

AS NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: ENTRE DISCURSOS E INTENÇÕES

Lucas Bispo dos Santos

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) assumiu importância para a União Europeia (UE) desde o momento em que o bloco do cone sul foi criado, em 1991, através do Tratado de Assunção. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai estabeleceram um bloco de cunho político-econômico que, na visão comercial, buscava integrar mercados consumidores e economias produtoras, tanto de bens primários, como industriais, sobretudo nos casos de Argentina e Brasil.

Os contextos internacionais e regionais abriram uma janela de oportunidades para que a aproximação entre os dois blocos ocorresse. Após o final da Guerra Fria, a ideia de globalização ganhava força, incentivando fluxo livre de mercadorias, pessoas e informações. A então Comunidade Econômica Europeia (CEE)¹, por sua vez, questionava seu processo de integração e seu papel como ator internacional, sobretudo devido à hegemonia estadunidense (CRAWLEY, 2006). No contexto regional, os países sul-americanos passavam por processos de abertura política e econômica, após o final de regimes ditatoriais e crises econômicas severas. A abertura político-econômica somada à formação de processos de integração, como o Mercosul, deu o ensejo para a aproximação da UE ao bloco sul-americano (CRAWLEY, 2006; GARCIA, 2016).

Na estratégia europeia, havia uma relevância política em aprofundar os laços com a região, na medida em que o bloco queria exportar seu modelo institucional, para promover seus valores, princípios e normas, tornando-se um ator mais influente. Outro

¹ O nome União Europeia (UE), como é designado atualmente, surgiu após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia em 1 de janeiro de 1993 (UNIÃO EUROPEIA, 1993).

ponto importante seria justamente a tentativa de assegurar o mercado latino-americano, sobretudo no contexto de lançamento da Área de Livre-comércio das Américas (ALCA), proposta pelos Estados Unidos (EUA) em 1994 (VIGEVANI, MARIANO, 2003; BOYER; SCHUSCHNY, 2010). Dois terços das importações da UE são provenientes de matérias-primas, produtos intermediários e de componentes para suas indústrias, logo, a constituição de acordos comerciais com países como os do Mercosul permitiria custos menores de obtenção dessas mercadorias (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Assim, um acordo consolidaria a posição das empresas europeias nos mercados da região e a eliminação das barreiras comerciais seria vantajosa para exportações de bens de consumo e de capital (CIENFUEGOS, 2006).

No caso do Mercosul, a aproximação com a UE permitiria acesso de seus produtos agrícolas ao mercado europeu, com eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, estimulando aumento das exportações (CIENFUEGOS, 2006). Outro ponto ressaltado seria o de que enquanto a questão dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, caso da Política Agrícola Comum (PAC) europeia, não fosse resolvida no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a possibilidade da conclusão do acordo com a UE permitiria ao Mercosul possuir parceiros comerciais estáveis, bem como poder de barganha nas arenas de negociação. Além disso, caso a negociação inter-regional possibilitasse vantagens concretas para ambos os lados, o Mercosul poderia se beneficiar do aumento de estoque de capital (BOYER; SCHUSCHNY, 2010).

Neste contexto, em 1995, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional entre os blocos, conhecido como Acordo de Madri. É um acordo não preferencial e provisório, cuja intenção é preparar as bases para estabelecer futuro acordo de associação inter-regional entre Mercosul e UE, baseado em cooperação política e liberalização recíproca e progressiva de todo o comércio, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos (ACORDO QUADRO, 1995). Decidiu-se que o acordo final apenas seria consumado mediante compromisso único de todos os envolvidos (single undertaking)² (VENTURA, 2003).

2 Na definição da OMC: “Nothing is agreed until everything is agreed”. Também denominado ‘compromisso único’. De acordo com esta metodologia, todos os itens em negociação fazem parte de um único pacote e não podem ser acordados de forma separada (WTO, 2017).

As negociações se iniciaram, de fato, em 1999, com pretensão de serem finalizadas em 2004. O caminho para que as trocas de ofertas fossem formalmente abertas enfrentaram dificuldades. Do lado europeu, a produção agrícola dos países mais favorecidos pela PAC – como França - seria afetada caso um acordo de livre-comércio com o Mercosul eliminasse grande parte das barreiras tarifárias e não-tarifárias relativas à agropecuária, uma vez que os países do cone sul são produtores competitivos nestes setores. Do lado sul-americano, a produção industrial dos países seria afetada pela liberação comercial, dado que a competitividade das indústrias da região é menor do que a europeia (VENTURA, 2003). Não obstante as hesitações de ambos os lados, e os entraves apresentados, as partes alegaram sempre manter diálogo aberto.

Na oferta da UE de 2004, 94% de todo comércio seria aberto, ao longo de dez anos. Porém, o ponto polêmico foi o dos ‘produtos sensíveis’³, pauta agropecuária. Alguns produtos só seriam liberalizados no décimo ano e outros apresentavam apenas reduções de tarifas ou pequenas cotas tarifárias. Naquele ano, existiam 1.285 tarifas agrárias vigentes no comércio entre os blocos, a oferta cobria 60% destas tarifas. Sendo assim, 40% das tarifas não seriam cobertas, essas comportavam, justamente, os produtos sensíveis, os mais competitivos do Mercosul (CIENFUEGOS, 2010). Na oferta do Mercosul, foram marcados como ‘sensíveis’ os produtos industriais⁴. Ao todo, liberalizava-se 77% do comércio com a UE, sendo que os outros 23% não teriam mudança tarifária. Em resumo, não houve consenso entre as partes e as negociações foram paralisadas em 2004 (CIENFUEGOS, 2010).

Esperava-se que com a conclusão da Rodada Doha na OMC, o nó agrícola fosse desatado e as negociações avançassem. Contudo, como as negociações multilaterais também apresentaram dificuldades, os blocos retomaram as tratativas em 2010 (CIENFUEGOS, 2010). Naquele contexto, as consequências da crise financeira de 2008, a crise na zona do euro e a ascensão chinesa renovaram os ímpetus de negociações da UE. Os países do Mercosul, por sua vez, viam na Europa a possibilidade de ganhar novos mercados, evitando a dependência excessiva da demanda por commodities chinesas. Além disso, a Argentina ocupava a presidência do Mercosul e liderar a retomada das negociações serviria como forma de evitar críticas em relação à postura protecionista

3 Cereais, carne vermelha, açúcar, etanol, tabaco, laticínios e algumas frutas e legumes industrializados.

4 Produtos químicos, produtos relacionados à indústria automobilística ou aeronáutica, papeléis, têxteis, bens relacionados à indústria de base e indústria eletrônica, entre outros (CONDICIONES INCLUIDAS, 2004).

que o governo de Cristina Kirchner vinha assumindo em relação ao setor industrial. No novo cronograma, o ano de 2013 foi estabelecido como prazo para que as regiões finalizassem trabalhos internos para trocar ofertas e concluir o acordo (CARVALHO; LEITE, 2013). Todavia, as negociações não avançaram.

Elas só seriam retomadas em 2015, quando os ministros dos países do Mercosul se reuniram com a Comissária de Comércio Europeia, Cecilia Malmstrom, para avaliar o estado das tratativas (UNIÃO EUROPEIA, 2015). Naquele momento, a presidente Dilma Rousseff reiterou a necessidade de se definir uma data para que as propostas de cada parte fossem colocadas em discussão (JIMÉNEZ, PÉREZ, 2015). Rousseff havia sido reeleita em disputa eleitoral concorrida no ano anterior e lidava com críticas de setores do empresariado que, entre diversas demandas, exigiam que o Brasil se engajasse em acordos internacionais. A liderança de Rousseff na retomada das negociações sinalizava uma resposta a estes setores.

Chegou-se a cogitar a realização de uma negociação em duas velocidades, sendo uma mais célere para Brasil, Paraguai e Uruguai e outra para Argentina, que seria o país do Mercosul visto como mais protecionista em termos de negociação (ACORDO, 2015). A situação parece ter se modificado após a eleição do novo presidente argentino Mauricio Macri, cuja postura é liberalizante. A ascensão de Macri, contudo, não foi a única mudança de governo no bloco. Em maio de 2016, Michel Temer, então vice-presidente da presidente reeleita Rousseff, assumiu como interino após Rousseff ter sido afastada em abertura de processo de impeachment. Temer assumiu com tom mais liberal, modificando o corpo do governo e sinalizando ajustes e reformas em âmbitos como fiscal, trabalhista e previdenciário. A consonância de postura entre os governos argentino e brasileiro, somado ao interesse paraguaio e uruguaio, parece ensejar momento favorável à concretização do acordo, por parte do Mercosul.

Prosseguindo o cronograma, em maio de 2016 houve nova troca de ofertas entre os blocos. Nesta, a carne bovina e o etanol foram deixados de fora da oferta da UE, ao que Susana Malcorra, então chanceler argentina, classificou como decepcionante (ARGENTINA, 2016). Apesar das divergências nas ofertas, a previsão é a de que haja acordo prévio entre os blocos durante a reunião ministerial da OMC, que será realizada em Buenos Aires em dezembro de 2017. Assim, em outubro, os blocos se reuniram para discutir os termos de novas ofertas. No caso europeu, o bloco salientou que adicionaria

carne e etanol após as eleições realizadas na França e na Alemanha (NEGOCIAÇÕES, 2017). Desta forma, os países do Mercosul esperavam que os dois produtos estivessem na mesa de negociação. A cota de carne bovina e etanol oferecido pela UE, no entanto, ficou muito aquém do esperado.

A proposta europeia reflete a divisão interna na UE. Enquanto França, Irlanda e Bélgica consideram que as ofertas de carne e etanol não deveriam ser apresentadas, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha pontuam que elas devem ser feitas, para indicar avanço nas tratativas (NEGOCIAÇÕES, 2017). Neste sentido, o Comissário Europeu de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Phil Hogan, dando voz aos opositores, pediu que o países do Mercosul moderassem suas expectativas sobre os produtos classificados como sensíveis (UE, 2017).

Haverá mais uma reunião em Brasília no mês de novembro, em que se espera que o Mercosul faça sua contraoferta (UE, 2017). Contudo, conforme o final do ano se aproxima a possibilidade de que o acordo seja firmado vai ficando remota. Uma forte mobilização do setor agropecuário europeu estaria trabalhando para impedir o avanço das negociações. Neste acaso, além da costumeira postura protecionista destes setores, existe um ingrediente a mais: as consequências ainda não dimensionadas do Brexit (WHITE, 2017). Como exemplo, o Reino Unido absorve metade das exportações de carne bovina da Irlanda, todavia, com a libra passando por instabilidade, os preços pagos pelos britânicos vêm minando o lucro dos agricultores irlandeses (WHITE, 2017).

Há, no entanto, a importância retórica do acordo. Em um contexto no qual o presidente norte-americano, Donald Trump, assume postura protecionista, congelando as negociações do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e retirando os EUA do Acordo de Parceria Trans-pacífica (TPP), a UE procura ocupar a posição de ator internacional que busca a liberalização do comércio internacional. A assinatura de um acordo prévio com o Japão em julho deste ano e a sinalização de um acordo-prévio na OMC com o Mercosul demonstram a intenção europeia de reforçar esta posição (NETTO, 2017; NEGOCIADORES, 2017). Ao mesmo tempo, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai encontram nas negociações com a UE uma forma de impulsionar a agenda do Mercosul. Com a crise venezuelana, que incorreu na suspensão do país caribenho do bloco (MARTÍ, 2017), e a crise político-econômica brasileira, a imagem do Mercosul

tem sido a de um bloco com dificuldades em avançar no seu processo de integração. Assim, o avanço do acordo com a UE demonstraria a importância do bloco para o sistema e comércio internacional.

A promessa de concretização, no entanto, não é exclusividade desta etapa atual das tratativas, mas sempre foi parte dos discursos dos negociadores nos anos anteriores. Existe, portanto, uma retórica de que as negociações serão finalizadas, quando, em realidade, a dificuldade em atingir consenso nas ofertas se demonstra maior do que a intenção de concretização do acordo. Ao longo destes vinte anos de relacionamento entre Mercosul e UE os contextos internacionais e domésticos dos países de ambos os blocos se modificaram, mas o tema das negociações é recorrentemente resgatado. Conforme avançar as tratativas nos próximos meses, haverá a confirmação se há intenção para um acordo entre os blocos ou se é apenas dispositivo retórico.

Lucas Bispo dos Santos

Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas". Bolsista CAPES e pesquisador do Observatório de Regionalismo, vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismos (REPRI). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail: lucasbispoo18@gmail.com

REFERÊNCIAS

ACORDO do Mercosul com a UE. Acordo do Mercosul com a UE pode ter distintas velocidades. Economia. 25 de maio de 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/uruguai-acordo-do-mercosul-com-a-ue-pode-ter-distintas-velocidades>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

ACORDO-QUADRO Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e seus Estados Membros, por uma Parte, e o Mercado Comum do Sul e seus Estados Parte, por Outra. Madrid. 1995.

ARGENTINA desaprova Troca de Ofertas entre Mercosul e UE. Argentina desaprova troca de ofertas entre Mercosul e UE. Exame. Mundo. 27/05/2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/argentina-ve-como-decepcionante-troca-de-ofertas-entre-mercosul-e-ue>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

BOYER, I; SCHUSCHNY, A. Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union. CEPAL. Statistics and Economic Projections Division Natural Resources and Infrastructure Division. Santiago de Chile, April 2010.

CARVALHO, F. A. T; LEITE, A. C. C. Acordo de Associação Inter-Regional MERCOSUL– União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V.4, Nº2, Jul-Dez 2013.

CIENFUEGOS, Manuel. ¿El Interregionalismo en cuestión?: El caso de las Relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año XVI, Nº 22 /Junio. 2010.

CIENFUEGOS, Manuel. La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada. Documentos CIDOB. Serie: América Latina. Número 15. Barcelona, nov. de 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) 2014-2020: Programa Indicativo Plurianual Regional para a América Latina. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/node/100251_en>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

CONDICIONES incluídas en la Oferta a Nivel de la Posicion Arancelaria. Mercosur. 2004. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/MA_offers/MER_Goods3_s.xls>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

CRAWLEY, Andrew. Europe-Latin America (EU-LAC) relations: Toward interregional coalition building?. In: *Interregionalism and International Relations*. HANGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RULAND, Jurgen. USA. 2006.

GARCIA, Maria J. EU trade relations with Latin America: Results and challenges in implementing the EU-Colombia/Peru trade agreement. European Parliament. 2016. Disponível em:

<http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Studies/EXPO_STU_EU_COL_PER_2016_e.pdf>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

MARIANO, Marcelo Passini; TULLO, Vigevani. Alca: o gigante e os anões. Tullo Vigevani, Marcelo Passini Mariano; coordenação Benjamin Abdala Junior, Isabel M. Alexandre – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003. – (Série Ponto Futuro, 13).

MARTÍ, Silas. Chanceleres do Mercosul suspendem a Venezuela do bloco econômico. Mundo. Folha de São Paulo. 05 de agosto de 2017. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/08/1907481-mercosul-suspende-venezuela-do-bloco-e-pede-transicao-politica-imediata.shtml>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

JIMÉNEZ, Carla; PÉREZ, Claudi. Mercosul pressiona União Europeia para avançar um acordo bilateral. EL PAÍS BRASIL. 10/06/2015. Disponível em:

<http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/11/politica/1433979885_736329.html>. Acesso em 16 de outubro de 2015.

NEGOCIAÇÕES entre Mercosul e União Europeia vivem semana crucial. Mercado. Folha de São Paulo. 02 de outubro de 2017. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1923469-negociacoes-entre-mercosul-e-uniao-europeia-vivem-semana-crucial.shtml>>. Acesso em 16 de outubro de 2015.

NEGOCIADORES do Mercosul e da UE retomam negociações a portas fechadas. Economia. UOL. 02 de outubro de 2017. Disponível em:

<<https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2017/10/02/negociadores-do-mercosul-e-da-ue-retomam-negociacoes-a-portas-fechadas.htm>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

NETTO, Andrei. União Europeia e Japão fecham acordo de livre-comércio. Economia e Negócios. Estado de São Paulo. 07 de julho de 2017. Disponível em:

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uniao-europeia-fecha-acordo-de-livre-comercio-com-o-japao,70001880213>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

PREOCUPACIÓN de la Rural por la oferta negociadora de la Unión Europea al Mercosur. Campo. La Nación. 04 de octubre de 2017. Disponível em:

<<http://www.lanacion.com.ar/2068997-preocupacion-de-la-rural-por-la-oferta-negociadora-de-la-union-europea-al-mercosur>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

UE diz que oferta está posta para Mercosul definir acordo com o bloco europeu. Internacional. Agência Brasil. 09 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-10/ue-diz-que-oferta-esta-posta-para-mercosul-definir-acordo-com-o-bloco>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Versão Consolidada. 1993. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

UNIÃO EUROPEIA e Mercosul avaliam negociação de acordo comercial. Economia. G1. 28 de maio de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/uniao-europeia-e-mercosulavaliam-negociacao-de-acordo-comercial.html>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

VENTURA, D. F. L. As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: (os desafios de uma associação inter-regional)/Deisy Ventura. – Barueri, SP : Manole, 2003.

WHITE, Samuel. Farms warns against ‘devastating’ of Mercosur on EU beef. Euractiv. 19 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-warn-against-devastating-impact-of-mercosur-on-eu-beef/>>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

WTO. How the negotiations are organized. World Trade Organization. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm>. Acesso em 16 de outubro de 2017.