões de pessoas tem um mercado interno que passou por rápido crescimento na primeira década do século XXI, o que deve à melhora das condições de

---

<sup>67</sup> “Poder brando é o poder de atração, e influenciar por meios que os outros admiram e, por isso, escolhem acompanhar. Poder duro, cujos exemplos são o poder econômico e militar, é empregado a fim de induzir ou mesmo de ameaçar os outros a mudar de posição” (NYE APUD BOJIKIAN, 2011)

<sup>68</sup> O bloco realiza 27.8% das exportações e 25.1% das importações mundiais de serviços (idem, p. 908)

consumo de sua população. Embora tenha, atualmente, condições muito melhores de competição e atuação no sistema internacional que durante a maior parte de sua história, a nação brasileira ainda se encontra em grande desvantagem em relação aos europeus na matéria comercial: o país é apenas o 22º maior no que tange a exportação de bens, cujo total representa apenas 1.5% do total global<sup>69</sup>. A Venezuela, recém-ingressa de forma permanente no bloco, também se destaca como importante portadora de poder em razão do caráter essencial de seu principal produto de exportação.

Percebe-se, então, que em termos de poder estrutural material, a União Europeia claramente se coloca em vantagem em relação ao MERCOSUL. Além disso, o bloco do Norte tem maior importância para o comércio mercosulino que o contrário, o que torna o custo de abandonar a negociação maior para os sul-americanos. Diz-se, da perspectiva negocial, que a União Europeia traz um maior “valor adicional” às negociações que o MERCOSUL, ou seja, tem mais a oferecer que sua contraparte (BOJIKIAN, 2011).

O poder estrutural não é, no entanto, a única forma de obtenção e exercício de poder, e seria ingênuo ignorar a importância das demais. Uma primeira, que comporta grande importância nas negociações pela associação birregional, diz respeito à Batna – *best alternative to a negotiated agreement*, ou melhor alternativa à negociação de um acordo – das partes (idem, p. 39).

A relação causal criada a partir da existência de “Batnas” pelos atores é simples: quanto melhor for a sua alternativa ao acordo negociado, menor será o custo de se abandonar as presentes negociações e mais vantajosa será a sua posição em relação a outra parte, mais disposta a fazer concessões.

Nas negociações entre MERCOSUL e União Europeia, importante inversão aconteceu nesse sentido. De 1994 a 2003, já se observou que os principais avanços nas negociações foram motivados, em grande parte, pelo temor europeu em relação à conclusão do acordo hemisférico negociado no âmbito da ALCA. Nesse período, os sul-americanos claramente possuíam uma Batna favorável, e não raro utilizaram-se dessa – tanto no âmbito da ALCA quanto do CNB – para barganhar e obter concessões. A urgência criada pela situação para os europeus pode ser percebida, por exemplo, através da “precipitação” do bloco na apresentação de sua oferta em 2001, antes de a sul-americana ser formulada (VEIGA, 2007). À época, portanto, a Batna sul-americana promovia uma maior simetria de poder entre os atores,

---

<sup>69</sup> Dados da OMC. Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=AR%2cBR%2cPY%2cUY%2cVE>>. Acesso em 10 mar. 2014 23:32h

colocando o MERCOSUL em uma condição mais vantajosa que a que se esperaria em um “vácuo”.

Já no cenário atual, o bloco sul-americano não possui nenhuma Batna cujas vantagens potenciais se comparem às que o acordo amplo com os europeus pode trazer, ao passo que esses, além das ambiciosas negociações com os Estados Unidos, também possuem tratativas correntes com outros importantes atores no comércio internacional, como Canadá, Japão e Estados-membros da ASEAN<sup>70</sup>. Embora seja verdade que a negociação com os sul-americanos traz características positivas que essas outras não possuem – o fato de as relações comerciais e econômicas já estarem historicamente consolidadas, por exemplo – essas alternativas são, sim, significativas, e representam um adicional de poder para a União Europeia. Os custos do não-acordo para o bloco, embora altos, são reduzidos se comparados aos que se observam para o MERCOSUL.

A partir somente das fontes de poder analisadas até aqui, pode se afirmar que há uma grande assimetria nas negociações em favor da União Europeia. Há uma outra fonte de poder, porém, de fundamental importância para o MERCOSUL e especialmente para o Brasil: o poder brando, ou *soft power*, que comporta várias “sub-fontes” como a força de atração e persuasão e a capacidade de convencimento através da utilização da legitimidade e de valores morais (BOJIKIAN, 2011).

Poucos atores, no decurso do século XX, foram tão participativos e engajados no exercício de *soft power* como o Brasil, sendo diversos os exemplos nesse sentido: através das constantes denúncias às injustiças históricas do comércio internacional, o país teve importante participação na criação do SGP e também do SGPC, concebidos como uma maneira de combater-las (CERVO, BUENO, 2008); através de um discurso de proteção à vida, logrou o país sair vitorioso de controvérsia com os Estados Unidos a respeito de medicamentos para a AIDS (CEPALUNI APUD BOJIKIAN, 2011). A utilização de trunfos políticos e discursos moralizantes e legitimadores da atuação internacional do país em questões aparentemente estritamente técnicas ou econômicas vem sendo uma ferramenta importante da diplomacia brasileira, especialmente quando usada de maneira eficiente.

Nas negociações com a União Europeia – assim como no âmbito da ALCA – essa estratégia brasileira foi utilizada de maneira recorrente, especialmente através da exposição da necessidade de equilíbrio, já mencionada. Ao denunciar justamente a assimetria de poder estrutural existente entre as partes, a posição brasileira logra neutralizá-la ou, ao menos,

---

<sup>70</sup> Disponível em: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf)>. Acesso em 07 mar. 2014 00:10h

mitiga-la, utilizando-a a seu favor e denunciando-a como uma injustiça a ser combatida no cenário internacional. Embora seja retoricamente construído, esse argumento brasileiro comporta enorme poder, e tanto é assim que mesmo em negociações em que está em uma situação desvantajosa em termos de poder, como com a União Europeia, o país acaba tendo suas demandas por um tratamento mais favorável em relação a sua contraparte legitimadas e apoiadas.

Embora o *soft power* brasileiro – que, em alguma medida, também é compartilhado por argentinos e venezuelanos – seja, de fato, um grande fator de equilíbrio nas negociações, algumas ressalvas devem ser feitas. Em primeiro lugar, o exercício desse não pode visar superar os interesses e as condições objetivas dos atores; isto é, ainda que seja altamente influente, a retórica brasileira só permitirá a obtenção de concessões até o ponto em que essas não ultrapassem um limite razoável estabelecido pela outra parte que, em última análise, não sacrificará seus interesses materiais prioritários, tampouco podendo o Brasil fazê-lo.

Em segundo lugar, há que se diferenciar o sentido em que esse é exercido: no âmbito da já citada negociação pela construção do SGP e da atuação brasileira durante grande parte do século XX, o *soft power* brasileiro era construído sobre um tom mais vitimista, requerente de reparações pela injustiças historicamente sofridas e de concessões unilaterais. No século XXI, por outro lado, a postura que se adota pelo país é a de uma atuação pro-ativa no combate a essas injustiças e de reconhecimento realista tanto das capacidades do país, que passa a influenciar pelo exemplo, como também de suas deficiências reminiscentes, que devem ser combatidas de forma cooperativa.

Em conclusão, observa-se que atualmente há, sim, um processo negociador assimétrico em termos de poder em favor da União Europeia, que além de possuir maior poder estrutural e valor adicional, ainda tem melhores *Batnas* em relação à negociação com o MERCOSUL. As enormes vantagens que os europeus poderiam ter a partir dessa assimetria, assim como as maiores concessões que poderiam ser extraídas do sul-americanos são, no entanto, mitigadas e até mesmo neutralizadas pelo constrangedor – à outra parte – e poderoso exercício de poder brando pela parte mercosulina. Sendo assim, a negociação ainda se organiza de maneira assimétrica em termos materiais, mas é improvável que um possível acordo final transmita essas assimetrias e termos absolutos em razão do condicionamento político que sofrerá.

### 2.7.3 *Dos interesses*

Fala-se aqui não só das demandas ou desejos das partes envolvidas, expressos diretamente, mas também de suas necessidades e receios (BOJIKIAN, 2011). O Brasil pode,

por exemplo, ter como desejo um acordo que, dentro de suas tradições históricas, não impeça o desenho de políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial, mas ao mesmo tempo reconhecer a necessidade de tornar-se mais competitivo e obter maior acesso a mercados através do dito acordo, o que exigiria maiores concessões em termos de liberalização. São dois sentidos diferentes que se sobrepõem em um mesmo conjunto de percepções e objetivos, definido como interesse. O sucesso de um negociador depende muito de sua capacidade, portanto, de entender qual é o real interesse e quais são as prioridades de sua contraparte, que nem sempre são financeiros.

Para se entender a importância dos interesses nas negociações pelo acordo birregional MS-UE, podemos dividi-los em dois: (a) o interesse ou não das partes por um acordo; (b) o tipo de acordo que interessa às partes. O interesse representa, nesse sentido, o direcionamento dado ao poder detido por cada uma das partes (*idem*, p. 43).

Quanto ao interesse das partes pelo acordo em si, retoma-se o que já se apresentou na parte do desenvolvimento, dentro do modelo de divisão da negociação em três partes.

Essa divisão, porém, é mais funcional se aplicada somente ao comportamento e aos interesses dos atores mais inconstantes. Explica-se: Uruguai, Paraguai e Venezuela, no decorrer das negociações, não apresentaram alterações significativas em seus interesses e posições, que se mantiveram no escopo temporal aqui delimitado. O maior destaque, nesse sentido, é dado ao Uruguai. Em curta explanação, denominada “Recuperar a soberania comercial do Uruguai”, Marcel Vaillant (2011), expõe de maneira clara que essa nação sempre se mostrou mais favorável à negociação de acordos comerciais com seus parceiros sub-regionais. Tanto é que, de maneira individual, o Uruguai esticou ao máximo o entendimento da Decisão 32/00 do CMC para firmar acordos mais ambiciosos que os do MERCOSUL com Chile e concluir tratado de investimentos com os Estados Unidos. Nesses, mostra-se claramente a predileção uruguaia pela inclusão dos chamados “novos temas”, reforçando a percepção do interesse uruguaio por acordos comerciais amplos.

Em entrevista, o Coordenador-Geral da Coordenação de Políticas Comerciais do Ministério da Fazenda, Erivaldo Gomes, corrobora que o Uruguai, do governo Battle (2000-2005) ao de Mujica (2009-tempo presente), apresenta-se como o principal interessado do MERCOSUL nas negociações, especialmente em relação à matéria de serviços. Ainda segundo Gomes, essas enquadram-se em um projeto mais amplo do país, de tornar-se um “*hub*” do MERCOSUL para a Europa, concentrando serviços como portuários e financeiros e a distribuição desses no bloco, aos moldes do papel desempenhado pelos Países Baixos no



bloco europeu. Além disso, o Uruguai também é competitivo no setor agropecuário, especialmente em produtos de origem bovina como carnes e leite.

Se o comportamento uruguaio é marcado pelo contínuo interesse, o paraguaio o é pela passividade. A evidência, nesse caso, se faz pela ausência: poucos são os registros de declarações significativas do país em relação às negociações com os europeus. Dentro do universo conceitual das relações internacionais, o comportamento paraguaio aproxima-se do “*bandwagoning*”, no sentido que é meramente reativo às condições estruturais e às posições dos demais condutores do processo, aceitando sua condição de parceiro de menor peso e utilizando-se desse, muitas vezes, para a barganha.

O interesse venezuelano é moldado identicamente ao paraguaio, mas por razões diferentes. A passividade venezuelana foi imposta ao país pelo atraso em sua acessão como membro-pleno do bloco, que decretou sua exclusão do processo negociador.

As percepções, e, portanto os interesses de Brasil, Argentina e União Europeia foram consideravelmente mais voláteis e, ainda mais importante que isso, divergentes ao longo do tempo, especialmente no que tange aos atores sul-americanos citados.

Um primeiro aspecto relativo à diplomacia comercial brasileira, no entanto, foi constante. Trata-se da percepção normativa que o país procura exportar para o mundo a respeito da dimensão política das negociações comerciais, sintetizada no já exposto princípio do equilíbrio, ou no combate às desigualdades do sistema internacional. Promover um acordo realmente equilibrado – e, por isso, desequilibrado no que tange às concessões de cada uma das partes – não só representa, na visão do Itamaraty, um ganho comercial, mas também um ganho político no que tange ao reconhecimento, por parte do principal ator comercial mundial, a União Europeia, da necessidade de países menos desenvolvidos manterem um espaço próprio para a implementação de políticas e a promoção do desenvolvimento.

Por trás da dimensão política imbuída na retórica exposta é possível perceber os reais interesses comerciais de longo prazo do país. Por um lado, trata-se de obter, sim, o acesso a mercados, dada a grande competitividade do país em agricultura e pecuária<sup>71</sup> e a necessidade de maior participação internacional de sua relativamente diversificada estrutura produtiva. Por outro lado, trata-se de conciliar esse interesse a um pensamento que se mantém vinculado ao nacional-desenvolvimentismo mesmo após o esgotamento do Programa de Substituição de Importações, no sentido de não se construírem obstáculos à promoção do desenvolvimento

---

<sup>71</sup> O Brasil é o maior produtor mundial de laranja, o segundo maior de feijão, o terceiro maior de milho e disputa com os Estados Unidos a posição de maior produtor mundial de soja. Dados da FAO. Disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_largest\\_producing\\_countries\\_of\\_agricultural\\_commodities](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_largest_producing_countries_of_agricultural_commodities)>. Acesso em 07 mar. 2014 18:35h

nacional (ABREU, 2007). A atuação brasileira, portanto, pendula entre seus interesses ofensivos, principalmente em agricultura, seus interesses defensivos em setores considerados sensíveis e na imposição de restrições à construção de políticas nessas áreas. Atuando de um lado e de outro estão setores como o automotivo e o químico que, somados, representam cerca de 10% das exportações brasileiras<sup>72</sup> e, ainda assim, recebem desonerações significativas<sup>73</sup> e regimes especiais de incentivo como o INOVAR-Auto.

Esses interesses defensivos, porém, não significam que o Brasil hesitaria em se comprometer com um acordo efetivo e substancial, indicando apenas que seu papel é importante para determinar as prioridades brasileiras na negociação desses. O Estado brasileiro, em termos de capacidade política e econômica, demonstra maturidade suficiente para negociar de maneira horizontal com qualquer ator internacional na busca dos interesses citados. O país, no entanto, é um grande interessado e importante proponente do sistema multilateral de comércio, assim como do multilateralismo como um todo, postulando-o como a forma ideal de condução das relações internacionais. Essa preferência pelo multilateralismo, mesmo em tempos de descrédito, é imbuído de um idealismo – não ingênuo – que pode, por vezes, obstar o exercício pragmático de política comercial em favor de uma visão política.

Ao contrário do Brasil, que mesmo no período de liberalização dos anos 90 manteve-se firme na manutenção de algumas estruturas de seu histórico pensamento industrializante, como a proteção e o incentivo a setores selecionados (VEIGA, 2007), a Argentina adotou as reformas estruturais lançadas pelo Consenso de Washington de forma profunda e imediata e lançou-se ao paradigma do “Estado normal” (CERVO; BUENO, 2008). A intensidade dos “choques” de competitividade promovidos no país com a abertura comercial e a desregulação do mercado de capitais teve, sim, efeitos positivos sobre a demanda e a produtividade (BOUZAS; CABELLO, 2007), mas também minou sua capacidade de proteção a choques externos, como se demonstrou pela crise econômica observada no país a partir de 2001. Em razão dela, medidas como o “*corralito*” de Domingos Cavallo, a moratória declarada por Saá no mesmo ano e até o *default* da dívida externa foram tomadas, dando origem a uma tradição de quebra “das regras do jogo” ainda carregada.

O “kirchnerismo”, já estando no poder há mais de 10 anos, consolida-se como uma verdadeira matriz estratégica de política na Argentina. Ascendeu como reação de sentido, direção e força opostos à liberalização dos anos 90. Seu interesse e necessidade fundamental era a recomposição do parque industrial argentino, destruído pela política vigente na década

---

<sup>72</sup> Dados de 2013 de acordo com o AliceWEB/MDIC.

anterior (SARAIVA, 2011). Para isso, retornou-se a um paradigma de Estado ativo e atuante como promotor do crescimento econômico, expandindo-se os gastos públicos e incentivando-se a retomada das exportações (AYERBE, 2008).

Em razão da aparente semelhança, o início do período Kirchner foi visto de maneira positiva pelo Brasil, que passou a acreditar em uma maior coordenação política, econômica e comercial, como demonstrou o lançamento do Consenso de Buenos Aires<sup>74</sup>. O tempo, porém, mostrou o engano brasileiro: o Estado kirchnerista não é “logístico” como o brasileiro, mas neo-desenvolvimentista (SARAIVA, 2011); possui um grau mais forte e autocentrado de promoção de interesses defensivos e ofensivos pelo aparelho estatal e um menor zelo na condução de relações com o exterior, progressivamente temperado, na gestão Kirchner, por doses de pragmatismo e realismo que lhe permitem certa flexibilidade (AYERBE, 2008). De qualquer forma, a maior coordenação com o Brasil não veio, sendo mantida uma maior atenção aos interesses exclusivamente argentinos, e, assim, sendo tomadas até medidas defensivas contra o vizinho (SARAIVA, 2011).

De qualquer forma, os interesses de longo prazo argentino são, de um lado, ofensivos no setor agrícola – que representa 53,3% das exportações do país<sup>75</sup> – e predominantemente defensivos na área de bens industriais, dado que seu maior interesse é o reaparelhamento industrial do país e a proteção de setores prioritários com forte participação estatal. Não tendo condições, porém, de liderar as negociações na direção desejada ou de a elas resistir sozinho, em razão do maior poder brasileiro, cabe ao Estado argentino agir no sentido de evitar sua conclusão ou torná-las o menos substancial e complexa possível – como na já citada ocasião em que apresentou uma oferta só para bens. Isso não significa, porém, que a Argentina não antevêja também possíveis efeitos positivos do acordo: sinal disso é que a retomada das negociações, na Cúpula de Madri, foi feita com colaboração e interesse argentinos manifestados de forma clara, ocupando o país, então, a presidência *pro-tempore* do bloco e sendo, portanto, seu plenipotenciário. O que se afirma, no entanto, é que há por parte da Argentina menor capacidade, menor interesse e maior cautela para negociar acordos comerciais de amplo alcance como o proposto para a União Europeia.

---

<sup>73</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3098900/desoneracao-da-industria-quimica-impulsionacoes-da-braskem>>. Acesso em 07 mar. 2014 18:27h

<sup>74</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>>. Acesso em 08 mar. 2014 10:49h

<sup>75</sup> Dados da OMC. Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=AR>>. Acesso em 08 mar. 2014 12:45h

Assim como o Brasil, a União Europeia mantém uma política comercial de interesses relativamente estáveis no longo prazo. Assim como o Brasil, a União Europeia se apresenta como um ator central do sistema multilateral, seja como negociador ou como utilizador do mecanismo de solução de controvérsias. Diferentemente do país sul-americano, porém, os europeus não permitem que a paralisação das negociações multilaterais afete a busca de seus interesses comerciais, buscados de maneira pragmática por outra via: a bilateral. Afirmando a complementaridade dessas estratégias (JORDANA; BIANCULLI, 2007), o bloco europeu é detentor da maior “tigela de espaguete” mundial.

Em termos de interesses objetivos, estes são “invertidos” em relação aos sul-americanos. O pilar do protecionismo comercial europeu é a Política Agrícola Comum, que através de um pesado regime de incentivos e proteções, distorce a competitividade do produtor rural europeu e o comércio de bens de origem animal e vegetal como um todo (LOHBAUER; MARTINS, 2011). Sendo assim, o principal interesse defensivo europeu é em agrícolas e pecuários – especialmente em relação àqueles produzidos no continente. Em virtualmente todos os outros setores, porém, o bloco demonstra interesses ofensivos e tendência liberalizante: no âmbito da OMC ele é signatário do Acordo Plurilateral sobre Compras Governamentais (GPA) e tem compromissos estabelecidos em 115 setores de serviços<sup>76</sup>. É, além disso, um exportador de manufaturas que representam 80% de sua pauta comercial e de investimentos.

Do ponto de vista desses interesses, portanto, um acordo comercial com o MERCOSUL interessaria se fosse o mais substancial possível e com a menor quantidade de concessões na área agrícola, e de preferência que beneficiem apenas produtos desta categoria não presentes na Europa. É nesse molde, inclusive, que o país costuma organizar suas negociações com nações e blocos do Sul, como o Mercado Comum Centro-Americano (DONIZETI, 2010). Ressalta-se novamente que esse interesse na área agrícola não necessariamente representa uma demanda organizada em termos de eficiência, mas sim desejos ou necessidades ecoados por grupos de interesse e inseridos na formulação das políticas comuns europeias.

Estabelecidos os interesses de longo prazo, cabe mencionar os de curto prazo envolvidos na negociação MS-UE, sendo o comportamento e a tomada de decisão dos blocos feitos a partir da interação entre esses dois. No estabelecimento das negociações, ou primeira

---

<sup>76</sup> A Argentina, que é a nação mercosulina que mais possui compromissos em serviços no GATS, apresenta apenas 63. Disponível em: <<http://stat.wto.org/ServiceProfile/WSDbservicePFView.aspx?Language=E&Country=E27,AR>>. Acesso em 08 mar. 2014 13:23h

fase, já se mencionou que o interesse brasileiro era predominantemente estratégico: buscava-se criar uma alternativa viável e mais palatável em relação à ALCA e impulsionar o MERCOSUL como ator internacional (BOUZAS, 2004).

Isso não quer dizer, porém, que não existissem interesses comerciais efetivos, mas que a articulação desses se deu de forma posterior à percepção estratégica da negociação. No lançamento oficial das negociações, em 1999, o Brasil começava a sentir os efeitos das crises financeiras internacionais de então, o que ensejava cautela à política econômica e comercial do país (idem, p. 6).

Naquele momento, a Argentina ainda estava em situação economicamente estável (BOUZAS; CABELLO, 2007) e mantinha-se inserida no modelo liberal implementado desde o início dos anos 90. A desvalorização do real, que gerou desequilíbrio no comércio entre os dois países (SARAIVA, 2011), e a crescente incerteza que se apossava do projeto de integração sub-regional levaram à percepção, por parte da Argentina, de que seria necessário encontrar um parceiro alternativo, uma contraparte que reduzisse o peso brasileiro na região. Embora o apoio inicial do país a partir da segunda metade da década de 90 tenha sido direcionado à ALCA (BOUZAS; CABELLO, 2007), também se pode deduzir que as negociações com os europeus favoreceriam a Argentina dentro da percepção do país de então: ao mesmo tempo em que a União Europeia poderia, caso a ALCA fracassasse, exercer esse papel de sócio alternativo, sua abertura já serviria como impulso às negociações hemisféricas.

E era justamente essa a percepção de momento dos europeus: não se poderia perder espaço frente aos estadunidenses na área de maior interesse do bloco na América Latina (BOUZAS, 2004). Conforme a ALCA avançava, também procuravam os europeus avançarem nas negociações com o relativamente recém-criado bloco sul-americano. Em verdade, não se tratava apenas de perda de espaço, dado que, de maneira global, o MERCOSUL ainda tem níveis de proteção relativamente altos, cuja eliminação, em favor dos Estados Unidos, criaria uma situação de desvio de comércio dificilmente remediável (idem, p. 128). Esse impulso inicial do bloco tinha, portanto, três interesses imediatos: continuar buscando alcançar os interesses comerciais europeus bilateralmente, em virtude da paralisia multilateral pós-Rodada Uruguai; manter e aumentar as relações econômicas e sociais historicamente construídas com uma área de especial interesse<sup>77</sup>; e evitar a conclusão do acordo com os Estados Unidos. Para os três atores, percebe-se um elemento comum: a ação efetiva se fez, sim, a partir de interesses estruturais, mas dificilmente se realizaria sem a existência de outros, circunstanciais.

Essas percepções se mantiveram inalteradas durante o primeiro ano de negociações do CNB (2000), mas foram se transformando de maneira acelerada no triênio 2001-2003, o que culminou na paralisação completa das tratativas a partir de 2004 (DONIZETI, 2010).

No caso argentino, a origem da transformação é predominantemente interna. Com a crise econômica generalizada que passou a afetar o país em 2001 e as sucessivas trocas na presidência do país criou-se um clima de desconfiança por parte da comunidade internacional em relação ao país e de confusão e necessidade de reestruturação interna, passando a ser percebida como difícil a assumpção de novos compromissos de liberalização (BOUZAS; CABELLO, 2007), especialmente com o início da gestão Kirchner. Passou a ser do interesse do país, portanto, agir de maneira menos ambiciosa por um acordo e, se possível, até protelar e frear as negociações. O novo interesse de longo prazo, neo-desenvolvimentista, adequava-se à necessidade de curto prazo de solucionar as questões internas impostas pela crise.

Também do lado europeu o grande interesse que tinha impulsionado o engajamento inicial do bloco foi sendo gradativamente reduzido, por razões variadas. A má recepção, por parte dos sul-americanos, da proposta europeia apresentada na 5ª reunião do CNB, a contraproposta reduzida por eles apresentada, além da constante demanda por concessões significativas em agricultura (THORSTENSEN; JANK, 2005) sinalizaram a grande dificuldade existente nas negociações. Além disso, as negociações multilaterais foram retomada e o tema da agricultura, central à conclusão das negociações inter-regionais, foi constantemente esvaziado no âmbito bilateral, sendo preferencia europeia tratá-lo na OMC junto aos Estados Unidos que, por sinal, enfrentavam o mesmo impasse nas negociações da ALCA, já em processo de desaceleração. Assim, reduzia-se ainda mais o interesse europeu por um acordo imediato. Esse crescente desinteresse europeu é sinalizado de maneira bastante clara pela falta de avanço observada em suas propostas após a apresentação da primeira oferta (idem, p. 98).

No Brasil, a retomada das negociações multilaterais também foi importante para uma releitura conjuntural. Nelas o país não só reunia maior poder de barganha que no âmbito bilateral, contando com o apoio de países como Índia e China e outros importantes PEDs, como também exercia papel de liderança na coalização que levou à formação do G-20 Comercial. Por outro lado, o Estado brasileiro iniciava sua transição para o chamado modelo “logístico” de ação (CERVO; BUENO, 2008), cuja principal função é criar condições, de forma direta ou indireta, para a inserção competitiva tanto do setor público quanto do privado no sistema internacional. Além disso, manter as frentes de negociações abertas mantinha

---

<sup>77</sup> Ou mesmo de parceria estratégica, no caso das relações com o Brasil.

oportunidades de avanço nos temas de interesse brasileiro, especialmente em razão da maior facilidade que se observava para negociar com os europeus (VEIGA, 2007). Há, nessa fase, portanto, uma substituição da Argentina pelo Brasil na função de principal interessado nas negociações ao lado do Uruguai. Os interesses argentinos eram de retração, os brasileiros de expansão – o que não necessariamente implica em liberalização. Para a negociação como um todo, os efeitos eram ambíguos: ao mesmo tempo em que era positivo que o Brasil, maior parceiro do MERCOSUL, tomasse a dianteira das tratativas, não se podia considerar positiva a retração argentina, por ser essa nação de posições usualmente mais inflexíveis que as brasileiras.

Com a retomada das negociações, em 2010, a União Europeia se encontra em uma verdadeira “queda de braço” entre seus interesses defensivos e ofensivos. Trata-se, aqui, de relembrar a heterogeneidade do bloco europeu e sua importância em um contexto de crise: para alguns países, impulsionar o comércio exterior através de um novo acordo bilateral era visto como chave para a recuperação econômica; para outros, era fundamental, diante da crise, a manutenção do nível de renda, inclusive nas áreas rurais, sendo esse historicamente um objetivo central da PAC (LOHBAUER; MARTINS, 2011).

Nesse aparente “embate”, similar ao que se dá na formação de qualquer interesse nacional, embora se dê em nível supranacional, parece ter prevalecido o interesse pela conclusão das negociações, dado que essas continuam em vigor após três anos. Apesar disso, os interesses defensivos continuam ativamente presentes nas negociações, talvez até mais do que anteriormente (DONIZETI, 2010). Se há um novo impulso conjuntural tanto pela conclusão das negociações quanto pela inflexibilidade no tema agrícola, percebe-se que estruturalmente os interesses europeus permanecem os mesmos. O que pode se alterar, dependendo da definição de prioridade entre esses, é a flexibilidade a ser demonstrada na condução das relações com o MERCOSUL.

Os interesses brasileiro e argentino na conclusão das negociações, por sua vez, vêm caminhando em direções inversas, embora por um mesmo motivo: deterioração da situação econômica entre 2010 e 2013. No Brasil, esse fato é interpretado a partir de considerações internas: pouco acesso a mercados em relação a seus competidores, baixa produtividade e competitividade, alto custo de transação (custo-Brasil), entre outros. O maior acesso a mercados, especialmente um de peso como o europeu, vem sendo considerado parte da solução até mesmo pelos setores industriais brasileiros, normalmente cautelosos: em declaração recente, o presidente da FIESP, Paulo Skaf, apontou a conclusão das negociações

como algo “fundamental para que Brasil e França dêem um passo a frente”<sup>78</sup>. Além disso, o início das negociações entre o bloco e os Estados Unidos e a recente exclusão do país do SGP europeu são variáveis de grande importância, geradoras de novas pressões, inclusive porque tal sistema cobria bens de diversos setores – entre os quais, o automotivo.

Embora persistam os interesses brasileiros defensivos, especialmente quanto a regras que restrinjam o espaço de políticas públicas do país e ao temor de uma desindustrialização generalizada, é possível perceber que há uma maior disposição – que pode se traduzir em uma maior flexibilidade, ainda que limitada, na mesa de negociações – em se demandar a conclusão do acordo, o que pode até mesmo abalar o constantemente citado “equilíbrio” buscado pelo Itamaraty. Em entrevista concedida em meados de 2013, a própria secretária de comércio exterior do MDIC, Tatiana Lacerda Prazeres, aponta no sentido da flexibilização das propostas brasileiras<sup>79</sup>. Trata-se, nesse sentido, não de agir como um ator dependente e submisso, mas de atender às demandas e necessidades do país de forma pragmática. Em resumo, aponta-se que, atualmente, o interesse brasileiro na conclusão das negociações é maior que em qualquer outro momento até então observado.

A Argentina, por sua vez, vem demonstrando uma resistência ímpar. Conforme o projeto *kirchnerista*, agora sob o comando de Cristina Kirchner, o nacionalismo avançou nos últimos anos e a “resistência às exigências do capital internacional” foram se fortalecendo e substituindo o realismo e o pragmatismo observados na gestão do ex-presidente Nestor Kirchner. Politicamente, essa nova postura se traduz através de um discurso de enfrentamento e de ações como a estatização unilateral da YPF-Repsol<sup>80</sup>; economicamente, através da imposição de barreiras comerciais – como as Declarações Juradas Antecipadas de Importação (DJAI) – e restrições financeiras como forma de combate aos desafios enfrentados pelo país.

Para além dos problemas que essas medidas originam internamente no projeto de integração, seu efeito é reduzir o interesse do capital internacional pela economia argentina e, ao mesmo tempo, sinalizar claramente o desinteresse argentino em fazer concessões e engajar-se em compromissos que restrinjam sua soberania econômica em qualquer sentido. Os argentinos são hoje, assim, praticamente um “contraponto” do Brasil: seu interesse nas negociações nunca pareceu tão fragilizado. Na mais recente proposta trabalhada no

<sup>78</sup> Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/e-fundamental-que-o-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-prospere-diz-presidente-da-fiesp-na-abertura-do-encontro-economico-franco-brasileiro/>>. Acesso em 08 mar. 2014 16:18h

<sup>79</sup> Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/brasil-esta-pronto-para-ser-mais-flexivel-ao-negociar-com-ue-diz-secretaria-do-mdic/>>. Acesso em 08 mar. 2014 16:41h

<sup>80</sup> Não se discute, aqui, o mérito da ação, que pode ser totalmente justificável. O que se aponta como nacionalista, aqui, é a forma de impetração dessa. Vale ressaltar que, concluída a estatização, a Argentina optou por entrar em acordo com a espanhola Repsol e indenizá-la em US\$ 5 bilhões.



MERCOSUL, o percentual de liberalização comercial oferecida pelos argentinos é de 80,7%, contra 88,4% do Brasil e 95,7% e 92,2% de Paraguai e Uruguai<sup>81</sup>, respectivamente<sup>82</sup>.

Em conclusão, as duas partes possuem interesses de longo favorecem a negociação, assim como outros que a prejudicam. Pode-se perceber que os movimentos a favor e contra a possibilidade do acordo, de ambas as partes, decorreram muito mais das situações conjunturais aplicadas aos atores do que pela flexibilização desses interesses ou pela alteração de estratégias – exceção feita ao caso argentino, que realizou uma virada significativa em 2003. Forças e pressões externas são, obviamente, fundamentais para determinar o grau e a forma de manifestação do interesse das partes, assim como o outcome das negociações, mas a questão é: serão suficientes? Ou será necessário que se promova uma alteração mais profunda na concepção e no tratamento desses interesses prioritários para que se chegue a um acordo substancial nas negociações entre MERCOSUL e União Europeia?

Acredita-se que a segunda possibilidade seja mais condizente com a realidade observada até o momento. Mesmo com o principal ator do MERCOSUL e a União Europeia demonstrando interesse ímpar na conclusão das negociações, ofertas ainda não foram trocadas e muitos temas ainda não foram concluídos. Um entendimento profundo e de alto nível tanto entre Brasil e Argentina quanto entre MERCOSUL e União Europeia mostram-se fundamentais para o sucesso das negociações, através da conciliação dos interesses profundos e fundamentais dos atores em favor de um acordo que difunda benefícios entre todas as partes e tenha custos aceitáveis. Até porque, e principalmente por isso, suas percepções conjunturais quanto à importância e ao interesse no acordo sempre divergiram e destoaram, o que contribuiu para atrasar, se não provocar o fracasso, do processo negociador.

#### 2.7.4 *Da informação*

A transmissão de informações em negociações internacionais é parte muito influente na tomada de decisão e na formulação de estratégias. Informar não é, nesse sentido, apenas promover a troca de informações e a transparência: é também sinalizar a outra parte possíveis posições e preferências que influenciarão a negociação. Bazerman e Neale (APUD BOJIKIAN, 2011), por exemplo, apresentaram pesquisa segundo a qual a forma de se apresentarem informações tem impacto direto nas decisões: quanto mais dramática e destacada for, maior será esse impacto (idem, p. 45). A importância das informações nas

---

<sup>81</sup> Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Mercosul-Uniao-Europeia-O-Brasil-quer-abrir-tudo-/6/30047>>. Acesso em 08 mar. 2014 16:48h

<sup>82</sup> Lembra-se que essas ofertas são cruzadas entre si e, em função da compatibilidade ou não da lista de sensíveis de cada país, determina-se o percentual final da oferta comum.

negociações, portanto, não diz respeito apenas ao que está sendo comunicado, mas também de quem comunica e como o faz.

Em se tratando de negociações entre Estados ou, mais especificamente, blocos econômicos, a troca direta de informações se faz fundamental. Isso porque embora os interesses gerais dos atores possam ser delineados a uma certa distância, somente através da negociação e da interação direta entre as partes pode-se fazer uma leitura mais “fina” não só dos interesses específicos dos atores, mas também de seus perfis negociadores e suas visões de mundo. Além disso, o ambiente negociador também propicia, através da troca de informações, a possibilidade da construção de um relacionamento mais harmônico entre as partes.

Nesse sentido, foi importante para o avanço inicial das negociações o estabelecimento de um foro privilegiado, o CNB, principalmente quando compara-se esse ao ambiente negociador da ALCA. Esse segundo envolvia mais de 30 países que, embora possam apresentar quaisquer traços de semelhança identitária ou interesses comuns, possuíam suas especificidades e vontades próprias, o que sem dúvida adicionava complexidade à negociação. No CNB, por outro lado, encontram-se, no máximo, seis partes representadas: os sócios do MERCOSUL – que, em reuniões de alto nível, costumam ser representados pelo chefe de Estado que ocupa a presidência pro-tempore do grupo – e a Comissão Europeia que, portando a “voz única” do bloco, tanto pode facilitar a troca de informações quanto ocultá-las involuntariamente em algum nível, ao não permitir a identificação dos interesses específicos de cada um de seus membros. Apesar dessa possibilidade, no entanto, acredita-se que a representação centralizada da parte europeia é positiva para a negociação, pois simplifica o processo de troca de informações.

Para que esse processo ocorra de forma transparente e segura, contribui também a afinidade existente entre os atores, que reforça a construção de uma relação de confiança (BOJIKIAN, 2011). Nesse sentido, Bouzas (2004) aponta a importância da participação de portugueses e espanhóis na negociação pelo lado europeu, destacando a tradicional afinidade que essas nações comportam em relação aos sul-americanos, sendo Brasil e Portugal um caso de destaque. Não se pode atribuir, é claro, o atual ambiente favorável das negociações apenas à afinidade entre as partes, mas pode-se apontar o aparente bom relacionamento entre o atual presidente da Comissão, o português Durão Barroso, e a presidente brasileira e atual ocupante da presidência pro-tempore do MERCOSUL, Dilma Rousseff, como um fator de reforço a esse ambiente.

De forma geral, portanto, observa-se que a comunicação entre as partes se dá em um ambiente marcado predominantemente pelas boas relações e pela confiança mútua historicamente construídas, que se refletem na consagração da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia (LAZAROU; FONSECA, 2013) e dão espaço a construção de uma negociação transparente e colaborativa. Novamente colocando as negociações em comparação com a ALCA, observa-se que foi construída pelos sul-americanos no século XX uma imagem estadunidense associada ao imperialismo e corroborada nas negociações pelo perfil “cutucador”, direto e impositivo do país (SHELL APUD BOJIKIAN, 2011). Também nesse sentido, portanto, as tratativas com os europeus são mais palatáveis em relação àquelas.

Isso não quer dizer, porém, que a comunicação entre os blocos tenha sempre se dado de maneira totalmente transparente e harmoniosa ou que não haja desafios nesse sentido. Um primeiro ponto, mais constante nas negociações, diz respeito ao processo decisório e à formação de interesses. Para ambas as partes, essas etapas – e, especialmente, a influência dos grupos de interesses nela – são conduzidas de maneira predominantemente informal e não publicizada (JORDANA; BIANCULLI, 2007), o que dificulta a identificação da real origem de algum interesse apresentado nas negociações e, portanto, seu tratamento de maneira satisfatória.

Um segundo ponto de dificuldade no que tange as negociações é de que ambas as partes, em determinados momentos, fizeram declarações claras no sentido de se opor à negociação ou atribuir a culpa pela sua falta de avanço à outra parte, o que prejudica o ambiente de negociação e reduz a motivação geral. Quando da paralisação das negociações em 2004, por exemplo, ambas as partes adotaram a estratégia de responsabilizar uma a outra por esse fato. Em nota, o Itamaraty afirmava que:

A oferta recebida, em termos gerais, situa-se em nível aquém do que já havia originalmente sido formalizado (...) Em contraste, a oferta completada do Mercosul, encaminhada em 24 de setembro corrente, constituiu esforço significativo dos quatro países (op. cit. p. 63)

Esse, porém, talvez nem seja o fato mais significativo nesse sentido. A já citada constatação feita por membros do governo francês de que a União Europeia não seria “lixão” para os produtos do MERCOSUL, além de contrastar com a posição oficial da Comissão Europeia, plenipotenciária comercial do bloco, provocou uma avalanche de efeitos negativos: expôs a cisão interna do bloco europeu em relação ao acordo e causou mal-estar no ambiente diplomático entre os países, prejudicando o ambiente das recém-estabelecidas negociações. Nessa situação, a comunicação não só foi feita por um canal errado, mas também de forma prejudicial.

De forma geral, no entanto, comunicação e troca de informações não podem ser considerados como pontos centrais de dificuldade nas negociações. É claro que as partes agem de forma estratégica e, portanto, nem sempre dispõem todas as informações de maneira transparente, mas é irreal pensar em negociações que não funcionem dessa forma. De todo modo, o que mais importa é que as relações entre MERCOSUL e União Europeia, parceira estratégica do Brasil, se dão em um ambiente de afinidade e confiança mútua, o que influi positivamente na troca de informações entre as partes. Apesar do recente mal-estar entre Argentina e União Europeia, é necessários que os atores se esforcem na manutenção desse status quo, tendo em vista que a transparência e o constante fluxo de informações são elementos imprescindíveis para a conclusão de um acordo complexo e ambicioso como o negociado.

#### 2.7.5 *Do tempo*

Quando se fala na influência do fator tempo em uma negociação, essa está associada principalmente aos custos por ele gerados às partes, em especial àquela que se encontra em desvantagem (BOJIKIAN, 2011). Outra possibilidade relacionada ao fator tempo é de esse moldar a negociação quando estabelecido um prazo para a conclusão da mesma.

O principal custo relacionado a tempo nas negociações entre MERCOSUL e União Europeia é, sem dúvida, o do não-acordo. Conforme as partes não concluem a negociação, suas relações comerciais e econômicas mantem-se ao longo do tempo afetadas por tarifas e regras que, podendo ser eliminadas pelo possível acordo, não recebem os benefícios desejados pelas partes. Embora essa relação seja facilmente perceptível, é constantemente ignorada, especialmente por Argentina e Brasil, que costumam dar maior atenção às potenciais desvantagens e riscos que às vantagens passíveis de obtenção (VEIGA, 2007).

Esse fenômeno é de especial importância ao analisarmos o que ocorreu a partir da paralisação das negociações em 2004 e até o momento atual. Ao passo que o Brasil e seus sócios firmaram, nesse período, acordos comerciais de menor importância, a rede de acordos comerciais complexos, de forma geral, se intensificou consideravelmente, tendo a União Europeia concluído compromissos significativos com parceiros importantes como a Coreia do Sul e. Não concluir acordos significativos como o citado, no período observado, levou o MERCOSUL a um crescente isolamento comercial, o que não aconteceu com a União Europeia (THORSTENSEN ET AL, 2013). O resultado da equação é que, nesse sentido, a pressão temporal pela conclusão de um acordo pende para o lado mercosulino e o coloca em desvantagem, especialmente quando as negociações se dão próximas a períodos eleitorais em

Brasil e Argentina. A forte manifestação recente da presidente Dilma Rousseff quanto à proximidade de conclusão do acordo, por exemplo, aponta nesse sentido<sup>83</sup>.

O fator tempo pode ter, atualmente, uma conotação dupla para a parte europeia da negociação. Por um lado, o custo normal do não-acordo é reforçado pela situação ainda desfavorável pela qual o bloco passa, e a maior abertura de um mercado tão importante quanto o mercosulino é vista com ainda maior atenção. Por outro, a tendência no longo prazo é de uma recuperação econômica do bloco independente da conclusão ou não das negociações, que seriam apenas uma força maior nesse sentido. Conforme isso aconteça ao longo do tempo, portanto, os europeus tenderiam a se sentir menos pressionados pela conclusão de um acordo. Ainda assim, a regra é a busca da solução mais rápida e eficiente possível para a recuperação econômica comunitária, e o acordo com o MERCOSUL seria um importante passo nessa direção. A pressão pela reação econômica mais imediata aproxima, portanto, os países de uma posição mais equilibrada e de interesse mútuo no que se refere a um “combate” aos custos temporais da negociação, embora ainda se perceba a parte sul-americana em desvantagem.

Quanto ao peso do prazo final na tomada de decisão, os estudiosos de negociações internacionais divergem: enquanto parte dos estudos aponta para a vantagem de seu estabelecimento, sendo a proximidade do prazo final um fator de influência para que os atores apresentem propostas mais generosas; há outros trabalhos, porém, que relatam que o prazo final pode ser prejudicial à negociação, dado que ultrapassá-lo impossibilitaria o acordo (BOJIKIAN, 2011).

O prazo final para a conclusão das negociações entre MERCOSUL e União Europeia era, originalmente, 2004. Apesar de a proposta sul-americana em 2003 ter, realmente, sido superior a sua inicial, essa melhora não pode ser explicada pelo fator temporal, dado que na revisão dessa oferta, meses depois e com o prazo final se aproximando, novos recuos foram feitos, como se exemplifica pela inclusão de novos produtos à lista de sensíveis (THORSTENSEN; JANK, 2005). É mais lógico atribuir a “generosidade” da proposta sul-americana de então, portanto, à flexibilidade e maior interesse demonstrado pelo MERCOSUL naquele momento.

Além disso, a não conclusão do acordo em 2004 no prazo estabelecido pode ser percebida como um fator extra para a paralisação total das negociações, pois demonstrou a incapacidade ou falta de vontade das partes de promover um entendimento no prazo proposto. O próprio governo brasileiro, à época, afirmou que não abriria mão de suas demandas para

---

<sup>83</sup> Disponível em: <  
[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Close\\_to\\_completion\\_MER\\_EU\\_p.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Close_to_completion_MER_EU_p.pdf)>. Acesso em 09

concluir o acordo dentro do prazo proposto (BOJIKIAN, 2011), demonstrando visão responsável e realista.

Engajar-se em compromissos internacionais do alcance do proposto acordo em razão apenas da pressão temporal denota, no mínimo, uma visão de curto alcance do negociador, e raramente acordos como o MS-UE serão concluídos nessas condições. A postura atual das próprias partes que, atualmente, trabalham com prazos mais informais que oficiais, aponta para a percepção de que um cronograma fixo tenderia a ter efeitos mais negativos que positivos.

O que fica claro, de toda forma, é que o tempo é, sim, fator fundamental para as negociações e representa importante fonte de pressão para a conclusão dessas. Atualmente, ambas as partes sofrem com os custos temporais do não-acordo, o que indubitavelmente representa uma pressão positiva em nível inédito para a conclusão das negociações.

### 3. Conclusão

#### 2.8 Do cenário atual

[Os europeus] nos pareceram bastante empenhados em fazer o acordo (...) nunca eu vi tão próxima essa possibilidade. Tanto da nossa parte, porque a evolução é significativa, quanto da parte deles, que também, todo o informe que se dá nessa linha é de altíssima possibilidade. Então quero dizer pra vocês que o caminho é o melhor possível, feito com cuidado, com cautela<sup>84</sup>

A afirmação acima é da presidente brasileira, Dilma Rousseff, tendo sido feita no contexto do VII Encontro Empresarial entre MERCOSUL e União Europeia, no início de 2014. Embora declarações desse tipo normalmente possam demonstrar um otimismo exacerbado, a pesquisa feita aqui aponta no sentido de corroborar, ainda que parcialmente, a posição brasileira.

Em primeiro lugar aponta-se que as pressões externas pela conclusão de um acordo se dão em um nível maior e de forma mais consistente que em qualquer outro momento. Ao contrário do processo negociador da ALCA, a presença chinesa no espaço sul-americano e principalmente no MERCOSUL tende não só a se manter, mas também a se fortalecer ao longo do tempo, e o acordo é uma das ferramentas mais simples disponível aos europeus para neutralizar ou, pelo menos, mitigar a competição com os chineses na área. Além disso, as negociações no plano multilateral, a despeito da conclusão do acordo de Bali, em dezembro de 2013, ainda não se aproximam de um verdadeiro *breakthrough* que inspire ou anime seus principais participantes, cada vez mais inclinados a buscar a opção bilateral. Em 2009, por exemplo, o então chanceler brasileiro Celso Amorim já falava em “maior empenho” nos acordos regionais<sup>85</sup>.

Além disso, as pressões internas a que estão submetidas as partes – especialmente Brasil, Argentina e União Europeia – também contribuem nesse sentido. No contexto europeu, a situação econômica, a despeito do início de uma aparente recuperação, continua precisando de mais “motores” de estímulo à economia comunitária: a Alemanha, principal potência econômica europeia, deve ter, em 2014, seu primeiro ano de crescimento superior a 1% na década, enquanto outros países como França e Espanha, não só não vêm crescendo significativamente como também mantém altos níveis de desemprego – a previsão para 2014 é

<sup>84</sup> Disponível em:

<[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Close\\_to\\_completion\\_MER\\_EU\\_p.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Close_to_completion_MER_EU_p.pdf)>. Acesso em 09 mar. 2014 09:01h

<sup>85</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090730\\_doha\\_rc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090730_doha_rc.shtml)>. Acesso em 09 mar. 2014 09:09h

de taxas de desemprego de 11,1% e 26,6%, respectivamente<sup>86</sup>. Já na América do Sul, a deterioração nos indicadores macroeconômicos de Brasil e Argentina se dá em diferentes níveis, sendo pior o cenário no caso do segundo. Além dos grupos de interesse interno mencionarem constantemente o “isolamento” do Brasil no que se refere às redes de arranjos comerciais preferenciais, ainda há uma constante crítica em relação à perda de competitividade da indústria brasileira. O acordo com a União Europeia poderia representar, assim, uma alternativa viável para enfrentamento de ambos os problemas.

Já do lado argentino, esse apresenta posicionamento ambíguo. Nos últimos três anos, o país vem apresentando uma série de posicionamentos que podem ser classificados como “anti-mercado” e que prejudicaram não só a credibilidade do país diante do capital internacional como um todo, mas as relações econômicas e diplomáticas com seus parceiros europeus tradicionais, em especial a Espanha. O ponto alto dessa tensão em relação ao tema aqui abordado foi em 2012, quando surgiu a notícia de que os espanhóis, insatisfeitos com a resistência argentina ao acordo e a então recente estatização da YPF-Repsol, estariam promovendo dentro da União Europeia a possibilidade de se buscar, como alternativa à associação birregional, um compromisso em separado com o Brasil, levando os argentinos a acusarem o bloco europeu de tentar “destruir o MERCOSUL”<sup>87</sup>. Mais recentemente, as perspectivas brasileiras foram novamente frustradas com a apresentação argentina, no âmbito do MERCOSUL, de uma possível oferta para a União Europeia que só incluísse o comércio de bens e que, além disso, cobriria percentual de comércio inferior aos 90% almejados pela negociação<sup>88</sup>.

Todavia, a partir de dezembro de 2013 a Argentina vem mostrando uma maior disposição para fazer concessões e conciliar posições quanto ao nível de ambição objetivado por todas as outras partes no acordo. Além de haver, como se observou no Brasil, uma crescente pressão favorável ao acordo mesmo por parte dos setores industriais, as recentes mudanças no governo argentino – com substituição não apenas do chefe de Gabinete, mas também nas pastas de Economia e Comércio – também foram vistas como positivas nesse sentido.

Resta saber, no entanto, se essa é uma mudança real e profunda de posicionamento argentino ou apenas de uma política de apaziguamento em razão do constante descontentamento não só dos europeus, mas também dos parceiros regionais da Argentina em

---

<sup>86</sup> Dados do FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/weoselgr.aspx>>. Acesso em 09 mar. 2014 08:57h

<sup>87</sup> Disponível em: <<http://www.ecofinancas.com/noticias/argentina-acusa-uniao-europeia-querer-destruir-mercosul>>. Acesso em 09 mar. 2014 09:22h

<sup>88</sup> Disponível em: <<http://www.ecofinancas.com/noticias/argentina-entrega-proposta-parcial-ue-frustra-brasil>>. Acesso em 10 mar. 2014 09:30h



relação à condução das políticas macroeconômicas e comerciais do país. Dado o constante interesse de uruguaios e paraguaios – que já tem ofertas preparadas de ampla desgravação tarifária para apresentar a União Europeia – os desencontros de posição entre brasileiros, argentinos e europeus sempre se mostraram como o ponto central para o desbloqueio e avanço real das negociações. Sendo assim, uma maior conciliação entre os dois principais parceiros do MERCOSUL pode representar um momento inédito em relação à perspectiva de conclusão do acordo.

Se a posição das partes em relação a possibilidade de avanço no presente momento é, portanto, positiva em termos gerais, essa não pode obstar a percepção de que muitas dificuldades ainda serão impostas às negociações. Embora a recente transição do posicionamento dos setores industriais brasileiros e argentinos para um maior favorecimento em relação às negociações possa facilitar a apresentação de ofertas mutuamente satisfatórias para o NAMA, os avanços em agricultura permanecem uma incógnita, só revelada, provavelmente, no ato de troca de ofertas. Além da já sabida discordância por parte de um grupo de países europeus em relação à realização de concessões nesse sentido, outro fator causa intriga e expectativa por parte dos sul-americanos: ao final de 2013, foi aprovada a renovação da Política Agrícola Comum, que manteve um forte regime de incentivos ao produtor rural europeu e representa, em termos de orçamento comunitário, 38% da verba total<sup>89</sup>. Resta saber, apenas, como a oferta europeia será afetada por esse fato.

Além disso, o que se percebe pelos informes e comunicados conjuntos produzidos no âmbito das rodadas de negociação é que avanços são, sim, produzidos, mas de forma lenta e cautelosa. Em compras governamentais, por exemplo, as partes concordaram em começar a negociação do zero a partir de suas estruturas regulatórias atuais, descartando a negociação realizada na matéria até 2004. As novas discussões, porém, já podem ser percebidas em patamar mais avançado que as prévias, dado que um dos temas tratados atualmente diz respeito às condições de participação em processos licitatórios, o que já excede a proposta limitada a transparência feita pelo bloco sul-americano.

Em serviços e investimentos a eles relacionados, por sua vez, as partes concordaram em manter as bases negociadas em 2004, agregando a elas também as melhores ofertas feitas na matéria no âmbito da Rodada Doha, em 2005. Erivaldo Gomes apresenta importante colaboração nesse sentido ao apontar que as negociações desse tema tendem a evoluir de forma mais tranquila, dado que os ambientes regulatórios de Uruguai, Paraguai e Argentina –

---

<sup>89</sup> Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-16/uniao-europeia-aprova-nova-politica-agricola-comum>>. Acesso em 10 mar. 2014 09:59h

esse último ainda moldado pelos movimentos de liberalização dos anos 90 – são favoráveis a um acordo auspicioso, enquanto o brasileiro, por sua vez, encontra-se em processo de abertura<sup>90</sup>, embora ainda seja complexo e relativamente fechado à participação estrangeira em alguns setores.

O tempo será, sem dúvida, variável fundamental para o resultado das negociações. Conforme já se mencionou, a conclusão do acordo não é condição necessária nem suficiente para resolver os problemas conjunturais e estruturais que levam os atores a, no atual cenário, busca-lo com especial atenção. Na medida em que, por exemplo, haja uma maior recuperação econômica europeia ou que o Brasil consiga, por outras vias, retomar competitividade no comércio internacional, a tendência é que o interesse esfrie. Hoje, porém, o custo do não-acordo é mais alto do que já se viu, e a pressão positiva por ele produzida para o alcance de um acordo ambicioso não pode ser ignorada.

## **2.9 Das perspectivas futuras**

Atualmente, abrem-se quatro possibilidades principais para o futuro das negociações. Cada uma dessas, porém, deve ser analisada em relação aos custos e benefícios potenciais que comporta não só para os países, como também para suas zonas de integração.

A primeira possibilidade que se apresenta, nesse sentido, é a mais positiva possível: que se alcance, entre os membros dos blocos e também entre os blocos propriamente ditos, um entendimento de alto nível que leve à formação de um acordo equilibrado, ambicioso e satisfatório para ambas as partes. Se esse resultado é o mais vantajoso para ambas as partes, também é o que requer maior esforço. Como se mencionará mais detalhadamente no próximo tópico, esse esforço não diz respeito apenas a disposição a fazer concessões matérias e avançar em normas técnicas, mas alcança também um esforço necessário no plano psicológico e normativo: requer uma conciliação, em nível razoável, entre as visões e projetos políticos de uruguaios, paraguaios, venezuelanos e, especialmente, brasileiros, argentinos e europeus. É necessário, para isso, adotar uma visão mais integrativa da negociação, adotando como enfoque não os riscos da entrada brasileira no mercado agrícola europeu ou a presença europeia constante em grandes processos licitatórios no Brasil, mas as potenciais vantagens e os ganhos de eficiência que podem ser proporcionados.

Não só para os países de forma individual e para a relação entre os blocos esse seria o melhor resultado possível: para os processos integradores desses blocos, também, a conclusão do acordo produziria benefícios difusos, indiretos e significativos, especialmente para o bloco

---

<sup>90</sup> Exemplo disso foi a recente abertura do mercado de resseguros ao capital internacional.

sul-americano. Além de revigorar o processo integrador e as expectativas e ele relacionadas, o compromisso com os europeus forçaria, também, o MERCOSUL a aprofundar a integração internamente: regras até então não efetivadas pelo bloco, como aquelas relativas a investimentos, por exemplo, passariam a ser de aprovação necessária e até urgente, e o efeito geral seria de pressão positiva para que as “engrenagens” do bloco se movessem de forma mais célere. Jordana e Bianculli (2007) apontam nesse sentido ao expor que, no processo integrador europeu, a inserção externa e a integração interna do mercado europeu funcionaram como mecanismos de reforço mútuo.

A segunda possibilidade que se abre para o futuro não somente já foi levantada pelos negociadores europeus, que tem interesse predominantemente no acesso ao mercado brasileiro, mas também por setores da sociedade civil brasileira – especialmente mídia e grupos de interesse (industriais, p.e.). Trata-se da conclusão de um acordo que tenha efeitos ou prazos diferenciados para os membros do MERCOSUL – mais especificamente, para a Argentina. Uma possibilidade, nesse sentido, é a de conclusão do acordo ser alcançada entre os blocos, mas a Argentina adotar os compromissos estabelecidos em uma velocidade ou em um nível diferenciados.

É verdade que, caso esse caminho seja adotado, existem vantagens. Em primeiro lugar, um acordo mais ambicioso entre a União Europeia e os demais países do MERCOSUL poderia ser buscado, afrouxadas as restrições usualmente colocadas pela Argentina à oferta comum do bloco e mais facilmente alcançados os interesses das partes, especialmente de uruguaios e europeus. Além disso, se dispensaria o grande esforço de conciliação de interesses e projetos necessário entre Brasil e Argentina, já tendo esse se mostrado historicamente de difícil consecução.

Se os efeitos individuais são positivos, os efeitos dessa alternativa para o processo integrador sul-americano seriam devastadores. O acordo parcial e diferenciado traria ainda mais distorções à já combatida Tarifa Externa Comum e criaria um regime jurídico complexo e incerto, agravando problemas já enfrentados pelo bloco. Representaria, ainda, a vitória das “lógicas nacionais particularistas” (VIGEVANI, 2013) que marcam historicamente os interesses autonomistas dos membros do MERCOSUL e obstam, não raro, avanços em direção a uma integração mais profunda e eficiente. A sinalização enviada pela adoção dessa alternativa é clara: o MERCOSUL é um projeto integrador que, em uma das questões mais importantes que enfrentou, não conseguiu fazer valer o espírito de cooperação e coesão necessários ao seu prosseguimento e dificilmente, portanto, conseguirá alcançar os ambiciosos objetivos traçados desde o Tratado de Assunção.

A terceira possibilidade é a de que, não conseguindo alcançar avanços significativos em áreas prioritárias – concessões agrícolas e NAMA, por exemplo – as duas partes se contentem com um acordo de menor alcance, de forma a se evitar o não-acordo. Lohbauer e Martins (2011) apontam esse desfecho como o mais provável, ao afirmar que “mesmo que no futuro algum avanço seja alcançado, será apenas para criar uma imagem positiva ao combalido ambiente do livre-comércio mundial” (p. 405). Essa percepção, e a conclusão da negociação nesses termos, claramente apontam para uma prevalência dos desencontros e divergências entre os blocos e dentro dos blocos sobre os interesses comuns de todas as partes envolvidas. Se um acordo reduzido representar, do ponto de vista dos efeitos comerciais, uma vitória reduzida, representará politicamente uma grande derrota para os dois blocos, só não maior que a observada em caso do não-acordo.

O não-acordo é, sem dúvida, o pior cenário entre todos os apresentados. Do ponto de vista econômico, manter-se-ão os problemas existentes para os dois blocos. Para os europeus, seria a consolidação da perda de espaço na importante região para a China, havendo pouca previsão de recuperação desse importante e restando como opção apenas a busca de alternativas de negociação de menor importância<sup>91</sup>. Para o MERCOSUL, o resultado seria ainda mais devastador: além de o bloco se manter isolado da rede de acordos comerciais significativos, não obtém acesso a um mercado onde já enfrenta a competição asiática e, mais grave ainda, fica sem nenhuma alternativa viável no curto prazo, dado que as negociações com os europeus são as únicas de grande porte em andamento.

Para além dos prejuízos econômicos gerados pelo não-acordo, os efeitos negativos políticos também sentiriam fortemente sentidos. As negociações entre os blocos estão completando 15 anos, e um fracasso total representaria o desperdício de milhares de horas de trabalho e esforço em busca de um entendimento nunca alcançado, o que, é claro, gera ressentimentos para ambas as partes. O MERCOSUL, já percebido como descoordenado e paralisado, teria essa percepção ainda mais reforçada.

O que se conclui dessa análise dos possíveis cenários futuros é que qualquer resultado apresentado, à exceção da obtenção de um acordo significativo ambicioso entre as partes, trará efeitos negativos que, se não equiparam ou superam os positivos, dão pouca margem para a celebração da obtenção destes. Mais do que nunca deve ficar claro às partes, portanto, que os custos e riscos de um acordo amplo, embora existam, devem ser minimizados se comparados àqueles do não-acordo. Esses, por sua vez, devem representar reforços positivos à atuação das

---

<sup>91</sup> Essas alternativas também são, no entanto, reduzidas, dado que a União Europeia já possui acordos comerciais com a grande maioria dos outros países do espaço americano.

partes que, agindo de maneira realista e pragmática, não devem hesitar em buscar o nível de entendimento necessário à conclusão das negociações.

### **2.10 Da conclusão**

Já foi mencionado na presente pesquisa que a chave para a obtenção de sucesso em negociação está na capacidade dos atores de transformar barganhas competitivas em barganhas cooperativas (OLIVEIRA; ONUKI, 2011), ou seja, organizar o objeto de negociação de forma a, a partir dele, gerar efeitos positivos reais e perceptíveis para todas as partes, satisfazendo-as da maneira mais eficiente possível. Realizar isso em negociações econômicas internacionais entre Estados requer, indubitavelmente, grande quantidade de esforço mas, no caso das negociações entre MERCOSUL e União Europeia, o esforço requerido é muito superior ao empregado pelas partes em seus outros acordos comerciais. É fundamental que as partes compreendam esse fato.

Em primeiro lugar, o peso e a abrangência do acordo dificilmente são comparáveis ao de qualquer outro que essas partes negociem. No caso europeu, as negociações com os Estados Unidos podem ser mencionadas. Essas, porém, ainda se encontram em estágio inicial e não têm perspectiva de rápida conclusão, pelo contrário. Já para os sul-americanos, o possível acordo com os europeus é único não só em termos de tamanho de mercado, mas também quanto à quantidade de matérias negociadas. Não há, para o MERCOSUL, perspectiva atual de uma alternativa viável às negociações com a União Europeia. Grandes negociações demandam grande esforço, e isso se aplica claramente ao presente caso.

Mas há uma dimensão, além da material, que é fundamental para o sucesso ou fracasso das negociações. Ao firmar acordos com México, Chile, Peru e Colômbia, a União Europeia estava se engajando em compromissos comerciais com países que, no tocante aos temas discutidos, compartilhavam percepções, interesses, projetos, visões de mundo em algum nível, o que servia como força motora para o avanço das negociações. No caso das tratativas com o MERCOSUL, o mesmo não se aplica: à exceção de Uruguai e Paraguai, todos os sócios do bloco sul-americano adotam estratégias e projetos de nação claramente divergentes em relação ao que aproxima chilenos e europeus, por exemplo. São visões mais voltadas à busca de autonomia e promoção do desenvolvimento interno a partir de uma estrutura estatal atuante ou que, pelo menos, tenha espaço para atuar.

Mais do que a conciliação de interesses comerciais ou na área de investimentos, por exemplo, o acordo entre europeus e sul-americanos deve permitir a conciliação de visões de mundo e projetos de nação – ou no caso europeu, de comunidade – claramente divergentes.

Nesse sentido, os obstáculos à negociação devem ser percebidos de maneira estrutural. Não se pode considerar, por exemplo, que o acordo terá sucesso porque o Brasil tem maior disposição a fazer concessões em serviços financeiros, ou que fracassará pela limitação da oferta do país em transportes marítimos no setor de transportes (THORSTENSEN; JANK, 2005). O *outcome* das negociações, embora muito seja influenciado, sim, pela capacidade técnica dos negociadores de ambas as partes, tem mais a ver com o fato de que o Brasil é historicamente um importador de serviços, para o qual, liberalizar permanentemente quaisquer setores corresponde a eliminar a possibilidade de uma reversão dessa situação.

Se a conciliação de interesses materiais é, por si só, demandante de grande quantidade de esforço, mais ainda o é a de divergências desse tipo. Não só por requerer dos atores o distanciamento necessário a essa percepção, mas também por deixar a negociação sem a mencionada força motora presente em outras. Em razão disso, os movimentos de avanço e recuo nas negociações acabaram sendo conduzidos, nos 15 anos de negociações, mais por fatores exógenos que pelo contínuo e profundo interesse das partes. Crises internacionais, pressões externas, competição com outros atores podem funcionar, sim, como importante fonte de motivação, embora não substituam o compartilhamento de interesses e projetos necessário à conclusão satisfatória do acordo entre MERCOSUL e União Europeia.

Mais ainda, essa visão de curto prazo não permite a percepção, especialmente pela diplomacia argentina, de um fator importantíssimo: o não acordo também possui um custo intrínseco (VEIGA, 2007), que não é desprezível e que se torna potencialmente mais elevado no decorrer do tempo. Nas palavras de Pedro da Motta Veiga:

As preocupações com os custos potenciais desses acordos preferenciais para os produtores domésticos dominam o debate político e ofuscam a discussão sobre os benefícios potenciais dos arranjos (...) É como se tais custos (de não participação) não existissem ou fossem irrelevantes quando contrastados com os custos supostos de participação (idem, p. 111)

Atualmente, a diplomacia e especialmente o setor industrial brasileiros, tradicionalmente mais ligados a interesses protecionistas, mostram-se mais cientes desse aspecto, como suas recentes demonstrações de interesse comprovam. A FIESP, por exemplo, vem usando de maneira recorrente a expressão “isolamento comercial brasileiro” para se referir à atual situação do Brasil, afirmando que a associação birregional seria fundamental para eliminá-lo. Essa mudança de enfoque – dos custos para os benefícios dos acordos comerciais – é essencial para, a partir daí, sim, gerar uma força motora vigorosa que permita a conclusão das negociações. E esses benefícios não só podem de fato existir como é possível apontá-los em todas as matérias da negociação aqui expostas.

Não se trata, aqui, de postular que o acordo só será concluído se Brasil e Argentina “aceitarem” o modelo europeu de negociação, embebido em suas percepções e seus interesses. Trata-se de colocar como condição necessária à conclusão do acordo a percepção, pelas duas partes, das divergências profundas existentes não só no plano material, mas principalmente no plano normativo. Somente a partir dessa e de sua aplicação aos temas técnicos, as dificuldades fundamentais poderão ser superadas e um acordo significativo poderá ser alcançado. Enquanto isso não acontecer, porém, a negociação continuará avançando a solavancos e freadas motivados contingencialmente, funcionando dentro de uma lógica de “embate” entre interesses e projetos que põe o foco sobre os custos, não sobre os benefícios. Trata-se, de novo, de transformar barganhas competitivas em comparativas, inclusive no nível psicológico.

Sobre essa perspectiva, a hipótese apresentada no início do trabalho mostra-se parcialmente verdadeira: comprovou-se, sim, que as assimetrias existentes entre os dois blocos constituem uma condição necessária ao impasse das negociações. Observou-se, porém, que muito mais importantes que as assimetrias materiais são as divergências entre os blocos no plano abstrato, referentes à construção identitária e dos projetos nacionais – ou comunitários – dos atores.

A hipótese apresentada, porém, levantava a possibilidade de essa condição, por si só, não ser suficiente para satisfazer a variável dependente em questão. Postulava, nesse sentido, que também os obstáculos endógenos do bloco sul-americano seriam necessários para explicar o parcial insucesso da negociação observada.

Aldo Ferrer (2000), ao analisar o projeto integrador mercosulino, aponta alguns “pecados originais” desse, especialmente na relação Brasil-Argentina. Um dos mais importantes seria a falta de convergência, em termos de projeto político e visão de mundo: o autor aponta que só houve coincidência nesse sentido na aproximação inicial entre Alfonsín e Sarney e que, desde então, os caminhos escolhidos pelos países se separaram gradativamente. Essa afirmação, embora tenha sido feita há mais de uma década, encontra grande validade no cenário atual: demonstrou-se, no presente trabalho, que a aparente convergência de projetos entre a gestão petista e a *kirchnerista* foi momentânea e mal percebida: o Estado neo-desenvolvimentista não parte da mesma percepção do logístico que, por sua vez, também não tem correspondência com o progressista liberal existente no Uruguai.

Mas, também, esses projetos não precisariam ser iguais, e mesmo entre os países-membros da União Europeia não o são. Tampouco seria necessário, em virtude das divergências entre os mesmos, que o MERCOSUL fosse reduzido a uma área de livre-comércio, aprofundado ou reestruturado. O que falta ao bloco, na verdade, é a coesão regional destacada por Hurrell

(1995) como fundamental ao modelo de integração. Somente a partir dessa, ou seja, de uma real influência do projeto regional na formação do projeto nacional e na tomada de decisão interna pode-se construir a convergência necessária não só para que o bloco avance internamente, mas também para que consiga agir com desenvoltura externamente.

O que a análise do processo negociador com a União Europeia demonstrou, porém, foi a constante ausência de um alinhamento pleno entre Brasil e Argentina. Quando um apontava o desejo de avançar nas negociações, o outro mostrava-se cauteloso, e foi justamente esse tipo de desencontro que levou setores da sociedade civil e do Estado brasileiros a recentemente considerarem a possibilidade de o país negociar separadamente sua associação com a União Europeia. Uma união aduaneira, por mais imperfeita que seja, pode até prescindir de uma política comercial totalmente comunitária, mas não pode dispensar a convergência de interesses e posições em um nível mínimo necessário a seu funcionamento.

Além disso, já se expôs aqui que o Uruguai sempre portou-se como principal interessado não só na negociação com os europeus, mas também na busca de acordos comerciais mais amplos de forma geral. A tal força motora normativa, mencionada em mais de uma ocasião, poderia residir, do lado mercosulino, no país. Ocorre, porém, que a nação uruguaia não detém a capacidade e nem a disposição para exercer liderança e influenciar seus parceiros regionais mesmo em questões pontuais, em razão da grande assimetria de poder existente em favor de Argentina e, principalmente, do Brasil.

O país de língua portuguesa, por sua vez, detém a capacidade e a disposição (DANESE, 2009), mas ainda assim não consegue exercer a liderança necessária à conclusão do acordo. Esse fenômeno se relaciona tanto com fatores endógenos quanto exógenos: internamente, as restrições impostas pelo próprio interesse nacional brasileiro impedem uma postura mais arrojada nas negociações frente aos europeus; externamente, falta ao país o reconhecimento por parte dos vizinhos de seu papel como líder. À Argentina, a nação mais resistente a essa possível liderança, não detém essa capacidade, mas se nega a reconhecê-la no vizinho, ou seja, não tem poder para liderar o processo negociador, mas não hesita em atrasá-lo ou interrompê-lo.

Estabelecido o desenho do MERCOSUL, cabe relacioná-lo às negociações. Em primeiro lugar, e de maneira mais clara, essas divergências internas acabam retirando a atratividade do bloco perante outros atores internacionais, o que já ocorre internamente. Os regimes de exceção à Tarifa Externa Comum, por exemplo, criam um regime jurídico confuso que, por sua vez, influencia a formação de um ambiente desfavorável a negócios. Além disso, a falta de coesão regional e de um líder que possa promovê-la dá ao MERCOSUL uma aparente



“desorganização”. Ao negociar com o MCCA, por exemplo, é mais clara a percepção de que existe ali um conjunto de interesses comuns e que propostas referentes a esses tendem a ser aceitas – como o comércio de frutas tropicais (DONIZETI, 2010). No MERCOSUL, o mesmo não ocorre: uma maior liberalização de algum setor de serviços, por exemplo, pode ao mesmo tempo agradar um dos membros e contrariar outro. Essa visão de que é “difícil” negociar com o MERCOSUL contribui, indubitavelmente, para a baixa atratividade do bloco. E essa é só a dimensão psicológica.

Do ponto de vista material, a prevalência dos interesses nacionais gera inflexibilidade no âmbito da tomada de decisão regional e deixa o bloco com uma baixa capacidade de produzir ofertas realmente atrativas. Retorna-se, aqui, à questão da lista de sensíveis. Sabe-se que esses produtos, que são incluídos nas ofertas de desgravação na categoria “E” (excluídos) são determinados individualmente pelos países do MERCOSUL e, depois, agregados para apresentação da oferta comum. Sendo assim, mesmo um produto que não seja considerado sensível pela Argentina assim será tratado no comércio do país com a outra parte da negociação, o mesmo se aplicando aos outros países do bloco. Esse método soberanista de formação das ofertas provoca, então, uma organização ineficiente e desnecessária do comércio mercosulino e, principalmente, restringe seu poder de barganha de duas maneiras: reduzindo a atratividade da oferta final do bloco, por um lado, e reduzindo a possibilidade de negociação pela exclusão de parte desses sensíveis no âmbito regional, por outro.

O MERCOSUL, nos moldes de seu comportamento atual, apresenta-se como um ator cujas negociações são não apenas complexas, mas de alto custo e atratividade reduzida, o que contrasta com as possibilidades oferecidas pelo grande mercado doméstico brasileiro, pelo ocioso, embora atrativo, setor industrial argentino ou pelo eficiente ambiente regulatório uruguaio. Olhando por esse aspecto, a falta de coesão interna do MERCOSUL faz com que o bloco, ao invés de representar mais que suas partes separadas, represente menos.

Se nas negociações entre os blocos é fundamental, como já dito aqui, organizar as negociações de forma cooperativa e colaborativa, no MERCOSUL essa condição é ainda mais imprescindível. Recentemente, alguns fatores apontam para uma maior compreensão por parte do MERCOSUL a respeito da importância dessa dinâmica conciliatória. Kegel e Amal (2013) citam, nesse sentido, o compromisso com a liberalização total do comércio de serviços até 2015 e as aprovações do Código Aduaneiro de 2010 e de medidas de incentivo à integração produtiva como sinais dessa renovada e positiva postura. Se confirmada, essa contribuirá consideravelmente para um esforço de superação das divergências intra-bloco e, em especial, entre Brasil e Argentina. Essa conciliação dos interesses dos membros do MERCOSUL na

formação de um interesse comum que, ao invés de restringir, agregue, permitiria ao bloco não só avançar internamente, mas também agir de maneira coesa e desenvolta perante outros Estados e blocos econômicos como suas capacidades permitem.

A análise, em última instância, acaba pendendo para o contrafactual: teria sido um acordo birregional concluído caso a atuação do MERCOSUL fosse mais coesa e organizada? É mais provável que não, dado que as divergências apresentadas em relação ao bloco europeu se manteriam. Mas, em outra perspectiva, é certo que o país teria melhores condições de negociação e obtenção de suas demandas caso as apresentasse de forma mais integrada e possuísse mais a oferecer à sua contraparte.

Nesse sentido, um outro fato percebido no decorrer da pesquisa é de grande importância para esclarecer o argumento apresentado. Ainda que aja, em termos comerciais, como um ator unitário, nem sempre a União Europeia consegue manter, de fato, a unidade através de sua Comissão. Retomando à formação de um grupo de “resistência” à retomada das negociações, em 2010, ele se manifestou de forma veemente e contraditória ao posicionamento oficial da Comissão de interesse pelo acordo MS-EU. Esse desencontro de posturas e demonstração de divergências internas, então, foi suficiente para imediatamente trazer uma sensação de pessimismo à negociação, especialmente pela parte mercosulina, que portava grande expectativa por avanços no tema agrícola (DONIZETI, 2010).

Esse pessimismo, por sua vez, tem relação direta com a percepção de benefícios e custos dos atores: na ocasião, percebeu-se que a negociação seria mais penosa do que se imaginava e que, além disso, a perspectiva de se obterem as desejadas concessões em agricultura mostrava-se de difícil alcance. É esse mesmo tipo de efeito que, argumenta-se, o caráter excessivamente particularista (VIGEVANI, 2013) provoca na condução das negociações internacionais pelo MERCOSUL.

Enfim, a pesquisa conclui que há, sim, uma relação de causalidade também entre as divergências inerentes ao MERCOSUL e o impasse nas negociações entre o bloco e a União Europeia, embora não se possa determinar o grau dessa relação empiricamente. Sendo assim, a hipótese apresentada é, do ponto de vista do autor, satisfeita em termos gerais e encontra correspondência na realidade observável.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1995. 445 p.
- \_\_\_\_\_. **Comércio Exterior: Interesses do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 229 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração regional: Uma introdução**. São Paulo: Saraiva, 2013. 192 p. (Temas essenciais em RI).
- \_\_\_\_\_. **O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações**. Espaço da Sophia, São Paulo, v. 43, n. 5, p.1-29, jul. 2011. Disponível em: <[www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf](http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2014
- AMORIM, Celso. A Lição de Cancún. **Revista Política Externa**, v. 12, n. 3, p.1-9, 21 dez. 2003.
- AYERBE, Luis Fernando; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. **Negociações Econômicas Internacionais: Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- \_\_\_\_\_. (Org.). **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul**. São Paulo: Unesp, 2008.
- BARROS, Mariana de Oliveira; FRANÇA, Kelly Ribeiro. O fator intercultural e as negociações internacionais: desafios e particularidades da cultura brasileira. In: AYERBE, Luis Fernando; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. **Negociações Econômicas Internacionais: Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 75-93.
- BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **O Brasil e a economia internacional: Recuperação e defesa da autonomia nacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 155 p.
- \_\_\_\_\_. A Alca e o Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 48, n. 17, p.267-293, jan. 2003.
- BHAGWATI, Jagdish; PANAGARIYA, Arvind. **Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?**. Washington: Aei Press, 1996. 66 p. Disponível em:<[https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora\\_content/download/ac:100248/CONTENT/econ\\_9596\\_004.pdf](https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:100248/CONTENT/econ_9596_004.pdf)> Acesso em: 20 fev. 2014.
- BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. As variáveis condicionantes dos processos de negociação. In: AYERBE, Luis Fernando; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. **Negociações Econômicas Internacionais: Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 33-53.
- BOSSCHE, Peter van Den. **The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, cases and materials**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 777 p. Disponível em: <[https://www.academia.edu/463859/Law\\_and\\_policy\\_WTO](https://www.academia.edu/463859/Law_and_policy_WTO)>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- BOUZAS, Roberto; CABELLO, Sebastián M.. La formulación de la política comercial en la Argentinaq: Fundamentos estructurales e institucionales de la volatilidad. In: JANK, Marcos S.; SILBER, Simão. **Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais**. São Paulo: Singular, 2007. p. 163-22
- \_\_\_\_\_. Las negociaciones Unión Europea-Mercosur: Entre la lentitud y la indefinición. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 190, n. 1, p.125-136, jan. 2004. Disponível em: <[www.nuso.org/upload/articulos/3189\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3189_1.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2014
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008. 561 p.

CESAR, Susan Elisabeth Martins; SATO, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p.174-193, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v55n1/a10v55n1.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Defesa Comercial e o acordo MERCOSUL-União Europeia. **Observatório de Defesa Comercial**. São Paulo, p. 02-08. jul. 2013. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_24/2013/12/16/422/20131216093849798250o.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2013/12/16/422/20131216093849798250o.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014

\_\_\_\_\_. **O Brasil e os acordos internacionais de comércio e investimentos**. São Paulo: Cni, 2013. 18 slides, color. Disponível em: <[http://www.amcham.com.br/repositorio-de-arquivos/apresentacoes/apres\\_carlos-abijaoudi-cni.pdf](http://www.amcham.com.br/repositorio-de-arquivos/apresentacoes/apres_carlos-abijaoudi-cni.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2014.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **Uma análise dos investimentos chineses no Brasil: 2007-2012**. São Paulo: BID, 2013. 110 p. Disponível em: <[http://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa\\_investimentos\\_chineses\\_2007-2012\\_-\\_digital\\_1.pdf](http://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_digital_1.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

CORTEZ, Cláudio Lara. **Las negociaciones para uno acuerdo (servicios) entre la Unión Europea y MERCOSUR en medio de la crises**. Santiago:, 2003

COUTO, Joaquim Miguel. O pensamento desenvolvimentista de Raul Prebisch. **Economia e Sociedade**, Campinas (sp), v. 16, n. 29, p.45-64, abr. 2007. Mensal. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

DANESE, Sérgio. **A Escola da Liderança: Ensaio Sobre a Política Externa e a Inserção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DONIZETI, Antonio. **El relanzamiento de las negociaciones Mercosur-Unión Europea: los desafíos y oportunidades de la asociación económica birregional**. Montevidéo: Instituto Interamericano para Cooperación em Agricultura (IICA), 2011. 08 p. Disponível em: <[http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/uruguay/Paginas/bibliotecaxTema.aspx?AspXPage=g\\_BA765D3F48DB47C489D04748C3A2CC90:Tema=donizeti](http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/uruguay/Paginas/bibliotecaxTema.aspx?AspXPage=g_BA765D3F48DB47C489D04748C3A2CC90:Tema=donizeti)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 19. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. 174 p. (Estudos).

Eurostat. **European Union international trade in services: Analytical aspects**. Luxemburgo: Office For Official Publications Of The European Communities, 2009. 146 p. (Statistical Books). Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EB-09-001/EN/KS-EB-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EB-09-001/EN/KS-EB-09-001-EN.PDF)>. Acesso em: 26 fev. 2014.

FERRER, Aldo. Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 64, p.1-10, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/64-Mercosul-AF.PDF>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

FIESP. **O impacto do Sistema Geral de Preferências (SGP) europeu nas exportações brasileiras**. São Paulo: Fiesp, 2011. 07 p. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/o-impacto-do-sistema-geral-de-preferencia-sgp-europeu-nas-exportacoes-brasileiras/>>. Acesso em: 06 mar. 2014

FONSECA, Renato; VELLOSO, Edson. **Exportações Brasileiras de Industrializados para a União Europeia**. Brasília: Cni, 2003. 28 p. Disponível em: <[http://www.cni.org.br/portal/data/files/00/8A9015D01418E1EE01143BC0DCA77D31/Exportações Brasileiras.pdf](http://www.cni.org.br/portal/data/files/00/8A9015D01418E1EE01143BC0DCA77D31/Exportações%20Brasileiras.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2014

GARCIA, Marco Aurélio. O Brasil e a ALCA: Regionalização e Projeto Nacional de Desenvolvimento. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília: Funag, 1999. p. 213-283.

GERRING, John. **Social Science Methodology: A Criterial Framework**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 350 p.

GIAMBIAGI, Fabio et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Elsevier, 2005. 425 p.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2000. 147 p.

\_\_\_\_\_. A teoria do comércio internacional: uma resenha. **Economia Ensaios**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.1-15, dez. 1997. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_no\\_3\\_resenha\\_comercio\\_internacional.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_no_3_resenha_comercio_internacional.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. 455 p.

\_\_\_\_\_. A ALCA e o Fim do Mercosul. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília: Funag, 1999. p. 283-308.

HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p.23-59, jan/jun 1995. Semestral.

**Internacionais: Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Unesp, 2011. 478 p.

JORDANA, Jacint; BIANCULLI, Andrea. Trade Policy in the European Union. In: JANK, Marcos S.; SILBER, Simão (Org.). **Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais**. São Paulo: Singular, 2007. p. 375-435

KEGEL, Patrícia Luiza; AMAL, Mohamed. Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p.341-359, abr.-jun. 2013.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Cambridge, Ma, v. 36, n. 2, p.185-205, Spring, 1982

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**. 8. ed. São Paulo: Perason Prentice Hall, 2010. 554 p

LAVIOLA, Mauro Oiticica. **Integração regional: Avanços e Retrocessos**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2011. 316 p.

LAZAROU, Elena; FONSECA, Carmen. O Brasil e a União Europeia: a Parceria Estratégica em busca de significado. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 91-118.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira**. Brasília: Plataforma Democrática, 2010. 22 p. Working Paper nº 3. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11679\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11679_Cached.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2010. 320 p.

MAY, Otávia de Oliveira. Direito comunitário europeu: integração econômica e soberania. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) Acesso em 26 fev. 2014

MEUNIER, Sophie; NIKOLAÏDIS, Kalypso. The European Union as a conflicted trade power. **Journal Of European Public Policy**, Bruxelas, v. 13, n. 6, p.906-925, set. 2006. Disponível em: <<http://scholar.princeton.edu/smeunier/files/meuniernicolaidisjepp2006.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2014

MINGST, Karen A.; SNYDER, Jack L. (Ed.). **Essential readings in World Politics**. 4. ed. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2011

NONNENBERG, Marcelo José Braga; MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. Determinantes dos Investimentos Externos Diretos em Países em Desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 35, n. 4, p.631-655, out. 2005. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n2p231\\_247.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n2p231_247.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2014.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de; ONUKI, Janina. Negociações internacionais: teorias e técnicas. In: AYERBE, Luis Fernando; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira (Org.). **Negociações Econômicas Internacionais: Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 11-33

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. 208 p. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/Mercosulatorespolicosegruposdeinteresses.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/Mercosulatorespolicosegruposdeinteresses.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Définition De Référence De L'ocde Des Investissements Directs Internationaux**. 4 ed. Paris: OCDE, 2008. 254 p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

PATTERSON, Lee Ann. **A Three-Level Game Approach to Understanding Agricultural Policy in the European Community: A Study of the 1988 Stabilizers Agreement and the 1992 MacSherry Reform Package**. Pittsburgh: University Of Pittsburgh, 1993. 33 p. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/7140/1/002374\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/7140/1/002374_1.PDF)>. Acesso em: 20 fev. 2014

PUTNAM, Robert D.. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Cambridge, Ma, v. 42, n. 3, p.427-460, summer 1988. Disponível em: <<http://www.eustudies.gr/wp-content/uploads/2012/03/Putnam-IO-1988.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

RUGGIE, John. The Past as Prologue?: Interests, Identity and American Foreign Policy. **International Security**, Cambridge, v. 21, n. 4, p.89-125, spring 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2539284>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p.84-111, jan-jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100005)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

SATO, Eiiti. **Economia e política das Relações Internacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. 232 p. (Parcerias Estratégicas com o Brasil).

The Age of Nonpolarity. HAASS, Richard N. **Foreign Affairs**. May 3, 2008. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/63397/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity>>. Acesso em 20 fev. 2014

THE UNIVERSITY OF MANCHESTER. **AIS Comercial do Acordo de Associação em Negociação entre a Comunidade Européia e o MERCOSUL: Estudo do Setor Agrícola**. Manchester, Uk: The University Of Manchester, 2008. 163 p. (Sustainability Impact Assessments). Disponível em: <[trade.ec.europa.eu/doclib/html/134567.htm](http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/134567.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

THORSTENSEN, Vera et al. **AMULTIPLICAÇÃO DOS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO E O ISOLAMENTO DO BRASIL**. Brasília: Instituto de Estudos Para O Desenvolvimento Industrial, 2013. 52 p. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. et al. **A Participação dos BICS na OMC: o exemplo da Rodada Doha**. Brasília: Ipea, 2012. 38 p.

\_\_\_\_\_.; JANK, Marcos S.. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. 418 p

\_\_\_\_\_. **OMC: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. Delegação Europeia no Uruguai. Comissão Europeia. **La Union Europea y Uruguay/MERCOSUR: Comercio y inversión**. Montevideo: Delegación de La Unión Europea En Uruguay, 2013. 30 slides, color. Disponível em: <[http://eeas.europa.eu/delegations/uruguay/documents/news/2013\\_comercio\\_ue-uy\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/uruguay/documents/news/2013_comercio_ue-uy_es.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2014.

VAILLANT, Marcel. Recuperar a soberania comercial do Uruguai. **Observatório Econômico da Rede Mercosul: Newsletter 34**. Montevideu, p. 66-69. nov. 2011.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: A construção do MERCOSUL**. Brasília: Ibri, 2002. 308 p.

VEIGA, Pedro da Motta. Política Comercial no Brasil: Características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, Marcos S.; SILBER, Simão (Org.). **Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais**. São Paulo: Singular, 2007. p. 71-163.

VIGEVANI, Tullo. Mercosul e os problemas da integração regional. In: SARTI, Ingrid et al (Org.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: Perse, 2013. Cap. 35. p. 421-429. (E-book FoMerco).

\_\_\_\_\_.; MARIANO, Karina Pasquariello. **A Burocracia na Integração Regional (e no MERCOSUL): influência no processo decisório**. São Paulo: Cedec, 1997. 46 p. (Cadernos CEDEC nº 61). Disponível em: <[www.cedec.org.br/files\\_pdf/CAD61.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD61.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2014.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thais Lemos. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática**. Brasília: Annablume, 2013. 410 p.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade**. Genebra: Wto Press, 2013. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/world\\_trade\\_report13\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report13_e.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

## ANEXOS

### 1) Comércio bilateral

#### a. Exportações do MERCOSUL destinadas à União Europeia

<b>EXPORTAÇÃO MERCOSUL-UE (2012)</b>	
<b>NCM - 8 dígitos</b>	<b>Valor em US\$</b>
Bagaços e outros resíduos sólidos, da extração do óleo de soja.	4.476.254.257
Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	3.738.774.418
Farinhas e "pellets", da extração do óleo de soja	3.735.248.769
Café não torrado, não descafeinado, em grão	3.148.665.553
Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura	2.994.504.592
Óleos brutos de petróleo	2.844.214.596
Pasta quim.madeira de n/conif.a soda/sulfato, semi/branq	2.100.238.497
Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	1.846.806.479
"fuel-oil"	1.801.393.694
Biodiesel e suas misturas,c/>70% peso de pet.ou min.bet	1.587.041.896
Outros aviões/veículos aéreos, peso > 15000 kg, vazios	1.373.070.478
Outros minérios de cobre e seus concentrados	1.255.844.396
Ouro em barras, fios, perfis de sec.macica, bulhão dourado	1.053.905.017
Fumo n/manuf.total/parc.destal.fl.s.secas, etc.virgínia	984.746.795
Carnes desossadas de bovino, frescas ou refrigeradas	884.938.473



**b. Importações realizadas pelo MERCOSUL advindas da União Europeia**

<b>IMPORTAÇÃO MERCOSUL-UE (2012)</b>	
<b>NCM - 8 dígitos</b>	<b>Valor em US\$</b>
Outras gasolinas, exceto para aviação	2.387.610.795
Automóveis c/motor explosão, 1500<cm3<=3000, ate 6 passag	1.285.089.050
"gasóleo" (óleo diesel)	972.374.046
Outras partes e acess.de carroçarias p/veic.automóveis	845.403.959
Outros cloretos de potássio	779.071.111
Outras partes e acess.p/tratores e veículos automóveis	701.299.072
Outs.frações do sangue, prod.imunol.modif.(medicamentos)	681.666.159
Outros fungicidas apresentados de outro modo	565.920.340
Outs.medicam.c/comp.heterocicl.heteroat.nitrog.em doses	553.887.270
Outras partes para aviões ou helicópteros	494.914.652
Outras caixas de marchas	395.219.265
Anticorpo humano c/afin.especif.antigeno transmembranal	359.532.637
Motores diesel/semidiesel, p/veic.cap.87, 1500<cm3<=2500	348.803.228
Outras máquinas e aparelhos mecânicos c/função própria	348.533.899
Outros medicam.cont.prods.p/fins terapêuticos, etc.doses	331.677.354

**2) Comércio mercosulino – países e blocos com os quais o MERCOSUL possui acordos extrarregionais (em US\$, 2012)<sup>92</sup>**

	<b>Exportação</b>	<b>Importação</b>	<b>Saldo</b>	<b>Corrente</b>	<b>%</b>
Total	334.950.766.903	310.087.216.284	24.863.550.619	645.037.983.1870	-
Egito	3.722.768.265	322.199.473	3.400.568.792	4.044.967.738	0,63%
Índia	6.794.925.502	5.880.054.791	914.870.711	12.674.980.293	1,96%
Israel	883.454.756	1.303.685.590	-420.230.834	2.187.140.346	0,34%
Palestina	31.497.635	87.644	31.409.991	31.585.279	0,00%
SACU	2.903.915.195	1.085.188.321	1.818.726.874	3.989.103.516	0,62%

<sup>92</sup> Dados obtidos através do AliceWEB/MERCOSUL. Disponíveis em:  
<http://alicewebMERCOSUL.desenvolvimento.gov.br/> . Acesso em 01/10/2013 11:08h