

Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL – União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras

The Interregional Association Agreement Mercosur – European Union: barriers to adoption and future perspectives

Felipe Augusto Torres de Carvalho¹

Alexandre César Cunha Leite²

RESUMO:

Esse artigo analisa as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia para o estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional entre os países que constituem os blocos, detendo-se, particularmente, na discussão a respeito dos entraves existentes ou impostos à aprovação deste, e buscando traçar perspectivas sobre o futuro das negociações, e sobre as possíveis consequências que a aprovação deste acordo teria para as relações políticas e econômicas dos blocos entre si. O estudo foi feito por meio de pesquisa explicativa e a abordagem metodológica utilizada foi predominantemente qualitativa, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental. O artigo apresenta um histórico das negociações entre os blocos econômicos para o estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional, e identifica, em seguida, quais são as principais dificuldades impostas às negociações para a aprovação de um acordo. Em um último momento, é traçado um quadro de perspectivas a respeito do futuro das negociações e das possíveis consequências que a aprovação deste acordo teria para as relações políticas e econômicas interblocos.

PALAVRAS-CHAVE:

Mercosul; União Europeia; Associação Inter-Regional.

ABSTRACT:

This article examines the negotiations between MERCOSUR and the European Union for the

1 Internacionalista pela UEPB. E-mail: felipeatcarvalho@hotmail.com.

2 Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais pela PUC/SP, Mestre em Economia Política pela PUC/SP, pós-graduado em Relações Internacionais pela PUCMINAS, economista. Prof. Adjunto da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB (Curso de Relações Internacionais e Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais), Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq), pesquisador do Grupo de Pesquisa em Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq) e co-coordenador do Grupo de Pesquisa Economia Política do Imperialismo (EPI/UFRRJ/CNPq). E-mail: alexccleite@gmail.com - alexandre.leite@ccbsa.uepb.edu.br.

establishment of an Inter-Regional Association Agreement between the constituting countries of the blocks, focusing, particularly, in the discussion about the barriers existent to consent, and seeking to describe views on the future of the negotiations, and the possible consequences that the approval of this agreement would have for the political and economic relations between the blocks themselves. The paper presents a thorough history of negotiations between the blocks for the establishment of an Inter-Regional Association Agreement and identifies, then, what are the existing bottlenecks that have hindered the negotiations for the adoption of the agreement. In a last moment, after the analysis of the history of the negotiations and the identification of these obstacles, it offers a picture of perspectives about the future of the negotiations and the possible consequences that the approval of this agreement would have for the political and economic inter blocks relations. The study was done by means of explanatory research, and the methodological approach used was predominantly qualitative with inductive approach in the data analysis. It was used, by the end, bibliographical and documental research.

KEYWORDS:

Mercosur; European Union; Inter-Regional Association.

Introdução

O MERCOSUL e a União Europeia vêm negociando desde meados da década de 1990 o estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional entre as nações que constituem os blocos, com a intenção de se criar uma Zona de Livre Comércio Birregional. Trata-se, portanto, da tentativa de se consolidar o primeiro processo de integração entre dois grupamentos regionais já existentes. A proposta de integração que as partes têm apresentado no decorrer das negociações abrange o eixo comercial e os eixos da cooperação econômica e do diálogo político, com a cooperação para a integração, no intuito de intensificar as relações entre as regiões e suas respectivas instituições. Entretanto, diversos fatores têm se configurado como entraves ou impasses ao progresso das negociações, e as partes ainda não conseguiram alinhar suas políticas objetivando um consenso para a aprovação de um acordo.

Diante do acima exposto, o presente artigo aborda as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia para o estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional, detendo-se, particularmente, na discussão a respeito dos entraves existentes ou impostos à aprovação deste, e buscando traçar perspectivas sobre o futuro das negociações e sobre as possíveis consequências que a aprovação desse acordo teria para as relações políticas e econômicas dos blocos entre si.

Portanto, este trabalho tem o objetivo de identificar os principais entraves impostos às negociações e à aprovação de um Acordo de Associação Inter-Regional entre o MERCOSUL e a União Europeia. Adicionalmente, em um nível secundário, objetiva-se conjecturar possíveis consequências e perspectivas futuras que a aprovação de um acordo teria para as relações políticas e econômicas entre os dois blocos econômicos.

Com a finalidade de alcançar os objetivos estabelecidos, o presente trabalho apresenta a seguinte divisão:

Em um primeiro momento, é feito um apanhado geral das negociações de cooperação entre os países da União Europeia e os países do MERCOSUL, a partir da década de 1970. A análise aprofunda-se da década de 1990 em diante, através da descrição do histórico das negociações propriamente ditas para o estabelecimento do Acordo de Associação Inter-Regional entre os blocos. Aqui são abordados seus principais momentos, a partir de uma análise dos documentos oficiais emitidos nas Reuniões Ministeriais e Rodadas de Negociação desde 1995, quando foi estabelecido o Acordo Quadro de Cooperação MERCOSUL – União Europeia³. É feita uma análise de documentos emitidos nas Reuniões do Comitê Birregional de Negociações, principal foro de negociação entre as partes, documentos de Reuniões Ministeriais e de Reuniões de Líderes de Estado e Governo.

Em seguida, sob a luz do histórico traçado, é realizada uma abordagem dos principais temas e questões que representam entraves à aprovação do Acordo de Associação Inter-Regional. Aqui o intuito é identificar quais são as áreas mais sensíveis nas negociações e quais fatores externos e internos à configuração de cada parte envolvida se configuram como empecilhos para a consolidação de um acordo.

Por fim, após as análises do histórico das negociações e dos entraves à aprovação do Acordo, faz-se uma análise das possíveis consequências que a aprovação do Acordo de Associação teria para as relações políticas e econômicas do MERCOSUL com a União Europeia, considerando o acréscimo nos fluxos de comércio e circulação de bens, serviços e investimentos, traçando-se perspectivas sobre o futuro das negociações.

Diante do acima exposto, o método de abordagem pertinente nesta pesquisa é o indutivo, visto que se parte da análise de casos particulares (acontecimentos no histórico das negociações entre os blocos), para a composição de um quadro mais amplo e geral (entraves à aprovação e perspectivas futuras do Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL – União Europeia). A natureza da vertente metodológica tem uma abordagem qualitativa, e a pesquisa teve um caráter bibliográfico e explicativo, já que, ao desenvolver seus objetivos, verifica relações de causa e efeito, identificando motivos do acontecimento de

3 Acordo firmado entre o MERCOSUL e a União Europeia em 15 de Dezembro de 1995 que entrou em vigor em 1º de julho de 1999 e cujo objetivo é o fortalecimento das relações existentes entre as partes e a preparação das condições para a criação de uma associação interregional. Abrange os âmbitos comercial, econômico e de cooperação para a integração, assim como outros campos de interesse mútuo, com a finalidade de intensificar as relações entre as partes e suas respectivas instituições.

algo (razões do estancamento das negociações para o estabelecimento do Acordo de Associação Inter-Regional), por meio de uma análise observacional.

1. Histórico das negociações Mercosul – União Europeia

Desde meados da década de 1970, os países integrantes da União Europeia (UE) mantiveram acordos de cooperação com os países do MERCOSUL e com os demais Estados Latino Americanos, a exemplo dos Acordos Comerciais de Caráter Não Preferencial⁴ firmados entre a então Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Argentina, em 1971, o Uruguai, em 1973, e o Brasil, em 1974, país com o qual também foi firmado um Acordo de Cooperação, em 1980 (CARVALHO; SENHORAS, 2008). Esses acordos, porém, embora abrangessem diversas áreas, não previam medidas de liberalização comercial (CASTILHO, 2001).

Na década de 1970, com as crises internacionais do petróleo e o fim do Sistema de Bretton Woods, os arranjos de integração na América Latina (AL) foram desencorajados, e a instabilidade política na região não permitiu maior aproximação nas relações com a Comunidade Europeia (CARVALHO; SENHORAS, 2008). Havia uma percepção na Europa de que a América Latina era um território hegemônico norte-americano, o que desestimulava qualquer iniciativa mais efetiva de garantir presença da CEE na região (ARENAL, 1997). Entretanto, os países da Comunidade Econômica Europeia enfrentaram recessão, inflação e desemprego, e a Europa se deu conta, então, de sua vulnerabilidade externa e, em consequência, da necessidade de se aproximar de regiões periféricas, como forma de ampliar suas oportunidades de investimentos e de acesso a mercados para seus produtos, além de assegurar fontes alternativas de matérias-primas. Assim, já naquela década começou a mudar, ainda que lentamente, a percepção sobre a América Latina, que passava a ser vista pelos europeus como um continente estratégico (TREIN; CAVALVANTI, 2007).

Durante a década de 1980, os interesses e necessidades globais europeus fizeram-se mais fortes, tanto no âmbito dos Estados individualmente quanto coletivamente. Assim, a então Comunidade Europeia (CE) começou a destacar-se progressivamente como ator internacional. À época, as relações com a América Latina retrocederam no campo econômico e avançaram no campo político. Embora aquela fosse considerada para a Comunidade Europeia uma região de importância secundária no escopo de suas atuações externas, a América Latina passou a ocupar um maior espaço a partir de meados da década de 1980 (SARAIVA, 2004). Um fator que contribuiu para a intensificação das relações bi regionais foi a retomada do processo de democratização pelos governos latino-americanos,

⁴ Acordos Comerciais que não preveem tratamentos alfandegários diferenciados para os produtos negociados. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012)

adotando políticas de livre comércio e o relançamento de processos de integração regional (LUZÁRRAGA; BALENCIAGA, 1999 apud DIZ; LUQUINI, 2011).

No final daquele decênio, a queda do Muro de Berlim teve impacto no comportamento europeu para a América Latina. Os interesses europeus em um novo quadro de economia globalizada e os movimentos da União Europeia buscando afirmar-se como ator internacional contribuíram para que os diálogos já iniciados fossem mantidos; além disso, outros contatos foram institucionalizados nos anos seguintes, como forma de ampliar a presença europeia na região (SARAIVA, 2004).

Desta forma, a partir de 1990, os países da União Europeia adotaram uma nova estratégia de aproximação com os países latino-americanos. Os acordos de cooperação firmados até então tiveram seu escopo ampliado, com a inserção de aspectos comerciais, e passaram a ser privilegiadas as negociações com os grupamentos regionais, como a Comunidade Andina, o Mercado Comum da América Central (MCAC) e o próprio MERCOSUL (CASTILHO, 2001). A liberalização comercial, a desregulamentação da economia e dos fluxos de capitais e o próprio crescimento das economias do Cone Sul contribuíram para maior presença dos países europeus na região. Adicionalmente, o aumento dos investimentos europeus não pode ser dissociado da onda de privatizações que ocorreu na Argentina e no Brasil na época, onde a participação de empresas europeias foi bastante significativa (CASTILHO, 2001).

Em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinam o Tratado de Assunção⁵, marco fundamental do MERCOSUL, com a previsão da criação de uma união aduaneira entre esses países até 1995 (MERCOSUL, 1991). A União Europeia não hesitou em reconhecer esse novo grupamento, e identificou como estratégico o fortalecimento das relações, inclusive comerciais, com o MERCOSUL. Este, por sua vez, também apresentava interesse em uma maior aproximação com a UE, visando a sua afirmação enquanto bloco no cenário internacional (SAVINI, 2001).

Assim, em Dezembro de 1994, o MERCOSUL e a União Europeia divulgaram uma declaração conjunta anunciando o interesse mútuo em realizar uma associação interregional (SAVINI, 2001), e em 15 de Dezembro de 1995 foi firmado o Acordo Quadro de Cooperação MERCOSUL – União Europeia⁶. Esse acordo objetiva o fortalecimento das relações existentes entre as partes e a preparação das condições para a criação de uma associação interregional. O texto

5 O Tratado de Assunção pode ser acessado em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/tratado_de_asuncion_pt.pdf> Acesso em 2 de abril de 2013.

6 O Acordo completo pode ser acessado em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:069:0004:0022:PT:PDF>>. Acesso em 4 de abril de 2013.

abrange os âmbitos comercial, econômico e de cooperação para a integração, assim como outros campos de interesse mútuo⁷, com a finalidade de intensificar as relações entre os blocos e suas respectivas instituições (UNIÃO EUROPEIA, 1996).

No âmbito comercial, as partes se comprometeram a manter um diálogo de caráter periódico, com vistas a uma cooperação que abrangeria os seguintes temas: acesso ao mercado, liberalização do comércio (barreiras tarifárias e não tarifárias) e disciplinas comerciais, tais como práticas restritivas, regras de origem, salvaguardas, regimes aduaneiros especiais, entre outros; as relações comerciais das partes com países terceiros; a compatibilidade da liberalização comercial com as regras do GATT/OMC; a identificação de produtos sensíveis e prioritários para as partes; e a cooperação e a troca de informações sobre serviços (UNIÃO EUROPEIA, 1996).

No âmbito econômico, visando a objetivos de médio e longo prazo, as partes acordaram empenhar esforços para uma aproximação que se aprofundava nos temas: da “cooperação empresarial”, com o incremento nos fluxos de intercâmbios comerciais, o apoio à modernização e à inovação industrial, e a identificação e a eliminação das barreiras à cooperação industrial; e da “promoção de investimentos”, com o estabelecimento de um ambiente atrativo e estável para incentivar o desenvolvimento de investimentos mutuamente benéficos (UNIÃO EUROPEIA, 1996).

Ampliando o escopo econômico, as partes ainda previram a “cooperação energética”, com a aproximação de suas economias nos setores energéticos, por meio do intercâmbio de informações e da transferência de tecnologias; “cooperação no setor de transportes”, com o apoio à reestruturação do sistema de transportes e a busca por soluções mutuamente satisfatórias para a circulação de pessoas e bens, em todos os meios de transporte; a “cooperação nos campos da Ciência e Tecnologia”, com a promoção de uma relação duradoura de trabalho entre suas comunidades acadêmicas, por meio de projetos de pesquisa conjuntos em áreas de interesse comum, intercâmbio de pesquisadores e reuniões científicas conjuntas para a troca de informações e a identificação de áreas de pesquisa comuns; a “cooperação nas áreas de telecomunicações” com a difusão de novas tecnologias da informação; e a “cooperação nos temas relacionados à proteção do meio ambiente”, com a inclusão de pontos como, por exemplo, a utilização racional dos recursos naturais nas pautas da cooperação interregional (UNIÃO EUROPEIA, 1996).

Estabeleceu-se ainda um quadro institucional para um diálogo regular e sistemático, composto de um Conselho de Cooperação, formado por ministros

⁷ Cooperação nas áreas Institucional, Educacional e Cultural, nas áreas da comunicação e informação, e no combate ao narcotráfico. (UNIÃO EUROPEIA, 1996)

e responsável pela supervisão do acordo; uma Comissão Mista de Cooperação, grupo técnico responsável pela formulação de propostas preparatórias de liberalização comercial, e uma Subcomissão Comercial, que posteriormente torna-se responsável pelo trabalho de preparar as negociações, subdividindo-se em três grupos de trabalho: bens, serviços e normas e disciplinas comerciais (SAVINI, 2001).

Após sua assinatura em Madri, em 1995, e contrariando as expectativas de conclusão em médio prazo, o acordo passou por fases de desaceleração, por motivos variados inerentes à política individual dos blocos. No MERCOSUL, a consolidação de sua união aduaneira, a tentativa de aprofundamento de sua harmonização macroeconômica e as negociações da ALCA postergaram uma atenção maior ao Acordo de Cooperação com a União Europeia, que, por sua vez, encontrava-se imersa nos trabalhos de implementação de sua União Econômica e Monetária, de ampliação geográfica em direção aos países do Leste Europeu, de reforma do orçamento e da política agrícola comum (PAC) e de aprofundamento de suas relações extracontinentais (SAVINI, 2001). Os diálogos foram retomados em junho de 1999, na Reunião da Cúpula União Europeia – América Latina – Caribe⁸, no Rio de Janeiro, e as negociações foram oficialmente iniciadas em novembro do mesmo ano, em Bruxelas.

A partir de então, as negociações assumiram uma posição mais firme e robusta. Estabeleceu-se o cronograma e a estrutura das conversações: foram criados o Comitê de Negociações Birregional, um Subcomitê de Cooperação e secretariados. Em 2000, durante a primeira reunião do Comitê de Negociações Birregional⁹, em Buenos Aires, foram definidos três grupos de trabalho: o primeiro, encarregado de bens, acesso a mercados, procedimentos alfandegários, licenças de importação, regras de origem e controle de qualidade; o segundo, responsável pelas áreas de investimentos, serviços, fluxos de capital, propriedade intelectual e patentes; e o terceiro, encarregado dos setores de compras governamentais, concorrência e solução de controvérsias (CASTILHO, 2001).

Na década seguinte, as negociações passaram por períodos de entusiasmo oscilante. Foram realizadas outras cinco reuniões da Cúpula União Europeia – América Latina – Caribe (em Madri, 2002 e 2010¹, Guadalajara, 2004, Viena, 2006 e Lima, 2008). Apesar de indicarem sensível aproximação entre as regiões, abrangendo, dentre outros, esforços para cooperação nas áreas de ciência, tecnologia, inovação, direitos humanos e segurança, essas reuniões não

8 A declaração da Cimeira do Rio de Janeiro pode ser acessada em: < <http://eulacfoundation.org/documents/1999-rio-declaration> > Acesso em 25 de Maio de 2013.

9 A declaração oficial da Reunião pode ser acessada em < http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_1_s.pdf >. Acesso em: 12 junho 2013.

configuraram avanços significativos no que diz respeito ao Acordo de Associação Inter-regional propriamente dito, à exceção da última edição, de 2010, ocorrida em Madri (MATA DIZ; LUQUINI, 2011).

Paralelamente a essas cimeiras, ocorreram, até o ano de 2005, dezesseis reuniões do Comitê Birregional de Negociações. Houve momentos de maior avanço, como, por exemplo, em 2001, quando a UE apresentou uma proposta que contemplava o comércio de bens, com um calendário para a eliminação de tarifas, e o comércio de serviços e de compras governamentais; e em 2004, quando ambas as partes lançaram propostas de uma liberalização comercial com alcance de até 90% dos bens e serviços comercializados em diferentes setores – com ressalvas e exceções relativas ao setor agrícola (KUME et al, 2004). Entretanto, as demais reuniões do Comitê foram caracterizadas apenas pela reafirmação dos compromissos já acordados entre as partes anteriormente; e o diálogo entre os blocos sofreu uma estagnação após 2005, visto que não foi alcançado consenso quanto às propostas feitas em 2004.

Somente em 2010, com a realização da Sexta Cúpula União Europeia – América Latina e Caribe¹⁰, em Madri, é que as negociações interregionais são retomadas. Foi elaborado o Plano de Ação para atividades entre 2010 – 2012¹¹, que abrangia praticamente todos os assuntos previamente acordados. Da reunião resultou a criação da Fundação União Europeia – América Latina – Caribe. Com sede na Alemanha, essa fundação tem como objetivo relacionar-se com os setores não governamentais das regiões e vinculá-los com as agendas dos governos, de modo a fortalecer os debates acerca dos impactos relacionados à construção da associação entre as regiões (FUNDAÇÃO EU-LAC, 2012 *apud* VALE, 2013).

A partir deste ano, foram iniciadas formalmente as Rodadas de Negociação do Acordo. Entre junho de 2010 e outubro de 2012, foram realizadas nove rodadas de negociação, concomitantes a quatro reuniões do Comitê Birregional de Negociações. A Primeira Rodada¹² ocorreu entre junho e julho de 2010, em Buenos Aires, na Argentina. A Segunda Rodada foi realizada em Bruxelas, entre 11 e 15 de outubro do mesmo ano, e a Terceira Rodada, em Brasília, entre 22 de

10 A Declaração Conjunta dos Chefes de Estado e Governo pode ser acessada em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-america-latina-e-caribe-2013-uniao-europeia-madri-18-de-maio-de-2010-declaracao-conjunta-1/?searchterm=acordo%20associa%C3%A7%C3%A3o%20inter%20regional%20mercosul%20uni%C3%A3o%20europeia>> Acesso em 19 de Junho de 2013.

11 O Plano de Ação 2010-2012 pode ser acessado em <<http://eulacfoundation.org/documents/2010-madrid-action-plan>> Acesso em 19 de Junho de 2013

12 O Documento Oficial da Rodada pode ser acessado em <http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/BuenosAires2010_e.pdf> Acesso em 20 de junho de 2013.

novembro e 07 de dezembro de 2010. As reuniões subsequentes foram realizadas entre 14 e 18 março de 2011, em Bruxelas, na Bélgica, e entre 2 e 6 de maio de 2011, em Assunção, no Paraguai. Em seguida, a Sexta Rodada ocorreu durante a 22ª Reunião do Comitê Birregional de Negociações, que teve lugar em Bruxelas, na Bélgica. A seguir, foi realizada a Sétima Rodada, em Montevidéu, Uruguai, entre 7 e 11 novembro de 2011. Entre os dias 12 e 16 de março de 2012, foi celebrada a Oitava Rodada de Negociação, no âmbito da 24ª Sessão do Comitê Birregional de Negociações, em Bruxelas, na Bélgica. Por fim, a nona, e mais recente, Rodada de Negociações¹³ MERCOSUL-UE, foi realizada em Brasília, de 22 a 26 de outubro de 2012 (OEA, 2013).

Apesar da extensa agenda de rodadas e reuniões, as negociações no período não tiveram grandes avanços concretos. Em geral, durante os encontros realizados, foram reafirmados os compromissos com os pilares da associação interregional: integração nas áreas política, comercial e de cooperação. Houve intensa troca de informações e estudos, e ocorreram alguns avanços em diálogos sobre temas particulares, como serviços e investimentos, questões alfandegárias e contratos públicos, por exemplo. Entretanto, no tocante à liberalização comercial, os avanços foram pouco significativos, com o intercâmbio de algumas propostas de acesso ao mercado e análises por ambas as partes, porém sem o estabelecimento de algum consenso ou resolução.

Na Rodada de Negociações ocorrida em outubro de 2012, foi sublinhada a necessidade da elaboração de propostas de acesso ao mercado mais robustas nos setores de bens, serviços, investimentos e compras governamentais, e na Reunião Ministerial MERCOSUL-União Europeia¹⁴, ocorrida em Santiago do Chile, em 26 de janeiro de 2013, foi estabelecido como prazo o último trimestre de 2013 para que as regiões iniciem seus respectivos trabalhos preparatórios internos sobre a substância e as condições para o intercâmbio dessas ofertas.

Atualmente, as partes encontram-se em processo de negociação e ainda não conseguiram firmar uma versão final do Acordo de Associação.

Feita esta exposição do histórico das negociações entre os blocos para o estabelecimento de um Acordo de Associação Inter-Regional, passa-se agora à análise dos fatores que se configuram como entraves ao processo de negociação e à aprovação do Acordo.

13 O documento oficial da Rodada pode ser acessado em < http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXV_BCN_e.pdf >. Acesso em 21 de junho de 2013.

14 A Declaração Oficial da Rodada pode ser acessada em <<http://eulacfoundation.org/documents/2013-santiago-declaration>> Acesso em 21 de Junho de 2013.

2. Entraves à aprovação do acordo de Associação Inter-regional

Como se pode perceber no decorrer do traçado histórico das tentativas de elaboração do Acordo de Associação Inter-Regional, diversos fatores, externos ou internos à configuração de cada bloco, e, principalmente, relativos aos próprios diálogos bilaterais entre as partes, impossibilitaram maior progresso no andamento das negociações.

Algumas condições externas que se estabeleceram em determinados períodos durante o processo dos diálogos exerceram, e ainda exercem, influência na postergação da aprovação de um acordo. Dentre estas, destaca-se a reformulação dos paradigmas da política internacional após o atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos.

Após o atentado, a luta internacional contra o terrorismo foi reforçada no quadro da política internacional e trouxe para a agenda de política exterior europeia debates iniciativas e preocupações com relação ao tema. As prioridades nas agendas internacionais dos países europeus, em muitos casos, foram postas em segundo plano ou substituídas e, às vezes, até monopolizadas pelo tema da segurança (VALLE, 2005). Assim, tratando-se a América do Sul de uma região com poucos problemas dessa ordem, a região viu ser ofuscado o destaque que vinha alcançando na política internacional europeia, e em consequência, houve uma gradual redução no ritmo das negociações para a aprovação de um futuro acordo (SARAIVA, 2004).

Outro fator relevante que também arrefeceu as negociações entre os blocos foi a alteração no tipo de articulação existente entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento, nos últimos anos.

As economias emergentes, e em especial as economias menores, exportadoras de *commodities*, que historicamente sempre foram dependentes das economias mais avançadas, costumavam ser mais sensíveis às alterações destas e relativamente imunes às dos demais países em desenvolvimento (KEGEL; AMAL, 2013). Entretanto, a nova geografia econômica mundial aponta para mudanças neste aspecto: percebe-se a interdependência crescente entre as economias emergentes e a criação de novos padrões de articulação, menos dependentes, com as economias maduras (DEUTSCHE BANK, 2011).

Essa interdependência está diretamente vinculada ao crescimento da China como ator econômico cada vez mais relevante, e ao prolongamento da crise econômica e financeira de 2008¹⁵ nas economias desenvolvidas. Para o MERCOSUL, a consequência imediata desses fatores foi a ampliação substancial

15 Crise financeira iniciada nos Estados Unidos em 2008, com efeitos econômicos negativos em quase todo o mundo, principalmente na Europa. (TOMAZINI, 2011).

do comércio regional com a China e com o sudeste asiático. Com isso, houve diminuição da importância relativa do comércio com os parceiros tradicionais, especialmente União Europeia e Estados Unidos, assim como a redução da importância econômica e influência política destes (KEGEL; AMAL, 2013) na formulação das políticas externas do Bloco sul-americano, o que acabou desviando a atenção do MERCOSUL dos esforços para a aprovação de um acordo com o bloco europeu. E este último, por sua vez, teve sua atenção desviada para os problemas internos decorrentes da crise econômica mundial de 2008, colocando as negociações para a aprovação do acordo com o MERCOSUL em segundo plano (TOMAZINI, 2011).

No âmbito interno de cada bloco, também diversos fatores que se apresentaram no decorrer do período de negociações configuraram-se como motivos de atraso e prolongamento da aprovação do Acordo de Associação.

Na União Europeia, os processos de implementação de sua União Econômica e Monetária, e de ampliação geográfica em direção aos países do Leste Europeu (SAVINI, 2001) na segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000 podem ser citados como exemplo. Particularmente a questão do avanço para o leste, com a inclusão de países antes ligados à antiga União Soviética, preocupava o MERCOSUL. A adesão desses novos países, cujas economias competiam com a economia mercosulina, implicava a concessão de benefícios, que poderiam ser iguais ou superiores aos concedidos ao MERCOSUL, o que poderia, assim, distorcer ou anular os ganhos então esperados pelo bloco (FLÔRES, 2003). Mesmo representando também a possibilidade de acesso a novos mercados para o MERCOSUL, este fator influenciou na desaceleração das negociações na época.

Internamente, o MERCOSUL, enquanto bloco regional, vem enfrentando diversos problemas desde a década de 1990 até os dias atuais, sobretudo em função de crises econômicas e da falta de articulação das políticas macroeconômicas e fiscais de seus Estados-membros. Um exemplo dessa desarticulação foi a grave crise ocorrida no bloco em 1999 em função da desvalorização da moeda brasileira e dos efeitos negativos dessa medida sobre a economia argentina. O governo argentino, em reação à desvalorização do Real, impôs barreiras alfandegárias para produtos brasileiros e tomou uma série de medidas buscando estreitar as relações com os Estados Unidos. O governo brasileiro, por sua vez, afastou-se do processo de integração, chegando a interromper temporariamente sua participação nas instituições do MERCOSUL (SARAIVA, 2004).

Na Argentina, a desvalorização do real, atrelada a grave desequilíbrio fiscal interno, elevadas taxas de desemprego e enorme aversão ao risco dos mercados financeiros internacionais, com o estabelecimento do fim da paridade do peso ao dólar norte-americano e a instituição de um sistema de câmbio

duplo, levou o país, em 2001, a uma crise de âmbito social, econômica (fiscal, financeira e corporativa), política e institucional sem precedentes na sua história, devido ao seu escopo e à sua magnitude (FERNANDES, 2003). Esta convulsão macroeconômica e sua conseqüente crise política e social induziram a um distanciamento maior da dinâmica de crescimento econômico dos dois principais parceiros do MERCOSUL (Brasil e Argentina), afetando igualmente os sócios menores: Uruguai e Paraguai¹⁶ não cresceram como esperado, graças, entre outros motivos, ao direcionamento dos fluxos de capitais e investimentos rumo aos sócios maiores, agravando ainda mais as assimetrias entre os países-membros do MERCOSUL (KEGEL; AMAL, 2013).

A falta de mecanismos institucionais capazes de solucionar os problemas internos do bloco abriu espaço para que problemas nacionais criassem obstáculos para a evolução de sua integração e tornassem evidentes os conflitos em seu interior (ONUKEI, 2001). Isso levantou dúvidas na União Europeia quanto à possibilidade de se construir uma interação mais profunda nos campos econômico, político e institucional, e sobre a real potencialidade de crescimento do MERCOSUL diante das outras experiências de integração em curso na época (SARAIVA, 2004).

Os exemplos acima citados refletem um dos dois principais fatores que têm se estabelecido como entraves ao desenvolvimento das negociações e à aprovação do Acordo de Associação Inter-Regional com a União Europeia: a sensibilidade das estruturas institucionais do MERCOSUL.

O bloco apresenta uma dinâmica interna que tem demonstrado avanços pouco expressivos, de modo que não são superadas algumas de suas fragilidades, como, por exemplo, as assimetrias de desenvolvimento entre os países membros. Dessa forma, alguns dos compromissos assumidos pelo bloco não são cumpridos, prejudicando o aprofundamento do processo de integração (TRAPP, 2010).

O processo de integração não tem alcançado o seu potencial máximo, já que não há regras comuns, o que faz com que os países membros não atinjam a plenitude de um bloco econômico. Ainda que o bloco tenha a denominação “Mercado Comum do Sul”, o mesmo encontra-se ainda em fase de União Aduaneira imperfeita.

A expressão “União Aduaneira” simboliza uma associação de um grupo de países que se caracteriza por dois pontos: a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a livre circulação das mercadorias oriundas dos países associados. O MERCOSUL adotou a TEC em 1995; porém, ainda persistem exceções aplicadas

16 À época, os países membros do MERCOSUL eram Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Recentemente houve a inclusão, como Estados-parte, da Venezuela, em 2006, e da Bolívia, em 2012, este último ainda em processo de adesão (MERCOSUL, 2006; MERCOSUL, 2012b).

pelos países membros a produtos específicos. Já a segunda característica da União Aduaneira – a formação de uma zona de livre circulação de mercadorias entre os diversos membros –, ainda não foi adotada. Assim, os produtos produzidos no interior do MERCOSUL ainda se deparam com salvaguardas para sua circulação entre os países que constituem o bloco (IPEA, 2007). Por esses fatores, o bloco assume a característica de União Aduaneira imperfeita.

O acúmulo de controvérsias causadas pelo não cumprimento de compromissos previamente assumidos e a inflexibilidade demonstrada por interesses protecionistas nacionais geraram uma agenda de conflitos comerciais que compromete a plena vigência de uma Tarifa Externa Comum. Ademais, controles fitossanitários diferenciados, procedimentos legais não harmonizados, regras de exceção, além de diversas barreiras não tarifárias impostas entre os próprios integrantes do bloco, impedem a existência de um espaço econômico efetivamente comum. (TRAPP, 2010)

Todos estes fatores são agravados pelo déficit institucional do bloco, cuja estrutura¹⁷ conta atualmente com os seguintes órgãos:

- **Conselho do Mercado Comum (CMC)**, constituído pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos países membro, responsável pela condução política do processo de integração e tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção (MERCOSUL, 2012; TRAPP, 2010);

- **Grupo Mercado do Sul (GMC)**, órgão executivo que toma as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo conselho (MERCOSUL, 2012; TRAPP, 2010);

- **Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)**, órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado do Sul, com a competência de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum pelos Estados-partes para o funcionamento da união Aduaneira (MERCOSUL, 2012; TRAPP, 2010);

- **Parlamento do MERCOSUL (PM)**, constituído em 6 de dezembro de 2006, substituindo a antiga Comissão Parlamentar Conjunta, sendo o órgão, por excelência, representativo dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes (MERCOSUL, 2012);

¹⁷ Estrutura Institucional do MERCOSUL disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura_institucional_do_mercosul>. Acesso em julho de 2013.

- **Foro Consultivo Econômico-Social**, órgão de representação dos setores econômicos sociais com função consultiva (MERCOSUL, 2012; TRAPP, 2010);

- **Secretaria do MERCOSUL (SM)**, órgão de assessoramento e apoio técnico aos demais órgãos do bloco (MERCOSUL, 2012);

- **Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR)**, instância jurisdicional permanente que visa garantir a interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos jurídicos fundamentais do processo de integração (MERCOSUL, 2012);

- **Tribunal Administrativo-Trabalhista**, destinado a solucionar as reclamações administrativo-trabalhistas dos funcionários da Secretaria do MERCOSUL e das pessoas contratadas para a execução de determinadas tarefas ou serviços na Secretaria ou junto aos demais órgãos da estrutura institucional do bloco (MERCOSUL, 2012);

- **Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito**, órgão com a finalidade de analisar e reforçar o desenvolvimento do Estado, a governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos de integração regional (MERCOSUL, 2012).

Apesar de apresentar uma estrutura institucional abrangente, falta ao bloco funcionalidade. É necessário que as decisões sejam tomadas de forma coletiva, visando à interação entre instituições e organizações. A estrutura do MERCOSUL apresenta um caráter intergovernamental dos órgãos nele previstos, demonstrando uma posição contrária à proposta de supranacionalidade da União Europeia (TRAPP, 2010). A opção pela estrutura intergovernamental reflete ainda hoje as assimetrias econômicas, políticas e demográficas entre os Estados integrantes do bloco. Nessa perspectiva, os limites do projeto de integração regional estariam mais vinculados aos problemas de ordem econômica e política interna de cada país, às percepções nacionais da importância estratégica do bloco e à forma como as dificuldades domésticas afetam o grau de comprometimento nacional com a integração (KEGEL; AMAL, 2013).

Recentemente, foram efetuadas algumas alterações na estrutura do bloco, com o objetivo de conceder maior eficiência, visibilidade e legitimidade ao seu quadro institucional, tais como a instalação do Parlamento do MERCOSUL e dos Tribunais Permanente de Revisão e Administrativo-Trabalhista. Essas alterações, no entanto, mantiveram intocadas as estruturas jurídicas e

institucionais de caráter intergovernamental que formataram o bloco desde seu início. O resultado foi um acúmulo de instâncias superpostas, com baixa capacidade decisória, e diretamente exposta a distintas influências das conjunturas políticas e econômicas internas dos Estados-partes (KEGEL; AMAL, 2013).

Vale ressaltar, nesse ponto, que a falta de instrumentos comunitários dificulta as negociações do bloco em acordos internacionais e enfraquece a capacidade de afirmação externa do MERCOSUL perante terceiros, já que este não dispõe de um órgão comunitário de coordenação de políticas comerciais (TRAPP, 2010). A necessidade de institucionalização, neste caso, trata-se da necessidade de dotar de credibilidade um sistema de produção e implementação de regras no âmbito sub-regional (VEIGA, 2003).

Isso só será possível com a coordenação de esforços conjuntos por parte dos Países-membros do MERCOSUL, no sentido de articularem e alinharem suas políticas em direção à consolidação de fato da União Aduaneira, e ao estabelecimento de medidas gerenciais comuns para reduzir as assimetrias regionais.

O outro fator determinante que tem se firmado como forte entrave ao desenvolvimento das negociações e à aprovação do Acordo de Associação Inter-Regional com a União Europeia diz respeito ao impasse nas negociações sobre o setor agrícola.

Desde o princípio das negociações, esse setor revelou-se como o mais sensível, em virtude da rigidez imposta pela Política Agrícola Comum Europeia (PAC) e pelas pressões contrárias dos grupos de influência que representam os diversos segmentos do meio agrícola europeu (WAQUIL, 2004).

Para melhor compreender estes impasses, faz-se necessária uma abordagem da PAC em si, com a identificação de seus propósitos e meios de atuação. A Política Agrícola Comum foi implementada na então Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1962, visando ao desenvolvimento e à ampliação da produção agrícola e à garantia da segurança alimentar na região (WAQUIL, 2004). A PAC é composta por um conjunto de normas e mecanismos que visam a regular a produção, as trocas e o processamento de produtos agrícolas na União Europeia. Seus objetivos são o de incrementar a produtividade da agricultura, via fomento do progresso tecnológico e melhor uso dos fatores de produção, especialmente a mão de obra; assegurar um nível de vida equitativo à população que vive no meio rural, em relação àquela que reside no meio urbano; estabilizar mercados; garantir a segurança alimentar; e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores (WAQUIL, 2004; COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

Para atingir tal objetivo, a PAC, através da Organização Comum dos Mercados Agrícolas (OCM)¹⁸, atua envolvendo políticas setoriais que determinam diferentes mecanismos de proteção, como, por exemplo, a intervenção nos mercados por meio da compra de excedentes agrícolas quando os preços dos produtos situam-se abaixo do nível internacional, ou a elevação de tarifas de importação e o oferecimento de subsídios a exportações, de maneira a evitar a queda dos preços internos (ALVIM, 2003 apud WAQUIL, 2004). Dessa forma, a PAC viabiliza o mercado comum agrícola, eliminando obstáculos ao livre comércio intrarregional dos produtos agropecuários, ao mesmo tempo em que mantém barreiras aduaneiras comuns aos produtos dos países não pertencentes ao bloco.

Feita esta breve exposição sobre a funcionalidade da PAC, cabe aqui uma caracterização dos fluxos de comércio entre a União Europeia e o MERCOSUL. O comércio entre ambos demonstra historicamente um perfil típico do comércio Norte-Sul, no qual os países do MERCOSUL são exportadores potenciais de produtos intensivos em recursos naturais (de origem agrícola ou mineral), enquanto os países europeus exportam majoritariamente bens manufaturados de maior valor agregado (CASTILHO, 2003).

Dados do ano de 2011 apontam que do total de exportações da UE para o MERCOSUL naquele ano, 87% eram compostos por produtos manufaturados (EUROSTAT, 2012 apud KEGEL; AMAL, 2013). Da mesma maneira, considerando a composição das trocas de produtos agrícolas e não agrícolas, os dados mostram que apenas 3,6% do total exportado da UE para o MERCOSUL era composto de produtos agrícolas, enquanto que 94% dos produtos exportados foram produtos não agrícolas (EUROSTAT, 2012 apud KEGEL; AMAL, 2013).

Enquanto isso, a pauta de exportações do MERCOSUL para a UE se manteve predominantemente concentrada em produtos primários. Desta forma, em 2007 a participação dos produtos primários era de 71,5% no total das exportações para a UE, e, em 2011, a participação destes aumentou para 75%. Diferenciando as trocas entre produtos agrícolas e não agrícolas, as exportações do MERCOSUL para a União Europeia nesse ano foram representadas por 42,9% apenas de produtos agrícolas (EUROSTAT, 2012 apud KEGEL; AMAL, 2013).

Em 1999, no início das negociações entre os blocos, este cenário não era diferente. As exportações agrícolas do MERCOSUL para o mercado europeu à época somaram € 10 bilhões. No sentido inverso, as importações foram de apenas

18 Organização criada para definir o quadro jurídico em nível europeu para determinados setores agrícolas, com a instituição de regras comuns relativas à gestão dos mercados agrícolas, às normas de comercialização dos produtos agrícolas e às exportações e importações da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

€ 858 milhões, resultando em um superávit setorial de € 9,18 bilhões para os países do bloco sul-americano (SAVINI, 2001).

Um levantamento realizado pela Comissão Europeia ao longo de 1998 identificou os produtos agrícolas do Brasil e da Argentina como altamente competitivos, por terem custos de produção mais baixos. Essa competitividade era tamanha a ponto de ameaçar até mesmo a existência da própria PAC. Para sobreviver ao desafio de uma área de livre comércio com o MERCOSUL, esta precisaria receber uma injeção anual de recursos estimada, naquela ocasião, em até € 14,3 bilhões. Esses recursos seriam necessários para sustentar os preços garantidos aos produtores europeus, por exemplo, de açúcar (então 196% mais caro na Europa que no MERCOSUL), milho (119% mais caro) ou arroz (267% mais caro) (COMISSÃO EUROPEIA, 1998 apud SAVINI, 2001).

O relatório ressaltava, ainda, que os preços da carne praticados pela União Europeia eram, em 1998, 96% superiores aos praticados no MERCOSUL, e lembrava que o rebanho do MERCOSUL, então com 240 milhões de cabeças, era muito maior que o europeu, com 85 milhões de cabeças (COMISSÃO EUROPEIA, 1998 apud SAVINI, 2001).

Estas vantagens comparativas setoriais apresentadas pelo MERCOSUL incentivaram – e ainda incentivam – os representantes deste bloco a buscarem maior acesso ao mercado da União Europeia para os seus produtos agrícolas. Por outro lado, os países europeus, evidentemente, mostraram-se reticentes quanto a uma maior aproximação e abertura comercial neste setor, acreditando que seus produtores e o seu mercado interno poderiam ser prejudicados.

Diante dessa exposição, nota-se que o peso dos produtos agrícolas nas exportações do MERCOSUL para a UE, em contraste com o aparato protecionista garantido pela PAC e de que esta dispõe para o setor, justifica a preocupação das partes nas negociações destes produtos.

As negociações efetivas envolvendo propostas de liberalização comercial se iniciaram de fato apenas em 2001, na quarta Reunião do Comitê Birregional de Negociações, quando foram apresentadas as ofertas iniciais de acesso ao mercado de ambas as partes. A oferta europeia incluiu 90% das importações do MERCOSUL e contemplava o comércio de bens, serviços e compras governamentais, mas não os principais produtos de interesse nos setores agropecuários (KUME et al, 2004). A rejeição da proposta pelo MERCOSUL deveu-se ao fato de que estes últimos se referiam exatamente a produtos agrícolas sujeitos, em sua maioria, às medidas protecionistas adotadas pela UE e ao conjunto de medidas de apoio constantes da PEC. Já a proposta do MERCOSUL previa cinco categorias de produtos, com diferentes prazos para liberalização para cada uma (KUME et al, 2004). Porém, um conjunto substancial de itens foi considerado sensível e não foi incluído nos

cronogramas de liberalização. Destes, a grande parte referia-se ao setor industrial, que correspondia a 68% das importações do MERCOSUL procedentes da União Europeia à época (KEGEL; AMAL, 2013).

Ou seja, ambas as propostas foram consideradas insuficientes, exatamente porque vinculadas a áreas econômica e politicamente sensíveis, nos respectivos cenários domésticos.

Em 2004 as negociações foram retomadas, e houve uma nova apresentação de propostas. A proposta apresentada pela UE¹⁹ incluía 90% dos bens divididos em cinco grupos, com cronogramas diferenciados de liberalização de zero a dez anos. Por sua vez, o MERCOSUL melhorou sua oferta em bens, elevando para 90% o conjunto dos bens incluídos no cronograma de liberalização, incluindo também algumas concessões na área de serviços. Ainda assim, havia insuficiente liberalização agrícola por parte da União Europeia, gerando um desequilíbrio nas consequências econômicas sobre ambos os blocos (KEGEL; AMAL, 2013) e, com isso, não foi possível se chegar a um consenso.

Após 2004, as negociações sofreram um período de estagnação e só foram retomadas em 2010, visto que no período entre esses anos as partes desviaram sua atenção e depositaram seus esforços nas negociações multilaterais da Rodada Doha, no âmbito da OMC²⁰ – que também não apresentou avanços (KEGEL; AMAL, 2013). Em 2010, as ofertas de 2004 foram então retomadas e melhoradas, porém os impasses que permearam as tentativas anteriores permaneceram, em virtude da dificuldade que ambos os blocos apresentaram, e ainda apresentam, em oferecer aberturas significativas nos seus respectivos setores econômicos considerados sensíveis, mantendo os diálogos abertos até os dias atuais.

Percebe-se então, a partir desta abordagem, que embora uma série de itens ligados aos demais setores sejam problemáticos – como, por exemplo, o setor industrial –, os pontos mais conflitantes são relacionados ao setor agrícola. Já existe uma discreta aceitação por parte dos países europeus em discutir a questão da redução dos subsídios agrícolas, mas ainda não existe disposição clara por parte destes países de aprofundamento da liberalização e de acesso aos seus mercados.

19 As proposta apresentadas pela União Europeia e pelo MERCOSUL estão disponíveis em: <http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp> Acesso em Julho de 2013.

20 A Rodada de Doha iniciou-se no Qatar, em novembro de 2001, durante a IV Conferência Ministerial da OMC. A Rodada Doha, também conhecida como Rodada do Desenvolvimento, tem como motivação inicial a abertura de mercados agrícolas e industriais com regras que favoreçam a ampliação dos fluxos de comércio dos países em desenvolvimento. A Rodada surgiu devido ao desbalanceamento entre os interesses dos países em desenvolvimento e os países desenvolvidos durante a Rodada Uruguai, onde novas disciplinas sobre Propriedade Intelectual e Serviços foram propostas pelos países desenvolvidos (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012).

Considerações finais e perspectivas futuras

Passados dezoito anos da assinatura do Acordo Quadro de Cooperação MERCOSUL – União Europeia, e treze anos do início de fato das negociações birregionais, as relações entre as partes ainda não atingiram um patamar necessário para a assinatura do Acordo de Associação Inter-Regional. Ainda existem pontos de divergência substanciais nos diálogos estabelecidos, impedindo o progresso das negociações – destacando-se aqui como principal impasse as discussões sobre a liberalização do setor agrícola. Há também a imposição de condicionantes externas e internas à configuração de cada bloco que impediram ou postergaram um avanço nas tratativas para a aprovação de um acordo. Nesse último segmento, as lacunas institucionais apresentadas no processo de integração do MERCOSUL configuram-se como principais entraves a esses avanços, dado que dificultam as negociações do bloco em acordos internacionais e enfraquecem a capacidade de afirmação externa deste.

No MERCOSUL, a ausência de instituições supranacionais atuando como motores da integração deixou o aprofundamento do processo integrativo nas mãos dos Executivos nacionais, que nem sempre o favoreceram. Interesses domésticos e a falta de disposição em partilhar soberanias constituem-se ainda como obstáculos a serem resolvidos (SARAIVA, 2004). Existem divergências políticas, ideológicas e, principalmente, econômicas entre seus membros. Assim, faz-se necessária uma maior coordenação das políticas entre seus Estados-parte, por meio da harmonização de suas políticas cambiais, fiscais, dos seus níveis de déficit público e de inflação (TRAPP, 2010). O fortalecimento de suas instituições, no intuito de torná-las capazes de promover essa harmonização, e também de proporcionar a uniformidade na tomada de decisões em nível regional, é imprescindível ao aprofundamento da integração do bloco. Adicionalmente, o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio realmente livre de barreiras tarifárias e restrições não tarifárias, e a implementação de uma União Aduaneira consolidada, caracterizada por uma Tarifa Externa Comum sem exceções e por um Código Aduaneiro Comum, também se fazem essenciais a um processo de integração mais robusto (TRAPP, 2010).

Conforme se percebeu, as lacunas apresentadas pelo MERCOSUL, mencionadas acima, têm se configurado como impasses ao desenvolvimento das negociações entre os blocos, e evidencia-se que o aprofundamento da integração regional no Cone Sul seria bastante positivo, pois facilitaria uma maior aproximação com a União Europeia. Entretanto, a resolução destas lacunas não pode e nem deve caracterizar uma condição *sine qua non* para o prosseguimento das negociações e nem para a aprovação do Acordo de Associação Inter-Regional.

Nos processos de integração entre Estados, não há um primeiro momento de resolução interna de problemas, seguido de outro momento de abertura

para o exterior. Muitas vezes, o aprofundamento e o alargamento ocorrem simultaneamente. O mesmo deveria ser possível no caso de uma integração entre dois blocos regionais. A União Europeia e a América Latina, particularmente o MERCOSUL, podem prosseguir seus respectivos processos de integração e, ao mesmo tempo, avançar para uma “Associação Estratégica” entre si (TREIN; CAVALCANTI, 2007).

Ademais, um prolongamento ainda maior do período de negociações acaba por desestimular o interesse do empresariado – classe mais beneficiada com a aprovação de um acordo –, visto que suas ações são mais dinâmicas e não podem ficar à espera das conclusões dos diálogos interregionais (TOMAZINI, 2011).

Já no tocante aos entraves impostos ao progresso das negociações causados pelos impasses nas discussões sobre a liberalização do setor agrícola, o quadro torna-se mais delicado.

A questão das exportações de produtos agrícolas do MERCOSUL em contraste com as medidas protecionistas impostas pela PAC vem sendo o pano de fundo das relações entre ambos os blocos desde o início das negociações. A maior parte das exportações do MERCOSUL para a União Europeia é composta por produtos primários, e as negociações sobre qualquer redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias impostas a esses produtos avançam muito lentamente (SARAIVA, 2004).

Faz-se necessário que as partes envolvidas busquem um posicionamento mais flexível, no intuito de proporcionar concessões mais significativas nos seus respectivos setores econômicos considerados sensíveis – o setor industrial, no caso do MERCOSUL, e o setor Agrícola, no caso da União Europeia, bastante influenciado pela PAC – para que se chegue a um consenso nas negociações, de forma que nenhum dos lados sofra desvantagens alarmantes.

Apenas as próprias conjunturas internas do bloco Europeu poderão provocar mudanças na política agrícola e, então, facilitar as negociações com o MERCOSUL (SAVINI, 2001). Entretanto, modificar a PAC, no sentido de uma redução significativa do protecionismo e subsídios agrícolas, é sempre um desafio, devido à importância política, às tradições internas existentes e aos *lobbies* organizados em sua defesa na Europa (SARAIVA, 2004). Essa situação agrava-se e dificulta-se ainda mais em períodos de crise econômica, como o que se dá contemporaneamente no bloco, visto que há uma grande resistência interna à abertura do mercado, já deficitário domesticamente, para produtos concorrentes estrangeiros.

Apesar dos percalços apresentados, a possível aprovação de um Acordo de Associação Inter-Regional permite a suposição vantagens e ameaças para ambos os lados.

As ameaças encontram-se principalmente nas possibilidades de desvantagens competitivas nas relações comerciais após a liberalização comercial, que se refletem de forma clara nas preocupações de ambas as partes nas negociações neste aspecto.

Na União Europeia, como exposto anteriormente, percebe-se que as maiores preocupações neste sentido dizem respeito ao seu setor agrícola, que tem mantido altas barreiras protecionistas às importações do MERCOSUL, e excluído os produtos mais sensíveis neste setor das ofertas de liberalização comercial feitas àquele.

No MERCOSUL, as maiores preocupações dizem respeito à liberalização de seu setor industrial. A União Europeia é uma das principais fornecedoras de produtos manufaturados para os países do MERCOSUL. Cerca de 28% das importações destes produtos no MERCOSUL são provenientes da União Europeia, e elas se concentram em três setores: maquinário e equipamento elétrico, produtos químicos e equipamento de transporte. Por causa da forte posição do competidor europeu e da elevada proteção do MERCOSUL em bens manufaturados, o acordo entre os dois blocos pode representar ameaça importante à produção local dos países do MERCOSUL. Essa preocupação tem se refletido nas propostas de liberalização do MERCOSUL, acusadas de conservadoras por parte dos europeus (CASTILHO, 2005).

Já no âmbito das vantagens, a primeira delas se dá com a perspectiva de criação da maior Zona de Livre Comércio do mundo, com oitocentos milhões de consumidores. Cálculos da Comissão Europeia em 2011 estimam em € 9 bilhões os ganhos decorrentes de um acordo de livre comércio entre as regiões, € 4,5 bilhões para cada bloco (COMISSÃO EUROPEIA, 2011 apud KEGEL; AMAL, 2013).

Sob a perspectiva europeia, a inserção do setor automotivo na oferta do MERCOSUL, por exemplo, teria como resultado imediato o aumento da vantagem competitiva das empresas automobilísticas europeias em relação às suas concorrentes norte-americanas e japonesas. Fortemente abalada pela crise financeira e em retração econômica, um acordo com o MERCOSUL permitiria assegurar à União Europeia acesso privilegiado aos seus produtos nos maiores mercados da América Latina, reforçando sua base industrial, expandindo a atuação de suas empresas multinacionais e diminuindo a pressão competitiva dos produtos chineses na região (KEGEL; AMAL, 2013).

No caso específico do MERCOSUL, que sente a urgência de posicionar-se em relação à reorganização da geografia econômica e comercial global, um acordo com a União Europeia possibilitaria a ampliação de sua participação naquele mercado, com o arrefecimento de eventuais medidas protecionistas.

Adicionalmente, o montante de investimentos diretos efetuado pelas empresas europeias no Cone Sul permitiria a integração produtiva e o aumento do comércio interregional de produtos industrializados (KEGEL; AMAL, 2013).

A reorganização econômica mundial e a estagnação da Rodada Doha, em cuja conclusão tanto o MERCOSUL quanto a UE depositaram a maioria de seus esforços, impelem os dois blocos a redirecionarem suas estratégias para posicionarem-se em relação à expansão das exportações asiáticas. Em uma perspectiva estratégica, portanto, o Acordo Birregional permitiria a ambos este reposicionamento (KEGEL; AMAL, 2013).

Por fim, levando-se em consideração as perspectivas aqui apresentadas e os esforços realizados até o momento para uma maior aproximação entre as partes, percebe-se que a consolidação de um Acordo de Associação Inter-Regional entre o MERCOSUL e a União Europeia, apesar dos entraves e impasses existentes, não pode ser considerado uma aspiração utópica. Os impasses apresentados muitas vezes fizeram-se necessários, pois tratativas de acordos desse tipo requerem cautela redobrada nas negociações, para que nenhuma das partes saia em desvantagem e para que os propósitos da integração cooperativa sejam alcançados de fato. É primordial para o avanço das negociações e para uma futura aprovação do Acordo que as partes revejam suas políticas internas e modifiquem não apenas suas posições de negociação comercial, mas também, e sobretudo, sua percepção política recíproca, de forma a consolidar os interesses comuns e estabelecer novos padrões de cooperação regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENAL, Celestino Del. (1997) Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, Madrid, n. 1, 1997.

BERNAL-MEZA, Raúl. (2005) Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à ordem mundial em transição. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, junho.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2010) VI Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia - Madri, 18 de maio de 2010 - Declaração Conjunta. 19 de Maio de 2010. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-america-latina-e-caribe-2013-uniao-europeia-madri-18-de-maio-de-2010-declaracao-conjunta-1/print-nota>> Acesso em 19 de junho de 2013.

BRASIL. (2012) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC. Secretaria de Comércio Exterior, Departamento de Negociações Internacionais. Atualização em 17 de Maio de 2012. Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3501>> Acesso em 09 de junho de 2013.

CARVALHO, Patrícia Nasser de; SENHORAS, Elói Martins. (2008) As Negociações Inter-Regionais entre Europa, América Latina e Mercosul. **Revista Intellector**, Rio de Janeiro, Ano IV, Volume V, n.9.

CASTILHO, Marta. (2001) O Acesso das Exportações do MERCOSUL Ao Mercado Europeu, **Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia**, 046, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia.

CASTILHO, Marta. (2003) Acordo MERCOSUL – União Europeia: Perspectivas das exportações de manufaturados para o mercado europeu. In FLÔRES, Renato; MARCONINI, Mário. **Acordo Mercosul – União Europeia: além da agricultura**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

CASTILHO, Marta. (2005) Acordo de livre comércio com a UE: a vulnerabilidade dos produtos industriais produzidos pelo MERCOSUL à competição Europeia, **Nova Economia**, 15. N. 2.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. (2013) **Defesa Comercial e o Acordo MERCOSUL – União Europeia**. Observatório de Defesa Comercial: Brasília, Ano 2, Número 2, julho de 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. (2012) **The Common Agricultural Policy explained**. Luxembourg, 2012: Publications Office of the European Union. Disponível em < http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf> Acesso em 15 de julho de 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. (2001) **EU/MERCOSUR Negotiations: Presentation of the EU tariff offer and negotiating text for free circulation of goods, services and government procurement**. European Commission. Brussels.

DEUTSCHE BANK. (2011) Research Talking point. **BRICs & G-3. Changing interaction, emerging complementarities**. Frankfurt, 2011. Disponível em: < https://www.dws-investments.com/EN/docs/research/BRIC_G3.pdf> Acesso em julho de 2013.

FERNANDES, Vinícius. (2003) Argentina: Crise e Recuperação. **Conjuntura Internacional** – Pontifícia Universidade Católica de Minas, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060516174512.pdf> Acesso em julho de 2013.

FLÔRES, Renato. (2003) O alargamento da União Europeia e as Negociações Mercosul-EU: Uma nota preliminar. In: FLÔRES, Renato; MARCONINI, Mário. **Acordo Mercosul – União Europeia: além da agricultura**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

FUNDAÇÃO EU-LAC. (1999) **Declaração da Cimeira do Rio de Janeiro de 20 de junho de 1999**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: < <http://eulacfoundation.org/documents/1999-rio-declaration> > Acesso em 25 de maio de 2012.

FUNDAÇÃO EU-LAC. (2002) **Declaración Final de la II Cumbre ALC-UE de Jefes de Estado y Gobierno**. Madrid, 2002. Disponível em: <<http://eulacfoundation.org/es/documentos/declaraci%C3%B3n-de-madrid-2002>> Acesso em 25 de maio de 2013.

FUNDAÇÃO EU-LAC. (2006) **Declaración Final de la III Cumbre ALC-UE de Jefes de Estado y Gobierno**. Guadalajara, 2004. Disponível em: <<http://eulacfoundation.org/es/documentos/declaraci%C3%B3n-de-guadalajara-2004>> Acesso em 25 de maio de 2013.

FUNDAÇÃO EU-LAC. (2006) **Declaración Final de la IV Cumbre ALC-UE de Jefes de Estado y Gobierno**. Viena, 2006. Disponível em: <<http://eulacfoundation.org/es/documentos/declaraci%C3%B3n-de-viena-2006>> Acesso em 26 de maio de 2013.

FUNDAÇÃO EU-LAC. (2008) **Declaración Final de la V Cumbre ALC-UE de Jefes de Estado y Gobierno**. Lima, 2008. Disponível em: <<http://eulacfoundation.org/es/documentos/declaraci%C3%B3n-de-lima-2008>> Acesso em 26 de maio de 2013.

FUNDAÇÃO EU-LAC. (2010) **Declaración Final de la VI Cumbre ALC-UE de Jefes de Estado y Gobierno**. Madrid, 2010. Disponível em: <<http://eulacfoundation.org/es/documentos/declaracion-de-madrid-0>> Acesso em 26 de maio de 2013.

FUNDAÇÃO EU-LAC. (2010) **Plan de Acción de la VI Cumbre ALC-UE de Jefes de Estado y Gobierno**. Madri, 2010. Disponível em: <<http://eulacfoundation.org/es/documentos/plan-de-acci%C3%B3n-de-madrid-2010>> Acesso em 19 de junho de 2013.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2007) União Aduaneira in: **Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, Ano 4, Edição 32, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2130:catid=28&Itemid=23> Acesso em agosto de 2013.

KEGEL, Patrícia Luiza; AMAL, Mohamed. (2013) 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.

KUME, Honório et al. (2004) Acordo De Livre Comércio Mercosul - União Europeia: Uma Estimativa Dos Impactos No Comércio Brasileiro, **Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia** 082, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia.

MATA DIZ, Jamile B.; LUQUINI, Roberto A. (2011) As relações exteriores do MERCOSUL: análise das negociações com a União Europeia. **Univ. Rel. Int.**, V. 9, N. 1, 103-130.

MERCOSUL. (2012) **Estrutura Institucional do MERCOSUL**. Secretaria do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/493/1/estructura.noviembre_pt.pdf> Acesso em abril de 2013.

MERCOSUL. (2012b)) **Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL**. Brasília. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/protocolo_adhesion_bolivia_al_mercosur.pdf> Acesso em julho de 2013.

MERCOSUL. (2006) **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL**. Caracas. Disponível em: < http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006_PROTOCOLO_ES_AdhesionVenezuela.pdf> Acesso em julho de 2013.

MERCOSUL. (1991) **Tratado de Assunção**. Assunção. Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/tratado_de_asuncion_pt.pdf> Acesso em 02 de abril de 2013.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Sistema de Informaciones sobre Comercio Exterior (SICE)**. Disponível em <http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp> Acesso em 13 de abril de 2013.

ONUKEI, Janina. (2001) A fragilidade institucional do Mercosul. **Carta Internacional**. Ano IX, n. 98. São Paulo: Nupri/USP.

SAVINI, Marcos. (2001) As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia. **Revista Brasileira de Política Internacional**., Brasília, v. 44, n. 2, Dez.

SARAIVA, Miriam Gomes. (2004) A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, junho.

TOMAZINI, R. (2011) As negociações para o estabelecimento de um acordo de associação entre a União Europeia e o MERCOSUL e as percepções do empresariado. **Século XXI**, V. 2, nº1.

TRAPP, Glauciene Pedroso. (2010) **A Fragilidade Institucional do MERCOSUL e seus impactos sobre o mercado de trabalho**. Tese de Doutorado (Pós-graduação em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

TREIN, Franklin; CAVALCANTI, Flávia Guerra. (2007) Uma análise crítica do acordo de associação estratégica entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe: a Cúpula de Viena. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 1.

UNIÃO EUROPÉIA. (1996) **Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados- partes, por outro - Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul**. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, No. L69/4, 19 de Março de 1996. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1>>

996:069:0004:0022:PT:PDF> Acesso em 4 de abril de 2013.

UNIÃO EUROPÉIA. (2011) **Organização comum dos mercados agrícolas**. Sínteses da Legislação da UE, 2011. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/l67001_pt.htm> Acesso em junho de 2013.

VALES, Tiago. (2013) **Acordos de associação inter-regional MERCOSUL – União Europeia: impasses e perspectivas**. Relações Internacionais, 14 de Junho de 2013. Disponível em: <<http://relacoesinternacionais.com.br/politica-internacional/acordos-de-associacao-inter-regional-mercosul-uniao-europeia-impasses-e-perspectivas/>> Acesso em 15 de julho de 2013.

VALLE, Valeria Marina. (2005) O peso das relações inter-regionais com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional.**, Brasília, v. 48, n. 1.

VEIGA, Pedro da Mota. (2003) **Agenda de institucionalização do MERCOSUL: Os desafios de um projeto em crise**. Intal, dez. Disponível em: <<http://www.iadb.org/int>> Acesso em julho de 2013.

WALQUIL, Paulo et al. (2004) União Europeia e Mercosul: o setor agrícola no processo de integração inter blocos. **Anais XLII Congresso SOBER**: Goiânia. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/03O167.pdf>> Acesso em julho de 2013.

Recebido em agosto de 2013
Aprovado em setembro de 2013