Curso de Altos Estudos

O JOGO ESTRATÉGICO NAS NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ricardo Guerra de Araújo

O JOGO ESTRATÉGICO NAS NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:
Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A663 Araújo, Ricardo Guerra.

O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia / Ricardo Guerra de Araújo. – Brasília : FUNAG, 2018.

385 p. - (Coleção Curso de Altos Estudos)

ISBN: 978-85-7631-759-3

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no L Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2006.

1. Integração regional - Países do Mercosul - Países da União Europeia. 2. Bloco econômico - Países do Mercosul - Países da União Europeia. 3. Integração econômica - Países do Mercosul - Países da União Europeia. 4. Mercado Comum do Sul (Mercosul). 5. União Europeia (UE). 6. Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) (Organização). I. Título. II. Série.

CDD 339.5

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas 9

Prefácio 13

Introdução 15

1. Regionalismo, multilateralismo e parcerias 27

1.1. Abordagem teórica do regionalismo 27

1.2. As três fases do regionalismo na história do século XX 31

1.2.1. O regionalismo imperialista 31

1.2.2. O regionalismo econômico 32

1.2.3. O novo regionalismo pós-hegemônico 34

1.2.4. As diferentes formas do regionalismo 39

1.2.5. Regionalismo aberto *versus* regionalismo de integração profunda 43

1.3. O Mercosul em retrospectiva 44

1.3.1. Comércio e integração 47

1.4. A UE em retrospectiva 52
1.4.1. As instituições e o sistema de decisões 54
1.5. Uma parceria natural 57
1.6. Modelos diferenciados 60
1.7. O Triângulo Atlântico 65

2. Estrutura, ambições e estratégias 75
2.1. A estrutura institucional comunitária 75
2.1.1. O Parlamento Europeu 77
2.1.2. O Conselho 79
2.1.3. O Conselho Europeu 82
2.1.4. A Comissão 82
2.1.5. O Tribunal de Justiça 84
2.1.6. O Tribunal de Contas 85
2.2. As ambições e as estratégias da política comercial comunitária 86
2.3. O sistema comunitário de repartição de competência internacional 93
2.4. Tipologia dos acordos celebrados pela CE 95
2.4.1. Os acordos exclusivos, mistos e de associação da CE 95
2.4.2. Os acordos mistos e o "Quarto Pilar" 96
2.4.3. O processo decisório comunitário em etapas 97
2.4.4. O Comitê 133 100
2.5. A política comercial como principal instrumento de poder da UE 104

2.5.1. O Princípio da Precaução 107
2.5.2. A Política Agrícola Comum 111

3. Três acordos preferenciais de comércio 119
3.1. Os acordos preferenciais da UE 119
3.2. O caso da África do Sul 120
3.2.1. O Acordo e o artigo XXIV do GATT 123
3.2.2. As relações comerciais 129
3.3. O caso do México 135
3.3.1. O Acordo e o artigo XXIV do GATT 141
3.3.2. As relações comerciais 142
3.4. O caso do Chile 146
3.4.1. O Acordo e o artigo XXIV do GATT 151
3.4.2. As relações comerciais 156

4. As negociações Mercosul-UE 159
4.1. Contextos político, econômico, social e internacional 159
4.2. Os antecedentes da parceria Mercosul-UE 164
4.3. O novo arcabouço jurídico das relações inter-regionais 169
4.4. De Madri ao Rio de Janeiro 174
4.5. O mandato comunitário e a Cúpula do Rio 182
4.5.1. Os interesses estratégicos da UE 184
4.6. As negociações 186
4.6.1. Os CNBs 187
4.6.2. O Programa de Trabalho do Rio 205
4.6.3. O Programa de Trabalho de Bruxelas 239

4.6.4. As ofertas completadas 253
4.7. Cenário possível para o tema das flexibilidades 260
4.8. Cenário possível para o setor de serviços 262
4.9. Cenário possível para o acesso ao mercado agrícola 265

Conclusões 271

Posfácio 277
Ronaldo Costa Filho

Notas 287

Referências 353

Cronologia dos principais fatos no âmbito das relações entre o Mercosul e a UE 363

Lista de siglas e abreviaturas

ACE – Acordo de Complementação Econômica
ACP – Países da Ásia, Caribe e Pacífico
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALC – Acordo de Livre Comércio
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ANFAVEA – Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores
APEC – Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático
AUE – Ato Único Europeu
BEI – Banco Europeu de Investimentos
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAN – Comunidade Andina de Nações
CARICOM – Comunidade do Caribe
CE – Comunidade Europeia
CECA – Comunidade Econômica do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Econômica Europeia
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CIF – Cost, Insurance and Freight
CIG – Conferência Intergovernamental (da UE)
CMC – Conselho do Mercado Comum (do Mercosul)
CNI – Confederação Nacional da Indústria
COREPER – Comitê de Representantes Permanentes (integrado pelos embaixadores dos Estados-membros acreditados junto à UE)
EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio
EPA – Economic Partnership Agreements
EUA – Estados Unidos da América
EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atômica
FCES – Foro Consultivo Econômico e Social (do Mercosul)
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOB – Free on Board
GATS – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC – Grupo Mercado Comum (do Mercosul)
GPA – Acordo sobre Compras Governamentais (Government Procurement Agreement, em inglês, da OMC)
ICONE – Instituto do Comércio e de Negociações Internacionais
IG – Indicações Geográficas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFTA – Acordo de Livre Comércio Norte-Americano
NC – Nomenclatura Combinada
NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul
NMF – Cláusula de Nação Mais Favorecida
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCM – Organização Comum de Mercado (da UE)
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONGs – Organizações Não Governamentais
PAC – Política Agrícola Comum (da UE)
PE – Parlamento Europeu
PED – Países em Desenvolvimento
PESC – Política Externa e da Segurança Comum (da UE)
PIB – Produto Interno Bruto
PPT – Presidência *pro tempore*
RAS – República da África do Sul
SAARC – Associação para a Cooperação Regional do Sul da Ásia
SACU – União Aduaneira da África Austral
SENEUROPA – Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Associação Inter-regional Mercosul--União Europeia
SGP – Sistema Geral de Preferências
SH – Sistema Harmonizado
SIA – Sustainable Impact Assessment
SM – Secretaria do Mercosul
SPS – Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

TA – Tratado de Assunção
TBT – Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
TEC – Tarifa Externa Comum
TNE – Testes de Necessidade Econômica
TPA – Trade Promotion Authority (dos EUA)
TRIMS – Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
TRIPS – Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
TUE – Tratado da União Europeia
UA – União Aduaneira
UE – União Europeia
UE-15 – União Europeia composta de 15 países
UE-25 – União Europeia composta de 25 países
UNICE – Union of Industrial Employers Confederations of Europe
USTR – Representante de Comércio dos Estados Unidos da América
ZLC – Zona de Livre Comércio

Prefácio

Apresentei esta extensa e minuciosa tese sobre as negociações do acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia em 2006, no âmbito do Curso de Altos Estudos (CAE) do Ministério das Relações Exteriores, tendo o trabalho sido aprovado pela banca examinadora com louvor, junto com a recomendação de que fosse publicada. Por diversas razões, o trabalho permaneceu todos esses anos engavetado nos arquivos do Instituto Rio Branco, apesar da reconhecida qualidade analítica do trabalho e da relevância do tema para o governo brasileiro.

Em conversa com o presidente da FUNAG, embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, em dezembro de 2017, concluímos que, mesmo com um atraso de mais de dez anos, os temas tratados no presente livro continuavam atuais e pertinentes, sobretudo pelo seu enfoque histórico abrangente e pela análise comparativa de outros acordos de livre comércio firmados pela UE, essenciais para a compreensão da evolução da posição negociadora europeia.

Gostaria de agradecer minha família, Hélène, Raphael e Cecilia, pela paciência e apoio que me deram durante os quase dois anos de pesquisa e elaboração do trabalho, e ao meu colega e amigo embaixador Ronaldo Costa Filho, diretor do Departamento de Negociações Comerciais Extrarregionais do Itamaraty, pelo seu tempo e energia em me ajudar a atualizar a história das negociações inter-regionais Mercosul-UE até o início de 2018, por meio de um excelente posfácio, sem o qual este livro não estaria completo.

Por fim, cumpre observar que as notas ao texto, em virtude da extensão necessária para esclarecimentos e referências, foram inseridas no fim do livro no intuito de evitar interrupções no fluxo da leitura.

Introdução

A União Europeia (UE) manteve, em 2005, a posição de maior parceira comercial do Brasil. As vendas brasileiras para o mercado comunitário corresponderam a 22% do total das nossas exportações e as importações oriundas daquele bloco representaram 23%[1] do total das nossas compras externas. O saldo comercial favorável ao Brasil de mais de 8,3 bilhões de dólares contribuiu de maneira expressiva para o significativo saldo da balança comercial brasileira em 2005 (45 bilhões de dólares) e confirmou, mais uma vez, a relevância da UE para o comércio exterior do Brasil e o seu papel de destaque como cliente e fornecedor de bens agrícolas e industriais, bem como de principal fonte de investimentos diretos.

Um acordo de livre comércio equilibrado e abrangente em matéria de acesso a mercados entre o Mercosul e a UE estaria, em princípio, de acordo com as regras multilaterais de comércio (artigo XXIV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT[2] e artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços – GATS)[3], contribuiria para reforçar o multilateralismo e aumentaria os fluxos comerciais nos dois sentidos, com ganhos recíprocos para todos. Em termos jurídicos e econômicos, um acordo dessa natureza teria a virtude, do ponto de vista dos dois

lados, de corrigir as distorções que, a despeito dos números antes mencionados, ainda afetam as trocas comerciais em determinados setores. É precisamente o caso da agricultura, setor que vem sofrendo inúmeros questionamentos na esfera multilateral, e que continua a provocar danos consideráveis para os produtores e os exportadores do Brasil, do Mercosul e de outros países que dispõem de vantagens comparativas na produção de produtos agrícolas, especialmente os processados e semiprocessados.

Embora as negociações do Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-UE estejam assentadas em três pilares – diálogo político, cooperação e comércio –, o objetivo central deste livro é analisar as ambições e estratégias comunitárias, e suas implicações para o Brasil e o Mercosul, dentro do pilar comercial das negociações que tem por fim criar uma área de livre comércio entre os dois blocos. Sugere-se que as demandas da UE no âmbito das negociações inter-regionais visam, sobretudo: garantir acesso irrestrito para as exportações e para os investimentos comunitários; abrir mercado para o comércio de serviços e compras governamentais; e proteger indicações geográficas de países comunitários sem a contrapartida efetiva em termos de acesso adicional para os produtos de interesse do Mercosul e do Brasil em particular. O desequilíbrio entre as ofertas apresentadas pelos dois blocos ao longo das negociações foi comprovado em estudo técnico publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em novembro de 2004[4], estudo esse que a própria Comissão reconheceu ser mais sofisticado do ponto de vista técnico do que as estimativas divulgadas à imprensa pelo lado europeu. O estudo evidencia os ganhos desproporcionais em favor da UE resultantes das ofertas negociadoras e confirma que, na ótica da Comissão, as negociações sobre acesso a mercado para bens envolvem dois níveis distintos: um baseado na liberalização abrangente para os produtos industriais e outro lastreado na liberalização restrita para os produtos da agroindústria. Se contabilizarmos as ofertas negociadoras para os setores de serviços,

investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais, esse desequilíbrio em benefício da UE revela-se ainda mais acentuado.

Este trabalho concentra-se no papel negociador desempenhado pela Comissão Europeia, órgão executivo da Comunidade Europeia (CE), que tem a capacidade de propor e de implementar políticas, e dispõe de mandato para firmar acordos internacionais de comércio em nome do bloco. Será abordado o quadro institucional da Comunidade Europeia, o processo decisório interno comunitário e a construção das posições negociadoras da UE, tendo como pano de fundo as negociações de acesso a setores da economia regidos por normas e legislações nacionais.

Para melhor compreensão da estratégia comercial comunitária em matéria de normas relacionadas ao comércio, o trabalho examinará os acordos bilaterais de livre comércio firmados pela UE com alguns países em desenvolvimento (PED), a fim de verificar de que maneira a experiência negociadora comunitária, em matéria de acordos preferenciais de comércio, tem contribuído para aumentar sua influência no cenário internacional por meio da imposição de certa noção de governança econômica e política baseada em padrões europeus. Serão apontados, igualmente, os limites e as dificuldades enfrentadas pela UE na promoção de suas estratégias comerciais em nível interno e em nível extracomunitário.

O trabalho procura avaliar os riscos e as oportunidades que as negociações sobre regras relacionadas a investimentos, serviços, propriedade intelectual e compras governamentais apresentam para o Brasil como membro do Mercosul em termos de eventuais restrições no grau de autonomia para adoção de políticas econômicas no plano doméstico. O trabalho parte da hipótese de que mesmo na eventualidade, ainda que improvável, de uma oferta comunitária ampla e incondicional para o setor agrícola que atenda plenamente os interesses comerciais do Mercosul, o Brasil teria dificuldades de aceitar as demandas comunitárias em determinadas áreas sem comprometer programas governamentais de estímulo a políticas de desenvolvimento setoriais.

Ademais, o governo brasileiro seria obrigado a modificar cerca de trinta leis, além de algumas disposições da Constituição brasileira atinentes, por exemplo, ao sistema financeiro e ao regime de concessões para os setores de transportes (cabotagem) e de telecomunicações, a fim de atender todas as solicitações comunitárias na área de serviços[5]. O trabalho aponta que a UE teria, igualmente, sérios problemas em abrir seu mercado agrícola visando atender as demandas do Mercosul, mesmo na eventualidade de uma oferta ampla e irrestrita do Brasil de acesso a setores considerados sensíveis de sua economia. Nesse contexto, procura-se verificar as vantagens e desvantagens para o Brasil em privilegiar o foro inter-regional para a discussão desses temas em relação ao foro multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC). São analisadas as dificuldades inerentes a um processo negociador pioneiro no cenário internacional, que é, além disso, marcado pela assimetria econômica e institucional entre os dois blocos regionais, bem como pela crescente e ativa participação da sociedade civil no processo de formulação das respectivas posições negociadoras.

Tanto para o Mercosul quanto para a Comissão Europeia, as negociações Mercosul-UE impõem não um duplo processo negociador, conforme refletido na metáfora do "jogo de dois níveis" de Robert D. Putnam[6], mas um triplo processo: no nível inter-regional, em que participam a Comissão e o Mercosul; no nível regional, onde o Mercosul e a Comissão estabelecem as posições negociadoras comuns de seus países-membros; e dentro de cada país, a fim de viabilizar apoio para o processo e para a futura ratificação do acordo. A progressiva influência de entidades civis no processo negociador motivou Karl Falkenberg, coordenador das negociações inter-regionais pela Comissão Europeia, a dizer que "não seria factível chegar a um acordo enquanto os dois blocos continuassem a negociar preocupados exclusivamente em atender as diferentes demandas de suas *constituencies*". Segundo ele, "será necessário, a fim de concluir o acordo, que os negociadores, em nome de seus governos, assumam o papel que lhes cabe de árbitro nesse

processo"[7]. No caso do Brasil, pelo menos, não parece ser factível chegar a um acordo com a UE sem um amplo consenso da sociedade civil em torno desse projeto.

A análise do tema envolvendo demandas da UE de acesso a setores da economia regidos por legislações comerciais, por um lado, e a crescente necessidade de países como o Brasil ou a Argentina de buscar espaço para desenvolver políticas industriais, por outro, estão no centro dos debates atuais sobre a reorganização das relações internacionais em um mundo interdependente e globalizado. O exame dessa questão faz-se particularmente pertinente na medida em que a avaliação de trocas envolvendo a abertura de setores da economia (serviços, investimentos, compras governamentais) em contrapartida à abertura ou ampliação de acesso a mercado para determinado produto (agrícola) é complexa e ressente-se da falta de estudos mais aprofundados. A análise sobre a assimetria econômica e institucional é igualmente pertinente, porque em matéria de comércio e investimentos diretos a UE é muito mais importante para o Brasil e o Mercosul do que o inverso, além do fato de constituir um bloco regional muito mais integrado e consolidado do que o Mercosul[8]. Acrescente-se a isso o fato de que a UE tem resistido em acordar tratamento especial e diferenciado a países como o Brasil, embora tenha aceitado o princípio da reciprocidade relativa nas negociações com o Mercosul, por meio da inclusão de alguns componentes de diferenciação de prazos e de cobertura nas suas propostas. A aceitação desse princípio, contudo, não tem impedido a UE de insistir na necessidade de o Mercosul liberar ampla e rapidamente os setores industriais, de investimentos, de serviços e de compras governamentais, bem como de oferecer maior proteção à propriedade intelectual, sobretudo nas questões relativas às indicações geográficas.

Os dois principais interesses do Brasil em uma negociação de acordo de livre comércio com a UE seriam o de ampliar o acesso preferencial para produtos de forte potencial exportador, em particular os produtos agrícolas em diferentes graus de processamento, e o de

proteger (por meio da obtenção de prazos mais longos de abertura) ou excluir determinados setores de sua economia da competição comunitária. O fato de se negociar conjuntamente com os sócios do Mercosul favorece os interesses brasileiros na área de acesso a mercado para bens agrícolas, uma vez que a Argentina, o Paraguai e o Uruguai compartilham os mesmos objetivos ofensivos do Brasil. Nas áreas de investimentos, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual e de acesso a mercado para determinados produtos industriais a convergência de interesses, desta vez de caráter defensivo, é menos evidente devido às diferenças de sensibilidades e prioridades entre os sócios.

A dicotomia nas posições negociadoras intra-Mercosul reflete em grande medida a divergência de interesse entre o setor agrário exportador e setores industriais e de serviços no Brasil, que poderiam ser resumidos da forma seguinte: maior flexibilidade nas posições defensivas brasileiras geraria, em princípio, ganhos potenciais para as áreas em que o Brasil e o Mercosul têm interesses ofensivos. A insuficiente oferta comunitária para o setor agrícola tem, até certo ponto, evitado a busca de solução para esse dilema, e contribuído para corroborar as posições defensivas brasileiras e argentinas, cujo objetivo essencial é preservar espaços de autonomia para o desenvolvimento de políticas públicas[9].

Deste ponto surgem as seguintes perguntas: quais são as áreas que justificam uma relação especial entre o Mercosul e a UE? Interessaria ao Brasil abrir mão de seus interesses defensivos na hipótese, ainda que remota, de uma oferta agrícola irrestrita e incondicional por parte da UE? O maior envolvimento da sociedade civil no processo formulador das posições brasileiras constitui de fato, como afirmou o ex-negociador chefe das negociações inter-regionais pela UE, Karl Falkenberg, fator complicador para a conclusão das negociações? Seria politicamente viável para o Brasil proceder de outra maneira? Que medidas devem ser realizadas para dar novo impulso às relações inter-regionais? Este trabalho pressupõe que caberá à Comissão Durão Barroso retomar as

negociações com o Mercosul, assumir o poder de iniciativa e a liderança na formulação de novas propostas de acesso em bases mais justas e equilibradas. A Comissão terá, além disso, de optar claramente por uma parceria com o Mercosul que elimine os elementos de restrição e discriminação, e assegure tratamento não assimétrico nas negociações de temas sensíveis para o Brasil e para o Mercosul.

Na condição de potência civil sem grande poder militar, a UE utiliza a atração de seu mercado e sua política comercial reguladora para influenciar a evolução interna das sociedades e modelar a governança global à sua imagem. Esse *soft power* é exercido por meio da diplomacia comercial comunitária em nível bilateral, regional e multilateral, tendo como pano de fundo a defesa da interdependência com base num mundo multipolar. O mandato negociador da Comissão Europeia estabelece que as negociações comerciais inter-regionais sejam realizadas com o Mercosul como um bloco[10]. À luz das dificuldades enfrentadas pelo Mercosul em relação às exigências comunitárias no sentido de aprofundar a integração, sobretudo no que se refere à harmonização de políticas dentro do bloco sub-regional, o trabalho procura verificar a validade do argumento segundo o qual um acordo de livre comércio com a UE aportaria importante componente ao processo de fortalecimento do Mercosul. Um conhecimento mais analítico dos elementos que compõem a estratégia da política comercial comunitária é, portanto, de grande utilidade para balizar e instruir as avaliações e decisões com que se defronta a ação externa brasileira no plano das negociações com a UE.

Do ponto de vista econômico e político, o trabalho compartilha a tese de que os acordos regionais podem desempenhar papel importante como uma primeira etapa da liberalização (*building block)* para os países que escolhem essa via, e que ela não é necessariamente contraditória com o regime multilateral, desde que os princípios deste sejam respeitados e que essa via contribua efetivamente para criar ou aumentar os fluxos comerciais entre as partes. O trabalho reconhece, no entanto, que o regionalismo pode, em determinadas circunstâncias, constituir um freio

(*stumbling block*) para o multilateralismo, pois incentiva a manutenção de margens preferenciais intrabloco em bases discriminatórias em detrimento da liberalização em bases multilaterais, e cria, por vezes, distorções condenadas pelo sistema multilateral entre os membros do acordo regional, como no exemplo das restrições quantitativas[11]. Em termos práticos, contudo, o trabalho sustenta que a Organização Mundial do Comércio (OMC) continua sendo o foro e o marco referencial privilegiado para a discussão de regras relacionadas ao comércio, e, em grande medida, de acesso a mercados. Como indicou o ex-ministro Celso Amorim "há hoje uma grande rodada na OMC e os temas que alteram a estrutura do comércio internacional estão na OMC. As negociações multilaterais são a âncora das negociações entre o Mercosul e a UE. Não é que cronologicamente se tenha de subordinar uma à outra. A mãe das negociações, a âncora, é a negociação global"[12]. Um exemplo disso é o acordo logrado durante a Reunião de Ministros de Comércio realizada em Paris, em maio de 2005, sobre as negociações da Rodada Doha. Depois de vários meses de negociações infrutíferas, os ministros chegaram a um consenso em relação à metodologia a ser adotada para converter "tarifas específicas" em "tarifas *ad valorem*" no âmbito das negociações agrícolas da OMC, com o fito de deixar claro o nível real de proteção tarifária incidente sobre produtos agrícolas[13]. É digno de nota o fato de que a Comissão não aceitou discutir essa questão técnica, apesar da insistência do Mercosul, no contexto das negociações inter-regionais, o que reforça a tese de que a OMC continua cumprindo o papel de foro incontornável para a discussão não somente da questão dos subsídios agrícolas, mas também do tema de acesso a mercados.

O trabalho reconhece que, sem horizonte ainda definido para a conclusão da Rodada Doha, as negociações regionais respondem hoje a necessidades essenciais, tanto para os Estados quanto para as empresas. Os empresários submetidos às pressões da concorrência global buscam enfrentá-la conquistando rapidamente novos mercados para seus produtos, sem esperar pelos resultados das negociações multilaterais.

Quanto aos Estados, o desafio é criar meios de influenciar os processos e as próprias regras da globalização. Para o Brasil, em particular, o engajamento em várias negociações regionais é uma das principais condições para preservar seu papel de *global trader* e evitar ficar sob a dependência de limitado número de parceiros. O objetivo justo de buscar melhor acesso a mercados dentro da UE não deveria implicar, contudo, compromissos que levem a eventual redução ou engessamento da capacidade do país de implementar políticas públicas autônomas. Não se argumenta no escopo deste livro, entretanto, contra a abertura de mercados que estimula a concorrência, aporta novas tecnologias e beneficia o consumidor, mas se tenta apontar caminhos para se lograr um acordo que sirva aos interesses brasileiros e mercosulinos. Em suma, o trabalho procura contribuir para a análise da evolução dos debates sobre se é viável, e do interesse do Brasil, buscar abertura mais acelerada em bases preferenciais com a UE, inclusive em matéria de regras relacionadas ao comércio, ou concentrar esforços no plano multilateral da OMC.

No capítulo 1 será apresentada uma descrição sobre as concepções teóricas de regionalismo e sua evolução ao longo do século XX; breves descrições sobre os processos históricos de construção da UE e do Mercosul; e análise da construção da parceria entre os dois blocos dentro do contexto internacional.

No capítulo 2 o trabalho descreve as ambições e as estratégias comerciais da UE; o quadro institucional das Comunidades Europeias; a especificidade do modelo europeu; o processo decisório comunitário; a tipologia dos acordos celebrados pela CE; a exportação do modelo europeu e os limites e as dificuldades comunitárias para concretizar suas ambições comerciais em nível internacional.

O capítulo 3 focaliza os acordos preferenciais de comércio da UE como instrumentos para a promoção e implementação de seus projetos estratégicos, econômicos e comerciais. São examinados os antecedentes

e os resultados das negociações da UE com a África do Sul, o México e o Chile.

No capítulo 4 encontra-se o foco central deste livro. São feitas análises do texto do Acordo-Quadro de Madri e do contexto que levou à sua celebração, do texto do mandato negociador europeu, dos resultados e das conclusões das reuniões Mercosul-UE realizadas à margem das Cúpulas do Rio (1999) e de Madri (2002), das reuniões em nível ministerial do Rio de Janeiro, Bruxelas, Guadalajara, São Paulo (esta realizada à margem da UNCTAD XI), e Lisboa e das 15 reuniões do Comitê de Negociações Birregionais (CNB), até 2006. São apontadas as hesitações e as ambiguidades da UE ao longo desse processo, bem como as repercussões das negociações inter-regionais em segmentos importantes como a imprensa e a sociedade civil no Brasil e nos países da UE. São analisadas as assimetrias econômicas e institucionais entre os dois blocos, as negociações em torno do princípio do tratamento especial e diferenciado e as disciplinas comerciais relacionadas às áreas discutidas nas propostas negociadoras do projeto de acordo Mercosul--UE. O exame das negociações inter-regionais é precedido de enfoque histórico, essencial para a compreensão da evolução das respectivas posições negociadoras. Atenção especial é atribuída ao estudo das propostas comunitárias de regras relacionadas ao comércio apresentadas ao Brasil na condição de membro do Mercosul. A análise concentra--se não somente nos textos de acordos e conclusões resultantes das reuniões realizadas entre os dois blocos ao longo dos dez últimos anos, mas também no contexto em que se deu a evolução dessas tratativas.

Na conclusão são discutidos os cenários possíveis para as negociações inter-regionais centrados nas três áreas definidas durante a reunião ministerial de Bruxelas, realizada em setembro de 2005, ou seja, agricultura, serviços e flexibilidades no grau de cobertura e na fixação de prazos de eliminação de tarifas para o setor industrial. São examinados, igualmente, os elementos de um "acordo possível" entre o Mercosul e a UE, com base em documento entregue em março de 2006

pela União Aduaneira (UA) à Comissão que tinha por objetivo efetuar um *reality check* para concentrar as negociações em áreas-chave, a fim de tentar concluir um "pacote" de concessões recíprocas que viabilizasse o acordo inter-regional. É abordada a questão mais específica sobre se é exequível, e do interesse do Brasil, como membro do Mercosul, buscar um acordo de livre comércio com a UE, que inclua compromissos profundos em matéria de acesso e normas relacionadas ao comércio, em vista das sérias reticências comunitárias em oferecer efetivo acesso adicional ao seu mercado agrícola. Ao final, foram incluídas notas, cronologia dos principais fatos no âmbito das relações Mercosul-UE, o posfácio do embaixador Ronaldo Costa Filho, diretor do Departamento de Negociações Comerciais Extrarregionais do Itamaraty, atualizando a história das negociações inter-regionais Mercosul-UE até 2018 e bibliografia.

Capítulo 1

Regionalismo, multilateralismo e parcerias

1.1. Abordagem teórica do regionalismo

As negociações entre o Mercosul e a UE, previstas no Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação de Madri, firmado em 1995, são as primeiras entre dois agrupamentos regionais. Trata-se, portanto, de uma novidade histórica: o mais antigo e bem-integrado dos agrupamentos regionais do Norte negocia com o mais recente e mais estruturado agrupamento do Sul. Em seguida, foram necessários quatro anos, ao longo dos quais os dois blocos limitaram-se a realizar estudos sobre o intercâmbio comercial inter-regional, antes que o comunicado final da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo do Rio de Janeiro, realizada em junho de 1999, lançasse formalmente as negociações para a celebração do Acordo de Associação Inter-Regional que se iniciariam a partir de novembro daquele ano.

Coincidentemente, a tentativa de lançamento, em Seattle, de um novo ciclo de negociações comerciais multilaterais terminou em fracasso em novembro de 1999, criando um clima de desânimo e mal-estar no seio da OMC. Segundo Alfredo Valadão:

> [...] a falta de governabilidade frente ao processo de globalização é cada vez mais aparente e a pouca popularidade de organizações internacionais, como a OMC, faz pairar uma ameaça surda de desdobramentos caóticos, de crises sistêmicas e de confrontos maiores[14].

Blocos como o Mercosul e a UE se concebem como polos dinâmicos de integração econômica e política nos quais os conflitos devem ser necessariamente equacionados pela negociação e cooperação. O estreitamento dos laços entre os dois agrupamentos parecia, portanto, somar sinergias para a prevenção de conflitos econômicos ou políticos, e para a elaboração de novos instrumentos de regulação global.

As negociações Mercosul-UE seguem, na visão de Valadão, "uma lógica dupla: de um lado o multilateralismo e de outro o regionalismo. Ambos constituem elementos essenciais nas estratégias dos governos e das empresas que buscam adaptar-se à nova paisagem econômica global em construção"[15]. O fracasso da Conferência Ministerial de Seattle e a ausência de um novo ciclo de negociações multilaterais tiveram inicialmente, por consequência, o reforço indireto das iniciativas regionais[16]. À medida que cresce o emaranhado de acordos bilaterais e regionais (ou preferenciais de comércio), acirra-se também o debate teórico sobre se esses instrumentos seriam *building blocks* ou *stumbling blocks*, conforme os termos utilizados por Jagdish Bhagwati[17] em relação ao processo de liberalização em nível multilateral.

Defensores da tese dos *stumbling blocks* argumentam que os acordos preferenciais de comércio estimulam: a) desvios de comércio custosos, especialmente quando altas tarifas são mantidas para terceiros países em bases de cláusula de nação mais favorecida (NMF); b) a absorção de escassos recursos humanos e financeiros, particularmente em PED; c) a concorrência entre países em desenvolvimento (PED) na busca de parcerias com países industrializados resultando na aceitação, por parte dos primeiros, de normas e padrões regulatórios inapropriados impostos pelos segundos; e d) a criação de mecanismos alternativos de solução

de controvérsias que enfraquecem as regras multilaterais de comércio. Segundo esses autores, portanto, estaria em curso um multilateralismo de natureza multipreferencial em que a OMC permaneceria como polo principal de regulação dos diversos esquemas preferenciais cujas principais características não seriam mais a discriminação pelas barreiras tarifárias, mas pelas regras e normas relacionadas ao comércio.

Defensores da teoria dos *building blocks* assinalam que avançar por etapas é mais fácil, além de incentivar a implementação de reformas nos países envolvidos nas negociações. Afirmam que os acordos preferenciais de comércio podem: a) ajudar a sensibilizar setores da sociedade dos países participantes sobre os benefícios da liberalização comercial; b) favorecer o processo de liberalização multilateral na medida em que a multiplicação de acordos regionais e bilaterais reduz progressivamente as margens de preferências comerciais, e, por conseguinte, o efeito discriminatório; c) revelar-se mais como aliança estratégica e/ou política ou como suporte para a garantia de reformas domésticas do que como efetivo exercício de liberalização comercial (e, por isso, não concorrem necessariamente com o sistema multilateral); d) constituir uma primeira etapa de aprendizado para os PED antes que eles passem a enfrentar negociações em escala multilateral; e e) representar, em alguns casos, opção que complementa e aprofunda temas da esfera multilateral, uma vez que na OMC o princípio do mínimo denominador comum, ou da proposta menos ambiciosa, tende a prevalecer.

Exprimem-se em favor do multilateralismo[18], em oposição aos acordos bilaterais ou regionais, os seguintes argumentos principais, sobretudo em termos de acesso a mercados: a) equilíbrio de forças, tendo em conta o número de participantes na negociação e a possibilidade de formação de blocos com geometrias variáveis (a criação do G20, em 2003, sob a coordenação do Brasil, é um exemplo eloquente); b) diversificação do comércio, que traz maior autonomia e melhor resistência em períodos de queda do crescimento econômico; c) melhores concessões, pois os grandes parceiros comerciais tendem a fazer sua abertura em bases

multilaterais com o intuito de obter também maiores compensações; d) devido à prevalência do sistema multilateral, as preferências feitas em bases regionais terminam por ser erodidas; e) as concessões são incorporadas em um "pacote" negociador, o que facilita sua aceitação pelos diversos atores domésticos dos países participantes; e f) construção de um sistema de regras multilaterais que representam a melhor defesa para países com baixa capacidade de retaliação.

Tendo a concordar com a corrente que defende a ideia de que o regionalismo e o multilateralismo seriam duas vias complementares, e não antagônicas. Conceitualmente, essa visão de complementaridade corresponde, nas palavras do ex-chanceler Celso Lafer:

> [...] à aplicação, no plano internacional, do princípio da subsidiariedade, ou seja, a articulação da pluralidade das comunidades – a de vocação universal, representada pela OMC, e as de escopo regional – mediante o reconhecimento da dualidade de regimes jurídicos, que devem ser compatíveis e congruentes, mas que não tendem, necessariamente, à convergência pela identidade[19].

A lógica por trás dessa dualidade é a de que haveria matérias que, por sua complexidade e sensibilidade política, poderiam ser negociadas mais eficazmente em um contexto associativo menor do que em escala multilateral.

Para recordar a lição de Kant, o comércio – o *le doux commerce* a que se referia Montesquieu – constitui ingrediente importante para a paz, tema essencial da vida internacional, pois, "ao promover a interação, dissolve preconceitos, dilui falácias sobre estrangeiros e favorece benefícios mútuos em lugar do exclusivismo de soluções autárquicas"[20]. Tal foi a visão que levou à negociação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT – no pós-Guerra, tendo em vista os papéis desempenhados pela autarquia e pelo protecionismo nacionalista na exacerbação de tensões internacionais na década de 1930. Esse regionalismo, de caráter imperialista, cederia depois lugar a outros tipos de regionalismo. A próxima seção aborda a evolução desse processo ao

longo do século passado, com o intuito de descrever o contexto histórico em que foram lançadas as negociações inter-regionais Mercosul-UE.

1.2. As três fases do regionalismo na história do século XX

1.2.1. O regionalismo imperialista

A primeira fase do regionalismo é marcada pelo nacionalismo agressivo e imperialista que caracteriza o período entre as duas grandes guerras. A crise econômica de 1929, o fim da estabilidade monetária internacional baseada no padrão-ouro, em 1931, e o fracasso da Conferência Econômica Internacional, em 1933, marcam o início de uma nova era nas relações internacionais. O Reino Unido perde a posição de potência hegemônica, e os Estados Unidos, mergulhados na depressão econômica, ainda não estão em condições de assumir o papel de nova potência. De acordo com Mario Telò: "Era o fim de um período de crescente liberalização do comércio internacional e o início de uma nova fase dominada por políticas protecionistas, discriminatórias e imperialistas"[21]. Durante os anos 30 e 40, o mundo foi palco desse "regionalismo maligno", resultante das tentativas dos regimes fascistas na Alemanha e no Japão de se alçarem à posição de potências hegemônicas regionais. A *pax britannica* cede lugar às ambições alemãs e japonesas de dominação regional levando à eclosão da Segunda Guerra Mundial.

As organizações políticas e econômicas criadas no pós-Guerra (ONU, FMI, Banco Mundial etc.) são responsáveis pela elaboração da nova moldura institucional do início dessa fase pós-imperialista. Em 1948, graças ao aporte financeiro proveniente do Plano Marshall, dezesseis países europeus criaram a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Trata-se da primeira iniciativa que incluiu todas as potências europeias no sentido de reerguer suas economias, devastadas pela guerra, por meio da cooperação. Apesar de a OECE ter surgido a partir do impulso norte-americano, o objetivo final daquele processo era

criar uma estrutura que permitisse à velha Europa caminhar novamente com seus próprios pés.

A Guerra Fria põe fim, contudo, às perspectivas de relações universalistas. Dá-se início a um mundo de polaridades definidas: Leste-Oeste; Norte-Sul, no qual a dimensão estratégica da relação Estados Unidos-União Soviética condiciona o campo econômico e o campo dos valores com base na confrontação ideológica. A criação da OTAN, em 1949, corresponde à determinação do principal ator do cenário internacional, os EUA, de adaptar o multilateralismo aos desafios estratégicos do novo mundo bipolar. O duplo objetivo no plano internacional de conter a ameaça soviética e de desenvolver as relações transatlânticas com a Europa reflete a filosofia da política do *New Deal* nos EUA, que associa realismo e idealismo em prol da paz, prosperidade e democracia. Um novo tipo de regionalismo surgiria, portanto, a partir dos anos 50, como corolário da visão norte-americana do multilateralismo[22].

1.2.2. O regionalismo econômico

A segunda fase do regionalismo é marcada pelo fortalecimento das relações transatlânticas entre a Europa e os EUA, e pelo estabelecimento de uma nova ordem internacional baseada no livre mercado e na participação do Estado como propulsor de políticas públicas do tipo keynesiana. Um dos fatos mais importantes desse período foi a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) por meio da celebração do Tratado de Roma, assinado em 25 de março de 1957[23]. Outras tentativas menos bem-sucedidas de integração regional ocorrem na Ásia, na África e na América Latina com resultados medíocres devido, entre outras razões, à fragilidade das instituições nessas regiões, à herança colonialista, ao modelo de desenvolvimento econômico introspectivo adotado em alguns casos e ao peso do subdesenvolvimento. As relações econômicas internacionais são em grande medida ditadas pela tríade composta pelo Japão, Europa e EUA.

Com o colapso da União Soviética, em 1991, e o fim da Guerra Fria e do mundo bipolar, os EUA afirmam-se como a única potência hegemônica do planeta em termos militares, econômicos e tecnológicos. A preponderância norte-americana não enseja, contudo, a instituição de uma nova ordem internacional. Os movimentos paralelos e contrários da globalização e da regionalização dos sistemas econômicos e políticos dão continuamente o tom a esse quadro institucional em permanente formação. A globalização enseja um novo tipo de regionalismo em diferentes partes do mundo, resultante da erosão dos antigos blocos e alianças estratégicas. Esse novo regionalismo é mais amplo e profundo do que no passado, e pode ser explicado, em parte, "pela fragmentação do poder de influência da única potência hegemônica, os EUA, e a criação de novos polos econômicos e políticos no mundo"[24]. O mundo pós-Guerra Fria

> [...] é um mundo de polaridades indefinidas que está sujeito às forças centrípetas da globalização, nas suas diversas instâncias – economia, informação, valores etc. – e às forças centrífugas da fragmentação – das identidades, da secessão de estados, dos fundamentalismos[25].

O vertiginoso crescimento do comércio e dos investimentos internacionais ocorre simultaneamente ao florescimento ou renascimento de inúmeros e variados grupamentos e organizações regionais, com novas agendas e tendências, como o Mercosul, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Comunidade do Caribe (CARICOM), o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Comunidade Andina, o Associação para a Cooperação Regional do Sul da Ásia (SAARC), entre outros. Trata-se de um fenômeno complexo, em permanente evolução no âmbito do conturbado sistema internacional, que anuncia um novo tipo de regionalismo com contornos pós-hegemônicos, a ser abordado em seguida.

1.2.3. O novo regionalismo pós-hegemônico

A terceira fase do regionalismo tem origens sistêmicas relacionadas com a aceleração e ampliação do processo de globalização. No dizer de Celso Lafer:

> [...] os governos que julgam ter perdido autonomia de decisão interna e externa com a globalização reagem a esse fenômeno utilizando-se do regionalismo como forma de resgatar a soberania e recuperar o poder de barganha em nível internacional[26].

Um dos motores desse novo regionalismo seria, inicialmente, a busca de proteção aos modelos econômicos e aos padrões culturais regionais. Em seguida, os governos procuram encorajar setores de sua economia a competir gradualmente no âmbito do processo regional antes de expô-los à concorrência mais acirrada em nível global. Por último, os grandes interesses privados internacionais, como no caso das empresas europeias, estimulam a formação de grupamentos regionais, à medida que esses mercados ampliados oferecem maiores ganhos de economia de escala e produzem regras harmonizadas de comércio no interior do bloco. Essa ambição será frequentemente perseguida pela Comissão Europeia nas suas tratativas com o Mercosul.

Com efeito, o processo regional é considerado, via de regra, como uma etapa intermediária que permite aos governos e às empresas privadas se adaptarem progressivamente aos riscos e oportunidades oferecidas pela liberalização em nível global. Ademais, a via regional contribui para que os diversos atores da sociedade civil se habituem e aceitem paulatinamente as regras que regem o sistema multilateral de comércio.

Em contraste com essa visão mais otimista do regionalismo, Jagdish Bhagwati defende a tese de que a formação de blocos regionais desacelera o processo de liberalização internacional e constitui, portanto, um *stumbling block* para o sistema multilateral de comércio[27]. Na mesma linha, Bergsten acredita que "o regionalismo estabelece prioridades

unilaterais que conflitam com as prioridades multilaterais e acabam gerando potenciais consequências políticas"[28].

Outros analistas assinalam, todavia, que a própria evolução das negociações multilaterais no contexto da OMC tende a fortalecer a dimensão política do novo regionalismo. Lembram que o Acordo de Marrakesh, que criou a OMC em 1994, no seu Anexo 1-A – dedicado aos Acordos Multilaterais de Comércio para Bens – reconhece a contribuição que a integração entre os países pode trazer à expansão do comércio mundial[29]. Reconhece, em seguida, que essa contribuição será maior se a eliminação de barreiras e de outras restrições ao comércio se aplicar à totalidade do intercâmbio realizado entre as partes, e menor caso algum setor importante desse intercâmbio seja deixado de fora.

O fato é que o número de países envolvidos em processos de integração regional aumentou nos últimos anos. De acordo com o Relatório Anual da OMC de 2004, 18 novos acordos regionais de comércio foram notificados à OMC em 2003, elevando o número total de acordos notificados em vigor para 173[30]. O Relatório Anual da OMC de 2005 afirma que, desse total, 65 acordos regionais foram extintos ou modificados, depois do acesso formal dos dez novos países-membros à UE, em 1º de maio de 2004[31]. O relatório de 2005 sublinha, ainda, o fato de que 33 novos acordos regionais foram notificados ao GATT/OMC ao longo de 2004, o que representa o maior número de instrumentos registrados no mesmo período em toda a história da organização[32]. O relatório indica que o número total de acordos regionais em vigor era 160 em dezembro de 2004, e prevê a proliferação desse tipo de acordo no futuro próximo. O documento precisa que o Mercosul, durante o ano de 2004, concluiu junto à ALADI o Acordo de Complementação Econômica (ACE) com Colômbia, Equador e Venezuela, visando ao estabelecimento de uma área de livre comércio com os referidos países. Cita que estaria em processo de protocolização junto à ALADI o ACE Mercosul-Peru. Menciona que se enriquecem as possibilidades de cooperação econômica e comercial entre os países-membros do Mercosul

e os da Comunidade Andina que, juntamente com o Chile, abrangem uma população de mais de 350 milhões de habitantes e um produto interna bruto (PIB) de cerca de US$ 1 trilhão[33]. Destaca, ainda, os ACEs Mercosul-Chile e Mercosul-Bolívia, além dos contatos iniciados entre o Mercosul e o México para as negociações de acordos de livre comércio. Refere-se, por fim, às negociações Mercosul-Índia[34] e Mercosul-União Aduaneira da África Austral (Mercosul-SACU)[35], além das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que se encontram paralisadas desde 2004[36]. Indica, por fim, que o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo iniciaram mais recentemente as negociações de um acordo de livre comércio que deverá ser concluído em 2006[37]. Mais recentemente, o Mercosul iniciou negociações com Israel e Paquistão, e analisa a possibilidade de negociar um acordo de livre comércio (ALC) com a Turquia.

Um recente estudo elaborado por funcionários do Secretariado da OMC[38] aponta algumas tendências dos acordos regionais de comércio em 2004 e 2005. A primeira delas é que os acordos dessa natureza continuam a se multiplicar devido, em parte, à dificuldade de se avançar nas negociações da Rodada Doha. A segunda é que os acordos regionais são cada vez mais complexos, e que em determinados casos os marcos regulatórios acordados em nível regional vão além do estabelecido em nível multilateral, o que implica, em muitos casos, regras mais difíceis de serem implementadas, sobretudo para os PED. A terceira é que os acordos regionais são negociados cada vez mais na base da reciprocidade, levando em pouca consideração as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento[39]. Os autores do estudo assinalam, também, haver um crescimento do número de acordos entre países em desenvolvimento importantes, o que constitui uma evidência do fortalecimento do comércio sul-sul. Por último, o estudo indica que a dinâmica dos acordos regionais de comércio revela, apesar das idiossincrasias regionais, um padrão geral de expansão e consolidação.

Com relação à tipologia dos acordos regionais de comércio em vigor, a categoria mais comum é a do acordo de livre comércio que corresponde a 84% do total notificado ao GATT/OMC. Os acordos de alcance parcial e os acordos de união aduaneira correspondem todos os dois a 8%. Dos acordos regionais que não estão em vigor, 96% são acordos de livre comércio e 4% de alcance parcial. Não há registros de acordos de união aduaneira atualmente em negociação. Segundo o estudo, a predominância de ALCs sobre acordos de união aduaneira resulta do fato de que os primeiros são mais rápidos de serem concluídos e requerem menor nível de coordenação política, uma vez que cada parte preserva sua política comercial em relação a terceiros países. Os acordos bilaterais representam 75% do total dos acordos regionais de comércio notificados ao GATT/OMC e em vigor, e quase 90% dos acordos em negociação. A grande novidade dos últimos anos salientada pelo estudo foi a emergência de uma nova categoria de acordos baseada em negociações inter-regionais em que cada parte constitui um acordo regional em si, como nos casos do Mercosul-UE, Associação Europeia de Livre Comércio-União Aduaneira da África Austral (EFTA-SACU), Mercosul-SACU para citar apenas alguns exemplos. Outro dado digno de menção é que os acordos regionais de comércio estão sendo negociados de forma crescente por países que não têm fronteiras comuns. Apesar de a literatura especializada, incluídos documentos produzidos pela OMC, continuar utilizando o termo "acordo regional de comércio" (*regional trade agreements* ou "RTAs", conforme a sigla em inglês) para designar acordos entre países situados em diferentes continentes, é evidente que o adjetivo não reflete mais a pletora de acordos preferenciais de comércio inter-regionais existentes. No contexto deste trabalho, contudo, serão utilizadas indistintamente as expressões "acordo regional de comércio", consagrada pela OMC, e "acordo preferencial de comércio ou de livre comércio", que reflete melhor a realidade na maioria dos casos.

É interessante notar que os chamados "temas de Singapura"[40], que abarcam facilitação de comércio, investimentos, compras governamentais

e concorrência, não obstante terem sido rejeitados pela maioria dos países-membros da OMC durante a Conferência Ministerial de Cancun em 2004, vêm sendo incluídos em muitos acordos preferenciais de comércio envolvendo PED e países desenvolvidos. São os casos, por exemplo, dos acordos UE-África do Sul, EFTA-Chile, EUA-Países Andinos e das negociações em andamento entre o Mercosul e a UE.

Reproduz-se, a seguir, tabela com o total de acordos regionais de comércio em vigor notificados ao GATT/OMC na área de bens. A tabela indica, por ordem cronológica, os acordos preferenciais celebrados entre países desenvolvidos (PD), países em desenvolvimento (PED) e países em transição (PET)[41]:

Período	PD-PD	PD-PED	PD-PET	PED-PED	PED-PET	PET-PET	Total
1958/1964	2	0	0	1	0	0	3
1965/1969	0	0	0	1	0	0	1
1970/1974	5	1	0	2	0	0	8
1975/1979	0	3	0	1	0	0	4
1980/1984	2	1	0	2	0	0	5
1985/1989	1	1	0	2	0	0	4
1990/1994	3	3	4	5	1	5	21
1995/1999	3	7	0	4	2	16	32
2000/2002	0	11	4	8	2	5	30
2003/2005	2	9	0	4	2	16	33
Total	18	36	8	30	7	42	141

Fonte: OMC (fevereiro de 2005).

É pertinente recordar que o artigo XXIV do GATT, complementado pelo seu *Understanding* negociado durante a Rodada Uruguai, fornece as bases legais de compatibilidade com o sistema multilateral para os acordos preferenciais de comércio para bens. Vale lembrar também que a Cláusula de Habilitação, adotada em 1979, dispõe sobre a redução recíproca de tarifas no comércio de bens entre PED. As regras que balizam o comércio de serviços nos acordos regionais de comércio, negociadas igualmente na Rodada Uruguai, estão dispostas no artigo V do GATS.

Conforme assinalado pelo estudo do Secretariado da OMC, citado anteriormente, a proliferação de blocos regionais e a redução progressiva do número de atores individuais no cenário internacional têm ensejado a emergência de uma nova categoria de acordos preferenciais de comércio baseada em entendimentos inter-regionais em que cada parte constitui um acordo regional em si. Podem-se identificar pelo menos duas implicações, de caráter contraditório, nessa categoria de acordos: por um lado, esses entendimentos em nível inter-regional estimulam a maior cooperação internacional, na medida em que acordos entre blocos regionais são mais eficientes do que aqueles realizados apenas entre dois países; por outro, as negociações entre blocos regionais tendem a dificultar a cooperação em nível multilateral, devido ao aumento dos custos associados às discriminações e às exclusões causadas pelas preferências intrabloco.

Além disso, o regionalismo pode, em suas origens e objetivos diversos, apresentar faces distintas conforme serão descritas em seguida.

1.2.4. As diferentes formas do regionalismo

Embora não haja dúvidas sobre o peso do papel desempenhado pelos acordos regionais na atual ordem internacional, eles não têm todos as mesmas características nem interagem da mesma forma com o sistema multilateral de comércio. Autores como Álvaro Vasconcelos classificam os acordos regionais em três categorias diferentes[42]. A primeira delas é definida como "regionalismo aberto", como nos exemplos do NAFTA, da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e da Área Econômica Euro-Mediterrânea[43]. A segunda refere-se ao "regionalismo baseado na cooperação sub-regional" ilustrado pela Comunidade de Desenvolvimento do Sudeste da África[44]. A terceira é identificada como "regionalismo de integração profunda" e cita, a esse propósito, os casos da UE e do Mercosul.

A noção de "regionalismo aberto" é relativamente vaga. Na visão norte-americana significa antes de tudo a criação de vastas áreas de

livre comércio, como no caso do NAFTA[45]. Na ótica europeia, essa noção não se limita ao comércio exclusivamente, porque também incorpora, em muitos casos, as dimensões da cooperação e do diálogo político. O "regionalismo baseado na cooperação sub-regional" pode ser encontrado em praticamente todos os continentes. São projetos de associação em que predomina o poder de decisão individual dos países participantes. Difere do "regionalismo de integração profunda" por estar baseado, desde o início, na concepção da soberania nacional dos Estados, e não na ideia de supranacionalidade. O conceito de "regionalismo de integração profunda" é de natureza diversa dos outros tipos de regionalismo. Ele tende a ir além dos arranjos de livre comércio ao promover, dentro do agrupamento, mudanças nas relações entre os países tais como o estabelecimento de posições comuns em relação a terceiros países, pelo menos no campo comercial, e, como no caso da UE, a criação de instituições supranacionais. De acordo com Álvaro Vasconcelos, os modelos de integração profunda podem igualmente ser classificados como "modelos abertos de integração", na medida em que são baseados "em sociedades pluralistas, onde se defende não somente as ligações econômicas e comerciais, mas também os valores políticos da democracia, da diversidade cultural e religiosa, da livre concorrência, da participação da sociedade civil, da livre associação, entre outros temas"[46]. Segundo Vasconcelos, o Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-UE insere-se nesse modelo pela multiplicidade de setores, pela profundidade dos temas tratados nas negociações e pela convergência de posições em relação à democracia e ao multilateralismo.

O Mercosul, fundado pelo Tratado de Assunção (TA) de 1991, inspira-se no modelo comunitário para desenvolver seu próprio projeto de união aduaneira com tarifa externa e política comercial comuns. No plano político interno, o modelo de integração comunitário serve igualmente como inspiração na busca da consolidação das estruturas democráticas nos quatro países-membros da união aduaneira. De acordo com Álvaro Vasconcelos:

> Mercosul was born from the democratization of the countries of the region, and is based on the twin principles that the success of regional integration depends on the democratic nature of the regimes involved and that the consolidation of democracy depends (in part at least) on the progress of integration[47].

O princípio democrático é tão importante que o Mercosul decidiu incluir uma cláusula democrática em seus acordos com países associados ao bloco. Com efeito, do mandato do Mercosul de 1995 para negociar com a UE consta que "o Acordo Marco se fundará nos princípios democráticos e no respeito e promoção dos direitos humanos, comuns à política exterior dos países que integram ambas as regiões"[48]. O pressuposto da democracia tem sido também um componente essencial no modo de funcionamento da UE desde sua criação. Não é por acaso que Espanha e Portugal só se tornariam membros da UE, na década de 1980, depois de findos, respectivamente, os regimes autoritários de Franco e de Salazar. Nesse sentido, a candidatura da Turquia à UE reacenderia, anos mais tarde, os debates em torno dos requisitos democráticos mínimos necessários para aceder ao clube comunitário. É interessante notar, contudo, que a introdução da cláusula democrática nos mandatos da UE para negociar acordos regionais só ocorreria efetivamente em junho de 1997, por meio do Tratado de Amsterdã, motivada pelo processo de alargamento do bloco em direção aos países da Europa do Leste, cujo processo de redemocratização era recente. O Mercosul e a UE compartilham, portanto, o mesmo modelo de regionalismo voltado para a "integração aberta" e baseada na democracia como valor fundamental que legitima seus próprios processos de integração.

Novo impulso seria dado às relações entre a UE e os países da América Latina depois da acessão de Portugal e da Espanha ao bloco comunitário em 1986, por razões essencialmente históricas e culturais[49]. Esse ímpeto seria reforçado, do lado latino-americano, pela consolidação da democracia na região e pelo surgimento de blocos regionais como o Mercosul. A UE, sob a influência dos seus dois novos integrantes, Portugal e Espanha, iniciaria, a partir da década de 1990, um processo de

crescente estreitamento de relações com o México, o Chile e o Mercosul. Não foi por mera coincidência que o Acordo-Quadro de 1995, que lançou o projeto de associação inter-regional Mercosul-UE, ter ocorrido sob a presidência espanhola do Conselho da UE.

O Mercosul e a UE compartilham, além do ideal democrático, uma visão multipolar do mundo. Os dois blocos defendem os princípios do multirregionalismo e do multilateralismo como polos legítimos que contrapõem tentativas de dominação hegemônica. Na ótica dos dois blocos, não se trata de novos polos de poder, mas de polos abertos com capacidade militar de intervenção baseados na cooperação intergovernamental e legitimados por organizações multilaterais como a ONU. Vale relembrar que uma das conclusões do V Foro Euro-Latino--Americano é que

> [...] the European Union and Mercosur have a common interest in the promotion of a multipolar world governed by multilaterally determined and universally applicable global "game rules". They have a mutual interest in that all actors, both powerful and weak, work towards a "pact of mutual trust", based on the participatory creation of a new global agenda and regulations. In sum, they have a shared interest in replacing a *pax Americana* with a *pax interdemocratica* [50].

Nesse sentido, os dois agrupamentos fizeram oposição às medidas unilaterais impostas pelos EUA, como no caso das legislações Helms--Burton[51] e d'Amato[52]. Uma das ambições da UE corresponde, portanto, à consolidação desses polos de integração no mundo, tais como o Mercosul, baseados na formação de blocos regionais com normas e regulamentos internos comuns, como forma, inclusive, de legitimar o próprio modelo europeu de integração.

A visão brasileira sobre o tema é matizada, porque depende da forma como o regionalismo aberto e o de integração profunda interagem.

1.2.5. Regionalismo aberto *versus* regionalismo de integração profunda

Nesse ponto, seria importante, para efeito de análise, separar as negociações regionais em dois grupos: aquelas realizadas no âmbito do Mercosul, tanto em termos de aprofundamento como de ampliação, e as negociações envolvendo parceiros desenvolvidos, como no caso das negociações com a UE. Essa separação se impõe, pois a lógica do regionalismo é diferente nos dois casos.

No primeiro, a volta dos regimes democráticos no Brasil e na Argentina nos anos 80 e a existência de uma visão compartilhada da realidade internacional – dependência externa, aumento de vulnerabilidade, necessidade de aumentar a competitividade e a inserção internacional – criaram as condições para o lançamento do processo de integração. Trata-se de construir uma base regional aproveitando as sinergias da vizinhança, no caso os países do Cone Sul, e da complementaridade como base para inserção das economias da região num mundo globalizado. É um processo que interessa diretamente ao Brasil do ponto de vista econômico e político. Essa perspectiva foi também adotada pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que, ao abandonar as teses desenvolvidas nos anos 60 – quando defendiam para a América Latina esquemas de industrialização substitutiva, com base na ampliação intrarregional –, classificaram os processos de integração no continente sul-americano de "regionalismo aberto", querendo conciliar por meio dessa fórmula a "disciplina determinada pela abertura das economias com o tratamento preferencial aos produtos da região"[53].

No segundo, a lógica é muito diferente, pois os interesses ofensivos brasileiros devem ser contrapesados com muito mais atenção com os interesses defensivos devido à disparidade de peso econômico e à assimetria institucional entre o Mercosul e a UE. O processo inter-regional inspira-se, portanto, em uma visão, por definição, diferente. Inscreve-se numa tentativa, pelo menos inicialmente, de estabelecer um

contrapeso à ALCA, de preservar a diversificação das relações comerciais do Brasil e do Mercosul e de fazer retroceder, no caso específico do Brasil, o persistente saldo comercial negativo do país com a UE registrado entre 1995 e 2001 (exceção feita ao ano 2000 quando o Brasil logrou saldo comercial positivo)[54].

O "regionalismo aberto" oferece aos negociadores de acordos múltiplas opções no momento de adotar formas de liberalização. Para o Brasil e o Mercosul, "regionalismo aberto" significa abertura para o intercâmbio com outros membros da OMC por meio do fortalecimento do comércio intrarregional. Quer dizer igualmente aumentar o intercâmbio com países sul-americanos, asiáticos, africanos e norte-americanos.

Essa tendência a favorecer o comércio com todos os continentes tem permitido ao Brasil e à Argentina, principais economias do Mercosul, manterem suas parcerias comerciais diversificadas. Em conferência proferida em março de 1997, em Buenos Aires, dois anos depois da assinatura do Acordo-Quadro de Madri, o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia expôs as prioridades brasileiras entre as quais sublinhou as de

> [...] consolidar o Mercosul como dimensão adicional da individualidade de cada um de seus membros e dar-lhe crescente projeção regional e internacional, como entidade com personalidade própria e de nenhuma forma como etapa transitória no processo de integração em círculos geográficos mais amplos [...] participar ativamente do processo de integração hemisférica, porém guardando paralelismo com o desenvolvimento das relações com a Europa e demais núcleos que dão perfil equilibrado às nossas relações econômicas internacionais[55].

Serão feitas, a seguir, breves retrospectivas sobre as evoluções históricas do Mercosul e da UE com o intuito de aprofundar as análises sobre as semelhanças e diferenças entre os dois blocos regionais.

1.3. O Mercosul em retrospectiva

O Mercosul tem a sua origem num novo entendimento entre a Argentina e o Brasil cuja base foi o término dos regimes militares na década

de 1980. O documento que marca a aproximação política e econômica entre os dois países é a Ata de Iguaçu, firmada pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1985. Em 1986 é constituído o Programa de Integração e Cooperação Bilateral Argentina-Brasil (PICAB), no marco do qual são assinados os primeiros protocolos em um total de 23 ao longo dos anos 1986/88. Dentre os setores industriais favorecidos, o mais dinâmico foi o de bens de capital, essencial para a modernização e o desenvolvimento científico-tecnológico nos dois países. Em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, cujo fito era estimular o desenvolvimento econômico dentro de uma moldura mais ampla, de natureza política, voltada para a redução de possíveis tensões na área estratégico-militar. O tratado visava, igualmente, a consolidação de valores democráticos e o respeito aos direitos humanos. Previa, outrossim, a criação de um mercado comum em dez anos. Dois anos depois era firmada pelos presidentes Collor de Mello e Carlos Menem a Ata de Buenos Aires por meio da qual se constituiu o Grupo Mercado Comum (GMC), de natureza binacional. O processo seria aprofundado pelos dois presidentes que decidem, em julho de 1990, um mês após o lançamento das negociações do NAFTA, antecipar a criação do mercado comum para o final de 1994. O Paraguai e o Uruguai se agregam ao processo, e, em março de 1991, é assinado o Tratado de Assunção (TA) que criou o Mercado Comum do Sul. Os quatro países tinham como objetivo comum a modernização competitiva visando à inserção apropriada do bloco na economia mundial no período pós-Guerra Fria. Nas palavras de Celso Lafer:

> [...] o projeto Mercosul é, em síntese, uma resposta à mudança do paradigma de funcionamento do sistema internacional. Exprimiu, desde o início, uma visão de regionalismo aberto compatível com sua dimensão econômica, com o esgotamento do modelo de substituição de importações, e com o fato de que tanto o Brasil quanto a Argentina eram (e continuam a ser) *global traders* [56].

A consolidação do Mercosul como área de livre comércio aconteceria a partir de dezembro de 1994 com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a Tarifa Externa Comum (TEC), vigente a partir de janeiro de 1995. Do ponto de vista institucional, a maior inovação do período foi a criação de uma Comissão de Comércio encarregada de administrar os instrumentos da política comercial comum. O mais significativo, no que se refere ao escopo deste trabalho, é que o Protocolo de Outro Preto reconheceu, por meio do artigo 34, a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, e atribuiu ao Conselho do Mercado Comum (CMC), por meio do artigo 8, competência para negociar e assinar acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. Não se trata, no entanto, de uma competência exclusiva, já que o Mercosul é um órgão intergovernamental, cujo sistema de tomada de decisão repousa no consenso, em presença de todos os Estados-partes. A aplicação, seja dos acordos com países terceiros, seja das regras internas ao bloco, opera-se sempre por intermédio das seções nacionais de cada instituição comum. Uma vez que não há noção de competência exclusiva, todos os acordos dos quais o Mercosul participa são necessariamente acordos mistos, isto é, exigem a participação de seus Estados-membros individualmente. Os Estados-membros evitaram, desse modo, o menor traço de supranacionalidade. Isso não impediu, contudo, a conclusão de novos acordos internacionais com formatos ligeiramente diferentes. À guisa de exemplo, nos dois acordos de associação que os sócios assinaram em 1996, um com o Chile[57], e outro com a Bolívia[58], os Estados-membros são apresentados como *partes signatárias*, enquanto o Mercosul é apresentado como *parte contratante*. Em contraste, nos acordos-quadro com a Comunidade Europeia, os dois blocos e seus respectivos membros são indistintamente definidos como *partes*[59].

Ultrapassada a etapa de definição dos instrumentos mínimos para a caracterização da existência de uma união aduaneira, o Mercosul passou a ser um processo de integração diferenciado quanto à profundidade dos

seus compromissos. O estabelecimento da TEC representou mudança significativa em relação às tentativas anteriores de integração regional na América Latina, apesar do regime de adequação e da exclusão dos setores açucareiro e automotivo[60]. Como se recorda, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e a sua sucessora, a ALADI, baseavam-se na negociação da liberalização comercial de produto por produto e seguiam a lógica do processo de substituição de importações, então em voga na região. Embora não tenham sido bem-sucedidas, a ALALC e a ALADI permitiram, deve-se reconhecer, o acúmulo de experiências governamentais e empresariais em matéria de integração, desenvolveram mecanismos para pagamentos recíprocos e para a cooperação alfandegária, bem como estabeleceram um marco jurídico que representa finalmente legado válido e de grande utilidade para o Mercosul.

O Protocolo de Olivos, aprovado em fevereiro de 2002 pelo Mercosul, aperfeiçoa o sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília. Esse novo instrumento estabelece um Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, sediado na cidade de Assunção, no Paraguai. Em suma:

> [...] o Mercosul teve início como zona de livre comércio (ainda que imperfeita), contando com os instrumentos necessários para converter-se no curto prazo em uma união aduaneira (ainda que incompleta), e com vocação de chegar a ser um mercado comum[61].

Da Ata de Iguaçu até o Protocolo de Olivos, o Mercosul percorreu uma longa estrada.

1.3.1. Comércio e integração

O volume de comércio entre os sócios cresceu rapidamente desde a constituição do Mercosul até 1997: de 5,1 bilhões de dólares em 1991, para 10 bilhões de dólares em 1993, alcançando mais de 20,5 bilhões de dólares em 1997. Nos anos seguintes, o comércio intrazona sofreu

com as crises no Sudeste Asiático, na Rússia, na Turquia, e, sobretudo, com a desvalorização cambial brasileira em 1999 e os sucessivos problemas decorrentes do final do regime de adequação – término das exceções para que entrasse em vigor, em caráter definitivo, a zona de livre comércio – tendo diminuído para cerca de 15 bilhões de dólares em 1999, ano em que foram lançadas as negociações do Acordo de Associação com a UE. A partir de 2000, o comércio intrazona seguiu uma trajetória descendente até 2002, quando atingiu o patamar mínimo de 10 bilhões de dólares, e depois uma linha ascendente com 12,7 bilhões de dólares, em 2003, e 17 bilhões dólares, em 2004. As estimativas para 2005 apontam um montante aproximado de 20 bilhões de dólares, o mesmo alcançado em 1997. Vale notar que a participação do comércio intrazona no total do comércio exterior dos quatro sócios do Mercosul diminuiu progressivamente a partir de 1998 (quando alcançou 25%), tendo registrado apenas 12% e 12,6% em 2003 e 2004, respectivamente[62]. O Mercosul tinha nascido no início da década de 1990 em um contexto marcado pela coincidência de circunstâncias externas e internas favoráveis. Após o impulso inicial, contudo, o processo começou a dar sinais de perda de fôlego.

Caberia destacar que a desvalorização da moeda brasileira em início de 1999, seguida da crise argentina ao final de 2001, contribuíram significativamente para alterar os preços das trocas comerciais e o nível de competitividade relativa dos setores no mercado regional. Isso induziu os Estados-partes, sobretudo a Argentina, a adotar medidas unilaterais contra as exportações do Brasil, em muitos casos inconsistentes com os compromissos assumidos na união aduaneira[63]. A multiplicação de medidas protecionistas gerou também conflitos comerciais bilaterais que precisaram ser resolvidos pelo mecanismo de solução de controvérsias. Ficaram expostas, dessa forma, várias falhas no processo de integração: imperfeições na TEC, descumprimento de normas pelos Estados-partes, lacunas jurídicas e falta de incorporação das normativas comuns nas respectivas legislações nacionais. Como resultado, a agenda sobre

questões relativas ao acesso a mercados ficou paralisada. Conforme apontado por Roberto Bouzas: "os problemas mais exigentes, referentes a políticas comerciais comuns e ao processo de 'aprofundamento' da integração, perderam substância, contrapostos a disputas cotidianas"[64]. Todas essas dificuldades constituíam, em suma, a herança inadvertida dos anos de fácil e rápido crescimento do comércio intrazona.

Ao longo de 2000, os países do Mercosul concentraram seus esforços no que ficou conhecido como "Relançamento do Mercosul", que consistiu na definição de um programa de trabalho, cujos principais elementos eram a eliminação de obstáculos ao acesso ao mercado regional; estabelecimento de incentivos ao investimento, à produção e à exportação; revisão da TEC; reforma institucional e coordenação de políticas macroeconômicas. A agenda de relançamento concentrava-se na união aduaneira como exercício de reconquista da credibilidade do processo de integração, da mesma forma que alcançar a TEC havia sido na celebração do Protocolo de Ouro Preto. Nesse sentido, era preciso lidar com um problema que adquiria proporções preocupantes: os baixos índices de entrada em vigência das normas do Mercosul que, de acordo com o Protocolo de Ouro Preto, tinham de ser incorporadas ao ordenamento jurídico interno dos quatro países. De acordo com Carlos Cozendey:

> [...] das normas do Mercosul que necessitavam incorporação à ordem jurídica dos Estados-partes para entrar em vigor, cada Estado-parte tinha incorporado, em 2001, cerca de 50%. Mas apenas 17% estavam plenamente vigentes por terem sido incorporadas por todos os quatro países[65].

É relevante mencionar que a Agenda de Relançamento cria no Mercosul um subgrupo para tratar do tema dos investimentos, com mandato amplo, que incluía além da análise dos acordos de Colônia (intra-Mercosul) e Buenos Aires (extra-Mercosul)[66], que nunca entraram em vigor, a coordenação de posições nas negociações internacionais com a UE e na ALCA, e a discussão do papel dos investimentos no

processo de integração. No campo do comércio de serviços, a Agenda de Relançamento mantinha o esquema definido no Protocolo de Montevidéu sobre a matéria em 1997[67]. Este está baseado no GATS, com listas positivas que consolidam o grau de abertura setorial progressiva, e rodadas anuais de liberalização com conclusão prevista dentro do prazo de dez anos, a partir da entrada em vigor do protocolo ocorrida em dezembro de 2005. Trata-se, portanto, de esquema que visa à eliminação de barreiras, sem o desenvolvimento de políticas comuns. Ao Brasil interessava implementar uma liberalização lenta e gradual, resultante da percepção de que o maior grau de abertura dos sócios na área de serviços implica, na verdade, maior concorrência com prestadores de serviços de terceiros países, sobretudo da UE, ali instalados.

O agravamento da situação no âmbito regional e internacional ao longo de 2001 impediu que o programa de relançamento lograsse resultados que permitissem falar em mudança qualitativa importante no processo de integração. Esse momento de maior vulnerabilidade do bloco coincidiria com o início do processo de intercâmbio de ofertas de bens no contexto das negociações inter-regionais com a UE, e deixaria exposta, como se verá mais adiante, a dificuldade interna do Mercosul em obter, de início, consenso em torno de uma proposta negociadora comum.

Mais recentemente, começou-se a trabalhar na transformação da Secretaria Administrativa do Mercosul, criada pelo Protocolo de Ouro Preto, em uma Secretaria Técnica. Foram introduzidas modificações na sua estrutura, com a criação de um setor de Assessoria Técnica, com funções técnico-jurídicas que hierarquizam a sua função dentro da associação.

Outra medida recente que visa a fortalecer a estrutura institucional do Mercosul é a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul[68]. Trata-se de órgão de funcionamento permanente, de caráter intergovernamental, destinado a cooperar com as tarefas do CMC, o órgão decisório máximo do Mercosul. Tem como objetivo incentivar

uma abordagem comunitária em aspectos fundamentais, tais como a consolidação da união aduaneira e a formação do mercado comum, as negociações externas com outros países e blocos econômicos, os vínculos com o poder legislativo dos Estados-partes e com o setor privado, além da coordenação política. Em resumo, a transformação da Secretaria Técnica e a criação da Comissão de Representantes Permanentes visam a dar maior impulso político a certas iniciativas com o intuito de fortalecer o processo de integração do Mercosul, uma vez que buscam dar prioridade ao interesse do conjunto sobre os interesses das partes que o compõem. A ideia é começar a relegar a um segundo plano, nas palavras de Eduardo Duhalde, ex-presidente da referida Comissão, "o paradigma das nacionalidades, com suas fronteiras e os conceitos de soberania, para ingressar em uma etapa de regionalismo e integração, na qual têm prioridade a cooperação e a integração"[69].

Na 28ª Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em junho de 2004, em Assunção, decidiu-se dar mais um passo para diminuir as assimetrias dentro do bloco por meio da criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM). Esse fundo contará com 100 milhões de dólares para financiar projetos destinados a reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre os países do bloco. O fundo atingirá o montante de 100 milhões de dólares em seu terceiro ano de vigência. O Brasil deverá financiar 70% do total dos recursos disponíveis, a Argentina, 27%, o Uruguai, 2%, e o Paraguai, 1%. Ao final de 2005, o Mercosul tomou também a decisão de aceitar a Venezuela como membro pleno da união aduaneira[70].

Criado na fase pós-hegemônica do regionalismo, o Mercosul baseia-se nas concepções de progressiva abertura comercial no sentido de integrar a economia mundial; alocação de recursos utilizando os sinais de mercado; atuação do setor público em resposta a demandas do setor privado, que reorganiza sua produção em função da nova realidade; inclusão de bens, serviços, investimentos, e, mais recentemente, de compras governamentais. Em resumo, o Mercosul é um exemplo, ainda que imperfeito, da nova geração de acordos regionais profundos.

1.4. A UE em retrospectiva

O processo de integração europeia passou por várias etapas ao longo das últimas décadas. O longo processo de construção institucional da UE iniciou-se com a celebração dos Tratados Constitutivos que deram origem às três Comunidades: o Tratado de Paris (1951) cria a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)[71] e os Tratados de Roma (1957) dão origem à Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) e à Comunidade Econômica Europeia (CEE)[72]. O Ato Único Europeu (AUE) de 1986[73] efetuou profundas modificações na estrutura institucional das Comunidades ao juntar a CECA, a CEE e a EURATOM para formar as Comunidades Europeias. Jacques Delors – um dos idealizadores do Tratado – considera o AUE

> [...] um momento chave da construção europeia na medida em que proporcionou novo testemunho da força do método comunitário, aprofundando o caráter supranacional dos processos comunitários de decisão por intermédio de seu aprimoramento institucional[74].

O AUE permitiu, sobretudo, tomadas de decisão mais eficientes e rápidas por meio da aplicação generalizada da maioria qualificada nas votações do Conselho, fato que proporcionou enorme impulso à produção normativa comunitária e o consequente avanço da integração europeia. O Tratado de Maastricht (1992), também denominado Tratado da União Europeia (TUE), institucionalizou a União Europeia sem extinguir, contudo, as Comunidades Europeias (o termo CEE é substituído pela denominação Comunidade Europeia (CE), no singular). Maastricht criou, depois de longas e penosas negociações, uma nova estrutura baseada em três pilares que compreendem diferentes áreas com processos de decisão distintos: a) o pilar da CE que abarca as áreas de políticas comuns regidas por procedimentos supranacionais; b) o pilar da Política Externa e da Segurança Comum (PESC), subordinado a um Conselho Intergovernamental; e c) o pilar da Justiça e de Assuntos Internos, baseado igualmente na cooperação intergovernamental. Foi

criada, também, a "cidadania europeia", de grande significado simbólico e prático para os europeus. O Tratado de Amsterdã (1997) modificou o Tratado de Maastricht e os tratados que institucionalizaram as três Comunidades Europeias por meio da incorporação de mudanças tais como a eliminação das últimas barreiras à livre circulação de pessoas no âmbito da UE e o fortalecimento da segurança interna. O Tratado de Nice (2001) foi o quinto e último tratado europeu e teve como ambição simplificar a estrutura institucional da UE a fim de garantir o bom funcionamento do bloco, tendo em vista o alargamento comunitário para o Leste a partir de 2004.

As reformas dos Tratados Constitutivos da UE têm cumprido, portanto, papel central no processo de aprofundamento da integração comunitária. Na história da UE, as Conferências Intergovernamentais (CIGs) do Ato Único Europeu, de Maastricht, de Amsterdã e de Nice foram realizadas com o fito de reformar os tratados e adaptar as Instituições e normas "constitucionais" comunitárias às necessidades e desafios que surgiam no decorrer do processo de integração, entre os quais se incluem os diversos alargamentos das comunidades.

No início dos anos 90, a Comunidade Europeia atribui especial prioridade ao fortalecimento da esfera econômico-comercial (primeiro pilar), "a única em relação à qual parecia haver consenso, deixando para trás objetivos mais claramente político-institucionais"[75]. Embora as metas econômicas se revelem claramente prioritárias no AUE e no Tratado de Maastricht, não se pode esquecer, contudo, que estas vieram acompanhadas de reformas políticas e institucionais. Essas reformas, conforme supramencionado, visavam a transformar as Comunidades Europeias em uma união por intermédio da formação de um espaço comum, baseado na livre circulação de pessoas, capitais, serviços e mercadorias, do estímulo à maior coesão econômica e social entre as diversas regiões e no incentivo à harmonização das políticas econômicas e monetárias entre os Estados-membros.

1.4.1. As instituições e o sistema de decisões

A estrutura institucional vigente, tal como definida no Tratado de Roma, era formada por um órgão decisório de caráter intergovernamental, o Conselho de Ministros, cuja presidência rotativa exercida por um representante de cada Estado-membro por seis meses se estendia, pelo mesmo período, ao conjunto das comunidades (a prática de presidências rotativas seria igualmente adotada no âmbito do Mercosul). Os poderes do Conselho eram compartilhados com a Comissão, órgão executivo de caráter supranacional, cujos comissários, nomeados de comum acordo pelo conjunto dos Estados-membros, atuavam com total independência em relação aos seus governos de origem e em relação ao Conselho, só podendo ser demitidos mediante moção de censura do Parlamento Europeu. O Conselho e a Comissão dividiam suas funções legislativas com o próprio parlamento que, em 1979, organiza sua primeira eleição direta, transformando-se, assim, na única assembleia internacional, com poderes supranacionais, a ser regida por sufrágio universal. O Tribunal de Justiça, por sua vez, combinava competências nacionais e supranacionais e tinha como função específica garantir o respeito às normas da comunidade e à uniformidade do processo de integração. Esse modelo institucional foi mantido no AUE,

> [...] tendo preservado, desse modo, suas principais ambiguidades, cujo cerne se concentrava no fato de que a Comissão, órgão independente dos governos, propunha linhas de ação e o Conselho, constituído por representantes nacionais decidia, traduzindo com isso a própria dualidade conceitual de origem, a cooperativa e a federativa[76].

Pode-se dizer que a UE, depois do Tratado de Maastricht, transformou-se em um verdadeiro ator econômico global na medida em que amplia consideravelmente sua rede de acordos internacionais em bases bilaterais e inter-regionais[77]. A CE afirma-se como entidade supranacional, como nos casos das negociações multilaterais da OMC e das negociações bilaterais ou inter-regionais, ou como entidade

intergovernamental (baseada na cooperação e coordenação entre Estados-membros) como nos casos das negociações de caráter mais político no âmbito das Nações Unidas. Os Estados-membros da UE "liberam-se da influência hegemônica norte-americana e passam a desenvolver relações econômicas e políticas mais independentes"[78].

Nesse sentido, o Conselho Europeu de Lisboa, realizado em junho de 1992, atribui especial ênfase à importância de fortalecer as relações econômicas e políticas externas da UE na Europa do Leste, na região mediterrânea, na América Latina e no Oriente Médio. O Conselho faz igualmente referência à importância das relações inter-regionais quando afirma que: "the easing of international tensions with the end of the Cold War provides new possibilities and resources for development but also favors the emergence of new forms of co-operation namely at inter-regional level"[79].

O artigo 133 do Tratado de Maastricht (antigo artigo 113 do Tratado de Roma) depois modificado pelos Tratados de Amsterdã e Nice, refere-se a uma das mais importantes bases legais para a ação externa da UE ao permitir que a "Comissão negocie acordos comerciais com um ou mais Estados ou organizações internacionais[80]". Em linhas gerais, a Comissão apresenta propostas de recomendações ao Conselho para iniciar negociações internacionais. O Conselho deve aprovar o início dessas negociações por maioria qualificada[81]. A Comissão, no âmbito do mandato que lhe é atribuído pelo Conselho, conduzirá essas negociações internacionais em consultas com um comitê especial designado pelo Conselho para assisti-la nessas funções (o Comitê 133, em referência ao artigo de mesmo número). Note-se que o Tratado de Amsterdã introduziu a possibilidade de a Comissão negociar acordos internacionais nas áreas de serviços e propriedade intelectual mediante a aprovação, por unanimidade, do Conselho. Esse princípio não seria alterado posteriormente pelo Tratado de Nice. É revelador, portanto, da importância que os Estados-membros atribuem a essas duas áreas

e da dimensão que elas tomarão nas negociações inter-regionais com o Mercosul e na Rodada multilateral de Doha.

O maior alargamento da história comunitária tornou evidente a necessidade de a UE substituir o voto por unanimidade, que implica o risco de veto, pelo voto por maioria qualificada, a fim de tornar mais operacional a política comunitária com 25 países. O grande desafio da CIG de Nice foi tentar reformar o processo decisório comunitário, ou concluir o chamado *unfinished business* de Amsterdã[82]. Basta dizer que, se mantido o sistema existente até Amsterdã, um grupo de países com menos de 10% da população europeia estaria habilitado a formar uma minoria de bloqueio, entravando o processo decisório à revelia dos outros Estados representando cerca de 90% dos cidadãos da UE. Quando a CIG de Nice entrou na sua fase conclusiva, as divergências pareciam tão irreconciliáveis que um colapso total das negociações parecia o mais provável. Conscientes, contudo, do enorme custo político de um fracasso em Nice, os Estados-membros realizaram um gigantesco exercício de negociação e acordaram o texto final do Tratado de Nice[83]. De acordo com André Jafet Bevilacqua:

> [...] o resultado final da negociação foi um mínimo denominador comum, com o mérito de manter as exceções o máximo possível especificadas, como forma de evitar que seu efeito se propagasse para outras áreas. Assim, das 50 áreas inicialmente propostas para passar à votação por maioria qualificada, apenas 27 o foram[84].

Ainda segundo Bevilacqua:

> [...] o processo de barganhas entre os países e a hesitação de vários Estados-membros em ceder sua autoridade soberana às instituições decisórias da Comunidade levaram à reforma do sistema institucional de tomada de decisões da UE a um resultado sub-ótimo[85].

O complexo e descentralizado sistema de decisões fazem da UE uma instituição *sui generis* fundamentalmente distinta do modelo norte-americano baseado na centralização e hierarquização da tomada de

decisões. Conforme apontado por Mario Telò: "The very simple fact that the EU is not a super-state means that is has no President, no single and hierarchical diplomatic body and no single Minister of Foreign Affairs[86]". A não ratificação da Constituição Europeia pela França e pelos Países Baixos deixaria essa realidade inalterada.

1.5. Uma parceria natural

A América Latina sempre manteve relações fluídas, porém distantes, com a UE. Como vimos, esse relacionamento fortaleceu-se depois da adesão de Espanha e Portugal às Comunidades Europeias na década de 1980. É importante lembrar, contudo, que as ligações econômicas com a América Latina foram durante muito tempo relegadas a um segundo plano, uma vez que as Comunidades Europeias estavam mais concentradas nas suas relações com os países da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP), muitos deles ex-colônias de países comunitários, e pelo fato de a América Latina ser historicamente uma zona de influência dos EUA.

O renovado interesse da UE pela América Latina a partir do final dos anos 80, estimulado pela entrada de Espanha e Portugal nas Comunidades Europeias, estaria, sobretudo, relacionado à consolidação dos regimes democráticos, à constatação do grande potencial econômico da região e ao sucesso da criação do Mercosul. A região transformou-se, em pouco tempo, na principal região beneficiária da estratégia de internacionalização de empresas comunitárias. No período 1999-2003, o Banco Europeu de Investimentos (BEI) financiou projetos no montante de 1,3 bilhão de euros na América Latina destinados principalmente aos setores de energia (470 milhões de euros), indústria e serviços (410 milhões de euros) e comunicações (225 milhões de euros). O Brasil foi o grande país beneficiado com 800 milhões de euros, seguido da Argentina com 270 milhões. A título comparativo, a Ásia recebeu, durante o mesmo período, 590

milhões de euros, dos quais 150 milhões para projetos de financiamento na Indonésia[87].

Em 1990, o Grupo do Rio e a UE engajaram-se, por meio da Declaração de Roma, em um relacionamento que vai além de negociações puramente comerciais, na medida em que visa igualmente a consolidar a democracia e o estado de direito. Com efeito, a UE celebra em 1992 acordos de "terceira geração" (que incluem cláusulas democráticas) com o Mercosul, e, no ano seguinte, com o Mercado Comum Centro-Americano e com o Pacto Andino. Para a América Latina as relações com a UE são de importância capital no seu processo de inserção na globalização, uma vez que ela procura diversificar suas parcerias comerciais a fim de evitar relações exclusivas dentro do hemisfério americano. A despeito do protecionismo agrícola comunitário, a UE representa mercado importante para as exportações latino-americanas, além de constituir modelo de integração regional bem-sucedido, que combina democracia, economia de mercado e proteção social. Em suma, a UE e a América Latina, e o Mercosul em particular, compartilham valores comuns com lastro na história e na cultura que unem as duas regiões.

A UE estabeleceu uma política de apoio aos esforços de integração econômica regional de PED com base no artigo 177 do Tratado de Amsterdã, que estipula que a política comercial na área de cooperação para o desenvolvimento deverá favorecer, entre outros objetivos, "a inserção harmoniosa e progressiva dos países em desenvolvimento na economia mundial"[88]. Nas reuniões de Cúpula de Lisboa (1992), e de Essen (1994), os chefes de Estado e de governo dos países da UE destacaram a vontade de encorajar os esforços de integração na América Latina, e em particular no Mercosul. A Comissão precisou esses objetivos em uma Comunicação em 1995[89] em que afirma ser a UE "um defensor 'natural' de iniciativas regionais". Nesse sentido, a estratégia comunitária em relação ao Mercosul pode ser resumida como a de "un partenaire actif, dans le processus d'intégration, plutôt que de rester un partenaire extérieur qui marque son appui et son intérêt, sans vraiment

s'impliquer ni participer"[90]. Com isso em vista, a UE passa a apoiar de forma mais ativa a institucionalização e a consolidação do Mercosul, levando à assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comissão Europeia e o Mercosul, em 1992, cujo objetivo era o de promover a transferência de conhecimento em matéria de integração, a formação de recursos humanos e o apoio institucional à Secretaria Administrativa do Mercosul.

Nesse contexto, o Comitê Europeu de Normalização, encarregado de elaborar normas técnicas na UE, desenvolveu programas de cooperação com o Mercosul por meio de estágios de formação. Foram oferecidos, igualmente, programas de intercâmbio de funcionários do setor de aduanas entre os dois blocos para facilitar a elaboração de um código aduaneiro no Mercosul. A UE financiou, ainda, projetos de cooperação nas áreas de aduanas, normas técnicas, de sanidade animal e vegetal e de estatísticas[91].

Por meio desses projetos de cooperação, a Comissão visava a estimular a harmonização de legislações entre os países do Mercosul, bem como a facilitar a implementação de políticas voltadas para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas no bloco. No período de 2000-2006, os projetos de cooperação cobriram seis áreas segundo previstos na decisão tomada na Comissão Mista Mercosul-UE, realizada em abril de 2000: coordenação macroeconômica intra-Mercosul, transportes, ciência e tecnologia, cooperação transfronteiriça, sociedade da informação e educação.

Em síntese, a forma de regionalismo aberto adotado pelo Mercosul não só favoreceu contatos e negociações com outros países e regiões, mas converteu-se em símbolo da nova presença dinâmica da América do Sul no mundo globalizado da década de 1990. A evolução institucional do Mercosul e os objetivos perseguidos pela união aduaneira são, todavia, bastante distintos dos da UE, ainda que esta continue sendo uma fonte de inspiração para o bloco do Cone Sul.

1.6. Modelos diferenciados

Autores como Marcelo Medeiros colocam em dúvida "o mimetismo em escala regional" tomando como referência a UE, sobretudo quando o modelo europeu baseia-se na proteção do seu setor agrícola[92]. Sônia de Camargo argumenta, na mesma direção, "que as conjunturas regional, nacional e internacional que presidiram o nascimento de cada um desses processos, e seus principais determinantes estruturais, têm entre si mais diferenças do que semelhanças"[93].

Com efeito, o Mercosul e a UE nasceram de um acordo entre os dois maiores países da região – a França e a Alemanha, no caso europeu, o Brasil e a Argentina, na América do Sul – e paulatinamente outros países foram sendo agregados: a Bélgica, a Holanda, Luxemburgo e a Itália, no primeiro caso; o Uruguai e o Paraguai (e mais recentemente a Venezuela), no segundo. A motivação inicial teve, contudo, fatores distintos, especialmente no que se refere às questões de segurança. O continente europeu ocidental, ainda enfraquecido das feridas causadas pelas duas guerras mundiais, buscava, diferentemente da região sul-americana, encontrar fórmulas e mecanismos que impedissem sua repetição. A Declaração Monet-Schuman, de maio de 1950, representou resposta a esse ideal, uma vez que formulou proposta de constituição de uma Federação Europeia cujas bases seriam uma nova relação entre a França e a Alemanha, bem como entre outros países europeus ocidentais interessados.

Como corolário dessa política foi criada uma comunidade que colocava as indústrias do carvão e do aço da Alemanha e da França sob uma mesma autoridade, com poderes e responsabilidades supranacionais nesses setores específicos. Foi igualmente a solidez das instituições comunitárias que, ao término da Guerra Fria, permitiu, politicamente, a aceitação da reunificação da Alemanha e de seu papel econômico preponderante sem tensões excessivas, graças à efetiva inserção daquele país no marco europeu.

As relações entre o Brasil e a Argentina têm, como no caso da Alemanha e da França, um passado de hostilidades e conflitos, embora não de guerras da dimensão das de 1914-18 e 1939-45. A proposta de cooperação França-Alemanha foi implementada – além de suas óbvias motivações econômicas – como uma fórmula estratégica para neutralizar conflitos potenciais entre as duas nações, e, simultaneamente, fortalecer a parte ocidental do continente em face das duas potências extras regionais que saíram vencedoras da última guerra mundial, os Estados Unidos e a União Soviética. No caso do Acordo de Integração e Cooperação entre a Argentina e o Brasil, o processo só ocorreu depois que

> [...] a possibilidade potencial de confronto entre os dois países já perdera força e sentido e não alimentava mais o imaginário dos novos governos democráticos que se propunham a encontrar formas de aproximação, de cooperação política e de convergências em torno de um projeto de integração de seus mercados[94].

No plano econômico, embora fossem similares as condições que conduziram alguns países europeus nos anos 50 e 60, e países do Cone Sul, nos anos 80 e 90, a uma integração de suas economias – uma vez que ambos os projetos foram pensados como maneira de responder a conjunturas econômicas negativas – as razões estruturais das dificuldades eram diferentes, bem como as modalidades de integração propostas. No caso europeu, as sequelas da guerra constituíram, conforme mencionado, elemento determinante, tendo incentivado medidas destinadas a reverter a situação precária do continente destruído pelo conflito mundial. As preocupações com a segurança alimentar e a criação da Política Agrícola Comum (PAC) são consequências diretas dessa estratégia. No caso da integração bilateral Brasil-Argentina, a conjuntura econômica dos anos 80 era também bastante desfavorável à região, devido à crise econômica internacional. Em contraste com o exemplo europeu, para cujo território foram transferidos amplos recursos externos provenientes do Plano Marshall, os países da América Latina não puderam contar com os aportes financeiros, nem com os

mercados dos países desenvolvidos no momento em que as economias latino-americanas perdiam dinamismo. Conforme salientado por Sonia de Camargo, "o acordo bilateral Brasil-Argentina era inicialmente de natureza desenvolvimentista em que as ideias de preferências comerciais e de promoção de complementaridades intrassetoriais se confundiam com a própria ideia de integração". Ela assinala que "esse modelo, contudo, não se reproduziu nos países do Mercosul cujas políticas econômicas passaram a se voltar, prioritariamente, para uma melhor adequação às exigências de competitividade impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global"[95].

Outra possível explicação para o insucesso do modelo baseado na promoção de complementaridades intrassetoriais no Mercosul estaria relacionada ao argumento de que o Brasil e a Argentina não teriam aderido ao processo de integração regional movidos por interesses idênticos. De acordo com Roberto Bouzas, as motivações dos dois principais parceiros do Mercosul eram distintas, pois

> [...] enquanto o governo brasileiro concebia o Mercosul como um meio para ampliar seu papel no âmbito internacional (principalmente no campo da política externa), o governo argentino era mobilizado pela perspectiva de ganhos comerciais e por considerações com base em políticas domésticas[96].

Essa matriz de interesses diferentes, mas não incompatíveis, teria fornecido originalmente a argamassa para a constituição do Mercosul. Tal matriz, no entanto, seria paulatinamente colocada em xeque mais tarde por divergências nas preferências de política, especialmente no que se refere "à extensão e ao alcance desejável de políticas públicas ativas"[97]. Segundo Bouzas,

> [...] depois do *intermezzo* neoliberal do governo Collor de Mello, o Brasil retornou ao exercício de políticas públicas ativas que contrastavam fortemente com as inclinações e com a capacidade institucional e econômica dos demais parceiros do bloco[98].

Essas divergências seriam as causas das dificuldades internas enfrentadas pelo Mercosul em oferecer acesso à UE em setores considerados sensíveis ou sujeitos às políticas públicas no Brasil. O fato é que o interesse do Brasil no Mercosul não se esgota mais hoje nas razões apontadas por Roberto Bouzas, sobretudo tendo em vista a importância do mercado argentino para as exportações brasileiras[99]. Além disso, a Argentina passou também a adotar mais recentemente, como no caso do Brasil, políticas públicas ativas de desenvolvimento setorial.

No plano da evolução institucional, uma das principais características do Mercosul é a flexibilidade, em contraste com a complexidade da máquina burocrática comunitária. Foi dada prioridade, no Mercosul, a uma estrutura pequena, mas dinâmica, que permitisse completar os objetivos previstos no Tratado de Assunção, com dois órgãos decisórios, o Conselho Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). As principais características dessa organização foram o caráter intergovernamental, a ausência de sede fixa para seus órgãos e a tomada de decisões por consenso. O contraste entre a intergovernabilidade e a supranacionalidade constitui, portanto, um dos pontos em que o Mercosul mais se diferencia da UE. Diversas razões são apresentadas por muitos autores para explicar o fato de a estrutura institucional do Mercosul ter avançado com relativa lentidão. Dentre elas valeria citar duas: a primeira refere-se ao temor de setores da sociedade de que a supranacionalização dos órgãos de decisão do Mercosul implique na limitação da soberania nacional dos seus Estados-membros; a segunda diz respeito ao medo de que a excessiva burocratização do processo de integração leve ao seu fracasso, como ocorreu com os esquemas de integração latino-americanos dos anos 60.

Essas razões são contestadas por autores como Sonia de Camargo. Com respeito ao primeiro ponto, ela argumenta que

> [...] a questão da perda da soberania não está ligada, especificamente, aos acordos regionais, mas à forma como as empresas transnacionais, que agem livremente nos mercados globais, atropelam projetos e

> decisões formuladas no âmbito dos Estados e/ou das regiões em processo de integração.

Ainda segundo Camargo: "[...] isso não invalida, contudo, o fato de que o estabelecimento de um mercado comum traz consigo cessão de soberania, ainda que parcial, o que não é necessariamente negativo"[100].

Quanto ao segundo ponto, ela sustenta que o

> [...] relativo fracasso dos esquemas anteriores de integração na América Latina teve várias causas além de sua alegada burocratização. Elas podem ser encontradas, não no excesso de regras e normas, e sim na falta de participação dos atores sociais, já que a dos empresários foi limitada e a dos trabalhadores organizados praticamente inexistente[101].

A verdade é que o Mercosul precisa de tempo para aperfeiçoar e consolidar suas instituições. Tomando a UE mais uma vez como referência, basta lembrar que a construção institucional europeia foi fruto de longas negociações, permeadas de avanços e retrocessos, até hoje não interrompidas, em que teses federalistas ou supranacionais têm de conviver com formas intergovernamentais de decisão com base na combinação de órgãos que se comunicam e se articulam entre si por meio de esquemas e procedimentos, dentre os quais os ligados ao princípio da "subsidiariedade"[102]. Segundo esse princípio, só são transferidos do plano nacional à União aqueles poderes que, de acordo com a opinião geral, podem ser exercidos com maior eficácia e com menores custos no plano europeu.

Com a ampliação da UE-15 para UE-25 ficou patente que esse princípio deveria ser aprofundado com o fito de dotar a Comissão de maiores poderes por meio, por exemplo, da substituição do voto por unanimidade pelo voto qualificado, e, de evitar, desse modo, uma paralisia no processo decisório comunitário.

Ao lado das diferenças mencionadas entre os dois agrupamentos existem, contudo, algumas similaridades. O Mercosul, tal como ele foi constituído, não foi negociado de uma só vez, e não se encontra

concentrado num único documento. Nesse particular, assemelha-se ao processo integracionista europeu, edificado ao longo de muitos anos em múltiplos instrumentos, e difere do NAFTA, negociado de uma só vez sem que tenha sofrido, até o momento, grandes alterações. O Mercosul, em suma, é uma construção política e econômica e seu processo teve momentos de rápido aprofundamento, como em 1994, e períodos de estagnação, quando as condições econômicas internas dos sócios exigiram a aplicação de medidas de exceção. De todo modo, a crescente projeção regional e internacional do Mercosul ao longo da década de 1990 atraiu rapidamente a atenção das grandes potências econômicas, que passaram a cobiçar esse mercado ampliado no Cone Sul de maneira, contudo, diferenciada.

1.7. O Triângulo Atlântico

A América Latina, e, principalmente o Mercosul, tornaram-se, ao longo dos anos 90, um elo estratégico no contexto das relações UE-EUA, dentro da concepção do triângulo atlântico em que os EUA ocupam um vértice e a UE e o Mercosul os outros dois. O lançamento da ideia da ALCA em dezembro de 1994, por ocasião da Cúpula de Miami, reforçou a ideia do papel estratégico desempenhado pela América Latina e pelo Mercosul, e constitui um dos fatores, mas não o único, que levou à assinatura, em dezembro de 1995, do Acordo-Quadro de Madri, mecanismo que tinha como finalidade lançar as bases para uma associação inter-regional entre o Mercosul e a UE. A ideia defendida na época era a de incentivar a participação brasileira no processo de integração hemisférica guardando, porém, paralelismo com o desenvolvimento das relações com a Europa com o intuito de manter equilibradas as relações econômicas internacionais do Brasil. O lado comunitário, por meio do ex-chefe da Delegação das Comunidades Europeias no Brasil, embaixador João Pacheco, diz que:

> [...] a ALCA foi uma referência importante para a UE, mas não decisiva na resolução da Comissão de lançar as negociações com o Mercosul.

> Os argumentos essenciais apontados pela Comissão com relação ao projeto de acordo com o Mercosul eram: visão estratégica, defesa da multipolaridade e importância da região[103].

O Acordo-Quadro de Madri institucionalizou, igualmente, um diálogo político regular entre os dois agrupamentos regionais, nos termos estabelecidos pela "Declaração Conjunta", que integra o referido documento. Esse diálogo político reforçado entre o Mercosul e a UE foi reconhecido então como um dos instrumentos capazes de contribuir para a criação de uma associação inter-regional entre as partes. A citada declaração registra como objetivo do diálogo político reforçado garantir coordenação mais estreita em relação a questões inter-regionais e multilaterais, o que se faria, em particular, mediante a coordenação de posições entre as partes nas instâncias competentes.

Jean-Michel Blanquer, ex-diretor do Instituto de Altos Estudos da América Latina em Paris, comenta num artigo publicado no jornal *Le Monde* a propósito da América Latina que

> [...] il n'y a donc plus une arrière-cour des Etats Unis, à la fois dépendante et immuable, mais un phénomène plus subtil, qui place dans um relation tringulaire les trois piliers du monde occidental, et qui rend l'Amérique Latine beaucoup moins périphérique que l'on avait l'habitude de le penser[104].

Alfredo Valadão, ex-diretor da Cátedra Mercosul da Faculdade de Ciências Políticas de Paris, utiliza a imagem da "bela Latina", e da UE e dos EUA nos papéis de pretendentes. Segundo Valadão,

> [...] os dois pretendentes não utilizam, contudo, as mesmas armas nem os mesmos trunfos para conquistar a América Latina. Os EUA detêm uma supremacia política e econômica na região, consolidada há mais de um século. A UE apoia-se, principalmente, na tradição das relações históricas e culturais que unem as duas regiões, embora detenha largos estoques de investimentos diretos na região, principalmente no Mercosul, e desempenhe papel de destaque como parceira comercial de muitos países latino-americanos[105].

Quando os EUA convocaram a Cúpula de Miami[106] em 1994, o Brasil encontrava-se concentrado na conclusão do período de transição do Mercosul. As discussões entre os parceiros do Cone Sul, no final de 1993 e início de 1994,

> [...] procuravam identificar a viabilidade de cumprir a meta estabelecida pelo TA de conformar o Mercado Comum até 31.12.1994 e as alternativas viáveis para encerrar o chamado "período de transição" para que se pudesse aprofundar o processo sem dar passos irrealistas[107].

Na V Reunião do CMC (Colônia do Sacramento, Uruguai, em janeiro de 1994) foi adotada a Decisão 13/93, em que "se afirma o propósito de formalizar, a 1º de janeiro de 1995, uma união aduaneira como etapa essencial na construção do Mercado Comum".

O ano de 1994 seria consagrado ao debate sobre a possibilidade real de se adotar a união aduaneira a partir do início de 1995. O ponto central do problema era se o Mercosul deveria continuar como zona de livre comércio (ZLC) ou evoluir para união aduaneira. O Brasil defendeu a conformação da união aduaneira, dentre outros motivos, porque "a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países representaria um momento crucial de afirmação política do Mercosul"[108]. O interesse central da Argentina, em contraste, era assegurar acesso ao mercado brasileiro, que mais do que triplicava as possibilidades de suas empresas. Nesse contexto, os argentinos estavam confortáveis com a ideia da ZLC, mas, no interesse de conservar o mercado brasileiro, poderiam evoluir, como fizeram, no sentido de aceitar a união aduaneira.

Era necessário analisar a situação na época com pragmatismo, e foi exatamente o que foi feito pela diplomacia brasileira. O Brasil e o Mercosul já estavam buscando aprofundar seu relacionamento com a UE para equilibrar a eventual consolidação da relação econômica hemisférica. Estava claro que a consolidação do Mercosul como entidade dotada de uma política comercial e uma tarifa externa comuns era condição necessária, mas ainda não suficiente, para enfrentar as novas

realidades no cenário internacional. Era preciso igualmente ampliar o raio de ação do Mercosul e criar pontes com a América do Sul. Nesse contexto, encontrava-se em gestação a ideia de criação da chamada ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana. O então ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, levaria a sugestão ao presidente Itamar Franco que a adotaria. Em outubro de 1993, durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, o Brasil lançou a ALCSA com o objetivo de "acelerar a liberalização do comércio entre os países sul-americanos, no horizonte temporal de dez anos, a partir de 1995", e de constituir "instrumento de confluência dos processos sub-regionais e sul-americanos e reforçar a capacidade de atuação de seus integrantes nos planos hemisférico e mundial"[109]. A iniciativa, no entanto, perderia fôlego ao final da década de 1990 e só seria retomada, com vigor, por meio da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a partir do governo do presidente Lula[110].

Inicialmente, tanto o Mercosul quanto a UE imaginaram o futuro das relações inter-regionais mais em função dos progressos alcançados ou não na relação com os EUA do que propriamente como um exercício negociador que perseguisse objetivos claros de abertura de mercados em bases preferenciais. A UE parecia ver a relação com o Mercosul como o cerne de uma relação renovada com a América Latina, mediante a qual poderia fazer valer suas credenciais de potência mundial até mesmo numa região de influência dos EUA. Tanto pela relação especial ibero-americana, com base nos vínculos históricos do Mercosul com a Espanha e Portugal, quanto pela via da grandiloquência francesa sobre a multipolaridade, o que parecia estar presente na estratégia comunitária era o anseio de implementar uma grande operação política, mantendo aberta a janela representada pelo artigo quarto do Acordo-Quadro de Madri referente a objetivos de caráter comercial, que poderia eventualmente ser útil[111]. Essa concepção original foi sendo, contudo, modificada pela confluência de vários elementos, dos quais se destacam a consolidação do Mercosul e o crescimento significativo das

exportações europeias para a união aduaneira, que se firmou como o principal parceiro comercial da Europa na América Latina e o primeiro mercado para investimentos diretos europeus na região.

Confrontados com essa realidade, os Estados-membros da UE viram-se diante da necessidade de considerar como possibilidade real o lançamento de negociações para a criação de uma associação inter-regional com o Mercosul, a qual incorporaria componentes políticos e de cooperação que iriam além da constituição de uma ZLC. A este cenário somaram-se o fim da fase preparatória e o início das negociações da ALCA, acordados durante a Reunião Ministerial de São José (março de 1998) e a II Cúpula das Américas, realizada em Santiago (abril de 1998), e as dificuldades econômicas do Mercosul decorrentes das crises na Rússia e na Ásia.

Do ponto de vista brasileiro, os argumentos a favor de uma negociação preferencial com a UE, em meados da década de 1990, seriam de seis ordens:

- a UE era o principal parceiro comercial do Brasil. O comércio exterior brasileiro com a Comunidade, porém, teve evolução negativa durante a segunda metade dos anos 1990, fruto de crescimento muito lento das exportações brasileiras aliado ao rápido crescimento das importações;
- o principal objetivo negociador do Brasil na OMC concentrava-se na liberalização do comércio de produtos agrícolas, setor em que a UE aparece como o principal mercado para as exportações brasileiras e do Mercosul;
- as exportações brasileiras para o mercado comunitário caracterizavam-se por um grau de diversificação muito menor do que aquelas dirigidas ao mercado norte-americano, o que provavelmente indicaria a presença de barreiras não tarifárias no mercado comunitário ao acesso de produtos industriais;

- a negociação com a UE aportaria importante componente ao processo de fortalecimento e aprofundamento do Mercosul;
- a UE parecia mais acessível que outros parceiros à concessão de tratamento especial e diferenciado e à negociação de arranjos especiais, tanto na área de defesa comercial como na de outras disciplinas comerciais;
- o processo de ampliação da UE para o Leste Europeu poderia impor sérios obstáculos adicionais ao acesso de produtos agrícolas e industriais brasileiros ao mercado comunitário. A negociação de acordo preferencial com a UE permitiria lograr melhores compensações por eventuais reduções de acesso.

O Brasil engaja-se, assim, a partir da segunda metade da década de 1990, em três grandes negociações comerciais: Mercosul-UE, ALCA e Rodada da OMC, as duas primeiras voltadas para a criação de áreas preferenciais e a última em base não discriminatória. Essas negociações apresentavam claras inter-relações em termos de agenda e de objetivos negociadores. Nos últimos anos do século XX, a conjuntura interna no Mercosul e o cenário internacional levam o governo brasileiro a reconsiderar, de maneira pragmática, sua tradicional preferência pelo foro multilateral, na medida em que não opta *a priori* pelas negociações na OMC, que de resto se mostravam pouco promissoras, e decide manter abertas e paralelas as três negociações procurando tirar o maior benefício possível desse difícil exercício diplomático.

A questão que se colocava para uma economia do porte da brasileira naquele momento não estava baseada, portanto, na opção entre proteção e abertura, mas sim na escolha do ritmo ideal de liberalização. Seguindo a hipótese de que a economia brasileira continuaria a se integrar à economia internacional, a pergunta que se impunha é se seria do interesse do Brasil buscar uma abertura comercial mais acelerada em bases preferenciais, ou adotar a estratégia basicamente defensiva, por meio da redução do ritmo de abertura e concentração do esforço negociador no plano multilateral,

em que essa estratégia é mais factível. As indicações preliminares, a partir do lançamento formal das negociações inter-regionais em 1999, durante a Cúpula do Rio, são no sentido de que a opção multilateral seria perfeitamente viável para os setores industriais e de serviços, apesar das preocupações da Confederação Nacional da Indústria (CNI) com as carências competitivas da indústria brasileira (extensivas ao setor de serviços). A CNI destaca, igualmente, a via multilateral como foro para as negociações visando à eliminação de subsídios à produção e à exportação de produtos agrícolas[112]. A alternativa da via preferencial, defendida pelos interesses comerciais do setor exportador agrícola no Brasil refletia, portanto, não só interesses ofensivos, mas também defensivos ao vincular avanços na liberalização nas áreas industriais e de serviços a eventual abertura pela UE do seu mercado agrícola.

As relações econômicas Mercosul-UE são caracterizadas, conforme assinalado, pela assimetria econômica entre os dois blocos. O grande desafio para o Brasil e para o Mercosul estaria em tentar modular a liberalização comercial tanto em termos da abertura multilateral, em bases não discriminatórias, como em termos da negociação preferencial com a UE. As negociações inter-regionais teriam o objetivo de assegurar acesso ao mercado agrícola comunitário em bases preferenciais, combinado com medidas em outras áreas como a sanitária e fitossanitária, que oferecesse ao Brasil e ao Mercosul vantagem competitiva por um período de tempo que precederia a abertura em bases multilaterais.

Ao mesmo tempo, o Brasil esperava que o ritmo de abertura para os setores industriais e de serviços fosse mais lento para o Mercosul, a fim de garantir um período de adaptação adicional à concorrência comunitária nessas áreas. Tudo levava a crer, ao final dos anos 90, que essa estratégia seria compatível inclusive com o que se lograria na OMC. O futuro revelaria que essas premissas não se concretizariam, dada a pouca disposição comunitária em abrir efetivamente seu mercado agrícola, por um lado, e devido à decisão do governo brasileiro, e posteriormente do governo argentino, de não oferecer acesso em setores

sensíveis de sua economia, tendo em vista o objetivo governamental de desenvolver políticas autônomas de desenvolvimento.

Ademais, a UE tentaria com base nas negociações inter-regionais ganhar um aliado no contexto multilateral, ou ao menos evitar demandas comerciais muito exigentes do Mercosul na OMC, como ficaria evidenciado mais tarde nas condicionalidades impostas pela UE na sua oferta agrícola com base em propostas como a do *two-step approach*.

Com o fito de apresentar algumas conclusões de caráter mais genérico destacam-se, a seguir, alguns dos principais pontos desenvolvidos ao longo do capítulo. Uma primeira conclusão é que o fim da Guerra Fria e de suas polaridades definidas abriu espaço político para o crescimento do regionalismo. A criação do Mercosul, bem como as negociações Mercosul-UE inserem-se nesse contexto. A segunda é a constatação do crescente número de países que optam por acordos regionais como peça crucial de suas políticas comerciais devido, em parte, à dificuldade de acertos em bases multilaterais (em que pese o fato de que esses acertos, quando alcançados, mostram-se mais equilibrados no âmbito multilateral do que no contexto regional). A terceira é que os acordos regionais estão cada vez mais complexos e que, em determinados casos, o acertado em bases regionais pode ir além do estabelecido na esfera multilateral, o que significa, na prática, regras mais difíceis de serem cumpridas, em especial para os PED. O quarto é que os acordos regionais tendem a considerar cada vez menos as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ao exigir cada vez maior reciprocidade nas negociações. O quinto é que os acordos regionais baseados no conceito de regionalismo aberto, e, portanto, compatíveis com o sistema multilateral de comércio, constituem *building blocks* em relação ao processo de liberalização em nível multilateral. A sexta é que o multilateralismo não pode ser tão ambicioso e profundo quanto os acordos regionais, embora possa constituir o foro mais apropriado para negócios em matéria de regras relacionadas ao comércio, de medidas de apoio interno e de subsídios à exportação de produtos agrícolas. A sétima

é que o fortalecimento do Mercosul, uma prioridade em si mesma, deve implicar ação coordenada do bloco nas negociações com parceiros de fora da região, o que demanda maior solidez no funcionamento da união aduaneira. Por último, pode-se afirmar que se havia, no início, uma clara preocupação do Mercosul e da UE em manter um paralelismo entre as negociações inter-regionais e as negociações na ALCA, essa preocupação foi pouco a pouco sendo substituída por um exercício negociador que buscava objetivos claros de abertura dos respectivos mercados em bases preferenciais, como veremos no capítulo 4.

Capítulo 2

Estrutura, ambições e estratégias

2.1. A estrutura institucional comunitária

O ideal comunitário baseia-se na vontade de superar o modelo westphaliano das relações internacionais, lastreado na primazia do Estado soberano como ator da política mundial, a fim de evitar a ocorrência de novos conflitos armados. Esse ideal procura unir os países em torno de interesses econômicos e políticos comuns, por meio do estabelecimento de instâncias supranacionais que daria ensejo a uma solidariedade concreta. Duas razões principais, na ótica comunitária, justificariam a integração regional: a razão econômica, que permite ampliar os mercados, e a manutenção da paz com seus vizinhos. Graças à estabilidade e à prosperidade alcançadas pela UE ao longo dos últimos cinquenta anos, o modelo de regionalismo comunitário tornou-se um dos principais "produtos" de exportação do bloco, e, por conseguinte, um dos seus melhores instrumentos de poder[113]. Assim, "modelos regionais construídos conforme o modelo comunitário seriam mais propensos, em princípio, a adotar normas comuns com a UE e a tornarem-se parceiros do bloco nas negociações multilaterais"[114].

O modelo europeu de integração regional baseia-se em uma ordem jurídica bem-definida e em uma estrutura institucional singular. Em grandes linhas, os Tratados Comunitários instituíram uma ordem jurídica própria que se integra no sistema jurídico dos Estados-membros e que se sobrepõe aos órgãos jurisdicionais nacionais. Segundo Maria Teresa de Carcomo Lobo[115], os princípios fundamentais do direito comunitário poderiam ser resumidos da seguinte forma: a) autonomia do direito comunitário em relação aos direitos nacionais; b) primado do direito comunitário sobre as normas nacionais; e c) inserção do direito comunitário nos ordenamentos jurídicos nacionais.

A autonomia do direito comunitário constitui o fundamento da ordem jurídica comunitária. A realização do mercado comum, que é o objetivo primário da UE, exige que as normas que o definem e garantem o seu funcionamento sejam interpretadas de maneira uniforme, aplicadas de forma integral e sancionadas por uma instituição jurídica autônoma.

Da mesma forma, o primado do direito comunitário sobre as normas nacionais é uma exigência existencial da sua ordem jurídica. Ele resulta da própria noção de mercado comum que, em termos de direito, traduz-se por uma ordem jurídica própria, marcada pelos imperativos da unidade, da uniformidade e da eficácia. É o princípio do primado do direito comunitário que viabiliza a realização do mercado único, da moeda única, em suma, da Europa como entidade própria.

Por fim, as regras do direito comunitário, a partir da sua entrada em vigor, devem produzir seus efeitos de maneira uniforme em todos os Estados-membros. A eficácia do direito comunitário depende, portanto, das condições de inserção na ordem jurídica dos Estados-membros, e, em seguida, da amplitude dos efeitos que nela pode produzir.

No quadro comunitário, apenas cinco órgãos são denominados instituições, em função de sua importância: a) o Parlamento Europeu; b) o Conselho da UE; c) a Comissão das Comunidades Europeias; d) o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias; e e) o Tribunal de

Contas. Dessas instituições, apenas as três primeiras estão envolvidas no processo decisório das comunidades.

2.1.1. O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu (PE) detém o controle político e tem assumido papel cada vez mais importante na estrutura institucional comunitária, com especial ênfase no processo normativo. O Parlamento é o legislador comunitário junto com o Conselho da UE. Indicados anteriormente pelos parlamentos nacionais, os membros do Parlamento Europeu passaram a ser eleitos, a partir de 1979, pelo sufrágio universal direto para mandatos de cinco anos. A composição das bancadas parlamentares não se orienta por blocos nacionais (embora em algumas questões prevaleça o interesse nacional, como no caso da agricultura), mas sim por grupos de afinidade política (socialistas, democrata-cristãos, ecologistas etc.). Seu papel é conferir legitimidade democrática às instituições comunitárias ao garantir a participação da sociedade civil nas decisões tomadas na UE.

A ampliação das competências do Parlamento encontra resistência, sobretudo, dos governos nacionais dos Estados-membros, embora as razões dessas restrições tenham historicamente motivos opostos. Quando da criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), temia-se que uma assembleia composta por parlamentares oriundos dos parlamentos nacionais se revelasse provinciana e conservadora, representando um entrave ao processo de integração. O Parlamento Europeu demonstrou ser, todavia, o órgão mais dinâmico no sentido de alargar e aprofundar a integração, passando então a causar nos Estados-membros o receio inverso de que ele adotasse medidas que fossem além da sua vontade política de ceder parcelas da autonomia nacional, isto é, aprofundassem o caráter supranacional da empreitada comunitária. A partir do momento em que o PE passou a ser eleito por sufrágio universal, tornou-se cada vez mais difícil evitar um aumento de suas competências dentro da empresa comunitária.

Na atual legislatura (2004-2009), os principais grupos políticos representados no Parlamento Europeu são o Partido Popular Europeu, de centro-direita, o Partido Socialista Europeu, a Aliança Liberal--Democrática Europeia e o Partido Verde. As eleições de junho de 2004, as primeiras após a acessão dos dez novos membros, modificaram a composição do parlamento: o total de parlamentares elevou-se a 732, o máximo previsto no Tratado de Nice. O Parlamento está estruturado em torno de Comissões Parlamentares temáticas (dentre as quais a Comissão de Agricultura e do Desenvolvimento Rural, a Comissão dos Assuntos Econômicos e Monetários, a Comissão da Indústria, do Comércio Internacional, da Pesquisa e da Energia, a Comissão do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Proteção ao Consumidor etc.), e de Delegações. No âmbito destas últimas, mencione-se, na atual legislatura, a criação de uma delegação parlamentar para as relações com o Mercosul, presidida por Massimo D'Alema, ex-presidente do Conselho de Ministros da Itália.

O Tratado de Maastricht estabeleceu a competência do Parlamento Europeu para aprovar a nomeação conjunta dos integrantes da Comissão Europeia, procedimento posteriormente aprimorado pelo Tratado de Amsterdã. Vale mencionar que o Parlamento saiu claramente fortalecido, do ponto de vista político, com a crise que antecedeu o voto da investidura da Comissão Barroso. A rejeição da nomeação de Rocco Buttiglione, filiado à extrema-direita italiana e pivô da crise interinstitucional, levou à sua renúncia ao cargo de Comissário da Justiça e à designação de Franco Frattini pelo governo italiano. A aprovação final da Comissão Barroso dependeu de resolução que previu novo acordo interinstitucional Parlamento-Comissão, o qual amplia as prerrogativas parlamentares de controle da atuação dos membros da Comissão. O parlamento constitui, em síntese, o ponto de equilíbrio institucional que se afirma em bases cada vez mais democráticas. Cumpre, nesse sentido, o papel de guardião do ideal europeu.

2.1.2. O Conselho

O Conselho, a partir do AUE, adquiriu uma estrutura com nível duplo: um nível comunitário, representado pelo Conselho da UE, usualmente designado por "Conselho", e um nível intergovernamental, representado pelo Conselho Europeu. O Conselho é o principal órgão decisório da UE e é composto por representantes dos Estados-membros em nível ministerial, com poderes para vincular os respectivos governos. Em função das matérias tratadas, o Conselho reúne-se em diferentes configurações[116]. A presidência do Conselho é exercida sucessivamente por cada Estado-membro, por um período de seis meses, segundo a ordem decidida por unanimidade pela instituição[117]. Em sua vertente legislativa, compete ao Conselho adotar Regulamentos, Diretivas e Decisões (em certas áreas em processo de codecisão com o Parlamento Europeu). Compete ao Conselho, ainda, aprovar acordos internacionais, previamente negociados pela Comissão, entre a CE e um ou mais Estados ou organizações internacionais. O Conselho coordena, igualmente, as políticas econômicas gerais dos Estados-membros, define e aplica a política externa e de segurança comum da UE, adota medidas no domínio da cooperação policial e judicial em matéria penal e aprova, junto com o parlamento, o orçamento das comunidades. O presidente do Conselho exerce, ainda, a presidência do Conselho Europeu e representa a UE. Embora se reúna em diferentes configurações, é sempre o Conselho que está reunido, e, desse modo, pode também adotar, nessas ocasiões, legislação, em princípio já pré-acordada, sobre assunto não necessariamente relacionado à pasta dos ministros presentes.

O sistema de tomada de decisões no âmbito do Conselho é misto, devendo ser observado o critério da unanimidade em questões fundamentais (alteração dos tratados, adesão de novos membros, questões de natureza constitucional etc) e de maioria simples ou qualificada em outros assuntos. Nas decisões por maioria qualificada, o voto de cada Estado-membro é ponderado[118]. Deliberações do Conselho tomadas sob proposta da Comissão devem contar no mínimo com 232

votos ponderados que exprimam a votação favorável da maioria dos Estados-membros, ou seja, 13 países no mínimo. Outras deliberações que não sejam apresentadas por iniciativas da Comissão, dentro dos pilares da PESC e de justiça e segurança, devem contar no mínimo com 232 votos ponderados que correspondam à votação favorável de pelo menos dois terços dos Estados-membros, isto é, 19 países no mínimo. Neste caso, qualquer Estado-membro pode requerer a verificação de que a decisão por maioria qualificada representa pelo menos 62% da população total da UE. Caso não seja alcançado esse percentual da população, a deliberação não é adotada. Trata-se de um sistema denominado como maioria "super" qualificada[119].

A unanimidade é aplicada a todas as áreas relativas à política tributária, mesmo no que se refere à luta contra fraudes fiscais transfronteiriças. Decisões no campo da política externa e de segurança comum são normalmente tomadas por unanimidade, mas o voto por maioria "super" qualificada pode ser aplicado em questões para as quais o futuro ministro de Relações Exteriores da UE, previsto da Constituição Europeia que não foi aprovada por referendo popular na França e nos Países Baixos, tiver sido instado a apresentar proposta de ação comum.

O Tratado de Amsterdã ampliou consideravelmente o campo de aplicação do sistema de maioria qualificada, estendendo-o a temas como emprego, saúde pública, cooperação aduaneira e combate à fraude. No campo da política comercial, o Conselho decide por maioria qualificada com base em proposta apresentada pela Comissão, que detém o poder de iniciativa. No setor de serviços, apenas a prestação transfronteiriça (Modo I do GATS) que não provoca deslocamento de pessoas de um Estado para outro está integrada na política comercial comum[120]. Constitui, portanto, assunto de competência exclusiva da CE[121]. As demais modalidades de prestação de serviços – consumo no estrangeiro (Modo II do GATS), presença comercial (Modo III do GATS) e movimento de pessoas físicas (Modo IV do GATS) – são de responsabilidades partilhadas entre a CE e os Estados-membros,

e sujeitos, portanto, à aprovação por unanimidade[122]. Os acordos sobre serviços audiovisuais, educacionais e de saúde são igualmente considerados temas de competência repartida da CE e de seus Estados--membros. Em matéria de propriedade intelectual, que envolve situações jurídicas tão diferentes quantos marcas e patentes, direitos autorais, indicações geográficas entre outros, somente as disposições relacionadas ao combate à pirataria estão integradas à política comercial comum. Todos os demais aspectos são de competência repartida da CE e dos Estados-membros e sujeitos à aprovação por unanimidade.

Com algumas exceções importantes, o Tratado Constitucional Europeu[123] de outubro de 2004 prevê que a decisão por maioria qualificada ou "super" qualificada seja a norma dentro de uma união que abrigará, em pouco tempo, 27 países. Todavia, os resultados negativos dos referendos na França e nos Países Baixos adiaram *sine die* a adoção da nova constituição e dessa nova diretriz[124].

Vale precisar, por fim, que os trabalhos do Conselho são preparados por um Comitê de Representantes Permanentes, designado sob a sigla de COREPER, integrado pelos embaixadores dos Estados-membros acreditados junto à UE. Compete ao COREPER preparar as deliberações do Conselho da UE em suas diversas configurações, bem como executar os mandatos que lhe são atribuídos. Ele é presidido pelo representante permanente do Estado-membro que ocupa a presidência do Conselho e conta com a assistência de grupos de trabalho integrados por funcionários das administrações públicas nacionais, do qual é exemplo o chamado "Comitê 133". Este Comitê tem a responsabilidade de examinar todos os temas de política comercial e acompanha a atuação da Comissão, em especial no cumprimento dos mandatos que lhe confere o Conselho para negociações comerciais internacionais.

Em síntese, pode-se afirmar que em matéria de negociações comerciais, o Conselho, apesar de só excepcionalmente tomar a iniciativa de propor normas a serem examinadas, desempenha na UE o mesmo

papel que o Congresso norte-americano desempenha nos EUA, mas com muito mais influência.

2.1.3. O Conselho Europeu

O Conselho Europeu reúne os chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros e o presidente da Comissão, e é assistido pelos ministros das Relações Exteriores dos Estados-membros e por um membro da Comissão. A missão do Conselho Europeu consiste em dar à UE os impulsos necessários ao seu fortalecimento por meio da definição de orientações políticas gerais. Na prática, as mais altas autoridades dos Estados-membros negociam nessas ocasiões a solução de problemas concretos, incluídas as divergências bilaterais sobre temas que estão na pauta da UE. Reúne-se, pelo menos, duas vezes ao ano, sob a presidência do chefe de Estado ou de Governo do Estado-membro que ocupa a presidência do Conselho.

2.1.4. A Comissão

A Comissão das Comunidades Europeias é um órgão supranacional e independente dos Estados-membros, cuja função é zelar pelo interesse comunitário. É composta por vinte e cinco comissários oriundos dos Estados-membros, selecionados com base na sua competência e independência na defesa do interesse geral das comunidades. A regra diz ser necessária um nacional de cada Estado-membro, podendo esse número ser modificado pelo Conselho por unanimidade.

Com 449 votos a favor e 149 contra, a Comissão presidida pelo ex-primeiro-ministro de Portugal, José Manuel Durão Barroso, foi investida em novembro de 2004 pela plenária do Parlamento Europeu. A nova equipe iniciou suas funções naquele mesmo ano, e o seu mandato termina, em princípio, em outubro de 2009. Segundo o que parece se afirmar como tradição nas votações de investidura, a Comissão logrou maior base de apoio do que o próprio presidente. Em julho de 2004, a nomeação de Durão Barroso pelo Conselho recebeu 413 votos favoráveis.

É digno de nota o fato de que antes da votação, os eurodeputados aprovaram proposta de resolução pela qual Durão Barroso assumiu o compromisso de rever o atual acordo-quadro sobre as relações entre o parlamento e a Comissão, de junho de 2000. Essa revisão inclui, entre outros temas, a eventual demissão do comissário em caso de perda de confiança ou de conflito de interesses.

A Comissão Durão Barroso tem um comissário por país-membro, cujo mandato é de cinco anos, com possibilidade de recondução[125]. O Projeto de Tratado Constitucional previa número não superior a quinze comissários com direito de voto, os quais comporiam o colégio decisório, completado por outros comissários sem direito de voto, de maneira que todos os Estados-membros estariam representados na composição da instituição. Os quinze comissários que formariam o colégio seriam escolhidos com base em rotação paritária.

De acordo com o Tratado de Nice, a designação do presidente da Comissão cabe ao Conselho Europeu reunido em nível de chefes de Estado ou de governo. Após deliberar por maioria qualificada, o Conselho deve submeter a indicação do nome à aprovação do Parlamento Europeu. Uma vez aprovado pelo parlamento, o Conselho, de comum acordo com o presidente designado, elabora lista com nomes dos candidatos a comissários da Comissão, com base em propostas apresentadas pelos Estados-membros. O presidente da Comissão e os comissários propostos são submetidos, em conjunto, a um voto de aprovação pelo Parlamento Europeu. O Conselho finalmente nomeia, por meio de decisão por maioria qualificada, o presidente e os comissários da Comissão.

Na UE, há quatro regras básicas instituídas originalmente pelo Tratado de Roma que visam a regular, dentro do pilar de políticas comuns regidas por procedimentos supranacionais, a relação da Comissão com o principal órgão intergovernamental de decisão, o Conselho, e a garantir um perfil distinto ao seu processo decisório. As regras são as seguintes:

- cabe à Comissão, mediante a apresentação de uma proposta ao Conselho, dar início ao processo de decisão;

- a Comissão tem o direito de modificar sua proposta inicial quantas vezes julgar necessário, até o momento em que o Conselho tome a decisão final;
- o Conselho só poderá modificar uma proposta da Comissão por unanimidade;
- a Comissão participa de todas as reuniões do Conselho.

Em grandes linhas, as funções da Comissão desenvolvem-se em três planos:

1. a promoção do interesse comunitário;
2. a garantia da correta e efetiva aplicação do direito comunitário e do cumprimento dos tratados, dos acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal de Primeira Instância; e
3. a titularidade do quase monopólio da iniciativa legislativa.

Com relação a esse último item, sublinhe-se que esse quase monopólio foi preservado no texto do Tratado Constitucional, com base no entendimento de que essa titularidade seria imprescindível ao funcionamento da UE, a não ser em alguns casos como no da PESC. O tratado dispõe que: "Salvo disposição em contrário prevista na Constituição, os atos legislativos da União apenas podem ser adotados sob proposta da Comissão"[126].

Em vista disso, não seria legítimo considerar a Comissão como um órgão exclusivamente executivo – em oposição ao Conselho como órgão legislativo – na medida em que a Comissão desempenha papel fundamental na proposição de normas a serem deliberadas, no exercício do chamado *poder de iniciativa*.

2.1.5. O Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é uma instituição de controle jurisdicional que, juntamente com o Tribunal

de Primeira Instância, garante o respeito do direito e a uniformidade na interpretação e na aplicação da legislação comunitária. O Tratado de Nice introduziu importantes modificações no sistema judicial comunitário, em conformidade com a ideia de que um processo de integração econômica não pode ser efetivado sem um arcabouço judicial capacitado a impor o respeito do direito comum, interpretando-o corretamente e sancionando as suas violações.

O Tribunal é composto de um juiz indicado por cada Estado-membro e é assistido por oito advogados-gerais cujo número, por solicitação do Tribunal de Justiça, pode ser aumentado pelo Conselho por decisão unânime. As competências do Tribunal são diversas. É tribunal constitucional, administrativo, cível, trabalhista e instância revisora dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Primeira Instância[127]. Exerce, ainda, importante função consultiva. O Tribunal tem a responsabilidade, em suma, de manter o equilíbrio entre as competências transferidas pelos Estados-membros às instituições comunitárias e aquelas mantidas, em nível nacional, por esses mesmos Estados. Desempenha, portanto, papel decisivo na formação da ordem jurídica comunitária.

2.1.6. O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é uma instituição de controle financeiro, com competência para fiscalizar a totalidade das receitas e despesas das comunidades, bem como de qualquer organismo criado pelas comunidades, salvo se o respectivo ato constitutivo excluir essa fiscalização. É composto por um nacional de cada Estado-membro. São designados pelo Conselho, por decisão unânime, após consulta ao Parlamento Europeu para um período de seis anos, com possibilidade de recondução. O Tribunal visa a proteger, em resumo, o contribuinte europeu, na medida em que procura garantir a regularidade e a transparência das finanças comunitárias.

2.2. As ambições e as estratégias da política comercial comunitária

Desde sua criação, a UE tem desenvolvido relações comerciais com o resto do mundo por meio de uma política em nível comunitário que se aplica em dois níveis: no plano da OMC em que a UE participa ativamente na elaboração de regras comerciais que regem o sistema multilateral, e na esfera da negociação de acordos preferenciais de comércio com países individuais ou grupos regionais de países. A UE concede, ademais, margens preferenciais às exportações provenientes de PED ao abrigo do Sistema Geral de Preferências (SGP) comunitário[128].

Esses inúmeros acordos preferenciais de comércio permitem ao bloco diversificar sua estrutura de comércio exterior. A UE estabelece, todavia, uma ordem de preferência entre seus parceiros. Os países ACP, ligados a UE por meio dos Acordos de Lomé[129], ocuparam durante muito tempo o topo da pirâmide. Em março de 2000, o Acordo de Cotonou substituiu o Acordo de Lomé IV, dando início às negociações técnicas de Acordos de Parceria Econômica (EPA, na sigla em inglês)[130] entre a UE e os países ACP, por regiões[131].

O Acordo de Cotonou prevê a negociação dos EPA e estabelece que estes entrem em vigor a partir de 2008. Neste ínterim, chamado "período preparatório", a UE concederá acesso preferencial e não recíproco aos produtos exportados pelos países ACP, conforme previsto no próprio Acordo de Cotonou. De acordo com o mandato da Comissão, a UE pretende que os EPA sejam compatíveis com as regras do GATT/OMC no que se refere a bens (art. XXIV do GATT) e a serviços (art. V do GATS). Cláusulas especiais de caráter protecionista impostas pela UE regem, contudo, alguns produtos agrícolas, especialmente o açúcar.

Tema central nas negociações é a ambição da UE de que os EPA sejam instrumentos de promoção da integração regional, e, assim, tratem também de aspectos "sul-sul" do comércio. Durante o período preparatório, os dois lados deverão eliminar de maneira recíproca as barreiras ao comércio, ainda que a UE admita diferentes graus de flexibilidade, expressa no nível de cobertura e nos prazos de

desgravação a serem examinados caso a caso, conforme o avanço dos processos de integração regional dos diferentes grupos. Na visão da UE, os EPA deveriam ser instrumentos de integração progressiva dos países ACP à economia internacional. A Comissão assinala, ainda, que os acordos "... in some respects, will go beyond the WTO". Embora o exemplo apresentado pelo executivo comunitário seja o de regras sanitárias e fitossanitárias, pode-se esperar que as negociações incluam avanços "OMC-*plus*" em áreas estratégicas para a UE, como propriedade intelectual e investimentos. Em contrapartida, os países ACP ganhariam da UE acesso adicional a seu mercado (que já é livre de tarifas para 93% das exportações provenientes dos países ACP, segundo estimativas da própria Comissão)[132], além de recursos financeiros para a diversificação da produção, diversificação que, de resto, consta como uma das exigências comunitárias nos vários acordos. Mencione-se que a proposta da Comissão de vincular as negociações dos EPA a possíveis ajudas financeiras adicionais da UE constituiu um dos pontos de atrito para o lançamento das negociações com alguns blocos de países que recusaram a imposição dessa condicionalidade[133]. Com base no Acordo de Cotonou, foram iniciadas, contudo, negociações com a África Central e Ocidental (outubro de 2003), com a África Meridional (fevereiro de 2004), com os países do Caribe (abril de 2004) e com os países do Pacífico (setembro de 2004). Os EPA visam, em síntese, a redirecionar a estratégia comercial europeia para os países ACP, com base na substituição de concessões unilaterais por esquemas de liberalização recíproca e de promoção da integração regional.

Os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDC, na sigla em inglês)[134] são igualmente grandes beneficiários do SGP comunitário e desfrutam, no âmbito da iniciativa "Tudo menos armas", lançada pela UE em 2001, acesso preferencial ao mercado comunitário (por meio da eliminação de tarifas e da concessão de quotas) para seus produtos, com exceção de armas. Produtos como açúcar, arroz e banana receberão, contudo, tratamento preferencial por etapas escalonadas até 2009.

Os acordos preferenciais de comércio celebrados pela UE são variados e seguem uma estratégia diplomática própria. Cada acordo corresponde, portanto, a uma lógica particular conforme os desafios mais próximos, geograficamente ou não, apresentados ao bloco.

Em grandes linhas, a política comercial comunitária está baseada na seguinte estratégia para o conjunto de países:

a) acordos que seguem a lógica da integração

São com os quatro países vizinhos da Europa Ocidental membros do EFTA[135] (Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein) que a UE mantém relações mais intensas. Esses países incorporaram em suas respectivas legislações nacionais grande parte da legislação comunitária relativa ao mercado interno e seguem, ademais, a orientação da UE em outras áreas. Com exceção da Suíça, os outros três países participam junto com os países da UE da Área Econômica Europeia (AEE)[136].

Outra prioridade da UE refere-se aos futuros alargamentos. São candidatos à adesão quatro países do sudeste da Europa. As adesões da Bulgária e da Romênia estão previstas para janeiro de 2007, sendo ainda difícil prever a data de adesão da Turquia. Este país é um dos parceiros comerciais mais antigos da UE com o qual o bloco tem um acordo de união aduaneira desde 1995. Mencione-se que a candidatura turca à UE foi apresentada em 1987. O quarto país é a Croácia, cuja candidatura foi aceita pela UE em junho de 2004. Sua adesão dependerá do ritmo das negociações entre a Comissão e o governo croata. Outro país dos Bálcãs ocidentais, a antiga República Iugoslava da Macedônia (RIM), apresentou, em março de 2004, pedido de adesão[137]. A UE e os países dos Bálcãs ocidentais lançaram um processo de estabilização e de associação visando ao estabelecimento progressivo do livre comércio. O processo inclui, além da antiga República Iugoslava da Macedônia e a Croácia, com os quais a UE assinou Acordos de Estabilização e Associação em 2001, a Albânia, a Bósnia e Herzegovina, e a Sérvia e Montenegro. Esses três últimos países já se beneficiam do livre acesso ao mercado da UE. A próxima etapa consistirá na negociação dos Acordos de Estabilização

e de Associação que precederão a futura apresentação dos respectivos pedidos de adesão à UE.

b) acordos que seguem a lógica da estabilização regional

A UE atribui especial atenção aos países vizinhos do Leste Europeu e da zona mediterrânea. Com a Rússia, Ucrânia, Moldávia e Bielorússia, a UE celebrou acordos de comércio, de cooperação política, de proteção do meio ambiente e estabeleceu colaboração nos setores científico e cultural. Com os países mediterrâneos, a UE comprometeu-se a criar, até 2010, dentro do chamado "Processo de Barcelona", uma zona de livre comércio euromediterrânea. Essa área deverá abranger países árabes do sul e do leste do Mediterrâneo, além de Israel e os territórios palestinos. Em fevereiro de 2004, a UE assinou com o Egito, o Marrocos, a Jordânia e a Tunísia um acordo de livre comércio denominado "Acordo de Agadir". O acordo corresponde a mais um passo em direção ao objetivo comunitário de criar uma zona euro-mediterrânea de livre comércio até 2010. Com exceção da Síria, a UE já concluiu acordos de associação com todos os países mediterrâneos com o fito de estreitar as relações sociais, econômicas e políticas com a região.

c) acordos que seguem a lógica da promoção do desenvolvimento

Na ótica comunitária, esses acordos visam a inserir os PED na economia mundial por meio da promoção de reformas estruturais e institucionais. Os exemplos, nesse caso, são o Acordo de Comércio e de Cooperação firmado com a África do Sul, em 1999, e as negociações dos Acordos de Parceria Econômica com os países ACP, iniciadas após a celebração do Acordo de Cotonou, em 2000.

d) acordos que seguem a lógica da parceira estratégica

Podem ser citados no rol das prioridades da política externa da UE aqueles países aos quais o bloco, sintomaticamente, atribui o status de "parceria estratégica". A UE mantém cúpulas regulares (semestral, anual e bienal) com seus parceiros mais importantes. A UE desenvolve e fortalece seu diálogo no mais alto nível com sete países: EUA, Canadá,

Rússia, Japão, China, Índia e Coreia do Sul. A qualificação de "parceria estratégica" é aplicada pela UE nos casos dos EUA, do Canadá, da Rússia, do Japão e da China. A partir de 2004 foi aplicada também à Índia, e a partir de 2006 à África do Sul. Não se estende, entretanto, à Coreia do Sul. Algumas das características que terão motivado a UE a estabelecer encontro no mais alto nível com países em desenvolvimento como a Índia e a China seriam atribuíveis também ao Brasil: crescente peso econômico, dimensão territorial e demográfica, relevância nos respectivos contextos regionais. Existe na UE, contudo, forte tendência, sobretudo no parlamento, em considerar a América Latina como um conjunto. Este enfoque limitado fez com que o bloco não consagrasse a devida atenção a países importantes na região. A Comissão tem tentado recompor esse quadro ao reconhecer o peso específico de alguns países e ao propor o aprofundamento das relações bilaterais com determinados atores. O objetivo principal da UE na América Latina continuará a ser, contudo, o de promover e de ajudar os países a implementarem projetos de integração regional. Essa meta, na ótica da Comissão, não deverá obstaculizar parcerias mais estreitas com países como o Brasil e o México. Com este último, a UE já possui Acordo de Associação em vigor, cujos resultados são considerados positivos por ambos os lados. Com relação ao Brasil, a Comissão tem manifestado desejo de iniciar processo de relançamento e fortalecimento das relações bilaterais, por meio de diálogos setoriais, visando a criar massa crítica para eventualmente conduzir a relação bilateral à categoria de "parceria estratégica", patamar ao qual não se chega "por decreto" na visão da Comissão, mas como corolário natural de uma relação densa e frutífera.

Com respeito à Índia, a relação bilateral com a UE evoluiu, nos últimos anos, de um patamar em que se contemplavam unicamente aspectos econômicos e programas de cooperação para outro mais elevado, que inclui também dimensão política e estratégica. O combate ao terrorismo, a agenda de Doha e as mudanças climáticas são mencionados como temas globais em torno dos quais deve haver coordenação entre

as partes. O comunicado emitido ao final do encontro de Cúpula Índia--UE, realizado em novembro de 2004[138], menciona também a resolução de conflitos e as operações de paz e reconstrução como áreas passíveis de maior coordenação. Uma das ações imediatas previstas no comunicado é a criação de um diálogo bilateral em matéria de desarmamento e não proliferação.

A parceria estratégica Rússia-UE desenvolve-se em reuniões de cúpula semestrais. A agenda de conversações é abrangente e tem-se debruçado sobre a conformação dos chamados "quatro espaços comuns", previstos no âmbito do Acordo de Parceria e Cooperação existente entre as duas partes. São eles: espaço econômico comum; espaço comum de liberdade, segurança e justiça; espaço comum de cooperação em matéria de segurança externa; e espaço comum de pesquisa, educação e cultura.

Quanto ao Brasil, os contatos com a UE em nível de chefes de Estado e de Governo têm ocorrido no âmbito sub-regional, no marco das Cúpulas Mercosul-UE, ou regional, nas Cúpulas América Latina e Caribe--UE. No plano bilateral, a principal instância de diálogo é a Comissão Mista, estabelecida pelo Acordo-Quadro de Cooperação entre o Brasil e a Comunidade Econômica Europeia em 1992. Foram realizadas, até o momento, nove Comissões Mistas, tendo a última reunião ocorrida em abril de 2005, em Bruxelas. Essa instância, entretanto, não privilegia os temas políticos nem se reúne, naturalmente, em nível presidencial. As Comissões Mistas Brasil-UE têm sido caracterizadas pela falta de regularidade, não configurando hoje, conforme imaginado quando da sua criação há 13 anos, canal prioritário para o encaminhamento dos temas bilaterais. Essa situação pode ser explicada, em parte, pelas negociações inter-regionais Mercosul-UE. Os vários grupos técnicos negociadores desse foro assumiram o papel, antes reservado exclusivamente às Comissões Mistas, de passar em revista as legislações e as políticas da UE e dos países do Mercosul em ampla gama de assuntos relacionados ao comércio e à cooperação.

e) acordos que seguem a lógica da influência

Constituem os acordos mais representativos da nova diplomacia comercial comunitária, uma vez que eles buscam estreitar relações com países geograficamente distantes da UE. O bloco deixa sua zona de influência tradicional para buscar novas parcerias econômicas em outros continentes.

No Oriente Médio, a UE negocia acordos de livre comércio com os seis países do Conselho de Cooperação do Golfo[139], além de apoiar esforços de reconstrução do Iraque. Cresce, igualmente, a atenção da UE em relação à Ásia, em razão da pujança econômica da região.

A América Latina passa a ser finalmente uma prioridade europeia em reação, sobretudo, ao lançamento da ideia da ALCA em dezembro de 1994, por ocasião da Cúpula de Miami. A esse propósito, o então comissário de Comércio da UE, Pascal Lamy, afirmou que

> Dans le cadre de la zone panaméricaine, les Etats-Unis ont l'opportunité d'étendre leur système réglementaire à l'ensemble du continent, ce qui poserait à terme un problème sérieux à l'Union européenne [...]. Nous sommes en concurrence avec les Etats-Unis. Sur l'agriculture, les services, les regimes d'investissement, de propriété intellectuelle et d'ouverture aux marchés publics, les encheres vont monter. Finalement, les Etats du cône sud vont devoir décider quel type d'equilibre 'geo-économique-politique' entre les Etats-Unis et l'Europe ils souhaitent[140].

O projeto ALCA reforçou a ideia, portanto, do papel estratégico desempenhado pela América Latina (e pelo Mercosul em particular), e constitui um dos fatores que levou à realização de duas Reuniões de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da UE, da América Latina e do Caribe no Rio de Janeiro e em Madri (a terceira reunião de cúpula, prevista para Guadalajara, não se pode realizar) e à assinatura, em 1995, do Acordo-Quadro de Madri entre o Mercosul e a UE. Assinale-se que as reuniões de cúpula têm cumprido papel indiscutível na aproximação entre os países latino-americanos e caribenhos e os países europeus. É, entretanto,

um diálogo coletivo, com as características – e limitações – próprias de mecanismo dessa natureza.

Seguindo a mesma lógica de preservar sua influência na região, a UE assinou em 2000 um acordo de livre comércio com o México, a fim de garantir o acesso ao mercado daquele país em bases paritárias, após a entrada em vigor do NAFTA, em 1994. Nesse caso, o objetivo comunitário era claramente econômico e de caráter estratégico. De acordo com Pascal Lamy, o acordo revelou-se um sucesso um ano depois de sua entrada em vigor, em julho de 2000, uma vez que "as exportações comunitárias para aquele mercado aumentaram 40%, enquanto as importações da UE provenientes do México subiram 60%"[141].

Para entender o modo de funcionamento da UE, é importante não apenas levar em consideração os elementos que compõem a estratégia comercial comunitária, mas também ter em conta os condicionantes jurídicos que, advindos do corpo constitutivo da UE, com seus diversos pilares, impõem restrições à autonomia dos negociadores nas distintas áreas.

2.3. O sistema comunitário de repartição de competência internacional

A fim de compreender o processo decisório da UE, é necessário esclarecer o conceito de "competência" que designa a repartição dos poderes de decisão entre a Comunidade Europeia e os Estados-membros em determinadas áreas sujeitas a negociações internacionais. Como foi visto anteriormente, a CE, que integra o primeiro pilar instituído pelo Tratado de Maastricht, e não a UE, tem personalidade jurídica para celebrar acordos internacionais. Dentro do primeiro pilar, que abarca as áreas de políticas comuns regidas por procedimentos supranacionais, as negociações internacionais envolvendo acesso a mercados para bens, incluído o setor agrícola, está sob a competência exclusiva da Comissão[142].

Mesmo não formando um conjunto coerente de repartição de competências entre a CE e seus Estados-membros, pode-se dividir tais políticas em dois grandes grupos:

a) as políticas que já são, ou potencialmente podem vir a ser comuns. Enquanto a CE não utilizar toda a sua capacidade normativa, ou seja, não regular em sua totalidade essa esfera de competência, os Estados-membros mantêm a capacidade regulatória própria até a CE ter condições de legislar sobre o assunto. A partir daí, os Estados-membros perdem sua capacidade legislativa autônoma. Recorde-se, por exemplo, que, enquanto a CE não havia adotado legislação comum sobre o comércio de bananas, a competência, inclusive para determinar os regimes de importação e exportação, estava sob a responsabilidade dos Estados-membros. Uma vez instituída a Organização Comum de Mercado (COM) das bananas, os Estados-membros perderam a competência de regulação do setor. Assim, à medida que as políticas comuns são adotadas internamente, elas passam a integrar o rol de competências externas da CE. Formam parte deste grupo a política comercial comum, a política agrícola (inclusive a pesca) e a política comum de transporte.

b) as políticas de coordenação, em relação às quais se estabelece previamente que uma parcela do poder normativo pertence à CE e outra parcela aos Estados-membros. Inserem-se, neste caso, as políticas coordenadas de meio ambiente, cultura, saúde pública e defesa do consumidor. A CE e os Estados-membros dividem também responsabilidades nas negociações externas sobre esses setores.

Outras áreas, contudo, estão sujeitas às chamadas "competências partilhadas" entre a CE e os Estados-membros. Estes últimos, por intermédio das instituições europeias, têm a competência ou

a responsabilidade para lidar com a matéria, não havendo, desse modo, delegação de poderes à CE. Estão incluídas, nesse caso, certas modalidades de prestação de serviços (Modos II, III e IV do GATS), propriedade intelectual (com exceção das disposições referentes ao combate à pirataria e à contrafação), os setores de serviços culturais, audiovisuais, educacionais, sociais e de saúde, além do setor de investimentos. A competência é igualmente repartida em matéria de compras governamentais. As decisões do Conselho, em todos esses casos, são tomadas por unanimidade.

2.4. Tipologia dos acordos celebrados pela CE

2.4.1. Os acordos exclusivos, mistos e de associação da CE

Os acordos celebrados pela Comunidade podem subdividir-se em duas fórmulas distintas: a primeira refere-se aos acordos celebrados exclusivamente pela CE; E, neste caso, ela atua no nível internacional porque detém competência para tanto. Isso ocorre quando há uma transferência da competência legislativa interna dos Estados-membros, e, por conseguinte, também da competência externa, aos órgãos comunitários. Nessas matérias, nas quais a competência comunitária é exclusiva, apenas a CE celebra acordos internacionais. Ressalte-se que os acordos internacionais celebrados exclusivamente pela CE vinculam as instituições comunitárias e os Estados-membros, formando parte integrante do ordenamento jurídico comunitário. A segunda, que tem especial relevância no escopo deste trabalho, refere-se ao caso em que a CE não detém competência exclusiva em determinada matéria e necessita da coparticipação internacional dos Estados-membros dentro dos limites estipulados pelo quadro geral de repartição de competências. Eles são denominados acordos mistos, nos quais participam como partes contratantes não somente a CE, mas também alguns ou todos os Estados-membros, restando à CE celebrar o acordo em conformidade com o estabelecido no artigo 300 do Tratado da CE, e aos Estados-membros

segundo seus procedimentos constitucionais internos[143]. Isso explica a frequente demora na entrada em vigor desse tipo de ato internacional. Segundo o artigo 300 do Tratado da CE, tanto a aplicação provisória quanto a suspensão de um acordo são decididos pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Não existe, contudo, nenhuma menção ao procedimento a ser adotado nos acordos mistos, em especial no que se refere à aplicação provisória. A prática comunitária tem sido a de separar os acordos de bens dos acordos sobre serviços para poder colocar os primeiros em vigência provisória logo após a assinatura dos mesmos (como no exemplo do Acordo México-UE).

Os acordos de associação, por meio do qual a CE pode celebrar com um ou mais Estados ou organizações internacionais acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocas, estão incluídos dentro dos acordos mistos, pois normalmente excedem as competências exclusivas da Comunidade. Esses acordos foram originalmente previstos para estabelecer relações entre a CE e os Estados que pleiteiam sua adesão ao bloco. Mais recentemente, a prática comunitária desenvolveu um novo modelo de acordo de associação, distintos dos acordos de adesão, voltado para a criação de mecanismos institucionalizados de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento. Enquadram-se nesse modelo os acordos celebrados com os Estados do Magreb (Tunísia, Argélia e Marrocos).

2.4.2. Os acordos mistos e o "Quarto Pilar"

O quarto pilar corresponde à situação em que as competências dos Estados- membros são estritamente mantidas, sendo seu exercício, no entanto, transladado para as instituições comunitárias, em particular para o Conselho. Tendo em conta a obrigação de "cooperação leal" entre os Estados-membros e as instituições comunitárias, o quarto pilar é a fórmula encontrada para a apresentação ao resto do mundo de um marco institucional comum. Ele visa a resolver os problemas relacionados à difícil gestão, tanto interna quanto externa, da heterogeneidade dos

acordos que envolvem a CE e os Estados-membros. A gerência interna dessa cooperação não é sempre harmoniosa, na medida em que não é muito precisa a definição dos limites entre as matérias de competência comunitária e aquelas de competência dos Estados-membros, sobretudo quando esses limites tendem a variar com o tempo e a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Em síntese, os acordos exclusivos abarcam um conjunto de acordos específicos em diferentes setores (especialmente os comerciais) ou então de abrangência limitada. Pelo fato de serem de competência exclusiva da Comunidade, eles são aprovados por maioria qualificada no Conselho, o que elimina o poder de veto[144]. Os acordos mistos são bem mais amplos e abrangentes que os exclusivos, pois incluem áreas (serviços e propriedade intelectual) em que a competência é compartilhada, como no caso das negociações com o Mercosul. Apresentam, em consequência, a desvantagem de terem de ser aprovados por unanimidade no Conselho, de ter de receber parecer favorável do Parlamento Europeu, além de necessitarem de 25 procedimentos diferentes de ratificação e o consequente risco de veto[145].

2.4.3. O processo decisório comunitário em etapas

O processo decisório comunitário em relação às negociações comerciais pode ser dividido, segundo Helen Wallace e William Wallace, em três fases distintas, e, contudo, interdependentes: a primeira refere-se ao estabelecimento de objetivos negociadores. As decisões, neste caso, são tomadas pelo Conselho com base em propostas apresentadas pela Comissão. Esta fase envolve questões importantes, tais como a margem de flexibilidade dada pelo Conselho à Comissão, o papel atribuído ao Parlamento Europeu e o grau de influência de ONGs na fixação desses objetivos negociadores.

A segunda fase diz respeito à condução das negociações propriamente ditas. Na esfera multilateral, a Comissão negocia em nome da CE naquelas áreas em que dispõe de competência exclusiva. Na prática,

a Comissão tem desempenhado, de fato, o papel de negociador nos foros internacionais, com base no "quarto pilar". De acordo com os artigos 133 e 300 do TUE, a Comissão negocia em consulta com o Conselho, o qual pode conceder à Comissão maior ou menor grau de flexibilidade no tratamento da questão. A Comissão deve, além disso, informar regularmente o parlamento sobre os desdobramentos da política comercial comunitária.

A terceira fase do processo refere-se à adoção de resultados. Neste caso, o Conselho, normalmente na configuração "Assuntos Gerais e Relações Exteriores", tem o poder para aprovar acordos por maioria qualificada, no caso de acordos celebrados exclusivamente pela CE, ou por unanimidade, nos casos dos acordos mistos.

O envolvimento do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais dos Estados-membros no estabelecimento dos objetivos negociadores é apenas indireto. O Parlamento Europeu só aprecia o sumário do mandato negociador, e, assim mesmo, depois que o mesmo já foi aprovado pelo Conselho, o que revela o pouco poder de influência do parlamento na fixação desses objetivos. A razão alegada é que um debate no parlamento sobre os pormenores do mandato negociador da CE tornaria pública a estratégia comunitária e limitaria, desse modo, sua capacidade negociadora frente aos seus parceiros comerciais. Em razão disso, o mandato formal comunitário não é público. O Parlamento Europeu pode, todavia, indicar as direções que devem ser levadas em conta pela UE na definição desses objetivos negociadores. Esse papel indireto desempenhado pelo parlamento contrasta com aquele exercido pelo Congresso norte-americano, que tem a capacidade de definir os objetivos do governo em matéria de negociações comerciais internacionais de forma muito mais direta, por meio da concessão ou não da autoridade (Trade Promotion Authority (TPA), na sigla em inglês) para o Executivo negociar acordos comerciais a serem aprovados em condições especiais (*fast track*). O equivalente do Congresso norte-americano na UE seria, portanto, o Conselho de Ministros e não o

Parlamento Europeu. No caso dos acordos mistos, cada Estado-membro fica com a responsabilidade de consultar seus respectivos parlamentos os quais, na maioria dos casos, não têm participação mais direta nos debates sobre o mandato negociador.

Cumpre assinalar que a Comissão procura estimular a participação de setores importantes da sociedade civil europeia na definição dos objetivos negociadores específicos. Algumas posições comunitárias, como no caso do tema de acesso a mercado, são delineadas pelo setor privado dos Estados-membros. Os contatos entre a Comissão e os setores interessados são informais, porém bem-estruturados, e se fazem por meio de órgãos como a Union of Industrial Employers Confederations of Europe (UNICE), bem como por meio de associações setoriais diversas. O encaminhamento formal das demandas do setor privado é feito, contudo, por intermédio dos Estados-membros. No caso específico das negociações inter-regionais Mercosul-UE, criou-se o Foro Empresarial Mercosul-UE, copresidido por um representante do Mercosul e outro da UE, que representa os interesses dos setores privados dos dois blocos.

A Comissão encoraja, em alguns casos, a criação de novos canais de comunicação, quando julga não ter recebido contribuições suficientes diretamente de setores da sociedade civil, ou quando procura estabelecer um ponto focal de contato. Em 1998, por exemplo, a Comissão promoveu a criação da Rede Europeia de Serviços (ESN, na sigla em inglês) visando a ter um único interlocutor para o comércio no setor de serviços. Naquele mesmo ano, a Comissão iniciou uma série de consultas com setores da sociedade civil sobre temas da agenda da OMC. Essa iniciativa refletia a crescente preocupação da UE com grupos organizados da sociedade, sobretudo depois do colapso ocorrido nas negociações do Acordo Multilateral de Investimentos (MAI), causado, em parte, pela intensa campanha de oposição promovida por ONGs.

2.4.4. O Comitê 133

Tema central durante a fase de negociação refere-se ao grau de flexibilidade de que dispõe a Comissão para interpretar o mandato negociador que lhe foi atribuído. Uma margem grande de flexibilidade limitaria o poder de controle das negociações pelos Estados-membros. Um reduzido grau de flexibilidade, em contraste, impediria a Comissão de realizar negócios e de concluir as negociações de maneira satisfatória. Na prática, o mandato negociador oferece pouca margem de flexibilidade em áreas sensíveis, como no caso do setor agrícola, embora a Comissão tenha responsabilidade exclusiva para negociar o tema em nome da CE. Vale mencionar, a título comparativo, que no sistema norte-americano o Congresso tem a autoridade sobre a política comercial dos EUA, na medida em que o Poder Executivo negocia acordos internacionais somente quando recebe autoridade do Poder Legislativo por meio do TPA. Essa concessão de autoridade para negociar implica que o Congresso norte-americano pode aceitar ou rejeitar, mas não modificar ou emendar, o texto final do acordo internacional negociado pelo Representante de Comércio dos EUA (USTR, na sigla em inglês) em nome do Poder Executivo. No caso da UE, o Conselho concede à Comissão a autoridade para negociar acordos internacionais, devendo a Comissão prestar contas regularmente ao Conselho. Diferentemente do modelo norte-americano, o modelo europeu implica consultas permanentes entre a Comissão e os Estados-membros, por meio do Comitê 133, até a fase final de aprovação do acordo pelo Conselho. A existência de áreas em que a Comissão compartilha competências com os Estados-membros justifica essas consultas regulares. Cabe destacar que essas consultas envolvem também áreas de competência exclusiva da CE, como no caso das negociações agrícolas. Enquanto o USTR tem de buscar o equilíbrio entre diferentes interesses setoriais, a fim de definir o interesse do país como um todo, a Comissão tem de procurar o equilíbrio mais complexo entre interesses nacionais e setoriais diversos, conforme refletido na ideia do "jogo dos dois níveis" de Robert D. Putnam. Os países

comunitários são, em suma, as principais *constituencies* da Comissão, na medida em que detêm *in fine,* e individualmente, o poder de decisão sobre os acordos mistos. Esse sistema enfraquece o poder negociador da Comissão frente aos seus parceiros comerciais, sobretudo os EUA, e estimula esses mesmos parceiros a buscar interlocução direta com Estados-membros selecionados visando a angariar apoio, dentro da própria UE, na contestação de posições defendidas pela burocracia em Bruxelas. Trata-se da estratégia de efetuar gestões nas capitais dos Estados-membros para poder influenciar as posições da Comissão na mesa de negociações[146].

Na prática, a Comissão toma decisão sobre temas menos sensíveis e de caráter técnico, após consultar o Comitê 133. Nesses casos, o teor das discussões havidas no Comitê é refletido de maneira informal nas conclusões da presidência do Comitê e servem de guia para a atuação da Comissão. A principal função do Comitê, portanto, consiste em desempenhar o papel de "caixa de ressonância" e instrumento de pressão dos diversos interesses dos Estados-membros no curso das negociações externas. Nos casos dos acordos mistos, o Comitê 133 é composto por membros da Comissão e do Estado-membro responsável pela Presidência do Conselho, além de um representante de cada Estado-membro[147]. Em temas de maior sensibilidade, o Conselho emite diretivas formais à Comissão em relação à interpretação do mandato negociador, ou à forma de melhor se adaptar às mudanças de posições negociadoras de parceiros da UE. Vale frisar que a Comissão pode, em determinadas circunstâncias, iniciar entendimentos exploratórios com seus parceiros sem o prévio consentimento do Comitê 133 ou do Conselho. Isso ocorre, por exemplo, quando as negociações internacionais chegam a um impasse levando à necessidade de novas concessões mútuas. A palavra final, contudo, é sempre do Conselho, que pode, inclusive, fazer a Comissão voltar atrás na sua proposta, especialmente em áreas sensíveis, como é o caso da agricultura.

A sensibilidade francesa em matéria agrícola constitui um dos limites da política comercial comunitária. Não é por acaso que aquele país desempenha papel importante no seio do Comitê 133. O titular do governo francês no seio desse Comitê é o diretor do Departamento de Relações Econômicas Exteriores do Ministério da Economia, Finanças e Indústria (DREE, na sigla em francês). Todos os titulares do Comitê 133 reúnem-se uma vez por mês. Os trabalhos preparatórios para essa reunião mensal são realizados pelos suplentes desses titulares em reuniões semanais. Na França, a função de suplente é exercida pelo chefe da Divisão de Política Comercial e da OMC do DREE, que recebe instruções diretamente da Secretaria-Geral do Comitê Interministerial para Questões de Cooperação Econômica Europeia (SGCI, na sigla em francês). Graças a esse órgão, que representa o conjunto de interesses ministeriais do governo, "a França é um dos membros mais ativos e influentes na definição de posições negociadoras comuns no âmbito do Comitê 133, ao lado de outros países como o Reino Unido e os Países Baixos"[148].

É importante precisar, contudo, que nem a Comissão nem o Conselho atuam de forma coordenada ou homogênea. Embora as propostas apresentadas pela Comissão tenham origem na Direção-Geral de Comércio[149], cada tema pode apresentar dimensões comerciais múltiplas nas áreas, por exemplo, de meio ambiente, agricultura e indústria, cada qual com interesses e preocupações próprias. No âmbito do Conselho prevalece, igualmente, a lógica da disputa por áreas de influência e da formação de alianças de geometrias variáveis quando se trata de aprovar matéria comercial ou política pelo voto por maioria qualificada. As coordenações no âmbito da Comissão e do Conselho revelam-se, portanto, complexas, particularmente em determinados assuntos de política comercial.

Os interesses e os objetivos dos Estados-membros estão, igualmente, longe de ser uniformes. Cada país é obrigado a conciliar interesses domésticos com as posições negociadoras em nível

comunitário. Além disso, os países atribuem a um ministério distinto dentro do governo a coordenação das posições nacionais a serem levadas à Comissão, o que geralmente não facilita a coordenação intracomunitária[150]. Em síntese, o grau de flexibilidade da Comissão para negociar acordos internacionais depende "da capacidade da Comissão de manter efetiva e fluída comunicação com os Estados-membros no âmbito do Conselho e do Comitê 133"[151].

Mesmo quando o voto por maioria qualificada é previsto no tratado, a prática tem sido a de buscar o consenso em torno de acordos comerciais importantes. Propostas sobre liberalização agrícola, por exemplo, podem efetivamente ser objetos de veto de um ou mais países no processo de aprovação do pacote negociador, sobretudo quando o Estado-membro "sees its vital national interests affected"[152]. Com relação a temas de menor sensibilidade, o mais comum é a votação implícita ou informal no seio do Comitê 133. Quando há uma clara maioria qualificada em favor de determinada política dentro do Comitê, os países em minoria, contrários à política, terminam juntando-se à maioria. Isso explica porque a Comissão, na maioria dos casos, apresenta posições negociadoras comuns e enfrenta, por vezes, sérias dificuldades em relação a determinados temas. Pode-se afirmar, em todo caso, que o processo comunitário de tomada de decisão está longe de ser transparente. Por um lado, um maior envolvimento do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais nas decisões comunitárias aumentaria, seguramente, o grau de transparência e de legitimidade do processo decisório. Acarretaria, por outro, virtual paralisação do processo de decisão diante do significativo número de atores envolvidos, e implicaria considerável diminuição da capacidade da Comissão de negociar acordos internacionais.

Um dado interessante apontado por Helen e William Wallace refere-se às relações entre a Comissão e o setor privado. A maioria das demandas empresariais é encaminhada aos governos dos Estados--membros, que se encarregam de transmiti-las à Comissão. A construção da política comercial comunitária é, dessa forma, um pouco menos

exposta às pressões oriundas do setor privado do que, por exemplo, a política comercial norte-americana, que é muito mais diretamente influenciada pelas reivindicações do seu setor empresarial. A canalização das posições do setor privado depende, portanto, da estreita cooperação entre a Comissão e os Estados-membros.

No caso das relações entre a Comissão e as ONGs, Helen e William Wallace apontam que não existem, no âmbito da UE, mecanismos formais de consultas sobre temas em negociação como no caso dos EUA, onde existem mecanismos de consultas sob a denominação de Trade Advisory Committees (TAC). Na UE, essas consultas são realizadas em formatos diferentes, e de maneira informal, com apenas algumas ONGs selecionadas. No caso norte-americano, o sistema baseado no TAC favorece a transparência, embora não impeça as ONGs de utilizar canais alternativos com o intuito de inserir na agenda negociadora do governo norte-americano temas de seu interesse. Nas negociações Mercosul-UE, a sociedade civil europeia está representada pelo Comitê Econômico e Social (CESE).

2.5. A política comercial como principal instrumento de poder da UE

É com base nesse complexo sistema de delegação de competências que a Comissão utiliza os acordos preferenciais de comércio como instrumento de regulação da globalização. A UE defende o multilateralismo econômico como estratégia para promover temas de seu interesse em nível global. Ela incentiva, como veremos mais adiante, a celebração de acordos preferenciais de comércio visando, entre outros objetivos como o de obter maior acesso a mercados, a perpetuar ou legitimar, em nível bilateral, determinadas políticas comunitárias, como a PAC, ou a lograr compromissos que vão além do marco regulatório estabelecido pela OMC, como nos exemplos dos setores de serviços, investimentos e propriedade intelectual. Além de incentivar a abertura de mercados para produtos de seu interesse, a estratégia regional

comunitária procura angariar aliados na esfera multilateral. Em que pese o seu propalado compromisso com o sistema multilateral de comércio, a UE mantém barreiras tarifárias e não tarifárias no seu setor agrícola que se revelam frequentemente contrárias aos princípios básicos do livre comércio, embora não sejam necessariamente incompatíveis com as regras multilaterais de comércio que acabam se moldando às práticas protecionistas europeias ou norte-americanas. As várias ações movidas contra a UE no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, inclusive tendo o Brasil como protagonista (como nos exemplos mais recentes do açúcar e dos cortes de frango salgado e congelado), revelam que quando essas práticas protecionistas mostram-se francamente incompatíveis com as regras da OMC, os países não hesitam em questioná-las no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias. Isso leva a crer que a UE participa ativamente do sistema multilateral com o intuito de tentar moldá-lo a seus próprios interesses comerciais. Os acordos preferenciais de comércio constituem, nessa lógica, suportes importantes dessa política.

Com efeito, a estratégia comunitária de promover acordos preferenciais de comércio tem sido implementada exclusivamente com PED. Não há exemplos desse tipo de iniciativa entre a UE e seus principais parceiros comerciais, isto é, EUA, Japão, Canadá e Austrália, embora mantenha com esses países reuniões bilaterais de alto nível baseadas na concepção da "parceria estratégica". A verdade é que parte substantiva dos entendimentos mantidos pela UE atualmente em matéria de comércio com os países desenvolvidos se faz por intermédio da OMC[153]. A insistência comunitária em incluir em seus acordos preferenciais de comércio a proteção às indicações geográficas e tradicionais, proteção essa que transcende as regras estabelecidas pela OMC, constitui exemplo claro de como a UE tenta influenciar o sistema regulatório multilateral por meio de negociações regionais. É o caso, igualmente, das políticas comunitárias de quotas e de exigências técnicas para a importação de

produtos agrícolas que visam, em última instância, a frear ou impedir a franca abertura comercial em nível multilateral.

Com relação às indicações geográficas, a UE defende hoje, na OMC, um sistema de notificação multilateralmente acordado com efeitos jurídicos amplos e automáticos na proteção efetiva das indicações geográficas sobre vinhos e destilados. O tratamento dessa questão, em que pese constar do mandato contido no parágrafo 18 da Declaração de Doha, não se aplica a indicações geográficas incidentes sobre outros tipos de produtos, "embora a CE vise à extensão dessa proteção a outros bens alimentares tradicionalmente produzidos nas diversas regiões da Europa, como deixa claro a sua posição nas negociações sobre implementação na OMC"[154]. Os principais países oponentes da proposta comunitária (EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Argentina) atuam com a consciência de que

> [...] qualquer registro multilateral para vinhos e destilados, uma vez constituídos, será a base para novas reivindicações para a ampliação de sua cobertura. Trata-se de motivo adicional para reagirem contra mecanismo que vá além do sistema meramente informativo e voluntário de notificação e registro, nos moldes daqueles previstos nos Acordos de SPS e de TBT[155].

Normas internas comunitárias na área agrícola adquirem, igualmente, a forma de exigências técnicas que constituem verdadeiras barreiras ao comércio. É o caso da obrigação imposta aos exportadores de carne para o mercado comunitário de identificar na etiqueta do produto a presença de hormônio. A UE procura justificar a validade dessas normas técnicas apoiando-se em princípios sem cobertura na OMC, mas com grande apelo nas sociedades de países europeus, tais como a defesa do meio ambiente, a luta contra o trabalho infantil, o princípio da precaução, a segurança alimentar, a multifuncionalidade da agricultura, a diversidade cultural etc. Esses princípios, na maioria das vezes, mascaram políticas protecionistas baseadas em interesses setoriais comunitários. Ao incluir esses temas nas negociações de

acordos preferenciais de comércio, a UE estaria buscando melhorar sua posição no contexto da OMC, com intuito de fazer evoluir no contexto multilateral questões de caráter não comercial.

2.5.1. O Princípio da Precaução

Ao estimular o regionalismo, e, por conseguinte, a diminuição do número de atores individuais por blocos de países ou regiões com normas e regulamentos harmonizados, a UE procura dar novas respostas aos novos desafios apresentados pela globalização, incluída a disseminação das chamadas "questões não comerciais". Na ótica comunitária, esses novos desafios exigem dos países uma resposta coordenada que só seria possível por meio de normas claras e uniformes, em conformidade, de preferência, com o próprio padrão comunitário. A utilização do conceito de comércio justo (*fair trade*) pela UE adquire aqui nova conotação, além daquela mais tradicional vinculada a interesses protecionistas, segundo a qual o comércio injusto ou *unfair* significa tudo aquilo que não segue as normas e padrões comerciais europeus. Em vista disso, pode-se afirmar que, se por um lado, os EUA pretendem controlar a globalização por meio de procedimentos legais (*litigation*), a UE ambiciona regular a globalização pela harmonização de normas a serem concebidas e exportadas pelo bloco. Como em matéria de direito internacional a "quantidade" tem sua importância, quanto maior o número de países ou blocos de países aliados a um sistema normativo, maior a probabilidade ele terá de se impor em escala mundial.

Palco de inúmeras crises sanitárias nos últimos anos[156] e de constantes questionamentos da sociedade civil, a UE redescobriu, no início do ano 2000, o Princípio da Precaução que estimula a ação preventiva na ausência da certeza ou do fundamento científico. Embora aceito no campo da proteção ambiental, a aplicação desse princípio ao comércio agrícola mostra-se controversa. O caráter subjetivo do Princípio da Precaução contrapõe-se ao critério científico que permeia as disciplinas do Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e

Fitossanitárias (SPS) da OMC, e, por isso, desperta dúvidas sobre a conveniência de sua aplicação na área comercial. O Princípio da Precaução constitui, portanto, um dos instrumentos conceituais utilizados pela UE que permite tratar o problema sanitário sem expor a agricultura europeia à concorrência internacional. A tentativa de legitimação desse princípio pela UE na área comercial

> [...] neutralizaria os efeitos negativos sobre a competitividade do produto europeu resultantes, seja das próprias crises sanitárias, seja das medidas políticas e técnicas necessárias para contorná-las. No plano interno, o princípio permitiria preservar os privilégios existentes, e, em alguns casos, até incrementar o apoio à agricultura. No plano internacional, favoreceria a defesa do caráter multifuncional e específico da atividade agrícola[157].

Do ponto de vista do Brasil e do Mercosul, tradicionais exportadores de produtos agrícolas processados e semiprocessados, deve-se ter em conta que essa margem ampliada de arbítrio que se tenta estabelecer por meio do Princípio da Precaução traz instabilidade adicional ao já desequilibrado comércio internacional de produtos agrícolas.

A estratégia comunitária de impor a seus parceiros comerciais exigências sanitárias, muitas vezes exageradas em relação às condições de produção nesses países (embora adequadas no caso europeu), pressupõe que, para alguns Estados-membros, uma ação concertada no plano comunitário só seria viável se, na esfera internacional, a mesma se fizesse acompanhar de estratégia visando à preservação dos interesses agrícolas constituídos. A iniciativa da CE de adotar o "Comunicado sobre o Princípio da Precaução", em fevereiro de 2000, insere-se nesse contexto[158]. Reunido em Nice em dezembro de 2000, o Conselho Europeu acolheu, no Anexo III das Conclusões da Presidência, a Resolução sobre o Princípio da Precaução. Graças a essa iniciativa, o Conselho endossou o Comunicado da Comissão, formalizou os critérios para aplicação do Princípio da Precaução pelos Estados-membros e pela Comissão; e oficializou a posição da UE sobre o assunto. O texto da

Resolução foi circulado entre os membros da OMC em 2 de fevereiro de 2001[159]. Note-se que o documento comunitário baseia sua argumentação apenas na aplicação do Princípio da Precaução ao comércio de produtos agrícolas. Não há, por exemplo, qualquer referência explícita à eventual utilização desse princípio na área de produtos industriais ou de serviços potencialmente perigosos. Independentemente disso, o amplo poder discricionário e de manipulação que essa iniciativa representa não passaram despercebidos por segmentos da sociedade europeia não diretamente vinculados ao interesse agrícola. A UNICE, por exemplo, manifestou preocupação com a influência negativa do recurso à precaução sobre a inovação tecnológica, uma vez que introduz componentes subjetivos na análise dos benefícios que esta oferece à sociedade. É esse poder discricionário, aliás, que vem sustentando a manutenção das restrições comunitárias à importação, comercialização e cultivo de alimentos geneticamente modificados com implicações negativas para as exportações do Brasil e do Mercosul.

O apoio às teses da UE sobre a multifuncionalidade da agricultura é compartilhado não só entre os aliados tradicionais da UE nesse setor, como a Suíça ou o Japão, mas também por PED e por países de menor desenvolvimento relativo. O tratamento preferencial concedido pela UE às exportações agrícolas de países menos desenvolvidos, de que o programa "Everything but Arms" é exemplo, tem rendido, em troca, o apoio desses países às posições comunitárias no contexto internacional. Ademais,

> [...] a estratégia ou retórica comunitária de identificar as suas preocupações não comerciais, nem sempre meritórias, com problemas legítimos e verdadeiros de países pequenos, pobres e sem infraestrutura econômica ou física para participar do sistema multilateral de comércio, tem igualmente propiciado vocais manifestações de apoio às posições da UE. Com essa estratégia, a UE reúne do seu lado da "mesa negociadora" grande número de países pequenos que passa a defender o caráter multifuncional e específico da agricultura, na expectativa de que este seja o caminho para a consecução de seus objetivos[160].

Em suma, a UE busca por todas as maneiras modelar o sistema multilateral de comércio por meio da universalização de seus princípios e normas internas, numa tentativa de desempenhar o papel de "legislador internacional" sem a legitimidade que essa postura requer.

Outrossim, a Comissão procura por meio da sua atuação em organismos internacionais ou em negociações bilaterais legitimar suas legislações internas. A Comissão do Codex Alimentarius, por exemplo, é reconhecida na OMC como organismo internacional relevante para o estabelecimento de normas, diretrizes e recomendações internacionais relativas à segurança dos alimentos, por força das referências constantes do preâmbulo e do Anexo A do Acordo de SPS. O trabalho daquele organismo internacional tem, portanto, influência significativa nas deliberações da OMC sobre temas sanitários e fitossanitários. Esse fato não foi negligenciado pela UE, e sua relevância está refletida no Comunicado da Comissão supramencionado[161]. Em razão da influência legitimadora do Codex para a aplicação do Princípio da Precaução ao comércio de produtos agrícolas, a Comissão tem assento na Comissão do Codex e participa ativamente das discussões sobre o assunto naquele organismo normativo. A UE tem também exercido grande influência sobre o tema no plano bilateral. Os acordos de livre comércio assinados pela CE com a África do Sul, o México e o Chile preveem, na seção sobre salvaguardas, que em circunstâncias críticas e excepcionais as partes poderão aplicar "medidas de precaução" para enfrentar determinadas situações.

Em outras áreas, contudo, a atuação da Comissão esbarra em dificuldades. A ausência de legislação comunitária harmonizada nos setores de comércio de serviços e aspectos comerciais relacionados à propriedade intelectual, como nos casos da livre circulação de pessoas, dos direitos do autor e do estabelecimento da patente única europeia[162], impede a UE de perseguir sua ambição de universalizar suas normas e princípios nesses domínios. A participação dos Estados-membros, e não da Comissão, em organizações como a ISO (*International Organization for Standardization*, na sigla em inglês) limita, igualmente, as possibilidades

da Comissão de participar mais decisivamente na criação de normas em nível comunitário, e, eventualmente, no plano internacional.

2.5.2. A Política Agrícola Comum

A Política Agrícola Comum (PAC) foi a primeira e continua sendo a principal política comum da comunidade. Os objetivos iniciais da PAC foram estabelecidos no artigo 39 do Tratado de Roma e tinham o fito de:

- aumentar a produtividade agrícola por meio da promoção do progresso tecnológico, da garantia do desenvolvimento racional da produção agrícola e da otimização na utilização dos fatores produtivos, em particular a mão de obra;
- assegurar um padrão de vida justo para as comunidades agrícolas, em particular por meio do aumento da renda das pessoas envolvidas na agricultura;
- estabilizar os mercados agropecuários;
- assegurar a disponibilidade de alimentos a preços razoáveis para o consumidor final.

Com a criação das Organizações Comuns de Mercado (OCM) em 1962, que conformam os regulamentos específicos referentes às diversas cadeias de produtos agrícolas, estabeleceram-se os princípios básicos que regeriam a PAC: a unicidade do mercado, a preferência comunitária e a corresponsabilidade financeira. Em 1968, aplicou-se, pela primeira vez, o sistema de preços administrados dessa política.

Embora o preço recebido pelo produtor agrícola fosse fixado pelo mercado, esse flutuava entre limites inferiores e superiores preestabelecidos pela antiga CEE. Se o preço do produto comunitário ultrapassasse o limite superior, tornar-se-ia mais atraente importá-lo de fora do bloco. Se o preço do produto comunitário caísse abaixo do limite inferior, compensaria vender a produção excedente no mercado internacional por meio de subsídios à exportação, a fim de evitar a onerosa acumulação de estoques. Criou-se, desse modo, um mecanismo

de controle de preço no mercado interno por meio da fixação de um "preço de intervenção" que seria secundado por um sistema de proteção nas fronteiras com base em taxas de importação variáveis (*import variable levies),* combinadas com subsídios diretos à exportação (*export refunds).* Esses dois últimos mecanismos serviam essencialmente para proteger o produtor europeu das flutuações do preço internacional a qualquer momento e em qualquer montante, seja nas importações (via taxas variáveis) seja nas exportações (via subsídios diretos). Esse mecanismo permitiu que os produtos agrícolas comunitários continuassem a ser comercializados a custos comparativamente muito mais elevados aos praticados em outros países. O instrumento criado pelo Conselho para financiar a PAC foi o "Fundo Europeu de Orientação e Garantia da Agricultura (FEOGA)"[163]. O mecanismo do "preço de intervenção" permaneceu imutável até meados dos anos 80.

Na metade da década de 1980, tornou-se evidente que a PAC gerava diversos problemas. A UE produzia excedentes agrícolas que não eram competitivos no mercado internacional com altos custos de armazenamento. O custo da PAC correspondia a 60% do orçamento comunitário e tinha duplicado em relação ao final da década de 1960, descontados os efeitos da inflação. Os países exportadores de produtos agrícolas processados e semiprocessados (EUA e os membros do Grupo de Cairns[164]) passaram a protestar contra a competição desleal europeia, pois os produtos comunitários eram subsidiados de forma direta na exportação. Além disso, ambientalistas ganharam mais espaço político na Europa e apontavam para o fato de que a PAC gerava graves problemas para o meio ambiente devido ao uso intensivo de nutrientes, que contaminam o lençol freático e rios, à drenagem de várzeas etc. Por fim, constatou-se que a PAC não fora capaz de impedir o êxodo rural, e tampouco lograra diminuir as assimetrias entre produtores e regiões agrícolas dos vários países europeus.

As regiões menos favorecidas do Mediterrâneo produziam produtos que tinham menos apoio que os produtos provenientes das

regiões mais ricas do norte da Europa. A Comissão estimou, no início da década de 1990, que 80% das despesas com agricultura destinavam-se a menos de 20% dos produtores, geralmente maiores e mais eficientes. Desde a criação da PAC até 1990, "a população ativa rural, nos seis países-membros originais, reduziu-se de 10 para menos de 5 milhões de agricultores, enquanto o número de propriedades agrícolas decresceu de 5,9 milhões, em 1970, para 4,7 milhões, em 1987"[165]. Em vista disso, tornaram-se crescentes as pressões por reformas dos mecanismos e dos objetivos da PAC.

Essas reformas foram finalmente implementadas em três fases – a Reforma MacSharry, em 1992, a Agenda 2000 e a Reforma Fischler, em 2003. A Reforma MacSharry, nome do então comissário para Agricultura, propôs um conjunto de medidas com o intuito de:

- a posição comunitária como produtora e exportadora de bens agrícolas e tornar os produtores mais competitivos;
- ajustar a oferta à demanda interna por produtos agrícolas e alinhar os preços comunitários aos preços internacionais de referência, o que se denominou de *market orientation*;
- apoiar os agricultores em dificuldade;
- fixar os agricultores no meio rural;
- proteger o meio ambiente e desenvolver o potencial "natural" dos campos.

Os principais objetivos da Reforma MacSharry eram a redução dos preços garantidos para patamares mais próximos dos preços internacionais, a introdução de mecanismos para compensar os agricultores pelo declínio dos preços por intermédio de pagamentos não diretamente ligados à produção agrícola, e a imposição de sistemas de redução da área cultivada nas grandes propriedades agrícolas.

A reforma contribuiu para frear as despesas agrícolas comunitárias e reduzir os excedentes produzidos. Enquanto em 1970 quase 80% dos gastos da UE destinavam-se à agricultura, este valor caiu para

aproximadamente 50% (equivalentes a aproximadamente 41 bilhões de euros) após a reforma da PAC de 1992. Dentro do orçamento da UE, as receitas são provenientes de uma percentagem fixa, uniforme para todos os países-membros, retirada dos impostos sobre o valor agregado (IVA), da tarifa externa comum incidente sobre as importações de produtos agrícolas e não agrícolas vindas de fora da UE, de recursos arrecadados da OCM do açúcar, e, principalmente, de uma proporção do PIB dos países-membros[166]. A Alemanha é a mais importante contribuinte do orçamento europeu com 27% da receita, seguida da França com 17% e da Itália e do Reino Unido, ambos com 13%. Em contrapartida, a França responde por 26% do total da despesa agrícola do FEOGA, seguida da Alemanha com 16% e da Espanha com 10%[167]. Enquanto a França e a Espanha são beneficiários líquidos da PAC, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália têm balanço financeiro líquido negativo.

Em julho de 1997, a Comissão adotou o comunicado "Agenda 2000: para uma Europa mais forte e melhor"[168]. Esse comunicado contém as propostas apresentadas pela Comissão para o desenvolvimento da PAC e demais políticas estruturais após o ano 2000, além de recomendações para a estrutura de financiamento da UE para o período 2000-2006, tendo em vista o alargamento da União a partir de 2004[169]. A Agenda 2000 indicou claramente que o alargamento imporia elevados custos adicionais à UE-15 e decidiu eleger o desenvolvimento rural como o "segundo pilar" da PAC (o primeiro corresponde à garantia de preços por meio do FEOGA).

A Agenda introduz o conceito de "medidas horizontais" associadas à promoção do emprego e à proteção do meio ambiente. Ênfase especial é atribuída a projetos agroambientais nas novas políticas rurais os quais incluem, por exemplo, subsídios para atividades de reflorestamento, fixação de jovens agricultores no campo e aposentadoria antecipada de agricultores mais idosos. O apoio é diminuído ou retirado caso a propriedade agrícola não promova a proteção ambiental ou reduza o número de empregos. Em suma, tanto a Reforma MacSharry como a

Agenda 2000 tinham como metas dar maior orientação de mercado à PAC via aumento dos pagamentos diretos ao produtor agrícola parcialmente desconectados da produção (conforme o conceito de *decoupling* dos subsídios) e por meio da redução dos preços garantidos de suporte por unidade de produto. Marcos Sawaya Jank considera, todavia, que essas duas primeiras etapas da reforma da PAC foram pontuais e insuficientes, porque "introduziram apenas pequenas mudanças nos rumos originais da política, sendo que a lentidão e a timidez da reforma decorrem principalmente das fortes pressões dos interesses políticos dos ruralistas e de seus aliados em Bruxelas"[170].

A apresentação da Mid-Term Review (MTR) da PAC pelo comissário Agrícola, Franz Fischler, em julho de 2002, às vésperas da 1ª Reunião em nível ministerial entre o Mercosul e a UE, realizada no Rio de Janeiro[171], tinha como objetivo assegurar a implementação das metas propostas na Agenda 2000. A perspectiva do alargamento e da incorporação de 10 novos membros com setores agrícolas em geral pouco competitivos e com maior número de agricultores, pressionou a UE a debater internamente a reforma dos instrumentos da PAC. Com um orçamento anual de 43 bilhões de euros gastos com subsídios agrícolas, os 15 Estados-membros viram-se confrontados com a escolha entre estender esses recursos aos novos membros (e aumentar ainda mais as contribuições dos 15 para o orçamento da PAC) ou promover a redução gradual dos benefícios para os futuros 25. Em termos orçamentários, a decisão finalmente tomada privilegiou a segunda alternativa, uma vez que se acordou em utilizar como teto para o período orçamentário 2007--2013 as contribuições individuais dos Estados-membros calculadas para o ano 2006. A iniciativa não se limitava a ajustes orçamentários, pois previa também mudanças nos programas de subsídios e nos mecanismos de preços de intervenção, com o fito de adequar os gastos com a PAC aos novos limites orçamentários e à nova realidade do futuro alargamento, ao mesmo tempo em que buscava responder às pressões internacionais pela maior liberalização do setor agrícola. Como era previsível, o projeto

encontrou sérias resistências internas, inclusive por parte dos futuros membros, e o resultado final das deliberações reduziu o alcance da reforma pretendida pela Comissão.

A Reforma Fischler, como ficou conhecida, foi aprovada em junho de 2003, e constitui a terceira e última etapa desse longo processo de reformas iniciado em 1992. Em linhas gerais, a reforma propõe mudanças importantes nas OCMs dos cereais e oleaginosas, carne bovina e laticínios, deixando para depois a definição de reformas em setores como o do açúcar, tomada em 2005, e do óleo de oliva. A reforma abarca, na maioria dos casos, produtos de interesse direto para o Brasil e o Mercosul.

Em síntese, a reforma da PAC tem como base o conceito do pagamento desvinculado que estaria supostamente dissociado da quantidade produzida. Assim, os pagamentos deveriam ser paulatinamente substituídos por um pagamento único anual por produtor, que poderia ser considerado pagamento de "caixa verde"[172], que terá como base a média dos pagamentos realizados no período 2000-2002. A entrada em vigor do novo sistema poderá ser adiada eventualmente até 2007, caso os países comprovem situação de risco de carência devido à reforma. Além disso, pressões dos membros mais protecionistas da UE obtiveram que o pagamento desvinculado proposto na reforma fosse apenas parcial para alguns produtos considerados sensíveis, tendo sido mantida elevada proteção de preços em determinadas OCMs como nos casos da carne bovina, da carne de ovinos e caprinos, da fécula de batata e do arroz. Outro elemento importante a considerar é a lista de produtos excluídos da Reforma Fischler, objeto de reforma em separado que também prevê pagamentos desvinculados e vinculados ao mesmo tempo, como nos exemplos dos frutos, legumes, batatas, leite, produtos lácteos, açúcar[173], tabaco, algodão e azeite de oliva.

Entre os novos mecanismos de intervenção previstos na Reforma da PAC, de especial relevância no escopo deste trabalho, destaca-se o de *cross-compliance*. Conforme antes comentado, trata-se de uma condição

imposta aos produtores no sentido de que o pagamento direto está vinculado ao cumprimento de padrões de sanidade animal e vegetal, qualidade dos alimentos, respeito ao meio ambiente e ao bem-estar dos animais. Essa condicionalidade camufla, na verdade, uma nova barreira não tarifária sob o rótulo de "questões não comerciais" (*non--trade concerns*), que engloba o conceito da "multifuncionalidade" da agricultura. Esses temas estão presentes no acordo de associação UE--Chile e figuram, ademais, nas propostas que foram apresentadas ao Mercosul no contexto das negociações sanitárias e fitossanitárias.

Para o Brasil e o Mercosul, a eliminação ou a redução substancial das barreiras no comércio agrícola é fundamental, pois a proteção na fronteira concedida a produtos de seu especial interesse poderá representar para os Estados-membros da UE a garantia de que a reforma da PAC trará consequências insignificantes para o atual sistema de produção comunitário. A pressão de alguns Estados-membros em defesa de posições mais restritivas em matéria de acesso ao mercado agrícola será mantida no contexto das negociações com o Mercosul. Tendo em conta as flexibilidades, as exceções e as exclusões previstas na implementação dos novos mecanismos da PAC, só o tempo dirá o real impacto dessa Reforma sobre os atuais níveis de subsídios, produção e exportação da UE, e, por conseguinte, sobre os interesses exportadores agrícolas do Brasil e do Mercosul.

Serão examinados, no capítulo seguinte, três acordos preferenciais de comércio assinados pela Comunidade nos últimos anos, com o intuito de aprofundar a análise da estratégia e das ambições da UE.

Capítulo 3

Três acordos preferenciais de comércio

3.1. Os acordos preferenciais da UE

A UE sempre foi adepta de negociações preferenciais bilaterais ou regionais. As razões porque a UE se empenhou na construção dessa rede de acordos preferenciais transcendem, como vimos, motivações puramente econômicas ou comerciais, a fim de integrar outros objetivos. Além disso, na ótica comunitária, uma área de livre comércio tem necessariamente de tratar, ademais da desgravação tarifária, de aspectos de seu interesse referentes a barreiras não tarifárias, normas técnicas, propriedade intelectual, serviços, investimentos etc.

No que respeita às inter-relações das iniciativas regionais com o sistema multilateral de comércio, o comportamento da UE no Comitê de Acordos Comerciais Regionais da OMC tem-se guiado pela tese de uma "abertura construtiva", ainda que a UE não se apresente como *demandeur* na matéria. Na "Submission on regional trade agreements", apresentada no Grupo Negociador sobre Regras da OMC[174], a UE reiterou sua posição de princípio baseada na tese de que "trade agreements must be 'stepping stones' towards multilateral liberalisation, rather than

'stumbling blocks'". Nesse sentido, um dos princípios norteadores da UE em suas negociações preferenciais de comércio recentes, inclusive com o Mercosul, seria o de que tais acordos pudessem vir a ser notificados sem dificuldades na OMC. A UE aplica seu próprio *benchmark* informal, na ausência de referência mais precisa no âmbito do sistema multilateral, na interpretação do conceito de *substantially all the trade*, constante do artigo XXIV do GATT, ao estabelecer que arranjos de livre comércio devem cobrir pelo menos 90% do volume do comércio efetivo entre as partes[175].

No que toca à falta de maior precisão do artigo XXIV, a UE defende que a Rodada Uruguai teria clarificado apenas as partes menos complexas do referido artigo, e que questões mais controvertidas deveriam ser tratadas e esclarecidas durante a Rodada Doha, notadamente os conceitos que determinam a cobertura dos acordos de livre comércio e as distinções entre a "liberalização parcial", no âmbito da qual seriam mantidas as restrições quantitativas, os preços de entrada, as tarifas específicas etc, e a "liberalização total". O argumento apresentado amiúde pelo lado comunitário, com o claro objetivo de proteger seu setor agrícola, é que a "liberalização parcial", apesar das evidentes limitações desse enfoque, teria a vantagem de estimular uma "liberalização qualitativa" e não apenas "quantitativa", evitando-se, assim, a alternativa indesejável de excluir das negociações setores importantes (*major sectors*) da economia[176].

3.2. O caso da África do Sul

Os termos do Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação entre a República da África do Sul (RAS) e a UE foram aprovados preliminarmente pelo Conselho Europeu reunido em Berlim, em março de 1999. Entrou em vigor provisório em 1º de janeiro de 2000[177] e em vigência definitiva em 1º de abril de 2004, depois de concluídos os procedimentos de ratificação pelos 15 Estados-membros da UE. O acordo estendeu-se automaticamente para os 10 novos membros a partir da adesão destes, em 1º de maio de 2004.

O acordo reveste-se de significado especial para as negociações Mercosul-UE, pois constituiu um acordo de livre comércio concluído entre a UE e um país em desenvolvimento exportador de produtos agrícolas. Revelar-se-ia, portanto, um modelo de acordo a ser seguido pela UE nas suas negociações com outros PED, incluídos o México, o Chile e o Mercosul.

Reconhecidas por ambas as partes como extremamente duras, as negociações do Acordo UE-RAS estenderam-se por três anos e meio e compreenderam 26 sessões de negociação bilateral, alternadas entre Bruxelas e Pretória[178]. Depois de longo isolamento do mercado internacional, resultante das sanções comerciais impostas contra o regime do *apartheid*, a RAS aproveitou sua nova situação política interna, a partir de 1994, para cobrar da comunidade internacional apoio para o difícil processo de democratização e transição política. Para a RAS, o acesso ao mercado da UE, bem como a atração de investimentos europeus eram considerados como objetivos marcadamente estratégicos, tendo em vista não apenas os laços históricos do conjunto da África Austral com a Europa, mas, sobretudo, o fato de que 40% do comércio exterior do país era efetuado com a UE, cujos membros eram também, em conjunto, os principais investidores estrangeiros no país.

O governo da RAS tentou negociar, inicialmente, sua adesão ao Acordo de Lomé com o objetivo de obter acesso preferencial ao mercado comunitário por meio desse instrumento. Na avaliação do governo sul-africano, a adesão a Lomé era mais vantajosa do que um eventual acordo bilateral de livre comércio que a UE acenava como alternativa, além de possibilitar o acesso adicional ao mercado comunitário por meio do SGP"[179].

Num gesto político, a UE concordou com a adesão da RAS ao Acordo de Lomé, mas qualificou sua participação ao excluir os capítulos de comércio e de cooperação financeira do arranjo, tendo em conta a situação econômica privilegiada da RAS em relação aos demais membros de Lomé. Nessas circunstâncias, a RAS finalmente aceitou a proposta

de negociar um acordo bilateral específico com a UE. As negociações bilaterais realizadas entre 1995 e 1999 foram consagradas, assim, à elaboração do Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação.

Dado o alto percentual de bens agrícolas na pauta de exportações sul-africanas para a UE, a DG de comércio da Comissão ainda tentou vetar o lançamento das negociações, o que obrigou o Conselho a desautorizar a decisão do executivo comunitário, com base em considerações políticas. Dado que 90% da pauta de exportações da RAS para o mercado comunitário era composta por produtos não sensíveis sobre os quais incidiam tarifas de importação zero ou muito baixas, o acordo só faria sentido para a RAS caso a UE encontrasse uma fórmula que permitisse o acesso ao seu mercado para os 10% restantes das exportações, compostas principalmente por produtos agrícolas de interesse sul-africano. A Comissão tinha, todavia, muito pouca flexibilidade na área agrícola em virtude do projeto de reforma da PAC proposta na Agenda 2000, da perspectiva de um acordo com o Mercosul e do futuro lançamento da Rodada Doha. Os Estados-membros do sul da Europa eram contrários, sobretudo, à abertura de mercados para as exportações de frutas, vegetais e vinhos sul-africanos. Esse grupo de países foi apoiado pela Alemanha por razões diferentes, uma vez que este país temia o impacto de um eventual acordo sobre "well-established German investors in South Africa's protected industrial sector and the increased competition it would produce for their affiliates"[180].

Desde o início das conversações com a RAS, a UE insistiu que a reciprocidade deveria orientar as negociações de um acordo de comércio daquela natureza. A África do Sul aceitou o princípio, mas de forma qualificada, ao propor a "reciprocidade assimétrica" nos objetivos a serem logrados pelo futuro instrumento. Como a economia sul-africana era altamente protegida, o setor industrial temia a concorrência dos produtos comunitários e o setor agrícola receava perder fatias do mercado interno para as importações subsidiadas de carne e cereais provenientes da UE. Assim, as duas partes tiveram de negociar ao longo

de quatro anos "partly by enhancing their offers of liberalization and partly by scaling down the scope of the enterprise"[181].

3.2.1. O Acordo e o artigo XXIV do GATT

A aparente coerência entre o *benchmark* aplicado pela Comissão (90%) ao conceito de *substantially all the trade* constante do artigo XXIV não foi aplicada no caso do acordo com a RAS, devido ao reconhecimento, pela UE, do princípio da assimetria econômica. Nesse sentido, a UE comprometeu-se a liberalizar 94,9% das tarifas impostas sobre as exportações sul-africanas, ao passo que a RAS ficou no patamar de 85% das tarifas impostas sobre as exportações da UE (o qual, ao longo das negociações, evoluiu para 86,3%)[182]. O princípio acordado sobre a aplicação do tratamento assimétrico refletiu-se, igualmente, nos prazos de desgravação tarifária: 10 anos para a UE, sendo que a maior parte do esforço de liberalização do lado europeu concentrou-se nos três primeiros anos de implementação do acordo (*front-loaded*); e 12 anos para a RAS, com início da liberalização a partir do sexto ano da entrada em vigor do acordo (*back-loaded*)[183]. Além disso, as duas partes concordaram em excluir dos respectivos esquemas de liberalização determinados produtos considerados sensíveis, os quais não teriam prazo definido para eliminação. Acordou-se que essa lista de produtos seria revista periodicamente. Outros produtos ficaram sujeitos à liberalização parcial, isto é, as tarifas de importação seriam reduzidas, mas não inteiramente eliminadas, e/ou seriam oferecidas quotas tarifárias. No setor agrícola, por exemplo, a UE inverteu o princípio da assimetria econômica em seu favor ao impor restrições de caráter tarifário e não tarifário ou concessões retardadas (*back-loading*) no acesso de produtos sul-africanos ao mercado comunitário. Essa estratégia criou precedente que seria mais tarde utilizada nas negociações com o Mercosul. Note-se, igualmente, que na seção sobre salvaguardas, o acordo prevê que em circunstâncias críticas e excepcionais, as partes poderão aplicar "medidas de precaução", sem consultas prévias, para remediar determinada situação. Na mesma

seção, o acordo prevê a adoção de medidas excepcionais para proteger "indústrias nascentes" por iniciativa da RAS[184].

Outro aspecto importante das negociações é que o acordo, que em princípio deveria ser puramente um acordo de livre comércio, passou a abarcar diversas áreas, evoluindo para um acordo de comércio, desenvolvimento e cooperação, tendo agregado, em um mesmo pacote, diversos outros compromissos específicos em áreas como ciência e tecnologia, pesca e vinhos, propriedade intelectual, políticas da concorrência, *anti-dumping*, regras de origem etc, em consonância com a estratégia da UE de não somente obter acesso a mercado, mas também exportar regras e normas comerciais comunitárias.

Os europeus procuraram impor, inicialmente, o princípio de que todos os acordos setoriais deveriam ser aprovados conjuntamente, como um único pacote (*single undertaking*), sem o que o acordo de livre comércio propriamente dito não seria assinado. Ao final, as negociações resultaram em um compromisso mais ou menos equilibrado, que incluiu a participação limitada da RAS no Acordo de Lomé (associação política, apoio financeiro e possibilidade de participar de licitações no âmbito de Lomé), um acordo de livre comércio bilateral, bem como componentes de cooperação e compromissos financeiros (150 milhões de ECUs do BEI e 125 milhões de ECUs dos Estados-membros para programas de reconstrução e desenvolvimento).

A RAS adotou a estratégia de procurar atenuar os vínculos entre os distintos compromissos paralelos, guardando certa autonomia para o acordo principal. Seguindo esse curso de ação, a RAS assinou, em 1996, o acordo de cooperação científica e tecnológica com a UE, desvinculando-o do acordo comercial. Da mesma forma, o governo sul-africano conseguiu adiar as negociações do acordo sobre pesca, de interesse comunitário, e, mais especificamente, espanhol, para depois da conclusão das negociações do acordo principal. Na área de compras governamentais, o compromisso adotado foi no sentido de garantir a transparência nesse setor. Em serviços, reafirmaram-se

as obrigações constantes do GATS, conforme defendido pela RAS. Na área de propriedade intelectual, contudo, a UE obteve um acordo que vai além das obrigações do acordo de TRIPS da OMC. As negociações sobre vinhos e bebidas alcoólicas foram as mais complexas e penosas, tendo vista, sobretudo, sua relação direta com a esfera comercial. O acordo específico sobre a matéria seria assinado, em caráter provisório, somente em fevereiro de 2002, e não em 2000 conforme havia sido inicialmente previsto.

A falta de consenso sobre a questão das indicações geográficas dos vinhos e das bebidas alcoólicas produzidas e exportadas pela RAS gerou verdadeiro impasse na fase final das negociações. A disputa girou em torno das expressões "grappa" e "ouzo" em relação às quais a Itália e a Grécia buscaram obter de Pretória concessão similar àquela feita pelo governo sul-africano à Espanha e Portugal em relação ao uso exclusivo das denominações "sherry" e "porto". O compromisso finalmente logrado pelas partes foi anexado ao acordo, na forma de uma carta de intenções, pela qual a RAS aceitou proibir imediatamente todas as exportações com as indicações "porto" e "sherry" para o mercado comunitário, de eliminar, dentro do período de 5 anos, as exportações das referidas indicações para o restante do mercado internacional (excetuadas as exportações para os países vizinhos membros da SACU[185], para os quais os prazos de abolição são de 8 anos), e de eliminar, dentro de um prazo de 12 anos, a comercialização dessas indicações no mercado doméstico sul-africano (depois desse período, novas denominações deverão ser atribuídas a esses produtos em comum acordo). O período de transição acordado para eliminação das indicações "ouzo" e "grappa" foi de 5 anos. Para os outros vinhos e destilados listados nos acordos específicos assinados em 2002, a eliminação das IGs dar-se-ia a partir da entrada em vigor dos instrumentos. Em compensação, a RAS ganhou uma quota com tarifa zero para 32 milhões de litros de vinho, correspondentes às exportações correntes sul-africanas do produto para o mercado comunitário (o entendimento prevê o futuro aumento dessa quota

tarifária). Além disso, a UE comprometeu-se a fornecer assistência financeira, no valor de 15 milhões de euros, para a reestruturação do setor de vinhos e bebidas alcoólicas na RAS.

A solução encontrada para os temas das indicações geográficas, somada à assinatura do acordo de cooperação científica e tecnológica e à rejeição da negociação do acordo sobre pesca, apesar das insistentes gestões europeias, contribuíram para a conclusão das negociações do acordo no primeiro semestre de 1999. Decidiu-se, também, criar um Conselho de Cooperação, em nível ministerial, cujo objetivo é o de acompanhar e supervisionar a execução do instrumento.

Resume-se, a seguir, o teor do acordo UE-África do Sul por áreas temáticas:

a) *Medidas sanitárias e fitossanitárias:* não há artigo específico sobre a matéria. Em artigo genérico sobre agricultura, o acordo estabelece cooperação baseada na transferência de conhecimento, criação de *joint ventures* e de programas de formação (artigo 61);

b) *Normas técnicas e avaliação de conformidade:* estabelece a cooperação, incluída a assistência técnica por parte da UE, para eliminar barreiras técnicas e facilitar o intercâmbio comercial (artigo 47);

c) *Anti-dumping*: como no caso do Acordo UE-México, remete ao artigo VI do GATT 1994, ao seu Acordo de Implementação e ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Antes da imposição de qualquer medida definitiva, as partes reafirmam que analisarão a possibilidade de adotar medidas corretivas construtivas (artigo 23);

d) *Direitos compensatórios:* remete ao artigo VI do GATT 1994, ao seu Acordo de Implementação e ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Antes da imposição

de qualquer medida compensatória definitiva, as partes reafirmam que analisarão a possibilidade de adotar medidas corretivas construtivas (artigo 23);

e) *Salvaguardas:* as partes podem adotar medidas nas condições previstas nos acordos da OMC sobre salvaguardas e agricultura. A RAS pode adotar medidas excepcionais para proteger "indústrias nascentes", segundo certos critérios. A UE pode, a título excepcional, adotar medidas restritivas contra as importações que afetem regiões ultraperiféricas da UE. A RAS pode, a título excepcional, adotar medidas restritivas contra as importações que afetem outros membros da SACU, a pedido do(s) país(es) afetado(s). Em circunstâncias críticas e excepcionais, as partes poderão aplicar "medidas de precaução", sem prévias consultas, para enfrentar determinada situação (artigos 24 a 27);

f) *Regras de origem:* há um protocolo específico que define, dentre outros, o conceito de produto originário, requisitos territoriais, prova de origem e cooperação administrativa (artigo 28 e Protocolo n.º 1); não há qualquer menção à proibição do uso de *drawback* e de práticas similares;

g) *Procedimentos aduaneiros:* estabelece compromisso de promover e facilitar a cooperação entre os serviços aduaneiros com o fito de assegurar a transparência no intercâmbio comercial. Protocolo específico rege a assistência mútua em matéria aduaneira (artigo 48 e Protocolo nº 2);

h) *Serviços:* reafirma as obrigações do GATS, incluídos os compromissos constantes do Anexo do IV Protocolo do GATS, referentes a serviços básicos de telefonia, e do Anexo V do GATS, sobre serviços financeiros. Compromisso de envidar esforços para ampliar a liberalização no comércio

de serviços nos quatro modos de prestação do GATS. Dentro do prazo de 5 anos, a partir da entrada em vigor do acordo, o Conselho de Cooperação examinará os avanços realizados nessa área (artigos 29 a 31);

i) *Propriedade intelectual:* como no caso do Acordo UE-México, o acordo é caracterizado como "TRIPS-*plus*", uma vez que obriga à adesão a diversos tratados internacionais sobre a matéria não contemplados no Acordo de TRIPS da OMC. Inclui direitos sobre programas de computadores, patentes de invenções biotecnológicas, indicações geográficas, incluídas as denominações de origem e as marcas e serviços comerciais, a proteção à base de dados etc. (artigo 46);

j) *Investimentos:* trata de promoção e proteção de investimentos, medidas para evitar a bitributação, troca de informações, harmonização de procedimentos, balanço de pagamentos, movimento de capitais e pagamentos correntes. O acordo não apresenta proibições relativas a medidas de investimento relacionadas ao comércio, conforme previstas no acordo de TRIMS da OMC – ex: desempenho exportador, conteúdo local, percentual de participação de empresa nacional no investimento estrangeiro, etc. (artigos 32 a 34 e 52);

k) *Compras governamentais:* uma única cláusula pela qual as partes concordam em cooperar para que o acesso a contratos públicos seja governado por sistema justo, equitativo e transparente (artigo 45);

l) *Concorrência:* estabelece serem incompatíveis com o bom funcionamento do acordo bilateral: a) os acordos e práticas concertadas que restrinjam a concorrência; b) o abuso de posição dominante; e c) os auxílios estatais que falseiem ou ameacem falsear a concorrência e que não sirvam a objetivos

políticos específicos de qualquer uma das partes (artigo 35 a 44);

m) *Solução de controvérsias:* estabelece mecanismo bilateral de solução de controvérsias no âmbito do Conselho de Cooperação, sem prejuízo do direito de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC (artigo 104).

3.2.2. As relações comerciais

A UE é o principal parceiro comercial da RAS, com participação de 38% no total do comércio exterior sul-africano em 2004 (42% das exportações da RAS destinaram-se ao mercado europeu, enquanto 34% das importações sul-africanas vieram da UE), seguida dos EUA, com 9,4%, e Japão, com 7,8%[186]. Os produtos agrícolas corresponderam, em média, a 13% do total pauta de exportações da RAS para a UE. A participação da RAS no total das importações agrícolas comunitárias é de aproximadamente 2,5%. Além disso, a UE é a maior fonte de investimentos da RAS, tendo o estoque de investimentos diretos alcançado cerca de 20 bilhões de dólares em 2000.

Segundo estimativas europeias, as exportações sul-africanas para o mercado comunitário teriam aumentado 46% em relação ao período imediatamente anterior à entrada em vigor provisória do acordo assinado em 2000. Os principais mercados de exportação na UE, em 2000, foram o Reino Unido, a Alemanha e os Países Baixos, e os principais produtos eram pedras e metais preciosos, com 34,3% do total, combustíveis minerais, com 7,9%, e ferro e aço, com 7,6%. As vendas comunitárias para o mercado da RAS teriam crescido 20% nos anos 2000 e 2001, tendo permanecido estáveis em 2002. As exportações da UE são compostas, na sua maioria, por produtos manufaturados (90% da pauta), com predominância de máquinas e equipamentos, sendo os principais países exportadores a Alemanha, o Reino Unido e a França. Vários setores da economia sul-africana, em especial os exportadores de

produtos de couro, conversores e veículos, demonstraram satisfação com o desempenho das exportações para a UE. Empresas transportadoras manifestaram também otimismo com as perspectivas de vendas de frutas, em especial pêssegos e ameixas, que passaram a se beneficiar de substanciais preferências tarifárias[187].

A média anual de crescimento do fluxo de comércio (exportações mais importações) foi positiva no período 2000-2004, com excedentes comerciais favoráveis à África do Sul, exceto em 2004.

Caberia destacar alguns aspectos da experiência e da estratégia negociadora da África do Sul com a UE, sempre levando em conta as especificidades do caso sul-africano que se beneficiou de uma dose importante de boa vontade política por parte da UE, em razão de seu quadro interno de transição democrática e de busca de estabilidade econômica e política no período pós-*apartheid*.

Mencione-se, primeiramente, a disparidade fundamental existente entre a situação regional da África do Sul em seu entorno imediato e aquela do Brasil no contexto Mercosul. Não obstante fazer parte da SACU[188], a RAS negociou sozinha o acordo de livre comércio com a UE, e não como membro da referida união aduaneira. A pequena dimensão das economias dos demais membros da SACU, somada ao seu diminuto peso político, permitiram que a RAS conduzisse todo o processo negociador sem maiores influências dos outros países-membros do agrupamento. O potencial impacto regional do acordo resultante de eventuais desvios de comércio foi parcialmente compensado pelo compromisso europeu de financiar projetos de desenvolvimento nos países da África Austral, sobretudo por intermédio da SADC (South African Development and Cooperation Organization). O ALC, com a UE, contemplou, além disso, componente de integração regional ao garantir o acesso preferencial dos países vizinhos ao mercado sul-africano nas áreas de têxteis, açúcar e carne sem restrições de origem no caso de reexportação desses produtos para o mercado comunitário.

Aponte-se, em segundo lugar, a questão referente ao mandato negociador de ambas as partes. Nas palavras do embaixador da África do Sul junto às Comunidades Europeias em Bruxelas, a

> [...] Comissão Europeia utilizou com frequência o argumento de que seu mandato, por ser fruto de um processo decisório intrincado, não lhe permitia a flexibilidade necessária para fazer concessões ou avançar em determinados pontos considerados cruciais para a RAS[189].

De fato, durante todo o processo negociador, a Comissão nunca acenou com a possibilidade de obter novo mandato, mas submeteu pontualmente ao Conselho certos assuntos que obstaculizavam as negociações, e que escapavam ao seu mandato negociador. Uma vez que o Conselho e a Comissão chegavam a um compromisso, a posição negociadora da UE tornava-se praticamente imutável.

Uma das principais críticas feitas ao governo da RAS é que ele teria feito "muito pouco lobby junto aos Estados-membros"[190] durante as negociações com a Comissão (as únicas exceções, por razões históricas, teriam sido os contatos mantidos com o Reino Unido, e, em menor escala, com a Irlanda e com os países escandinavos). Maiores contatos com os governos nacionais de países da UE, e uma melhor compreensão do processo decisório da CE, poderiam ter dado ao lado sul-africano os meios necessários para tentar influenciar a Comissão a flexibilizar suas posições, sobretudo na fase final quando "aumentaram as pressões setoriais de produtores de vinhos e bebidas alcoólicas na Itália e na Grécia"[191]. Na ausência de uma política mais ativa junto aos países comunitários, e com o intuito de evitar um desequilíbrio nas conversações, os negociadores sul-africanos adotaram a estratégia de também injetar, ainda que artificialmente, certa dose de inflexibilidade em suas posições e em seu processo interno de decisão, na linha do que a teoria dos jogos denominou de *tit for tat*. Essa tática claramente não contribuiu para melhorar o diálogo bilateral, embora tenha aumentado, aparentemente, o poder de negociação sul-africano.

Caberia destacar, em terceiro lugar, o fato de o mandato atribuído à Comissão autorizá-la a oferecer acesso a mercado com base em "listas de exclusão". Dado que a Comissão tinha de elaborar suas propostas baseadas em listas individuais nacionais, tornou-se extremamente difícil calcular os índices de liberalização totais efetivamente concedidos pelo lado comunitário, os quais terminaram por atingir, como vimos, 94,9%. Na fase final das negociações, o governo sul-africano logrou que as listas de exclusão finalmente acordadas fossem aprovadas no formato de "listas de revisão". Isso permitia a RAS de no futuro, e à luz da avaliação do próprio funcionamento do acordo, não apenas renegociar os itens considerados sensíveis naquele momento, mas também de se beneficiar imediatamente de algum tipo de liberalização parcial para esses produtos, na forma de quotas e/ou reduções tarifárias, o que acabou elevando os ganhos da RAS.

Em quarto lugar, mencione-se a tentativa da UE de inserir cláusulas de não execução do acordo referentes ao respeito aos "direitos humanos", ao "princípio democrático" e à "boa governança". A África do Sul aceitou os dois primeiros, mas recusou a inclusão do conceito de boa governança como fundamento para eventual não execução do acordo, sob o argumento de que a indefinição e a fluidez do princípio poderiam dar margem a possíveis interpretações e manipulações prejudiciais ao interesse sul-africano.

Por último, a RAS optou por não criar grupos de trabalho temáticos (ao contrário do que ocorreria nas negociações inter-regionais Mercosul--UE), a fim de evitar a pulverização das tratativas e das instâncias negociadoras. As negociações foram realizadas, na medida do possível, por uma mesma equipe negociadora que mantinha estreita coordenação entre Pretória e a Missão da África do Sul em Bruxelas. No que concerne à estrutura institucional organizada pela RAS, acrescente-se que o governo democrático do período pós-*apartheid* favoreceu a participação ativa da sociedade civil no processo negociador. Sublinhe-se, nesse contexto, o papel cumprido pela National Economic and Development

and Labour Council – NEDLAC (órgão consultivo quadripartite, criado em 1995, e integrado por representantes do governo, dos sindicatos, do setor privado e da sociedade civil) como foro de diálogo e de fonte de informações. O maior envolvimento do parlamento sul-africano nas negociações, bem como dos principais meios de comunicação do país, contribuiu igualmente para aumentar o nível de informação da sociedade sobre as oportunidades e riscos do acordo, e serviram para angariar apoio doméstico para as complexas tratativas com a UE[192].

Em 1997 foi criado, também, o Agricultural Trade Forum, composto por representantes de associações de pequenas e grandes empresas exportadoras e de sindicatos rurais, cujo objetivo era fornecer apoio técnico e informações sobre as negociações agrícolas. Registre-se que os participantes desse foro assinaram acordo sobre o caráter confidencial das discussões, a fim de permitir maior abertura e transparência por parte do governo nesse diálogo. Esse foro obteve da associação de importadores europeus informações decisivas sobre pormenores da legislação comunitária e das tarifas efetivamente impostas pela UE sobre as exportações agrícolas sul-africanas, o que facilitou a tarefa dos negociadores do governo sul-africano.

Além disso, a RAS buscou ao longo do processo a simpatia e o apoio do Parlamento Europeu "que é conhecido por ter uma orientação geral voltada para o desenvolvimento"[193]. As várias visitas de delegações sul-africanas ao Parlamento Europeu, incluída a do presidente Nelson Mandela, foram instrumentais na construção de alianças e no aumento do poder de negociação da RAS. Destacaria, por fim, que a RAS contou, ao longo das negociações, com o apoio de boa parte da opinião pública europeia devido, em grande medida, ao peso moral do presidente Mandela e de sua eficiente diplomacia presidencial.

Restaria dizer que o *timing* das negociações com a UE foi levado em conta pela RAS como elemento fundamental da sua estratégia negociadora. Para o governo sul-africano:

> [...] era imperativo que o arranjo preferencial com a UE pudesse estar em vigor antes do início da Rodada do Milênio, de forma que a África do Sul se beneficiasse de certo tempo para consolidar suas posições no mercado comunitário antes que determinadas concessões multilaterais viessem eventualmente a erodir as condições preferenciais de acesso ao mercado europeu acordadas bilateralmente[194].

Foi dessa maneira que a RAS procurou, com base em determinados princípios negociadores como *timing* e reciprocidade assimétrica, garantir fatias no mercado de seu principal parceiro comercial antes de uma nova onda de liberalização, a ser negociada em nível multilateral.

Em resumo, pode-se dizer que a RAS beneficiou-se de boa dose de disposição política para obter o reconhecimento do princípio do tratamento assimétrico, ensejada pelo processo de transição democrática no país. Ao rejeitar a ideia de estender à África do Sul preferências comerciais no contexto do Acordo de Lomé, a UE foi obrigada a adotar a estratégia de propor um acordo comercial bilateral específico ao governo sul-africano. Esse instrumento tornou-se uma espécie de *test case* que a Comissão procuraria reproduzir depois nas suas negociações bilaterais com outros PED, incluído o Mercosul. Como a oferta inicial da UE em agricultura revelou-se muito limitada, o que tornava o acordo extremamente desfavorável para o lado sul-africano, essa proposta só foi melhorada ao final das negociações, mediante a introdução de quotas e reduções tarifárias pontuais, que, na prática, inverteu a aplicação do princípio da assimetria econômica e comercial em benefício da UE. Iniciativa similar seria utilizada pela Comissão, algum tempo depois, nas negociações com o Mercosul. Mencione-se, por fim, que em matéria de compras governamentais, área de divergência importante nas negociações Mercosul-UE, o acordo UE-RAS estabeleceu cláusula única pela qual as partes concordam em cooperar para que o acesso a contratos públicos seja governado por sistema justo, equitativo e transparente, sem referência a acesso ao mercado de setores específicos.

3.3. O caso do México

A UE e o México estão ligados por um conjunto de acordos nos campos das relações políticas, econômicas e comerciais. A principal base jurídica desse conjunto de instrumentos é o Acordo de Associação Econômica, de Coordenação Política e de Cooperação, também conhecido como "Acordo Global"[195], em vigência desde 1º de outubro de 2000. Esse acordo é baseado nos princípios democráticos e no respeito aos direitos humanos, "elementos essenciais das políticas internas e externas dos dois países". Os aspectos comerciais constantes do Acordo Global foram adotados posteriormente pelo Conselho Conjunto UE-México[196] por meio dos seguintes instrumentos:

a) Decisão 2/2000[197] que estabeleceu uma área de livre comércio para o setor de bens, cujos princípios basilares são:

i. liberalização progressiva e recíproca do comércio de bens, em conformidade com o artigo XXIV do GATT;

ii. abertura de mercados recíprocos no setor de compras governamentais;

iii. estabelecimento de mecanismo de cooperação no campo da política da concorrência;

iv. criação de mecanismo de consultas sobre assuntos de propriedade intelectual; e

v. estabelecimento de mecanismo próprio de solução de controvérsias, inspirado nos mecanismos da OMC e do NAFTA, que permite o recurso ao mecanismo da OMC em qualquer momento.

f) Decisão 2/2001[198] que estabeleceu uma área de livre comércio para o setor de serviços, cujos principais elementos são:

i. liberalização progressiva e recíproca do comércio de serviços, em conformidade com o artigo V do GATS;

ii. liberalização progressiva dos investimentos e pagamentos correlatos;

iii. proteção efetiva e adequada dos direitos de propriedade intelectual, em conformidade com os mais altos padrões internacionais;

iv. estabelecimento de mecanismo próprio de solução de controvérsias, inspirado nos mecanismos da OMC e do NAFTA, que permite o recurso ao mecanismo da OMC em qualquer momento.

Além das Decisões supracitadas, a UE e o México têm dois instrumentos setoriais:

I. o acordo sobre reconhecimento mútuo e de proteção das indicações para bebidas alcoólicas, assinado em 27 de maio de 1997; e

II. o acordo de cooperação referente ao controle de material e substâncias químicas usadas na manufatura ilícita de drogas, assinado em 13 de março de 1997.

Esses acordos de livre comércio constituem os primeiros instrumentos transatlânticos celebrados pela UE com cobertura tão abrangente. De acordo com o então comissário de Comércio, Pascal Lamy, "o acordo de livre comércio entre a UE e o México é o primeiro, o mais rápido e o melhor". Ele explica assim seu entusiasmo:

> [...] o primeiro porque foi resultado de sua primeira negociação na qualidade de membro da Comissão e o primeiro acordo de livre comércio transatlântico da UE; o mais rápido porque as negociações foram concluídas em um ano, e foi aprovado sem demoras pelas instâncias pertinentes (o Conselho da UE e o Senado mexicano); o melhor porque nunca antes se havia firmado um acordo tão amplo com um país fora da UE[199].

Antes da celebração do acordo com o México, a UE assinara o acordo com a África do Sul.

Em linhas gerais, os esquemas adotados para a eliminação das tarifas *ad valorem* no comércio de bens industriais refletem um tratamento diferenciado em favor do México em termos de prazo, mas não de cobertura: liberalização progressiva de 100% até o prazo de 1º de janeiro de 2003, para a UE, e até 1º de janeiro de 2007, para o México. Quanto ao comércio de produtos agrícolas, o tratamento diferenciado em benefício do México é concedido apenas em termos de cobertura: liberalização progressiva até 2010[200] cobrindo cerca de 60% da pauta de importações da UE e apenas 30% da pauta de importações do México[201]. A UE concedeu, igualmente, quotas para cerca de 21% das exportações mexicanas de produtos agrícolas processados (suco de frutas, mel, flores, frutos congelados). Para o comércio de produtos pesqueiros, o esquema de desgravação estipula 100% de liberalização para a UE e 89% para o México. Os esquemas estabelecem, ainda, a concessão de quotas para determinados produtos agrícolas que ficaram de fora dos esquemas de liberalização. Os acordos não preveem a eliminação de tarifas específicas aplicadas pela UE sobre a importação de produtos agrícolas, como no caso dos "preços de entrada". Na seção sobre salvaguardas, o acordo prevê que em circunstâncias críticas e excepcionais, as partes poderão aplicar "medidas de precaução"[202] necessárias para enfrentar determinada situação. Está prevista, também, cooperação bilateral nas áreas de aduanas, de normas e padrões técnicos e de medidas sanitárias e fitossanitárias. Os acordos sobre serviços e compras governamentais garantem o acesso ao mercado comunitário para os operadores dos outros dois países do NAFTA (EUA e Canadá).

O esquema de liberalização no setor de serviços foi dividido em duas fases:

I. um a cláusula de *standstill* foi aplicada, a partir da entrada em vigor do acordo em março de 2001, a fim de evitar a introdução de novas medidas discriminatórias por ambos os lados;

II. três anos após a entrada em vigor do acordo, as duas partes deverão negociar esquemas para a eliminação das barreiras remanescentes dentro de um horizonte inferior a 10 anos.

Resume-se, a seguir, o teor das referidas decisões por áreas temáticas:

- *Medidas sanitárias e fitossanitárias*: reafirma o compromisso das partes com o Acordo SPS da OMC. Estabelece a cooperação na área e cria um Comitê Especial sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (artigo 20 da Decisão 2/2000);
- *Normas técnicas e avaliação de conformidade*: remete ao acordo TBT da OMC e estabelece cooperação para facilitar o acesso aos mercados e aumentar o entendimento mútuo dos respectivos sistemas. Estabelece um Comitê Especial sobre Normas e Regulamentos Técnicos. Na área de serviços, prevê a negociação de acordos de reconhecimento mútuo de requisitos, qualificações e licenças exigidos pelas partes para autorizar a prestação de serviços no seu território, em particular serviços profissionais (artigo 19 da Decisão 2/2000, artigo 9 da Decisão 2/2001);
- *Anti-dumping*: reafirma simplesmente os compromissos constantes do Acordo de Implementação do artigo VI do GATT 1994 (artigo 14 da Decisão 2/2000);
- *Direitos compensatórios*: reafirma os compromissos constantes do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (artigo 14 da Decisão 2/2000);
- *Salvaguardas*: estabelece mecanismo próprio de salvaguardas. As partes podem adotar medidas adequadas e devem submeter os casos ao exame do Comitê Conjunto criado pelo acordo. Em circunstâncias críticas e excepcionais, as partes poderão aplicar "medidas de precaução", sem prévias

consultas, para enfrentar determinada situação (artigo 15 da Decisão 2/2000);

- *Regras de origem*: há um anexo específico detalhado. O padrão comunitário será aplicado a 90% dos produtos industriais. Para setores sensíveis (têxteis, calçados, automóveis) são definidas normas específicas. No setor automotivo, o México terá 5 anos para adaptar-se às novas regras. Nos setores têxtil e de calçados foram definidos critérios de origem rígidos. Proíbe a utilização de *drawback* ou de concessão de tratamento preferencial tarifário a produtos não originários de uma das partes a partir de janeiro de 2001 (artigos 3 e 17 da Decisão 2/2000 e Anexo III);
- *Procedimentos aduaneiros*: apresenta artigo sobre cooperação aduaneira e prevê a adoção de anexo sobre assistência administrativa mútua em matéria aduaneira, a ser adotado pelo Conselho Conjunto. A Decisão estabelece, ainda, um Comitê Especial sobre Cooperação Aduaneira e Regras de Origem (artigo 17 da Decisão 2/2000 e Anexo III);
- *Serviços*: prevê a eliminação substancial de barreiras em três anos (e as remanescentes em prazo inferior a 10 anos), sem restrições, de todas as discriminações incidentes sobre o comércio de serviços nos quatro modos estabelecidos pelo artigo I do GATS, com exceção dos setores de audiovisuais, de transportes aéreos (nacional e internacional) e de cabotagem marítima. A decisão abrange os governos centrais e subcentrais das duas partes (artigos 1 a 27 da Decisão 2/2001);
- *Propriedade intelectual*: estabelece a criação do Comitê Especial de Propriedade Intelectual, foro encarregado de buscar soluções para dificuldades relacionadas à proteção da propriedade intelectual. A decisão é caracterizada como

"TRIPS-*plus*", pois prevê a adesão a tratados internacionais não contemplados no Acordo de TRIPS da OMC (artigo 40 da Decisão 2/2000 e artigo 36 da Decisão 2/2001);

- *Investimentos*: a liberalização no setor de investimentos, definido de acordo com os Códigos de Liberalização da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tem início no terceiro ano após a entrada em vigor da Decisão 2/2001. Medidas de salvaguardas estão previstas no caso de dificuldades de balanço de pagamentos e de operação nas políticas monetária e de câmbio. Reafirma os compromissos com os Códigos de Liberalização e o Instrumento de Tratamento Nacional da OCDE. Estimula a conclusão de acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos e de acordos para evitar a bitributação entre o México e os Estados-membros da UE. Foi prevista a revisão desses arranjos dentro do prazo de três anos com o fito de aprofundar a liberalização nessa área. Os pagamentos relacionados a investimentos e o movimento de capitais deverão ser eliminados progressivamente e nenhuma nova restrição deverá ser introduzida sobre pagamentos relacionados a investimentos diretos, a partir da entrada em vigor da decisão (artigos 28 a 35 da Decisão 2/2001);
- *Compras governamentais*: estabelece que caso as partes ofereçam acesso além daquele previsto na Decisão 2/2000 aos seus respectivos mercados de compras governamentais a membros do Acordo de Compras Governamentais da OMC ou do NAFTA, esse acesso adicional terá de ser estendido à outra parte em bases recíprocas. A UE terá o direito de participar de licitações no México em setores como eletricidade, petróleo, água e construção civil, bem como em processos de privatização. O acordo cobre apenas as

entidades mexicanas em nível central (artigos 25 a 38 da Decisão 2/2000 e anexos VI a X);

- *Concorrência*: estabelece mecanismo de cooperação responsável pela implementação das regras de concorrência constantes do anexo. Foi negociado acordo específico e mais abrangente (artigo 39 da Decisão 2/2000 e anexo XV);
- *Solução de controvérsias*: estabelece mecanismo bilateral de solução de controvérsias, sem prejuízo do direito de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Mecanismo prevê a suspensão de benefícios no caso de não cumprimento da decisão do painel. O mecanismo, ademais, não abrange todos os capítulos (artigos 41 a 47 da Decisão 2/2000 e artigos 37 a 43 da Decisão 2/2001).

3.3.1. O Acordo e o artigo XXIV do GATT

Há uma aparente coerência entre o *benchmark* aplicado pela Comissão ao conceito de *substantially all the trade* constante do artigo XXIV e o acordo celebrado por ela com o México. Com efeito, o acordo de livre comércio UE-México, em que pesem as exclusões parciais dos setores de pesca e de agricultura, logrou cobrir 97,1% do fluxo de comércio bilateral efetivo tomados por base os anos 1996--1998, de acordo com estimativas da Missão do México em Bruxelas[203]. Segundo a referida Missão mexicana em Bruxelas, do total de 10.274 posições da nomenclatura combinada (NC) da UE apenas 602 linhas, correspondendo aos capítulos 1 a 24 (onde se encontram os produtos agrícolas processados e semiprocessados), teriam sido excluídas do acordo final. Das 9.672 posições restantes, cerca de 50 (posições e subposições) estariam sujeitas a restrições quantitativas. Do lado mexicano, do total de 11.400 posições tarifárias da NC daquele país, 320 teriam sido excluídas do compromisso final. Das 11.080 posições

restantes somente 4 linhas (posições e subposições) estariam sujeitas a restrições quantitativas.

De acordo com a comunicação sobre o acordo de associação submetida pela Comissão e pelo governo mexicano ao Comitê de Acordos Regionais de Comércio da OMC:

> [...] by the end of the transitional period, based on 1996-1998 trade volumes, in total 97.1 per cent of total bilateral trade will receive duty free treatment, out of which 96.8 per cent of EC exports to Mexico, and 97.6 per cent of Mexican exports to the EC. In terms of bilateral trade, 1996-1998 figures, 100 cent of industrial, 58.6 per cent of agricultural, and 99.4 per cent of fisheries trade will be fully liberalized[204].

A referida comunicação prevê, ainda, que ao final do período de transição de dez anos (2010), 80,7%das exportações agrícolas mexicanas para o mercado comunitário se beneficiarão de *duty free treatment*. A comunicação faz, todavia, ressalva com implicações protecionistas significativas ao estabelecer que "reductions in customs duties will not apply to specific duties resulting from the application of the EC entry price systems"[205]. Note-se, nessa ressalva, a aplicação concreta da tese da "liberalização parcial" defendida pela UE visando a manter medidas protecionistas para o setor agrícola comunitário por meio da preservação de tarifas específicas.

3.3.2. As relações comerciais

A UE é o segundo maior parceiro comercial[206] e a segunda maior fonte de investimentos[207] diretos do México, depois dos EUA. De acordo com dados da Comissão[208], a participação das exportações comunitárias no comércio exterior mexicano era superior a 10% em 1990. Depois da entrada em vigor do NAFTA em 1994, a participação da UE decresceu e chegou ao seu ponto mínimo em 1996 com apenas 6,1%. Depois da entrada em vigor do ALC UE-México em 2000, o fluxo de comércio bilateral aumentou cerca de 25% com relação ao período imediatamente anterior à assinatura do acordo[209]. A celebração do acordo foi, portanto,

uma tentativa de resposta à acelerada queda da porcentagem de bens e serviços comercializados entre os dois lados ao longo da década de 1990[210].

As exportações mexicanas para o mercado comunitário aumentaram 19% nos três anos subsequentes ao ALC, enquanto as vendas comunitárias para o México subiram 28,1%, tomando por base o período julho 1999/junho 2000 em relação a julho 2002/junho 2003[211]. A participação da UE no comércio exterior mexicano foi de 7,2% em 2001, tendo aumentado ligeiramente para 7,7% em 2004. A média anual de crescimento do fluxo de comércio (exportações mais importações) foi, contudo, negativa no período 2000-2004, devido às dificuldades da conjuntura econômica internacional[212]. A título comparativo, os EUA tiveram, em 2004, uma participação de 73,9% no total do comércio exterior do México, sendo os EUA responsáveis por 66,8% e 81,1% dos totais importado e exportado pelo México, respectivamente. Como se constata, o México é extremamente dependente da economia norte-americana, que detém o quase monopólio do comércio exterior mexicano[213].

A estrutura complementar das economias mexicana e comunitária tende a favorecer o intercâmbio interindustrial, com realce para os setores químico, eletrônico e automobilístico. Em 2004, o volume das exportações da UE foi de 14,6 bilhões de euros, com destaque para os setores de máquinas e equipamentos do setor de energia (32%), material de transporte (17,8%), produtos químicos (16,8%) e produtos manufaturados (12,8%). As vendas mexicanas no mesmo ano alcançaram um total de 6,8 bilhões de euros, com destaque para os setores de máquinas (27,5%), energia (22,8%), equipamentos de transportes (14,7%), autopeças (12,5%), produtos químicos (8,3%) e produtos agrícolas (5,6%).

De acordo com as estatísticas comunitárias, o comércio bilateral no setor de serviços cresceu 17% entre 2000 e 2003, tendo alcançado um total de 3,2 bilhões de euros em 2003, depois de ter sofrido uma queda acentuada nos anos que se seguiram à entrada em vigor do

NAFTA. Os principais serviços exportados pela UE concentraram-se nos setores de viagem (27,7%), transportes (22,5%), construção (8,2%) e outros *business services* (19,8%). Infelizmente, as estatísticas de comércio intrafirma, realizado entre as principais empresas europeias do setor de serviços e suas subsidiárias no México, não são divulgadas e não puderam ser contabilizadas.

Os serviços exportados pelo México para o mercado da UE cresceram constantemente entre 1995 e 2003 de 0,6 bilhões de euros para 2,7 bilhões. O setor de turismo revelou-se o mais dinâmico com um crescimento de 46,8%, seguido dos setores de transportes (16,3%), construção (10,8%) e outros *business services* (20,7%)[214].

No campo dos investimentos, o México foi responsável por 0,03% do total dos investimentos realizados por terceiros países na UE em 2003. No mesmo ano, a UE levou ao México 1,6% do total de seus investimentos realizados em terceiros países, correspondendo a 2 bilhões de euros. O estoque de investimentos da UE no México totalizou, em 2002, cerca de 24 bilhões de euros (1,5% do total de investimentos comunitários no exterior). O principal investimento comunitário na área industrial está no setor automobilístico[215]. O estoque de investimentos mexicanos na UE foi de 3,4 bilhões de euros em 2002, representando 0,3% do estoque total de investimentos estrangeiros na UE.

Entre 1999 e setembro de 2003, os investimentos comunitários foram canalizados principalmente para os setores de manufaturas (43,9%), serviços financeiros (34,6%), comércio (9,8%) e eletricidade e água (4,4%)[216].

Em 2003, havia cerca de 5.700 empresas no México com capital de um país comunitário das quais mais de 80% com participação majoritária, representando 23% do total de companhias estrangeiras estabelecidas no país. Os investimentos no setor de serviços equivalem, segundo estimativas europeias, a mais de 60% do total de investimentos europeus no país[217].

A irrelevância dos produtos agrícolas na pauta de exportações mexicanas para o mercado comunitário (cerca de 5%, em média, do total exportado) explica em grande medida a correlação negativa entre o elevado número de exclusões de posições tarifárias impostas pela UE (602) no ALC e o alto grau de cobertura do intercâmbio comercial bilateral efetivo (97,1%).

Não deve ter escapado ao leitor que o acordo UE-México não é propriamente uma referência válida para as negociações Mercosul--UE. Em primeiro lugar porque a UE constitui um parceiro marginal do México na área de bens, embora seja o seu segundo maior parceiro comercial depois dos EUA. O Brasil e o Mercosul, em contraste, são grandes parceiros comerciais da UE. Em segundo lugar, o México, diferentemente do Mercosul, não é *demandeur* na área agrícola, pois não é grande produtor nem exportador desses produtos. Por último, o México já havia liberalizado seu setor industrial quando da sua entrada no NAFTA e apresentava, quando iniciou as negociações com a UE, média tarifária de importação efetivamente aplicada para produtos industriais (menos de 2%) inferior a do Mercosul e a do Brasil em particular, em decorrência das preferências negociadas no âmbito do NAFTA, embora a média tarifária em base NMF do México (cerca de 13%) fosse e continua sendo superior a do Brasil (10,77%). A média tarifária mexicana para a UE, antes do ALC, era de 8%. Em 2004, depois da entrada em vigor do ALC, essa média já era de menos de 2%. Em síntese, pode-se afirmar que o acordo com o México tem caráter essencialmente defensivo para a UE (e nesse ponto a estratégia da UE se parece com aquela aplicada inicialmente ao Mercosul diante da ameaça da ALCA), pois tinha como objetivo maior o *Nafta parity*, isto é, recuperar as vantagens acordadas pelo México aos Estados Unidos e ao Canadá no âmbito daquele acordo, sobretudo nos setores de serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais. Os maiores benefícios para a UE advindos do ALC com o México encontram-se, aparentemente, nessas áreas, e não na área do comércio de bens, que teve desempenho medíocre

desde a assinatura do instrumento em 2000. Além disso, a UE logrou incluir no ALC várias de suas normas internas, de natureza "OMC-*plus*", como nos casos da propriedade intelectual, da utilização de medidas de precaução, da proteção às indicações geográficas etc.

No caso do acordo da UE com a África do Sul, a comparação é muito mais relevante, pois se trata de importante exportador agrícola, do qual a UE é importante parceiro comercial, como no caso do Mercosul. Além disso, a indústria sul-africana era mais protegida por tarifas de importação do que era a indústria mexicana.

3.4. O caso do Chile

As negociações do Acordo de Associação Política e Econômica entre a UE e o Chile iniciaram-se em abril de 2000, concomitantemente com as negociações Mercosul-UE, e foram concluídas após 10 sessões negociadoras, em 26 de abril de 2002[218]. A conclusão do acordo bilateral foi formalmente anunciada durante a II Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UE, da América Latina e do Caribe, em 17 de maio de 2002, em Madri. O texto do acordo foi finalmente assinado em 18 de novembro de 2002. Os capítulos comerciais do acordo entraram em vigência provisória em 1º de fevereiro de 2003. Ficaram excluídos dessa vigência, até a conclusão do processo de ratificação pela UE-15, os acordos sobre serviços, investimentos e propriedade intelectual, por serem de competência repartida entre a CE e os Estados-membros. Esses instrumentos entrariam finalmente em vigor em 2005, após a ratificação pelos parlamentos nacionais europeus. O acordo possui cláusulas referentes ao respeito aos "direitos humanos", ao "princípio democrático" e à boa governança. Foi criado um Conselho de Associação, em nível ministerial, para supervisionar a implementação do acordo. Ele será assistido nos seus trabalhos por um Comitê de Associação composto por representantes do Conselho e da Comissão, por um lado, e do governo chileno, do outro. Em setembro de 2002, a UE e o Chile assinaram, também, acordo sobre cooperação científica e tecnológica,

com ênfase nas áreas de genética, biotecnologia e saúde, tecnologia da informação, segurança alimentar, desenvolvimento sustentável e mudança do clima.

Segundo a avaliação da Comissão, os compromissos acordados na área comercial teriam sido "os mais inovadores e ambiciosos negociados pela UE fora da Europa e da bacia do Mediterrâneo, uma vez que cobrem todas as áreas do comércio bilateral e vão além dos compromissos assumidos pelas duas partes na OMC"[219]. O acordo, como no caso do acordo com o Mercosul, é baseado em três pilares: diálogo político, cooperação e comércio. Esta última área abarca os temas de comércio em bens e serviços, compras governamentais, investimentos e fluxos de capital, propriedade intelectual, política da concorrência, cooperação aduaneira, normas técnicas e mecanismo de solução de controvérsias. No comércio de bens, há compromissos na área de facilitação de comércio, anexos ao acordo principal, no setor de vinhos e bebidas alcoólicas e na área de medidas sanitárias e fitossanitárias.

De acordo com o embaixador Van Klaveren, chefe da Missão do Chile junto às Comunidades Europeias em Bruxelas entre 2000 e 2003, o mandato da Comissão para negociar com o Chile, que datava de 1999, não se revelou marco totalmente rígido, o que permitiu aos negociadores comunitários flexibilizar algumas posições em momentos importantes, sobretudo nas etapas derradeiras do processo negociador[220]. Segundo o embaixador chileno, a Comissão teria utilizado o acordo com o Chile como "laboratório de testes" para outras negociações levadas a cabo pela UE nos planos multilateral e regional, e teria servido, além disso, para reafirmar a vontade da Comissão, em relação aos Estados-membros, de dispor de maior autonomia negociadora em áreas onde divide competências, como no caso de investimentos.

Na área política, os compromissos assumidos compreenderam, entre outros, uma cláusula democrática (único item que faz parte da cláusula de ruptura do acordo), além de cláusulas sobre boa governança (cuja referência tem caráter geral), desenvolvimento sustentável e

direitos humanos. Foram criadas três instâncias para administrar o acordo. Além do Conselho de Associação, que detém poder de decisão e com reuniões previstas a cada dois anos, e do Comitê de Associação, que detém igualmente poder de decisão e com reuniões anuais, foram instituídos comitês especiais temáticos para as áreas de procedimentos aduaneiros, sanitários e fitossanitários, normas técnicas e serviços financeiros, cujos calendários de reuniões foram definidos pelo Comitê de Associação.

Segundo o embaixador Van Klaveren, o capítulo de cooperação desempenhou papel complementar importante em relação às negociações comerciais e políticas. Segundo ele, cada vez que um tema não lograva consenso, era transferido para o âmbito do capítulo da cooperação (Parte III do acordo), como nos casos dos temas referentes às cláusulas trabalhistas, ambientais e de investimentos. O acordo reconhece, ainda, o Chile como país associado da UE, ressalvando, contudo, que a participação chilena nos programas comunitários de cooperação se faria em base *ad hoc,* não havendo nenhum automatismo na concessão desse tratamento diferenciado.

As negociações na área comercial foram marcadas por diferenças sensíveis das respectivas posições negociadoras. De um lado, a UE defendeu um comércio administrado por meio da concessão de quotas tarifárias para importações agrícolas, e, de outro, o Chile insistiu na liberalização total sem distinção setorial. Em síntese, o acordo comercial foi dividido em quatro grandes capítulos: a) bens; b) serviços e investimentos; c) temas novos (compras governamentais, concorrência, propriedade intelectual); e d) assuntos institucionais (solução de controvérsias).

Na área de bens, o "custo" para o Chile em matéria tarifária foi reduzido, dado o baixo nível das alíquotas existentes no país (a tarifa média aplicada era de cerca de 6%). A concessão de preferências comerciais, parciais ou totais, a partir dessa tarifa uniforme e de nível relativamente baixo, não fez grande diferença. Pode-se afirmar que as preferências comerciais obtidas pela UE não foram, finalmente,

significativas. Além disso, cerca de 80% das tarifas incidentes sobre as exportações europeias para o mercado chileno já haviam sido eliminadas anteriormente. O governo chileno contou, também, com a participação ativa, durante o processo negociador, do setor privado, dos sindicatos e de outras organizações chilenas, o que foi fundamental para legitimar as decisões tomadas pelo governo.

Para o Chile, um dos objetivos da negociação de acordos de livre comércio é a atração de serviços e investimentos e a transformação do país em plataforma de exportações para a região. O número de empresas que se instalaram no Chile nos últimos anos é grande, e muitas delas fazem do país sua base de atuação em outros países latino-americanos. Várias empresas comunitárias instalaram-se no Chile, mesmo antes da assinatura do acordo, na expectativa de que sua entrada em vigência fosse trazer benefícios. Algumas das empresas da UE instaladas no Chile recentemente ou que expandiram suas atividades no país nos últimos anos são: Sodexho, BBVA, Unilever, Cascal, Rodenstock, Air France, Organon, Soluziona, Eurocopter, Telecom Itália, Altec e Beiersdorf[221]. Entre 2003 e setembro de 2005, o estoque de investimentos europeus no Chile aumentou 24,7%, tendo atingido o montante de 25,3 bilhões de dólares. A UE tornou-se, assim, a maior fonte de investimentos do Chile em 2005, respondendo por cerca de 85% do total, sendo a Espanha o principal investidor com 85,6%, seguida do Reino Unido (8,4%) e Países Baixos (2,1%)[222]. Os setores que mais receberam investimentos foram eletricidade, gás e água, transporte e telecomunicações, indústria e mineração. Apesar dos valores significativos, sublinhe-se que grande parte desse capital europeu não foi aplicada em empreendimentos novos, mas em fusões e aquisições de empresas chilenas já existentes.

De modo geral, os setores público e privado no Chile consideram que o Acordo de Associação com a UE – bem como os demais acordos bilaterais assinados com os EUA, a Coreia do Sul, o Canadá e o México – é essencial para uma economia com as características da chilena[223]. Além das vantagens mais evidentes (acesso a mercados), são sugeridos,

com frequência, os benefícios "invisíveis" desses acordos em relação à "credibilidade internacional" do Chile[224]. Para a UE, esse objetivo era igualmente central nas negociações, pois as disciplinas cobertas no acordo (investimentos, propriedade intelectual, serviços, compras governamentais etc.) representam, para a UE, estabilidade de regras, e, consequentemente, garantia adicional para o investidor europeu. A abertura previamente existente na economia chilena, somada ao fato de que muito dos produtos agrícolas exportados pelo país não estavam entre os "sensíveis" da UE, contribuíram para a rápida conclusão do acordo.

Apesar de os dados bilaterais de comércio serem bastante positivos em favor do Chile, particularmente para os anos de 2004 (saldo positivo de 4,6 bilhões de dólares) e de 2005 (saldo positivo de 4,3 bilhões de dólares)[225], é preciso avaliá-los mais detidamente antes de tomá-los como uma tendência ou consequência da assinatura do acordo de livre comércio. É necessário levar em conta dois fatores fundamentais. Por um lado, a valorização do euro em relação ao dólar ao longo desses anos favoreceu as exportações chilenas para a UE. Por outro, é necessário considerar que os dois últimos anos foram especialmente favoráveis ao principal produto de exportação do Chile, o cobre, que teve cotação média de 1,30 dólar por libra. Tudo leva a crer que a continuação desse quadro positivo na balança comercial dependerá, em grande medida, desses parâmetros.

Vale destacar que em matéria de compras governamentais, as disposições do acordo seguem os termos do Acordo Plurilateral sobre Compras Governamentais da OMC (GPA, na sigla em inglês), com raras exceções que não parecem representar maiores ônus ou prejuízos para os interesses chilenos no tema[226]. Embora o Chile participe do GPA apenas na condição de observador, a inclusão do tema no acordo bilateral não implicou vantagens excepcionais para a UE nas licitações chilenas, na medida em que a lei vigente no Chile já previa tratamento igual para empresas nacionais e estrangeiras. No que se refere à existência

de tratamento especial e diferenciado, o acordo sobre compras governamentais proíbe a utilização de derrogações, embora o próprio GPA preveja a possibilidade do emprego de *offsets*, tais como a exigência de incorporação de conteúdo nacional por PED com vistas à promoção do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, pode-se dizer que o acordo UE-Chile em matéria de compras governamentais constitui instrumento bilateral de natureza "GPA-*plus*". Disputas relativas a compras governamentais estão também sujeitas ao mecanismo de solução de controvérsias estabelecido pelo acordo bilateral.

3.4.1. O Acordo e o artigo XXIV do GATT

As ofertas da UE e do Chile cobrem 99,7% do comércio bilateral efetivo. A concessão de tratamento diferenciado em favor do Chile foi dada em termos de prazo. Com respeito ao comércio de bens, 85,1% das exportações chilenas para o mercado comunitário obtiveram eliminação tarifária imediata. Os demais produtos têm prazo de desgravação em três anos (0,1%), quatro anos (11%), sete anos (2,3%) e dez anos (1,2%). As exportações europeias para o mercado chileno seguem o seguinte cronograma: 92% com desgravação imediata; 5,3% em cinco anos; e 2,9% em 7 anos[227]. Na área agrícola, a UE ofereceu quotas para carne bovina, carne suína, carne de aves, cereais e frutas (uvas e cerejas). Para a carne bovina (quota anual de 1.000 toneladas), a UE concedeu um crescimento anual da quota de 10%, dentro das quais as eliminações tarifárias (intraquota) seriam imediatas. Não houve nenhum intercâmbio de ofertas para o setor de lácteos, exceção feita para queijos por intermédio de uma quota fixa anual de 1.500 toneladas concedida ao Chile. Toda a oferta de desgravação comunitária incide somente sobre as tarifas *ad valorem*, não tendo as tarifas específicas sido objeto de concessão, excetuado o setor de vinhos no qual a UE aceitou o compromisso de eliminação linear, em quatro anos, da tarifa específica de 13 euros por 100 litros. Em troca, o Chile aceitou retirar do mercado certas marcas de vinhos e bebidas espirituosas e reconhecer as denominações geográficas

desses produtos, depois de um período de transição de cinco anos para aqueles produtos vendidos no mercado comunitário e de 12 anos para aqueles comercializados internamente.

As tarifas definidas pelo SGP comunitário foram tomadas como ponto de partida para as futuras desgravações por parte da UE. Foi igualmente acordada a aplicação de um *standstill* para as tarifas específicas aplicadas pelo lado comunitário, e uma cláusula de emergência agrícola que prevê o uso de salvaguardas mediante a concessão, em contrapartida, de compensações ou retirada de benefícios.

Com a entrada dos dez novos membros na UE a partir de maio de 2004, o governo chileno tem solicitado a UE a ampliação das quotas para certos produtos, pois as mesmas haviam sido definidas pela Comissão para um mercado de 15 países e não de 25. O intercâmbio comercial do Chile com os dez novos membros da UE não foi muito expressivo em 2005 (27 milhões de dólares de exportações chilenas contra 62 milhões em importações). Resume-se, a seguir, o teor do Acordo UE-Chile por áreas temáticas:

- *Medidas sanitárias e fitossanitárias*: reafirma o compromisso das partes com o Acordo SPS da OMC. Estabelece como objetivo adicional, proposto pela UE, a consideração de padrões de bem-estar animal (*animal welfare standards)* (artigo 89 e Anexo IV);

- *Normas técnicas e avaliação de conformidade*: remete ao acordo TBT da OMC e estabelece cooperação para facilitar o acesso aos mercados e aumentar o entendimento mútuo dos respectivos sistemas. Estabelece um Comitê Especial sobre Normas e Regulamentos Técnicos (artigos 83 a 88 e Anexo IV);

- *Anti-dumping*: como nos casos do México e da África do Sul, remete ao artigo VI do GATT 1994, ao seu Acordo de Implementação e ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (artigo 78);

- *Direitos compensatórios*: como nos casos do México e da África do Sul, remete ao artigo VI do GATT 1994, ao seu Acordo de Implementação e ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (artigo 78);
- *Regras de origem*: estabelece Comitê Especial sobre cooperação aduaneira e regras de origem. Proíbe a utilização de *drawback* ou de concessão de tratamento preferencial tarifário a produtos não originários de uma das partes (artigo 81 e Anexo III);
- *Salvaguardas*: as partes podem adotar medidas nas condições previstas no artigo XIX do GATT 1994 e no Acordo da OMC sobre Salvaguardas. As partes comprometem-se a informar o Comitê de Associação sobre o início das medidas de salvaguardas. Em circunstâncias críticas e excepcionais, as partes poderão aplicar "medidas de precaução", sem prévias consultas, para enfrentar determinada situação (artigos 92 e 93);
- *Procedimentos aduaneiros*: estimula a cooperação e o intercâmbio de informações sobre as respectivas legislações e procedimentos aduaneiros. Estabelece um Comitê Especial sobre Cooperação Aduaneira e Regras de Origem (artigo 79 a 81);
- *Serviços*: adotou-se a utilização de listas positivas, como no GATS. Cobre o comércio de serviços nos quatro modos estabelecidos pelo artigo I do GATS, com exceção dos setores de audiovisuais, de transportes aéreos (nacional e internacional) e de cabotagem marítima nacional. Abrange os governos centrais e subcentrais das duas partes, bem como órgãos não governamentais no exercício de poder delegado pelos governos centrais ou subcentrais das duas partes. Proíbe medidas que visam a limitar o acesso ao mercado,

tais como a imposição de quotas ou testes de necessidade econômica, restrições à participação de empresa estrangeira, obrigação de formar *joint ventures,* etc. Prevê a revisão, dois anos depois da entrada em vigor do acordo, das regras e das condições aplicáveis à livre circulação de pessoas (Modo IV do GATS) visando a obter maior liberalização nessa área. A amplitude das ofertas setoriais propostas pela UE ficou condicionada ao nível de restrições definido nas legislações de cada Estado-membro. No setor de serviços financeiros, o Chile logrou introduzir cláusula de salvaguardas de caráter prudencial. A UE logrou, por sua vez, que o Chile flexibilizasse certas discriminações apuradas pelo lado comunitário no setor financeiro como, por exemplo, "os testes de necessidade econômica" (artigos 94 a 129 e Anexos VII, VIII e IX);

- *Propriedade intelectual*: é de natureza "TRIPS-*plus*" contendo lista das principais convenções sobre a matéria, a exemplo do que foi acordado pela UE com o México e a África do Sul. Firmou-se o compromisso de adesão futura aos acordos em relação aos quais uma das partes não fosse signatária. Inclui direitos sobre desenhos industriais, indicações geográficas, incluídas as denominações de origem e as marcas e serviços comerciais, a proteção à base de dados etc. (artigos 168 a 171);
- *Investimentos*: trata de promoção e proteção de investimentos, medidas para evitar a bitributação, troca de informações, harmonização de procedimentos, tratamento nacional e não discriminação (artigos 21 e 55);
- *Compras governamentais*: adotou-se a utilização de listas negativas. O acordo cobre as áreas de bens, serviços e licitações públicas para todos os níveis, isto é, central e subcentral. Cabe salientar que o Chile possui cerca de 300 municipalidades.

Os montantes mínimos para abertura de licitações públicas foram fixados da seguinte forma: 130 mil direitos especiais de saque (DES) para bens e serviços e 5 milhões de DES para obras públicas (ex: construção de estradas) (artigos 136 a 162 e Anexos XI, XII e XIII);

- *Concorrência*: os dois lados comprometem-se a aplicar suas respectivas legislações e a estabelecer mecanismos de cooperação, de coordenação, de consultas, de intercâmbio de informações e de assistência técnica. Excluída a possibilidade de recurso a mecanismo de solução de controvérsias no âmbito dessa matéria (artigos 172 a 180);
- *Solução de controvérsias*: acordou-se que temas cobertos pelas regras da OMC seriam levados para esse foro multilateral. As disputas caracterizadas como "OMC-*plus*", ou fazendo parte da chamada "área cinzenta da OMC" (temas sem definições muito claras), seriam submetidas ao sistema de solução de controvérsias previsto no acordo (artigos 184 a 192).

O Acordo UE-Chile, em que pese as exclusões parciais do setor de pesca e de agricultura, logrou abarcar, segundo dados da Missão do Chile em Bruxelas[228], mais de 90% do fluxo do comércio bilateral efetivo tomando por base os anos de 1999, 2000 e 2001. De acordo com a Missão chilena, do total de 7 mil posições tarifárias da nomenclatura combinada do Chile, apenas oito linhas (posições e subposições), correspondendo a produtos pesqueiros, teriam sido excluídas do compromisso final. Do lado comunitário, cerca de 80 linhas tarifárias (posições e subposições) teriam sido excluídas, correspondendo igualmente a produtos pesqueiros. Ficou mais uma vez patente, como no caso do México, a reduzida importância dos produtos agrícolas na corrente de comércio bilateral com a UE, e a pouca ou nenhuma relevância atribuída durante as duas negociações bilaterais às distinções

entre "liberalização parcial" e "liberalização total" e entre "comércio efetivo" e "comércio potencial".

3.4.2. As relações comerciais

A UE é o primeiro parceiro comercial do Chile, com participação de 20,2% no total do seu comércio exterior. A UE tem participação de 15,4% no valor total das importações chilenas, situando-se logo depois do Mercosul (28,6%)[229], ao qual o Chile é associado. Por sua vez, a UE é o segundo maior mercado para os produtos chilenos, com participação de 23,7% no valor total das exportações, contra apenas 5,7% do Mercosul. Os EUA foram o segundo maior fornecedor do Chile em 2004 no valor total das importações, com fatia de 14,2% (logo após a Argentina, com 17,2%), e o maior mercado para os produtos chilenos, com participação de 14% no valor total das exportações.

Ao completar três anos de vigência em 1º de fevereiro de 2006, o ALC UE-Chile seria avaliado pelo ex-chanceler chileno, Ignácio Walker, um êxito, não apenas em termos comerciais, mas também em matéria de cooperação e de diálogo político. Segundo o chanceler do Chile, o ALC com a UE permitiu um crescimento de 115% das exportações chilenas para a UE em relação a 2002. No mesmo período, as importações oriundas da UE elevaram-se em 68%. O intercâmbio comercial, que alcançava 7,3 bilhões de dólares em 2002, passou a 14,1 bilhões de dólares em 2005, o que representou incremento de 93%[230]. Apesar da balança comercial francamente favorável ao Chile, parece haver uma tendência de maior equilíbrio no comércio bilateral, tendo em vista que mais da metade do aumento das exportações europeias durante o período de vigência do acordo verificou-se em 2005. Nesse ano, as exportações da UE para o Chile cresceram 40%, e as importações, 13%.

O Chile exporta principalmente produtos primários, sendo o cobre responsável, em média, por cerca de 44% da pauta, enquanto a agricultura, a pesca e a pecuária representam apenas 13% do total das exportações chilenas[231]. Segundo o governo chileno, os produtos agrícolas

tidos como sensíveis na UE – frutas, vinhos, pescados, alimentos frescos e em conserva – representam apenas 7% das exportações para o bloco europeu. As principais exportações comunitárias para o mercado chileno são: bens de consumo, produtos químicos, motores de veículos, combustível, máquinas e equipamentos (especialmente caldeiras e equipamentos para a indústria de celulose), material de transporte ferroviário e rodoviário. Quanto a disputas comerciais, o balanço também seria positivo, como no caso das exportações chilenas de salmão para o mercado comunitário, tendo em vista que a UE teria respeitado todos os procedimentos previstos nos entendimentos bilaterais, sendo hoje uma questão superada.

O comércio de bebidas entre a UE e o Chile vem apresentando nos últimos anos progressiva expansão. O comércio bilateral desses produtos registra saldo igualmente favorável ao Chile, que exporta para o bloco comunitário grande volume de vinhos e importa da UE volumes relativamente importantes de diversos destilados. As tarifas incidentes sobre vinhos situam-se atualmente abaixo de 20% nos dois mercados e deverão ser completamente eliminadas para o vinho chileno na UE, a partir de 1º de janeiro de 2007, e para os vinhos europeus no Chile, a partir de 1º de janeiro de 2008. Esquema de desgravação semelhante é aplicado a boa parte das bebidas destiladas importadas pelo Chile da UE[232]. As vendas chilenas de vinhos para a UE totalizaram 348 milhões de euros em 2003 e 428 milhões de euros e 2005[233]. O principal mercado para o produto chileno na UE é o Reino Unido.

No que diz respeito às indicações geográficas (IGs), o acordo estabelece que os estoques anteriores de vinhos e bebidas alcoólicas poderão continuar a ser comercializados durante prazo de até três anos, depois da entrada em vigor do acordo, pelos produtores ou distribuidores atacadistas, até que se esgotem os estoques pelos distribuidores varejistas. Após esse período, as indicações geográficas de ambas as partes deverão ser respeitadas rigorosamente. O governo chileno comprometeu-se a cancelar as IGs “champagne”, “porto” e

"jerez", entre outras, bem como a regulamentar o uso de expressões tradicionais como "reserva", "clássico" e "noble", embora permitido pelo Acordo de TRIPS da OMC. O embaixador Van Klaveren reconheceu que o acordo sobre IGs "não foi assinado voluntariamente" e representou uma grande concessão do seu governo para obtenção do acordo mais amplo de livre comércio[234].

Em resumo, pode-se dizer que os três primeiros anos de implementação do acordo permitem fazer uma análise favorável do Acordo de Associação, com crescimento do comércio bilateral significativo a partir da entrada em vigor do instrumento. O aumento do intercâmbio comercial beneficiou, sobretudo, as exportações chilenas para o bloco comunitário, que apresentaram aumento de aproximadamente 45% desde 2003, ano em que se iniciou o processo de desgravação tarifária. É preciso levar em conta, no entanto, o efeito altamente positivo de aspectos independentes ao acordo, referentes à cotação mundial do cobre, e de produtos primários em geral, e à taxa de câmbio euro/dólar. O fato de o Chile, como no caso do México, não ser um grande exportador de produtos agrícolas para o mercado comunitário permitiu uma negociação sem maiores complicações com a UE. Depois das negociações com a África do Sul, as negociações com o Chile serviram para consolidar a estratégia comunitária de obter estabilidade de regras para investimentos europeus naquele país, além de proteção às indicações geográficas de produtos comunitários. As negociações com o Mercosul revelar-se-iam muito mais complexas por causa do setor agrícola, e por se tratar de discussões entre dois blocos regionais com marcadas assimetrias institucionais.

Capítulo 4

As negociações Mercosul-UE

4.1. Contextos político, econômico, social e internacional

As negociações do Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-UE estão assentadas em três pilares – diálogo político, cooperação e comércio. A liberalização comercial constitui, seguramente, o aspecto mais difícil dessas discussões entre as duas uniões aduaneiras. Basta lembrar que o início formal das negociações no âmbito comercial só aconteceu quatro anos depois da assinatura do Acordo-Quadro de Madri em 1995, não obstante o compromisso político manifestado no mais alto nível naquela ocasião no sentido de iniciar rapidamente as negociações. As reticências em dar início às conversações sobre a dimensão comercial explicam-se, certamente, pelas sensibilidades setoriais de um lado e de outro, bem como pela coincidência do projeto inter-regional com outras negociações de acordos preferenciais de comércio da UE em andamento (México e África do Sul) e do lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais.

Para a UE, um acordo de livre comércio com o Mercosul permitiria, inicialmente, consolidar a presença comercial em uma região dinâmica

e com grande potencial de crescimento, na qual boa parte das empresas europeias já está presente. Durante os anos 1990, várias empresas comunitárias reforçaram sua presença nos países do Mercosul por intermédio de maciços investimentos diretos nos setores do agronegócio, da indústria e de serviços. A consolidação dessa presença comercial no Mercosul requeria, sobretudo, maior participação das pequenas e médias empresas europeias no fluxo comercial e de investimentos.

O Mercosul representa para os investidores da UE uma área de expansão particularmente estratégica. Em determinadas indústrias, tais como a automobilística ou a aeronáutica, ou em setores de serviços, como o financeiro e o de seguros, o posicionamento das empresas europeias no mercado do Cone Sul é essencial para enfrentar a concorrência em nível global. Não obstante esse grande espaço econômico que representa o Mercosul, cujo potencial de crescimento tem despertado interesses ofensivos de empresas europeias, a estratégia da UE em favor de um acordo de livre comércio com o Mercosul tem um duplo componente defensivo, um externo e outro interno. O componente defensivo externo busca evitar, inicialmente, "qualquer efeito de diminuição que decorreria das condições preferenciais de acesso outorgadas pelo Mercosul aos concorrentes norte-americanos no âmbito da ALCA"[235]. Nesse particular, a estratégia da UE assemelha-se àquela empregada nas negociações com o México, isto é, de colocar as empresas comunitárias em pé de igualdade com os concorrentes norte-americanos e canadenses dentro do NAFTA. Essa posição defensiva, todavia, não se esgota em si mesma, uma vez que a UE procurará sempre obter vantagens adicionais nas suas negociações comerciais com o Mercosul, independentemente da evolução das negociações hemisféricas. Os interesses comunitários concentram-se não somente nos setores industriais e de serviços, mas também na tentativa de "exportar" suas normas e princípios internos, baseados em conceitos como o da multifuncionalidade da agricultura, as medidas de precaução para o setor agrícola, a proteção mais ampla à propriedade intelectual, particularmente no que toca às indicações

geográficas, e à imposição da sua visão sobre os princípios que regem uma união aduaneira. Assim, o projeto de associação inter-regional para a UE não tem caráter somente "reativo", mas contém importante componente "proativo".

Do ponto de vista defensivo interno, a complexidade dos interesses setoriais contrários ao livre comércio dentro da UE coincide com as clivagens nacionais. Embora a Comissão, como órgão executivo da CE, tenha personalidade jurídica para negociar acordos comerciais dentro do primeiro pilar da estrutura comunitária, os governos dos Estados--membros interferem no processo negociador ao estabelecer o mandato negociador, ao aprovar o acordo negociado pelo executivo comunitário e ao participar das negociações em que compartilha responsabilidades com a Comissão. A França foi um dos países que mais se opuseram à abertura das negociações comerciais com o Mercosul visando a defender a PAC, mas não foi o único. O fato é que não há consenso claro dentro da UE em favor de um acordo de liberalização comercial com o Mercosul, por causa da agricultura. Mesmo alguns setores industriais comunitários sentem-se ameaçados pela produção de baixo valor agregado dos países do Cone Sul, particularmente os produtos manufaturados leves da cadeia produtiva do couro.

Os desafios do projeto inter-regional não são, no entanto, unicamente econômicos e comerciais. O Mercosul e a UE constituem dois blocos regionais guiados por um objetivo comum em prol da defesa de um espaço global multipolar. Além disso, a conclusão de um acordo de livre comércio entre essas duas uniões aduaneiras constituiria um exemplo de aliança estratégica entre países desenvolvidos e PED. Na perspectiva da UE, o acordo poderia tornar-se um modelo a ser seguido na reestruturação de suas relações com a América do Sul, já que o Chile, país com o qual a UE tem um acordo de livre comércio desde 2003, tem peso econômico relativamente pequeno dentro da região. Além de constituir uma estratégia preventiva contra a ALCA, o acordo poderia, assim, criar um padrão de referência para o diálogo político,

para o desenvolvimento de relações comerciais fundadas no princípio da reciprocidade e para o estabelecimento de normas e princípios comuns dos dois lados do Atlântico. Em contraste com a estratégia comunitária aplicada a outros blocos regionais sul-americanos, como no caso das concessões tarifárias voltadas para o combate ao narcotráfico em países da Comunidade Andina (conhecido como SGP drogas)[236], o projeto de acordo com o Mercosul aparece também "como um possível modelo de relação cooperativa durável, liberta de qualquer consideração relacionada às diversas formas de tratamento especial e diferenciado"[237].

Por trás da esfera negociadora exercida pelas instituições comunitárias, as tratativas com o Mercosul respondem naturalmente a exigências de políticas nacionais específicas dentro da UE. Os meios empresariais de vários países europeus estabeleceram há muito tempo profundas relações comerciais e estratégicas com os países do Cone Sul. O projeto de acordo inter-regional visa, portanto, a reforçar e a ampliar essas relações desenvolvidas em bases bilaterais. A constituição do Foro Empresarial Mercosul-UE (MEBF), composto por grandes grupos industriais das duas regiões, expressa claramente o interesse dos setores privados do Mercosul e da UE pelo projeto inter-regional. A IV Reunião Plenária do MEBF, realizada em outubro de 2003, em Brasília, foi encerrada pelo presidente Lula com a assinatura da "Declaração de Brasília", que incluiu dezenas de recomendações conjuntas de representantes de empresas, associações empresariais e organizações do Mercosul e da UE[238]. Algumas das propostas constantes do referido documento referem-se notadamente à agricultura, tema mais crítico nas relações comerciais entre os dois blocos, bem como à necessidade de se prever a reciprocidade assimétrica em favor do Mercosul nos esquemas de desgravação tarifária, tal como ocorrido nas negociações da UE com o México e a África do Sul.

Conforme vimos, as motivações políticas da UE em relação ao projeto de acordo inter-regional com o Mercosul não se limitam exclusivamente a uma medida preventiva contra os possíveis efeitos

da ALCA, embora seja um dos elementos importantes da estratégica comunitária com base no cenário do "triângulo atlântico". A UE tem consciência de que seu modelo perde cada vez mais terreno na região latino-americana no que se refere à formação de dirigentes, às práticas de consumo, à adoção de normas e padrões técnicos e até mesmo ao sentimento de compartilhar valores históricos e culturais comuns. Um acordo sólido e atraente com o Mercosul, que incluísse obrigações mais profundas do que aquelas estabelecidas no contexto multilateral da OMC, seria uma das condições essenciais para a UE recompor sua presença nessa importante região do subcontinente latino-americano e continuar influenciando os rumos da globalização segundo seu próprio modelo de integração econômica e política.

É indispensável acrescentar a essa análise preliminar das negociações Mercosul-UE o papel desempenhado pela sociedade civil de uma parte e de outra. Nos países da UE, há segmentos importantes da sociedade que se opõem à liberalização do mercado agrícola europeu, alegando preferência social pelo consumo alimentar saudável de bens cuja produção, mesmo a custos mais elevados, se faça com base no respeito ao meio ambiente, aos direitos do trabalhador e ao bem-estar animal. Nas sociedades dos países do Mercosul, sobretudo no Brasil e na Argentina, é crescente a importância dada à proteção das atividades produtivas nacionais, à defesa da preservação dos equilíbrios macroeconômicos fundamentais e à capacidade de manter políticas de desenvolvimento voltadas para a criação de empregos, redução da pobreza e consolidação da governabilidade democrática. A verdade é que nenhum acordo inter-regional entre o Mercosul e a UE poderá ser levado a cabo, de um lado e de outro do Atlântico, sem o intercâmbio permanente e estruturado de informações entre os atores governamentais que participam diretamente da negociação e a sociedade civil. No Brasil, esse diálogo se faz principalmente por meio da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Associação Inter-regional Mercosul-UE (SENEUROPA), criada em 2000, que tem como

função a coordenação dos trabalhos e o acompanhamento dos temas relacionados com as negociações inter-regionais. No Mercosul, a sociedade civil é representada pelo Foro Consultivo Econômico e Social (FCES).

Apesar das posições e objetivos distintos observados no interior de cada sociedade, a verdade é que desde a criação do Mercosul, no início dos anos 90, a UE viu nesse agrupamento do sul uma "porta de entrada privilegiada para seus interesses no continente, um aliado no mínimo promissor quanto ao equilíbrio das relações transatlânticas e um discípulo em potencial de sua empreitada integracionista"[239]. A história da construção da ponte entre esses dois blocos será o tema da próxima seção.

4.2. Os antecedentes da parceria Mercosul-UE

O interesse recíproco entre o Mercosul e a UE começou a afirmar-se muito cedo. Em abril de 1991, apenas um mês após a assinatura do Tratado de Assunção, os quatro chanceleres reuniram-se em Luxemburgo com o presidente da Comissão Europeia e outras autoridades comunitárias. Além da manifestação da vontade de desenvolver os contatos entre os dois blocos regionais, surgiu a ideia de concluir um acordo de cooperação para permitir ao Mercosul conhecer a experiência europeia em diversas áreas da integração. O Mercosul, que acabava de ser criado, buscava afirmar-se como novo interlocutor no cenário internacional. A comunidade manifestou preocupação, desde o início, com o bom funcionamento das instituições do Mercosul e com sua consolidação como zona de livre comércio.

Com base nesses entendimentos, a Comissão Europeia e o CMC assinaram, em maio de 1992, acordo de cooperação interinstitucional para promover a transferência de *savoir-faire* europeu em matéria de integração[240]. Com o fito de implementar o diálogo interinstitucional, o acordo estabelece um Comitê Consultivo Conjunto, que reúne representantes da Comissão e do GMC. O Comitê decidiu dar prioridade, já na primeira fase da cooperação, às áreas de aduanas, normas técnicas e agricultura[241]. O acordo, nesse caso, vinculava de um lado, o Conselho

do Mercosul, e, de outro, a Comissão Europeia, e não os governos dos países-membros. Tratava-se, todavia, de desenvolver a cooperação intra-Mercosul, e não entre a UE e o Mercosul, a qual se limitava à área administrativa. Criou-se, igualmente, um mecanismo denominado "fundos ágeis" com recursos comunitários, que viabilizou a realização de estudos e seminários sobre temas específicos, ampliando-se assim o escopo da cooperação.

A perspectiva de aprofundamento das relações inter-regionais ganhou impulso político definitivo em abril de 1994, quando se reuniram, em São Paulo, os chanceleres dos países do Mercosul, seus homólogos de países comunitários e autoridades da Comissão. Nessa oportunidade, logrou-se o entendimento de que tinha chegado o momento de iniciar a negociação de um acordo mais amplo. Em junho de 1994, reunidos na ilha de Corfu, os chefes de Estado e de Governo da UE confirmaram a intenção comunitária de fortalecer suas relações com o Mercosul e convidaram o Conselho e a Comissão a examinar a questão. Em reação às propostas do Conselho Europeu de Corfu, os países do Mercosul, reunidos na Cúpula de Buenos Aires, assinaram a Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre a União Europeia, em agosto de 1994, na qual propõem objetivos ambiciosos, inclusive no plano econômico e comercial.

Os sócios do Mercosul estavam, nessa época, igualmente engajados na negociação do Protocolo de Ouro Preto, que conferiria personalidade jurídica ao Mercosul e poderes para concluir acordos com terceiros países ou grupos de países. Paralelamente, plasmavam-se os instrumentos comerciais comuns para o estabelecimento de uma união aduaneira a partir de 1º de janeiro de 1995, tornando-se com isso indispensável que o Mercosul passasse a atuar em conjunto nas futuras negociações comerciais com outros países ou agrupamentos.

Na Comunicação dirigida ao Conselho em outubro de 1994, a Comissão Europeia designa o Mercosul como uma "zona de prosperidade emergente"[242] e propõe uma estratégia dinâmica estruturada em duas

fases distintas. Uma primeira etapa preparatória, cujo instrumento básico é a conclusão de um acordo-quadro inter-regional de cooperação comercial e econômica. Essa etapa intermediária fazia-se necessária devido à juventude e à estrutura ainda inacabada do Mercosul. Para a UE, a associação só seria concretizada quando o Mercosul constituísse uma união aduaneira completa com instituições operacionais. Essa posição da UE tornar-se-ia, aliás, peça importante no quadro das relações Mercosul--UE e uma das condições necessárias para o progresso das negociações. Conforme análise da Missão do Brasil em Bruxelas, a UE busca promover com as negociações uma evolução no Mercosul em um duplo sentido: aumentar a abrangência das áreas comunitárias e desenvolver sua estrutura institucional. Nesse sentido, a Comissão sempre salientou que para levar adiante a negociação de uma associação inter-regional, o Mercosul deveria transformar-se, aprofundando sua integração e criando uma instância supranacional[243]. Uma segunda e última etapa consistiria na implementação integral de uma associação inter-regional, baseada em uma parceria equilibrada e solidária no nível político, econômico e comercial. Seria proposto o estabelecimento progressivo de uma ZLC nas áreas da indústria, do comércio de serviços e da agricultura – levando em conta a sensibilidade de certos produtos – e uma cooperação mais profunda no domínio político.

Na Cúpula de Essen, realizada em dezembro de 1994, o Conselho aprovou a estratégia de conclusão de um acordo inter-regional com o Mercosul, e, alguns dias depois, o Mercosul e a UE assinaram a Declaração Conjunta Solene entre o Conselho da UE e a Comissão, de um lado, e os Estados-membros do Mercosul, de outro[244]. A Declaração afirma o interesse das duas partes em uma estratégia, cujo objetivo final seria uma associação política e econômica inter-regional, a qual deveria incluir a cooperação política, a liberalização progressiva e recíproca de todo o comércio e a promoção dos investimentos. Durante a referida Cúpula foi formalizado, portanto, o propósito de se estabelecer um acordo-quadro visando a preparar o caminho para a referida associação

inter-regional. A Comissão recomendou ao Conselho que este autorizasse a negociação de um acordo-quadro com o Mercosul, no qual fosse prevista cooperação estreita nos domínios econômico, comercial, industrial, científico, institucional e cultural[245]. A iniciativa dessa proposta foi do vice-presidente da Comissão Europeia, naquela época o espanhol Manuel Marin, que se transformou em personagem central das relações entre a CE e o Mercosul devido, sobretudo, à sua determinação política em convencer o lado europeu da importância das relações com o bloco do Cone Sul.

Em abril de 1995, o conselho reunido em Luxemburgo na formação "Assuntos Gerais" encarregou o COREPER de examinar a recomendação da Comissão, com o intuito de adotar um mandato negociador. A proposta foi criticada com contundência pelos *lobbies* agrícolas europeus, com grande repercussão na imprensa europeia. O debate interno na UE girou principalmente em torno da expressão "zona de livre comércio" e o impacto que ela poderia ter sobre a agricultura comunitária. A "Coordination paysanne européenne apresentou manifesto contra a multiplicação de acordos que preparam o livre comércio agrícola com países terceiros que resultaria na "ruína programada da PAC"[246]. Na França, o então primeiro-ministro Edouard Balladur enviou carta ao presidente da Comissão, Jacques Santer, na qual salienta que "as novas negociações comerciais desejadas pela UE e outras zonas econômicas não devem servir para ameaçar as preferências comunitárias, nem o equilíbrio da PAC, ou os acervos dos acordos de Marrakech"[247]. O jornal *Le Monde* denunciou na ocasião que

> [...] em mais um surto de bulimia livre-cambista, a Comissão Europeia submeteu aos Quinze projeto de mandato de negociações visando ao estabelecimento progressivo de uma zona de livre comércio entre a UE e o Mercosul[248].

Não obstante essa resistência, o Conselho adotou, em junho de 1995, as diretivas para a negociação do acordo com o Mercosul[249].

O Parlamento Europeu adotou uma resolução, em junho de 1995, na qual ressalta que

> [...] a UE sempre rejeitou a doutrina da divisão do mundo em blocos ou zonas de influência econômica e comercial e que, nesse sentido, é necessário que a UE defina uma estratégia a médio prazo com o Mercosul se quiser preservar, e mesmo aumentar, os laços de aproximação comercial e política hoje existentes[250].

O Parlamento sugeriu, na mesma linha da Comissão, desenvolver os aspectos propostos no título comercial do acordo-quadro inter-regional, tendo em vista o estabelecimento de uma zona de livre comércio nas áreas da indústria e do comércio de serviços, bem como a liberalização recíproca e progressiva do intercâmbio comercial de produtos agrícolas.

Paralelamente, o CMC concedeu ao órgão executivo do Mercosul, o GMC, por meio da Decisão CMC n° 05/95, mandato para negociar a conclusão do acordo-quadro inter-regional com a UE. O mandato segue, em linhas gerais, as propostas da Comissão em sua Comunicação de outubro de 1994, inclusive em relação à estrutura institucional comum e ao calendário de negociações.

Com efeito, o Mercosul compartilha a ideia comunitária no sentido de que o acordo-quadro deverá constituir uma etapa intermediária para a associação, e que esta será fundada na cooperação política, na liberalização recíproca e progressiva de todo o comércio, na promoção dos investimentos e na maior cooperação. Considera que o acordo deverá ser baseado nos princípios democráticos, de respeito e promoção dos direitos humanos. Além disso, o CMC indica que a liberalização comercial seguirá as regras da OMC e levará em conta a sensibilidade de certos produtos, não excluindo *a priori* da negociação nenhum setor do comércio efetivo ou potencial entre ambas as regiões.

Por intermédio de outra decisão, adotada na mesma data, o CMC solicita preparação de um programa de ação para o Mercosul até o ano 2000[251]. Esse programa buscaria aprofundar a integração para a

implantação completa da união aduaneira e a consecução dos objetivos do Tratado de Assunção.

As negociações entre o Mercosul e a UE iniciaram-se finalmente em setembro de 1995, em Bruxelas. Em outubro, o Comitê Econômico e Social europeu adotou, por unanimidade, parecer relativo à Comunicação da Comissão sobre o Mercosul[252]. Ele observa a necessidade premente de um acordo com o Mercosul para consolidar a presença da UE na América Latina e para garantir seu acesso privilegiado a um dos maiores mercados mundiais. Em 15 de dezembro de 1995, o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional foi assinado em Madri[253].

4.3. O novo arcabouço jurídico das relações inter-regionais

O Acordo-Quadro de Madri é um instrumento de caráter preparatório, cujos objetivos básicos são o fortalecimento das relações recíprocas e o estabelecimento das condições adequadas para a criação de uma associação inter-regional de cunho político e econômico. Trata-se de instrumento que visa engendrar um processo associativo que inclua, em etapa ulterior, uma zona de livre comércio em bases recíprocas, graças a uma cláusula dita evolutiva[254]. É o chamado "acordo guarda-chuva" no sentido de que um único instrumento cobre várias áreas passíveis de serem objeto de diferentes desenvolvimentos[255]. Vale resumir, brevemente, o conteúdo do Acordo-Quadro.

A parte preambular alinha os conceitos básicos que lastreiam o acordo. São mencionados os laços históricos e culturais e os valores comuns dos povos de ambas as regiões, sua plena adesão aos princípios democráticos e ao respeito dos direitos humanos, bem como a convicção das duas partes de que os processos de integração regional constituem importante instrumento de desenvolvimento econômico e social.

O primeiro título da parte dispositiva reitera o respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos e constitui o fundamento da cooperação. Estipula o estabelecimento de um diálogo político regular, cujos parâmetros são pormenorizados na declaração política[256].

O segundo título, referente ao âmbito comercial, estabelece como objetivo da cooperação o incremento e a diversificação do intercâmbio visando a preparar a liberalização progressiva e recíproca do comércio que se dará em etapa posterior. Para tanto, será instituído diálogo sistemático abarcando temas relacionados ao acesso a mercados (barreiras tarifárias e não tarifárias); relações comerciais de cada parte com terceiros países e seu impacto no comércio recíproco; regras de origem; salvaguardas; regimes aduaneiros especiais; compatibilidade do futuro processo de liberalização comercial com as regras da OMC; identificação de produtos sensíveis e prioritários de cada parte; e o comércio de serviços. Registre-se, igualmente, a concordância das partes em cooperar nos âmbitos de normas técnicas, assuntos aduaneiros, estatísticos e propriedade intelectual. Em matéria de normas agroalimentares e industriais, por exemplo, a cooperação visa em particular a todo tipo de ação que contribua para aumentar os níveis de qualidade dos produtos e das empresas das duas partes[257]. Os dois lados também se engajam a estudar a possibilidade de iniciar negociações sobre o reconhecimento mútuo da conformidade de seus produtos. O tema de propriedade intelectual abarca, entre outros, o direito de autor e direitos conexos, marcas comerciais, as indicações geográficas e as denominações de origem, os desenhos e modelos industriais, as patentes e os esquemas de configuração (topografia de circuitos integrados)[258].

O terceiro título trata da cooperação econômica, atribuindo-lhe ampla gama de objetivos, que incluem a diversificação dos vínculos econômicos entre as partes, o fortalecimento da competitividade internacional e o desenvolvimento tecnológico e científico. As ações deverão levar em consideração a conservação do meio ambiente, bem como o desenvolvimento e a promoção dos direitos sociais.

A cooperação no campo econômico não excluirá nenhum setor. O acordo destaca, entretanto, um conjunto de áreas em que deverão, em princípio, concentrar os trabalhos nos âmbitos empresarial, de investimentos, de energia, de transportes, de ciência e tecnologia

e de telecomunicações. No setor de investimentos, uma das principais ações consistirá no apoio ao desenvolvimento de quadro jurídico que favoreça o investimento entre as duas regiões, mediante a eventual celebração, pelos Estados-membros da comunidade e pelos Estados--partes do Mercosul interessados, de acordos bilaterais de promoção e proteção dos investimentos, bem como de acordos bilaterais destinados a evitar a dupla tributação. No campo dos negócios, esses trabalhos são realizados no âmbito do Foro Empresarial (MEBF), que tem por ambição reforçar as relações comerciais entre os dois blocos e facilitar os fluxos de trocas comerciais e de investimentos. Na área de energia, as partes buscarão fomentar projetos conjuntos de desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura. Ao final de 1998, o Mercosul seria selecionado como "prioridade geográfica" do Programa Synergy, cujo fito era ajudar países terceiros a elaborar, formular e executar política energética, bem como promover a cooperação industrial entre a CE e países terceiros no setor de energia[259]. A cooperação em matéria de transportes destinou-se a apoiar a reestruturação e a modernização dos sistemas de transportes, tendo em conta todos os aspectos relacionados com os serviços internacionais de transporte, de forma a que não viessem constituir obstáculo à expansão recíproca do comércio.

O quarto título aborda a cooperação destinada ao fortalecimento do processo de integração desenvolvido no contexto do Mercosul. Trata--se, na prática, de dar seguimento ao Acordo Interinstitucional de 1992, pois estimula o intercâmbio de experiências, a realização de estudos, a capacitação e a assistência técnica, que servirão como aportes ao processo de consolidação do Mercosul. É reconhecida, implicitamente, a assimetria institucional entre os dois blocos.

O quinto título prevê o estreitamento dos contatos entre as instituições. O dispositivo em questão estimula instituições dos dois lados, que não estejam envolvidas em projetos de cooperação específicos, a intercambiar experiências e informações.

O sexto título cobre as áreas não econômicas nas quais se desenvolverão o processo cooperativo: formação e educação em matéria de integração regional; comunicação e cultura (visando inclusive a divulgar junto à sociedade os objetivos do processo de integração inter-regional); e luta contra o narcotráfico.

O título a seguir estabelece o quadro institucional que permitirá a operacionalização do acordo. O órgão principal é o Conselho de Cooperação, que se reúne em nível ministerial, cabendo-lhe supervisionar a execução do acordo, examinar os problemas que surjam e formular propostas, sempre com vistas ao objetivo último de criar a associação inter-regional[260]. Ele se reuniu pela primeira vez em 24 de novembro de 1999, em Bruxelas, e depois em Luxemburgo, em 26 de junho de 2001.

As disposições finais estabelecem que o Acordo-Quadro não impedirá que os Estados-membros do Mercosul e da UE celebrem entre si acordos bilaterais, nem tampouco prejudicará o funcionamento dos instrumentos de cooperação bilaterais existentes entre a UE ou seus Estados-membros e os países do Mercosul.

Juntamente com o Acordo-Quadro, as autoridades do Mercosul e da UE assinaram a Declaração Conjunta sobre o diálogo político, instrumento importante no aprofundamento das relações entre os dois blocos regionais. A Declaração, em seu preâmbulo, reitera os vínculos profundos existentes entre as partes e sua comunhão de valores, especialmente no que toca aos princípios democráticos, à promoção dos direitos humanos e ao compromisso de garantir a paz e a segurança internacionais. As partes manifestam desejo de dar às suas relações perspectiva de longo prazo, isto é, sistematizar seu diálogo sobre as questões relevantes da agenda internacional e bilateral. O texto define como objetivo básico dessa intensificação do diálogo o estabelecimento de uma associação inter-regional, o que explica a convergência entre o Acordo-Quadro e a Declaração Política. Reitera, por fim, a importância da integração regional como meio para o desenvolvimento social e para uma melhor inserção de cada país na economia internacional.

Os principais mecanismos do diálogo político são: a) encontros regulares entre os chefes de Estado do Mercosul e as autoridades máximas da UE; b) reuniões anuais entre os chanceleres dos países do Mercosul e da UE, com a presença da Comissão Europeia; c) reuniões de outros ministros, quando se julgue necessário; e d) reuniões periódicas de altos funcionários.

A análise dos dois instrumentos deixa claro que havia ocorrido verdadeiro salto qualitativo nas relações entre o Mercosul e a UE. O novo arcabouço de cooperação entre os dois blocos

> [...] era virtualmente ilimitado em sua abrangência, concebendo aquela cooperação não como um fim em si mesma, mas como preparação de futuros vínculos ainda mais profundos [...] orientados para um ambicioso objetivo central, o da Associação Inter-regional – a primeira na História a envolver duas uniões aduaneiras e dois agrupamentos separados por um oceano[261].

O Mercosul foi, nesse contexto, um dos elementos determinantes da mudança de estratégia da UE em relação à América Latina. Nas palavras do ex-vice-presidente da Comissão Europeia, Manuel Marín, "a finalidade era abandonar progressivamente o caráter de assistência e de se dedicar cada vez mais à modernização dos sistemas produtivos e ao aprofundamento do desenvolvimento social"[262]. Restava, então, colocar em prática o projeto da associação inter-regional por meio do lançamento das negociações comerciais, tendo em vista a reunião de Cúpula entre a UE e a América Latina e o Caribe, que aconteceria em junho de 1999, no Rio de Janeiro. Embora ambicioso na cobertura e nos objetivos propostos, o Acordo-Quadro de Madri não logrou produzir imediatamente os resultados esperados, isto é, preparar e lançar as negociações do acordo de associação entre os dois blocos. Essa tarefa revelou-se extremamente difícil e morosa devido, sobretudo, às hesitações europeias.

4.4. De Madri ao Rio de Janeiro

Após a conclusão do Acordo-Quadro de Madri, as expectativas voltaram-se para o início das negociações sobre a liberalização recíproca dos mercados. Para os países do Mercosul, a associação com a UE despertava grande interesse comercial, desde que essa liberalização comercial não contemplasse apenas as áreas de interesse comunitário, e incluísse o acesso ao setor agrícola. A Comissão não dispunha ainda de um claro mandato para negociar produtos sensíveis agrícolas. De acordo com dados divulgados pelo Grupo de Assistência Técnica e de Cooperação Internacional ligado ao Parlamento Europeu[263], nem todos os produtos seriam afetados da mesma forma: o impacto dependeria do potencial de exportação do Mercosul e das barreiras comerciais existentes na UE. Três grupos de produtos foram claramente identificados em razão do nível de sensibilidade: os mais sensíveis eram o trigo duro, a carne bovina e o açúcar; os produtos de sensibilidade intermediária eram as frutas frescas e transformadas, o frango, o tabaco, o milho, o queijo, a manteiga e a pesca; os menos sensíveis eram a cevada, a carne porcina, o vinho, os ovos e os legumes frescos.

Os países comunitários não seriam, tampouco, afetados da mesma maneira pelas exportações agrícolas do Mercosul. Eles foram classificados em quatro grupos: os mais atingidos (Irlanda e Luxemburgo); os mais ou menos atingidos (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Reino Unido e Suécia); os atingidos de forma moderada (Dinamarca, Finlândia e Itália); e os poucos atingidos (Espanha, Grécia, Países Baixos e Portugal). Ficava claro que a UE não poderia integrar uma zona de livre comércio com o Mercosul sem modificar profundamente a PAC. Tudo indicava, contudo, que essa revisão só seria factível no contexto mais amplo da nova rodada de negociações da OMC, em cujo escopo a UE acreditava poder obter maiores compensações por uma reforma da sua política agrícola. As hesitações da UE eram prenúncios das profundas diferenças de expectativas entre os dois blocos em relação ao futuro acordo de associação.

De acordo com Deisy Ventura:

> [...] a Comissão estimou que por meio de uma decisão política da Comunidade, as negociações para a liberalização poderiam abrir-se ao final de 1998 ou início de 1999 e estender-se até o ano de 2003. Nesse caso, a liberalização começaria efetivamente em 2005, paralelamente à reforma da política agrícola comum e ao novo ciclo de negociações da OMC...[264]

Nessa época, o Uruguai sustentava posição distinta dos outros sócios no seio do Mercosul, pois pregava a conclusão das negociações com a UE antes do término do novo ciclo de negociações multilaterais, a fim de evitar a erosão muito rápida das eventuais preferências comerciais obtidas no plano inter-regional. Tal posição assemelhava-se com aquela defendida pela África do Sul nas negociações com a UE. Em abril de 1997, a Fundação Getulio Vargas publicou o primeiro estudo no Brasil sobre o impacto das negociações inter-regionais sobre as economias do Mercosul. Ele apresenta conclusões favoráveis ao acordo com a UE, uma vez que este ensejaria crescimento de 4,91% do PIB para o Brasil e de 6,7% para a Argentina. As mesmas simulações, no caso de adesão à ALCA, revelavam perspectivas muito menos otimistas, com crescimentos do PIB de 1,93% e 0,67% para o Brasil e a Argentina, respectivamente. As estimativas altamente favoráveis em relação ao acordo com a UE pressupunham, obviamente, a franca abertura do mercado agrícola comunitário para as exportações do Mercosul[265].

A "fotografia" elaborada pelos grupos de trabalho da subcomissão mista comercial sobre as relações entre o Mercosul e a UE foi divulgada em abril de 1998[266]. Esse estudo foi acompanhado de documento preparado pela Comissão que analisa os riscos e as oportunidades de uma associação com o Mercosul[267]. No campo político, a associação reforçaria o princípio da multipolaridade e poderia eventualmente tornar-se um modelo de relacionamento entre países industrializados e PED. Com relação aos efeitos econômicos, o estudo considera que as economias dos dois blocos são mais complementares do que concorrentes. O impacto

seria positivo para a UE e para o Mercosul com o aumento da renda avaliado, respectivamente, em 6,2 bilhões de dólares e 5,1 bilhões de dólares. Quanto ao acesso ao mercado agrícola, o estudo estimou que uma zona de livre comércio não teria impacto significativo sobre a PAC, desde que a Comissão pudesse garantir que a fragilidade de alguns produtos fosse levada em conta durante as negociações com o Mercosul. Além disso, uma zona de livre comércio seria compatível com as regras da OMC, tendo em vista que parte substantiva do intercâmbio comercial entre as duas regiões poderia ser liberalizada dentro do prazo de dez anos.

Em julho de 1998, o vice-presidente da Comissão, Manuel Marín, encarregado das negociações inter-regionais, propôs ao Conselho iniciar as negociações do acordo de associação com o Mercosul e com o Chile. A referência à criação de uma zona de livre comércio suscita, contudo, fortes reações negativas por parte dos setores agrícolas europeus.

O governo da França divulgou nota por meio da qual propunha fórmula alternativa para as negociações de associação com o Mercosul, que se limitaria aos aspectos não tarifários do intercâmbio comercial. Sugeriu, ainda, discutir com o Mercosul e o Chile a adoção dos mais altos padrões internacionais em matéria de propriedade intelectual, bem como a eliminação das discriminações nacionais às importações com vistas a unificar o mercado interno no Mercosul. Em outras palavras, a França solicitou aos países do Mercosul que aprofundassem seu processo de integração antes de iniciar negociações com a UE[268]. O ministro da Agricultura e Pesca da França, Louis Le Pensec, assinalou "a existência de contradição profunda entre a almejada reforma da PAC e as negociações com o Mercosul e o Chile"[269]. O governo francês e alguns ministros da agricultura europeus iniciaram, então, campanha nos meios de comunicação contra a futura zona de livre comércio entre o Mercosul e a UE. No Conselho de Ministros da Agricultura da UE, vários países aliaram-se à posição francesa. A Alemanha, a Bélgica, o Luxemburgo, a Grécia, a Áustria e a França eram contra o acordo. A Itália e a Finlândia

tinham posição neutra. A Espanha, Portugal, a Suécia, a Dinamarca e o Reino Unido eram favoráveis ao acordo, ainda que tivessem pedido estudos de impacto mais pormenorizados[270]. O então comissário para Agricultura da UE, o austríaco Franz Fischler, declarou nessa ocasião que

> [...] a proteção da agricultura comunitária é um direito inscrito nos tratados e que o potencial agrícola do Mercosul é considerável e sua capacidade de produção agrícola talvez possa ser aumentada a qualquer momento, se eles encontrarem mercados[271].

Apesar disso, a Comissão solicitou ao Conselho, em julho de 1998, autorização para iniciar negociações com o Mercosul[272]. Ela recordou que, segundo o Acordo de Madri, "as partes devem determinar a oportunidade, o momento e as condições de abertura das negociações que conduzam à criação da associação inter-regional". A Comissão avaliou que chegara o momento oportuno por quatro motivos principais:

- os agentes econômicos europeus encontraram ambiente favorável nos países do Mercosul e pediam reforço das relações existentes;
- o processo de construção de uma zona de livre comércio das Américas (ALCA) poderia criar situações de risco para as atividades dos agentes econômicos europeus se a CE não lograsse acesso imediato a essa zona comercial;
- a negociação de uma zona de livre comércio com o Mercosul exigia a abertura rápida das negociações comerciais;
- e as exportações da UE para o Mercosul são particularmente mais dinâmicas em relação a outras regiões do mundo.

As diretivas negociadoras apresentadas pela Comissão para o acordo de associação com o Mercosul eram bastante ambiciosas e dividiam-se em 12 seções como as seguintes:

- a natureza e o alcance do acordo, que incluía a associação política e econômica;
- o diálogo político, que compreendia o diálogo interparlamentar, não previsto no Acordo de Madri;
- a livre circulação de mercadorias, por meio da qual a Comissão reafirmou seu objetivo de constituir uma zona de livre mercado, levando em conta a fragilidade de certos produtos;
- o direito de estabelecimento e de tratamento nacional nos setores de serviços profissionais, das telecomunicações (em particular da transmissão por satélite), dos serviços vinculados às atividades ambientais (gestão do lixo e tratamento das águas), dos serviços financeiros (em particular a possibilidade de estabelecer filial com 100% de capital europeu) e dos serviços de transporte (especialmente os marítimos);
- a liberdade de circulação dos capitais e dos pagamentos e a proteção da concorrência;
- grande importância era atribuída à propriedade intelectual, reiterando a relevância das obrigações decorrentes de três convenções internacionais das quais o Mercosul e a UE são signatários[273]. As diretivas sugeriam que o Mercosul aderisse, antes do fim do quinto ano de vigência do acordo, a dez outras convenções internacionais das quais a CE já fizesse parte ou estivesse a ponto de se associar. Por fim, a Comissão previa a liberalização recíproca e progressiva dos mercados públicos;
- a inclusão de cláusula, nas disposições comuns, que autorizava as proibições ou restrições em matéria de importação, exportação ou de trânsito por motivos de moral pública, de ordem pública ou segurança pública, de proteção à saúde e à

vida das pessoas e dos animais ou à preservação dos vegetais, de conservação das fontes naturais não renováveis, de proteção da propriedade industrial, intelectual e comercial, desde que essas medidas não fossem aplicadas de forma discriminatória ou injustificada entre as partes;

- a cooperação econômica, já presente no Acordo de Madri, com a inclusão de áreas como a pesca, a proteção do consumidor e a proteção de dados;
- outras áreas de cooperação que incluíam cláusula relativa ao diálogo social, também prevista no Acordo de Madri, segundo a qual a participação da sociedade civil seria incentivada;
- um quadro institucional que previa a criação de um Conselho de associação e de um Comitê de associação, bem como a coordenação entre esses órgãos e aqueles previstos no acordo de associação entre a UE e o Chile;
- dispositivos finais sobre a entrada em vigor e a duração do acordo, a estrutura e organização das negociações (proposta de criação de um comitê de negociações, assistido por um subcomitê para o diálogo político e um subcomitê para a cooperação), além de disposições sobre matéria fiscal.

O governo francês anunciou imediatamente que se oporia, no Conselho, às recomendações da Comissão. Argumentou que procurava, assim, evitar um desequilíbrio em favor do Mercosul que lograria, com o acordo de associação, o acesso ao mercado europeu de carne, açúcar, frutas e legumes, cereais e produtos de pesca. Reiterou sua proposta de oferecer unicamente concessões não tarifárias ao Mercosul[274]. A situação da França era particularmente delicada às vésperas da realização da reunião de Cúpula da União Europeia e a América Latina e Caribe, realizada em junho de 1999, no Rio de Janeiro. De acordo com Pierre Moscovici, ministro encarregado de assuntos europeus designado pela Comissão de Assuntos Internacionais da Assembleia Nacional da França,

> [...] nos confrontamos com um imperativo político comum: não podemos opor ao Mercosul e ao Chile uma recusa peremptória, em razão da cúpula de junho de 1999 [...] Temos, no entanto, dois compromissos: o compromisso com a OMC [...] e o compromisso agrícola. É por isso que o objetivo de junho de 1999 de adotar um mandato de negociações nos parece irrealista [...] Devemos imperativamente afrouxar o calendário[275].

Os países do Cone Sul, entretanto, adotaram uma posição inteiramente favorável à criação de uma zona de livre comércio com a UE, a qual demonstrava a grande distância que separava os dois blocos em relação ao tema da agricultura. Reunidos em Ushuaia, em julho de 1998, os presidentes do Mercosul

> [...] manifestaram seu interesse no avanço dos entendimentos com a UE e reiteraram a necessidade de que as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio inter-regional sejam abrangentes e não excluam nenhum setor de interesse essencial para as economias dos Estados-partes[276].

O então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, em viagem oficial a Portugal, declarou à imprensa que "a UE, tanto quanto os EUA, instalam um sistema injusto que freia o desenvolvimento dos PED justamente nos setores onde eles teriam reais oportunidades"[277].

De fato, a agricultura foi um tema central nas negociações comerciais, porque era uma das poucas áreas em que os sócios do Mercosul tinham maior vantagem comparativa. Um ano depois do Comunicado de Ushuaia, o Mercosul aprovou, no âmbito do GMC, um documento que definiu sua posição negociadora, na esperança que uma decisão formal sobre as negociações fosse adotada durante a reunião de Cúpula do Rio[278]. O documento referia-se a quatro diretivas de negociação:

I. não deveriam excluir nenhum setor, deveriam iniciar-se imediatamente e seguir o princípio da indivisibilidade do compromisso (*single undertaking)*. O Mercosul toma também,

legitimamente, precauções para evitar abrir imediatamente seus mercados mais importantes, como os de serviços, diante da possibilidade de ter de aguardar 15 anos até a abertura dos mercados agrícolas na UE;

II. deveriam levar em conta a evolução dos próximos ciclos de negociações da OMC, bem como outras negociações comerciais em curso entre os parceiros e terceiros países;

III. um calendário provisório deveria ser estabelecido para que as negociações fossem concluídas no mais tardar em 2005, e revisões periódicas sempre que possíveis em função das circunstâncias;

IV. convocação da primeira reunião do Conselho de Cooperação, criado pelo Acordo-Quadro de Madri, a ser realizada durante o segundo semestre de 1999, a fim de dar início às negociações.

No Comunicado Conjunto de junho de 1999, os presidentes dos países do Mercosul reiteraram sua vontade de fortalecer as relações com a UE e manifestaram sua expectativa de lançar formalmente as negociações de uma associação econômica com a UE durante a Cúpula do Rio. Recordaram que a agricultura constitui parte essencial das economias e do comércio internacional dos países do Mercosul e que, portanto, as negociações deveriam compreender a liberalização recíproca de todo o comércio, sem excluir *a priori* quaisquer setores ou produtos, e de forma consistente com a OMC. Consideraram, por fim, que estas negociações deveriam iniciar-se em breve e estar finalizadas antes de 2005[279]. No mesmo comunicado, os presidentes destacaram a importância que os países do Mercosul outorgavam ao sistema multilateral de comércio e ao lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais globais na OMC, levando em conta os mandatos emanados da Rodada Uruguai, e, particularmente, o previsto no artigo 20 do Acordo sobre a Agricultura relativo à continuação do processo de reforma das políticas nesse setor.

Foi significativo o fato de o Mercosul ter logrado uma posição comum quanto às negociações com a UE. Recorde-se que o Brasil e o Mercosul estavam em plena recessão econômica naquele momento. O Brasil, em particular, passava por uma crise financeira que tinha levado ao estabelecimento de um regime cambial flutuante e a uma brutal desvalorização da moeda nacional, com repercussões negativas sobre os outros sócios do Mercosul, sobretudo a Argentina. O ano de 1999 foi especialmente delicado nas relações intra-Mercosul, com enfrentamentos públicos sucessivos entre o Brasil e a Argentina. Às vésperas da Cúpula do Rio, a UE percebia essa situação como um risco de enfraquecimento do bloco no contexto da América Latina[280], enquanto no Mercosul pairavam sérias dúvidas sobre a real vontade política da UE de lançar as negociações comerciais.

4.5. O mandato comunitário e a Cúpula do Rio

Um mês antes da Cúpula do Rio, a Europa continua hesitante. No âmbito do Conselho, as divergências se concentram em torno do objetivo dos acordos e no calendário a ser seguido. De um lado, a França, a Irlanda e o Reino Unido recusavam a expressão "livre comércio" e preferiam falar de "possibilidade" de livre comércio. A França propunha iniciar discussões sobre o tema a partir 1º de julho de 2003, após o eventual término das negociações da nova rodada da OMC. De outro, a Espanha e Portugal afirmam que a adoção de outra fórmula que não o livre comércio reduziria o impacto político do acordo[281].

A Cúpula da UE de Colônia termina sem nenhuma referência ao lançamento das negociações com o Mercosul e o Chile devido ao veto francês. A atitude do governo daquele país foi muito criticada pelos países do Mercosul[282]. Foi necessário aguardar o Conselho de Luxemburgo, em junho de 1999, e entendimentos bilaterais entre a França e a Espanha, para que a UE chegasse a um consenso sobre o mandato a ser concedido à Comissão. Essas diretivas negociadoras seriam aprovadas pelo Conselho em setembro de 1999[283]. O compromisso estabeleceu que as negociações

não tarifárias e sobre regras comerciais começariam imediatamente, mas que as negociações sobre tarifas e comércio de serviços seriam iniciadas somente a partir de 1º de julho de 2001[284]. As negociações só seriam concluídas, em princípio, depois de terminado o novo ciclo de negociações multilaterais da OMC. Neste ínterim, a UE manteria apenas um "diálogo" com o Mercosul sobre tarifas, comércio de serviços, agricultura etc. O calendário da ALCA seria levado em consideração devido às suas implicações para os interesses comerciais comunitários na região. Além disso, as disposições relativas à PAC seriam os elementos essenciais do mandato negociador da Comissão. O objetivo do acordo seria uma "liberalização recíproca e progressiva do conjunto das trocas de bens e serviços, na perspectiva de instituir o livre comércio", tendo sido eliminada a referência à expressão "zona de livre comércio"[285].

Em novembro de 1999, por ocasião da abertura da Cúpula do Rio, os chefes de Estado e de Governo da UE, Mercosul e Chile, divulgaram um comunicado conjunto no qual concordavam em lançar formalmente as negociações entre o Mercosul e o Chile, de um lado, e a UE de outro[286]. Essas negociações visariam à liberalização comercial bilateral gradual e recíproca sem a exclusão de nenhum setor, e em conformidade com as regras da OMC. Os resultados dessas negociações constituiriam um compromisso único (*single undertaking)* a ser implementado pelas partes. Decidiram, ainda, que a primeira reunião do Conselho de Cooperação realizar-se-ia em novembro daquele mesmo ano com a tarefa de formular propostas em relação à definição da estrutura, da metodologia e do calendário para as negociações[287].

Vale registrar que, paralelamente à reunião dos chefes de Estado e de Governo, outro encontro foi organizado no Rio, a denominada "*Off* Cúpula", a qual reuniu movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais (ONGs) para discutir a globalização, a integração econômica, o desenvolvimento sustentável e os fluxos financeiros internacionais. Assim, outra Declaração do Rio, assinada pelos representantes da sociedade civil, foi encaminhada ao governo brasileiro

ao final da reunião, contendo reivindicações dos movimentos sociais em relação à cooperação inter-regional[288].

Que conclusões podem ser tiradas da Cúpula do Rio em relação às negociações inter-regionais Mercosul-UE? Embora a decisão da UE de lançar as negociações comerciais tenha sido recebida com alívio[289], para determinados comentaristas e jornalistas brasileiros a UE não estava preparada para negociar temas importantes com o Mercosul[290]. Não obstante essas críticas, o fato é que a partir de 1999 o Mercosul consolidou sua posição de núcleo das relações entre a América Latina e a UE. Além disso, constatou-se que a França desempenharia o papel de adversária nas discussões sobre o acesso ao mercado agrícola europeu, mas não de inimiga da associação entre os dois blocos regionais. Nas palavras do então ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer:

> [...] a França é ao mesmo tempo freio e motor nas negociações que mantemos com a UE. É freio porque tem dificuldades com a PAC. É motor porque tem visão multipolar das relações internacionais e vê na relação entre a UE e o Mercosul uma contribuição para esse cenário[291].

O futuro revelaria que, em termos comerciais, a França cumpriria com rigor seu papel de defensora da política agrícola comum. Na área política, no entanto, o governo francês condenaria, ao lado do Brasil, a invasão norte-americana do Iraque e emprestaria apoio importante à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

4.5.1. Os interesses estratégicos da UE

Se as duas partes não tinham ainda precisado o conteúdo das negociações Mercosul-UE, não havia mais dúvidas nem hesitações sobre a necessidade de se iniciar discussões. Com o intuito de orientar os países comunitários sobre o processo negociador e esclarecer a opinião pública

europeia sobre os possíveis ganhos para a UE, a Comissão preparou um documento intitulado "Interesses da UE no Mercosul e no Chile"[292].

Logo na introdução, a Comissão constata que

> Public opinion regarding the possibility of establishing a free trade area with Mercosur and Chile has so far focused mainly on Mercosur's ability to export agricultural products to the European Union. Far less attention has been paid to the fact that the EU stands to gain significantly from these Latin American markets.

O documento alerta também para os riscos potenciais que a ALCA representa para os interesses comunitários. Aponta, em seguida, os principais temas de interesse da UE.

No setor agroindustrial, o documento indica o saldo comercial negativo da UE com o Mercosul, em virtude das importações de café e de soja oriundas especialmente do Brasil. Sugere que a eliminação de tarifas e a maior proteção à propriedade intelectual no Mercosul contribuiriam para equilibrar a balança comercial e incrementar a exportação de determinados produtos. Cita, a esse propósito, as bebidas alcoólicas como o whisky (TEC de 20%); laticínios, tais como queijos e leite (TEC entre 16% e 27%); chocolate e confeitaria (TEC entre 14% e 20%); vinhos, cujas exportações poderiam expandir-se, tendo em vista o aumento da renda *per capita* e do consumo no Mercosul e no Chile; e biscoitos (TEC de 18%). Enumera, também, outros produtos de luxo sujeitos a altas tarifas no Mercosul, tais como frutas e vegetais enlatados, *foie gras* e alimentos pré-cozidos, como no caso do peixe.

O setor industrial do Mercosul representa um grande mercado potencial para as exportações comunitárias. O documento menciona os setores de máquinas e bens de capital (tarifa média de 17%) como os de maior potencial de crescimento, além dos seus subsetores compostos por máquinas para obras públicas, mineração e eletricidade (tarifa média de 15%). Cita, em seguida, os setores de automóveis (taxa média de 35%), onde as empresas europeias têm vultosos investimentos, de material de transportes, particularmente o aéreo, o de químicos e farmacêuticos

(tarifa média de 17%), além da existência de barreiras não tarifárias nos países do Mercosul que compreendem sistemas de licenciamento, procedimentos aduaneiros, sistema de preços mínimos e requisitos de padrões técnicos. No setor têxtil, o documento enumera barreiras não tarifárias, tais como certificados de origem, valoração aduaneira, sistema não automático de licenciamento, etiquetagem e sistema de preços mínimos[293].

No setor de serviços, a UE tem interesses claramente ofensivos. De acordo com a Comissão, os setores de bancos, de seguros, de transportes marítimos, de telecomunicações e de consultoria estavam sujeitos a restrições significativas relacionadas ao direito de estabelecimento.

A área de investimentos constitui um dos principais pontos do documento comunitário, dado o volume de investimentos de países europeus nos setores automobilístico, de distribuição e de telefonia. A Comissão tinha como objetivo consolidar a presença das empresas europeias na região, bem como a garantir acesso a novas oportunidades de investimentos com base na proteção jurídica e na estabilidade e transparência de regras para o setor privado.

O documento conclui que não há outra região do mundo que ofereça melhores perspectivas para a economia comunitária do que o Cone Sul, e recomenda a adoção de iniciativas mais agressivas visando a consolidar a posição da UE como primeiro parceiro do Mercosul e do Chile.

4.6. As negociações

A primeira reunião do Conselho de Cooperação Mercosul-UE realizou-se em novembro de 1999, em Bruxelas. Ela adota documento denominado "Descrição da Estrutura, da Metodologia e do Calendário das Negociações" que previa a criação de um Comitê de Negociações Birregionais (CNB) cuja função era a de acompanhar e supervisionar o processo negociador inter-regional nas áreas de comércio e de cooperação.

O CNB reunia-se, em princípio, três vezes ao ano, alternadamente em Bruxelas e em um país do Mercosul. As reuniões tinham duração prevista de cinco dias. O CNB fixou os termos de referência, o calendário e o programa de trabalho de suas reuniões, bem como os de grupos técnicos que ele poderia criar para implementar atividades relacionadas às negociações comerciais. O Conselho criou também um Subcomitê de cooperação, encarregado de organizar reuniões na área da cooperação. Ele se reunia pelo menos uma vez por ano e relatava suas atividades diretamente ao CNB. Eram previstas a criação de Secretarias de coordenação encarregadas de preparar e organizar as reuniões, distribuir documentos oficiais e garantir comunicação fluída entre as partes. Estabelecia, por fim, que as negociações deveriam ser conduzidas de forma transparente e aberta, e que com esse objetivo deveriam ser mantidos contatos com representantes da sociedade civil de ambos os lados. Descrevem-se, a seguir, de forma sucinta, os resultados e as conclusões dos CNBs realizados entre 2000 e 2004, com a preocupação de não somente analisar os textos emanados dessas reuniões, mas também o contexto em que essas reuniões se realizaram.

4.6.1. Os CNBs

A 1ª reunião do CNB realizou-se em abril de 2000, em Buenos Aires, sob as presidências portuguesa do Conselho e argentina do Mercosul[294]. A negociação dividiu-se em dois aspectos: a cooperação e o comércio. No que se refere à cooperação, três subgrupos foram criados (cooperação econômica, cooperação cultural e social, e cooperação técnica e financeira), encarregados de submeter os relatórios anuais ao subcomitê de cooperação. Na área comercial foram criados três grupos técnicos: o Grupo I, que abarcava as barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio de bens, incluindo entre outras medidas as de caráter sanitário e fitossanitário, normas e regulamentos técnicos, *anti-dumping* e direitos compensatórios, salvaguardas, regras de origem e procedimentos aduaneiros; o Grupo II, que englobava o comércio

de serviços, propriedade intelectual e investimentos; o Grupo III, que compreendia concorrência, solução de controvérsias e compras governamentais. As tarefas dos grupos consistiam em intercambiar informações em todas as áreas de negociação (foram trocadas listas com perguntas sobre temas diversos), discutir os objetivos e modalidades específicas das medidas não tarifárias, formas de tratamento das barreiras não tarifárias ao comércio e intercâmbio de textos de trabalho. Os grupos deveriam finalizar seus trabalhos até julho de 2001, data depois da qual se iniciariam as negociações para a eliminação progressiva das tarifas para bens e a liberalização do comércio de serviços, conforme previsto no mandato da Comissão Europeia.

Registre-se que um mês depois do CNB de Buenos Aires, o governo brasileiro decidiu criar a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Associação Inter-regional Mercosul-UE (SENEUROPA), cuja função era coordenar os trabalhos e acompanhar os temas relacionados às negociações inter-regionais. A SENEUROPA era presidida por representante do Ministério das Relações Exteriores e reúne órgãos do governo federal, além de representantes de setores econômico, acadêmico e social brasileiros. A SENEUROPA seria convocada em cinco ocasiões entre julho de 2001 e novembro de 2004[295].

O 2º CNB reuniu-se pela segunda vez em junho de 2000, em Bruxelas. As negociações concentraram-se em três temas principais: intercâmbio de informações; identificação de barreiras não tarifárias; e definição de objetivos específicos para cada área negociadora. Os três grupos técnicos, reunidos pela primeira vez, apresentaram resultados parciais da troca de informações, que se mostraram pouco satisfatórios. Na verdade, esse CNB foi considerado como muito pouco produtivo pelos dois lados.

A opinião dos europeus é de que os países do Mercosul não estão tecnicamente preparados para a negociação e não estão suficientemente coordenados, enquanto no entendimento do

Mercosul as negociações parecem um diálogo de surdos, pois não conseguimos falar da mesma coisa[296].

A verdade é que as negociações inter-regionais avançavam timidamente se comparadas com as negociações na ALCA, onde se elaboravam as primeiras versões do texto de acordo, ou com as negociações entre a UE e o Chile.

O 3º CNB ocorreu em novembro de 2000, em Brasília, e contou com as presenças do então comissário de Relações Exteriores da Comissão, Chris Patten, que queria dar provas, por meio da sua participação, do comprometimento da UE com as negociações, e do ex-ministro Luiz Felipe Lampreia, pela presidência *pro tempore* (PPT) do Mercosul[297]. Os trabalhos dos três grupos técnicos para temas comerciais concentraram-se na troca de informações e na discussão sobre objetivos específicos do acordo de associação, com base em documentos previamente intercambiados. O aprofundamento das discussões técnicas contribuiu para esclarecer posições e ampliar o conhecimento dos respectivos sistemas. Concordou-se em estabelecer um mecanismo de contatos permanentes entre os especialistas dos temas comerciais, com vistas a intensificar os trabalhos técnicos entre as rodadas dos CNBs. Pode-se afirmar que a reunião marcou uma mudança positiva na evolução das negociações, uma vez que se obteve consenso em torno de um primeiro projeto de texto de acordo relativo ao diálogo político e à cooperação econômica. Por meio de um Comunicado Conjunto, os presidentes dos países do Mercosul manifestaram sua satisfação com os resultados da reunião do CNB realizada em Brasília, e sublinharam que o clima franco e produtivo do encontro permitira avanços significativos nos entendimentos entre as partes. Reafirmaram, também, o compromisso e a prioridade atribuídos pelo Mercosul às negociações, as quais devem incluir todos os setores[298]. Acordou-se que a reunião seguinte do CNB daria prosseguimento ao processo preparatório e ao esclarecimento adicional de questões específicas, bem como início à primeira troca de documentos de trabalho ou de textos de negociação.

No início de 2001, a Comissão de Relações Exteriores do Parlamento Europeu adotou proposta de recomendação ao Conselho, por iniciativa do eurodeputado espanhol Pedro Marset Campos, na qual critica duramente as políticas da Comissão e do Conselho em relação ao Mercosul e ao Chile[299]. A recomendação propunha que a UE incluísse referências específicas no seu mandato negociador à participação da sociedade civil no novo diálogo político com o Mercosul, inclusive por meio da organização de conferências e seminários sobre o assunto; terminasse com a divisão do processo de negociação em duas fases (negociações sobre barreiras não tarifárias e negociações sobre barreiras tarifárias e sobre o comércio de serviços); e eliminasse a subordinação da conclusão dos acordos com o Mercosul e com o Chile ao término das negociações do novo ciclo da OMC. Esta condicionalidade era, aliás, novidade, pois não constou do mandato da Comissão para as negociações com o México, nem do mandato para negociar com a África do Sul[300]. A Comissão, finalmente, não levaria em conta as ponderações do Parlamento, a não ser a proposta de organizar conferências com a sociedade civil para discutir temas das negociações inter-regionais. Sobre a subordinação à nova rodada da OMC, Chris Patten afirmaria em discurso no Parlamento Europeu que: "I certainly do not rule out this possibility. But this will depend on the progress we achieve in future negotiating rounds: we might consider this option if sufficient and substantial progress is made"[301].

Pode-se supor que na ótica da Comissão Europeia e do Conselho a questão agrícola continuava a ser, em muitos aspectos, inegociável no contexto inter-regional. Os negociadores europeus pareciam determinados a só fazer concessões significativas em agricultura no nível multilateral.

Durante a 4ª reunião do CNB, realizada em março de 2001, em Bruxelas, concluiu-se o essencial das trocas de informações básicas sobre a legislação e as práticas comerciais entre as duas partes. Foi dado início ao intercâmbio de propostas escritas, seja sob forma de minutas de

textos que comporiam o articulado do acordo (*negotiating texts*), seja de apresentação de posições em forma menos definida ou formal (*working documents*). Em grandes linhas, o quadro negociador naquela ocasião era o seguinte, por áreas temáticas:

- *Barreiras tarifárias e não tarifárias*: a Comissão e o Mercosul apresentaram propostas de textos sobre pré-requisitos negociadores. As discussões técnicas concentraram-se em temas específicos, tais como tarifas de base e de referência, *standstill*, *rollback*[302], definições, período de referência estatístico. Não houve tempo suficiente para discutir o tema das barreiras não tarifárias. Acordou-se sobre a realização de uma futura reunião em nível técnico para negociar eventual fusão das duas propostas de texto e para tratar do assunto relativo a medidas não tarifárias;

- *Regras de origem*: a Comissão apresentou proposta de texto que serviu de base para as discussões técnicas. Destacou-se a proposta comunitária que proibia a utilização de *drawback* ou de concessão de tratamento preferencial tarifário a produtos não originários de uma das partes. O Mercosul ficou de apresentar uma contraproposta antes do 5° CNB;

- *Procedimentos aduaneiros*: a Comissão apresentou proposta sobre *business facilitation*. O Mercosul ficou de reagir por escrito à proposta comunitária;

- *Agricultura*: a Comissão fez registro de sua intenção de incluir nas negociações conjunto de dispositivos sobre "vinhos e bebidas alcoólicas", tema sobre o qual o Mercosul tomou nota, tendo ressaltado que setores específicos não deveriam ser discutidos antes de uma discussão aprofundada sobre todos os temas agrícolas;

- *Normas técnicas*: a Comissão e o Mercosul apresentaram propostas de texto. As discussões revelaram significativo

grau de convergência entre as posições de parte a parte, o que indicava possibilidade de rápido avanço na elaboração de texto comum sobre a matéria;

- Anti-dumping *e medidas compensatórias*: a Comissão registrou que preferia limitar-se ao tratamento do tema vigente no âmbito da OMC. O Mercosul reservou o direito de apresentar proposta de texto;
- *Salvaguardas*: o Mercosul apresentou proposta de texto. A Comissão ficou de apresentar proposta sobre o tema;
- *Serviços*: a Comissão e o Mercosul apresentaram suas visões preliminares sobre elementos a serem incluídos no futuro acordo. Não houve debate sobre os princípios apresentados pelos dois lados. A Comissão sugeriu que o eventual intercâmbio de textos não deveria ser condicionado a um procedimento idêntico em outros setores. Sobre comércio eletrônico, o Mercosul indicou que o assunto não poderia ser caracterizado como tema exclusivamente de "comércio de serviços", por mais que interesse à UE circunscrever o assunto a essa órbita;
- *Investimentos*: a discussão sobre os elementos e definições para um futuro acordo nesse setor pouco evoluiu durante o CNB. Da perspectiva do Mercosul, não havia clareza sobre os eventuais objetivos do lado comunitário. Aparentemente, a Comissão teria interesse em negociar com o Mercosul instrumento nos moldes dos Códigos de Movimentos de Capitais da OCDE. O Mercosul sugeriu que as discussões se concentrassem em quatro elementos: definições, princípios, solução de controvérsias e exceções e reservas;
- *Propriedade intelectual*: a Comissão apresentou documento de trabalho contendo lista de Convenções internacionais sobre a matéria, em conformidade com seu mandato. Indicou

que seria fundamental que o futuro capítulo sobre o tema previsse a adesão do Mercosul a determinados instrumentos internacionais constantes da proposta comunitária. O Mercosul indicou que não poderia aceitar a obrigação de adesão a uma *shopping list* de tratados internacionais, e que preferia negociar textos baseados em propostas elaboradas pelas partes sobre temas específicos, como, aliás, ocorria nas negociações da ALCA. A Comissão e o Mercosul manifestaram a disposição de continuar a intercambiar informações e de examinar possíveis alternativas às divergências de posições;

- *Compras governamentais*: a Comissão apresentou texto sobre o tema no qual propunha o acesso de empresas europeias nos setores de bens, serviços e obras públicas nos níveis centrais e subcentrais. Pretendia que a cobertura fosse tão abrangente quanto àquela estabelecida no Acordo de Compras Governamentais da OMC. O Mercosul entregou à Comissão um resumo do seu projeto para o tema. Ambas as delegações concordaram em continuar trocando informações sobre seus respectivos sistemas;
- *Concorrência*: a Comissão e o Mercosul apresentaram propostas de textos. O CNB propiciou avanço conceitual, dado que os textos intercambiados indicaram significativa coincidência de posições;
- *Solução de controvérsias*: a Comissão apresentou proposta de texto. O Mercosul apresentou lista de questões sobre o tema. Acordou-se discutir durante o 5° CNB as fases processuais do futuro mecanismo, incluindo temas como consultas, composição, seleção, regras de procedimentos e implementação dos *panels*.

Conforme se constata, a Comissão apresentou mais propostas negociadoras durante o 4° CNB do que o Mercosul, situação que depois

se equilibraria progressivamente. Essa circunstância tem a ver com o fato de que, nos termos do mandato negociador da Comissão, somente a partir de 1º de julho de 2001 é que ela estaria autorizada a começar as negociações tarifárias, que constituem, aliás, as prioridades do Mercosul por causa do acesso ao mercado agrícola. Nessas circunstâncias, a agenda negociadora estava essencialmente concentrada em tópicos de interesse comunitário na área de regras comerciais ou não tarifárias, como no caso da propriedade intelectual, ou de regras comerciais relacionadas ao acesso a mercado, como no caso de compras governamentais e investimentos. As posições comunitárias eram francamente "OMC-*plus*" e "GATS-*plus*", em relação às quais o Mercosul tinha postura defensiva[303].

Além disso, o 4° CNB revelou certa dificuldade do Mercosul em concertar internamente posições, uma vez que constituía bloco em processo de integração muito menos abrangente do que o da UE, não dispondo de políticas e legislações comuns para a imensa maioria dos assuntos relativos às normas relacionadas ao comércio que compunham a pauta negociadora. A título de exemplo, mencione-se o tema de *anti--dumping*, em que o Brasil, dentro do Mercosul, preferia reduzir a margem de arbítrio no uso desse instrumento, enquanto a Argentina pretendia deixar maior liberdade de ação sob sua autonomia, em coerência com a posição defendida por esse país no interior da união aduaneira.

Ao final da reunião do 4° CNB, a Comissão manifestou a disposição de apresentar no CNB seguinte sua oferta negociadora em matéria de desgravação tarifária, desde que o Mercosul estivesse em condições de fazer o mesmo. Adiantou que a proposta comunitária consistiria em distribuir as posições tarifárias em categorias, segundo seu grau de "sensibilidade", atribuindo-lhes esquemas diferenciados de reduções tarifárias. Tornava-se clara a disposição da Comissão de tentar cumprir seu mandato, tendo em vista seu objetivo estratégico de manter aberta a opção de uma zona de livre comércio com o Mercosul na eventualidade de as negociações da ALCA serem concluídas. Na avaliação do Mercosul, o sinal europeu era positivo. A imprensa brasileira via também com

otimismo as negociações com a UE[304]. Não se podia perder de vista, todavia, que na área agrícola o efeito de reduções tarifárias poderia ser pouco expressivo, ou mesmo irrelevante, caso a UE mantivesse intactos os outros instrumentos protecionistas da PAC relacionados a medidas de apoio interno, preços de entrada, quotas, subsídios à exportação e as barreiras sanitárias e fitossanitárias. Infelizmente, as previsões do Mercosul seriam confirmadas alguns meses depois.

A segunda reunião do Conselho de Cooperação Mercosul-UE foi realizada em junho de 2001, em Luxemburgo. Ela acontece pouco tempo depois da Cúpula do Mercosul, realizada em Assunção, durante a qual se lançou o processo de revigoramento do bloco diante de mais uma crise por que passava o agrupamento naquele momento. Apesar das resistências dentro da Comissão (principalmente por parte da DG de Agricultura), esta anunciou que apresentaria unilateralmente sua oferta negociadora, mesmo sem uma contrapartida do Mercosul. O principal temor da Comissão ao anunciar essa decisão era de se encontrar numa situação difícil diante dos Estados-membros, caso houvesse uma reação crítica ou negativa por parte dos sócios do Mercosul em relação à oferta comunitária. Em resposta, o Mercosul assinalou que o gesto comunitário seria interpretado positivamente. Na avaliação do Mercosul, a decisão europeia de apresentar a oferta constituiria elemento importante para dar conteúdo mais concreto às discussões e seria recebida com toda "a seriedade, o interesse e a atenção"[305]. O lado brasileiro aduziu que seria importante ter presente o princípio de equilíbrio geral das concessões econômicas e comerciais entre os dois agrupamentos e que os interesses do Mercosul centravam-se mais nas áreas de acesso a mercados, especialmente para produtos agropecuários e agroindustriais. Indicou que algumas questões em matéria de disciplinas na área de subsídios teriam de ser equacionadas, a fim de garantir o acesso ao mercado comunitário, e que as exportações agrícolas da UE para o mercado do Mercosul teriam de ser feitas em condições justas, livre de subsídios[306]. Outra preocupação do Mercosul dizia respeito à possível concessão de

tratamento especial e diferenciado, que não tinha antecedentes nas negociações Mercosul-UE, tomando por base o Acordo-Quadro de Madri. Tal concessão não estava prevista no mandato negociador comunitário, e nem tampouco se encontrava menção explícita do princípio nos acordos firmados pela UE com o México e a África do Sul, que constituíam os precedentes mais imediatos sobre a posição da UE em relação ao assunto[307].

A 5ª rodada do CNB, realizada em Montevidéu em julho de 2001, lançou finalmente a etapa de negociações tarifárias, ademais de continuar o tratamento das demais áreas de política comercial. A reunião coincidiu com o aprofundamento da crise no Mercosul, causado pelos desequilíbrios das taxas de câmbio brasileira e argentina, que ameaçavam o acervo da união aduaneira, principalmente a TEC. O Mercosul encontrava-se diante das ameaças do então ministro da Economia argentino, Domingos Cavallo, de abandonar a união aduaneira em favor de uma simples ZLC, ou de abandonar simplesmente o projeto de integração. A reação da UE sobre os planos de Cavallo foi imediata e precisa. O comissário Pascal Lamy advertiu que não negociaria isoladamente com nenhum país do bloco aduaneiro, e que um eventual retrocesso do Mercosul para uma simples zona de livre comércio não interessaria à UE[308]. Foi nesse contexto de turbulência no Mercosul que a Comissão apresentou sua oferta negociadora.

A proposta era composta de três partes: o comércio de bens, o comércio de serviços e as compras governamentais. Sobre o comércio de serviços, as partes discutiram possíveis modalidades de negociação e coincidiram que o futuro capítulo seria baseado nos princípios do GATS (tratamento nacional, acesso a mercado, lista positiva, transparência e os quatro modos de prestação). Como nos casos dos acordos comunitários com o Chile e o México, a UE excluiu os setores de audiovisuais, de transportes aéreos (nacional e internacional) e de cabotagem marítima nacional. A proposta da Comissão abrangia os governos centrais e subcentrais das duas partes, bem como órgãos não governamentais no exercício de poder delegado pelos governos

centrais ou subcentrais das duas partes. Incluía capítulos específicos sobre transporte marítimo internacional, serviços financeiros e serviços de telecomunicações. Quanto a compras governamentais, a proposta cobria as áreas de bens, serviços e licitações públicas para todos os níveis, isto é, central e subcentral. Incluía os princípios de tratamento nacional e não discriminatório e proibia a concessão de margens preferenciais ou de preferências nacionais. A oferta comunitária concentrou-se efetivamente no comércio de bens, no qual a UE distinguia os produtos agrícolas e agrícolas processados, produtos industriais e produtos da pesca.

Os produtos agrícolas e agrícolas processados estavam classificados em seis categorias distintas: a primeira (A) era composta de frutas frescas e algumas oleaginosas, em relação às quais a UE propunha a eliminação completa imediata das tarifas *ad valorem*. A segunda categoria (B) reunia carne equina, frutas, legumes, alguns oleaginosos, flores e bulbos, cujas tarifas *ad valorem* seriam desgravadas ao longo de quatro anos. A terceira categoria (C) compunha-se de algumas frutas e legumes industrializados, sucos de frutas e carne de frango industrializada, cujas tarifas *ad valorem* seriam eliminadas ao longo de sete anos. A quarta (D) compreendia carne suína, presunto, mel, carne enlatada e algumas frutas e legumes industrializados, para os quais as tarifas *ad valorem* deveriam ser suprimidas em dez anos. Os licores e os vinhos constituíam a quinta categoria e seriam objeto de acordos específicos de eliminação progressiva. As cinco categorias representavam, segundo a Comissão, um total de 2,2 bilhões de euros, correspondendo a 90% do comércio bilateral efetivo de produtos agrícolas. Uma sexta categoria (E) compreendia os produtos mais sensíveis que a UE simplesmente excluiu da sua oferta. Encontravam-se nessa categoria, como era previsível, os produtos de maior interesse exportador do Mercosul, tais como cereais, carne vermelha, açúcar, tabaco, laticínios e algumas frutas e legumes industrializados. Não havia nenhuma referência na oferta sobre a eliminação dos subsídios à exportação ou das medidas

de apoio interno, nem tampouco sobre a eliminação progressiva das tarifas específicas incidentes sobre esses produtos.

Os produtos industrializados e de pesca foram igualmente divididos em quatro categorias (liberalização imediata, em quatro, em sete e em dez anos). A UE aproveitou para reiterar, ao final do CNB, que sua oferta tinha objetivo estratégico e buscava consolidar o Mercosul[309]. Numa posição desconfortável, o Mercosul foi obrigado a agradecer a Comissão e a se comprometer a apresentar sua própria oferta durante a sexta rodada de negociações do CNB, prevista para outubro de 2001.

Antes de dar continuidade à análise dos CNBs ulteriores, vale a pena examinar mais de perto a oferta inicial de bens proposta pela UE. Das 10.274 posições tarifárias da Nomenclatura Combinada (NC) da UE cerca de 9.177 (cerca de 89% do total), distribuídas em cinco categorias com ritmos de desgravação distintos, foram efetivamente contempladas nessa oferta inicial apresentada pela Comissão. Ficaram de fora da oferta, portanto, 1.097 posições tarifárias correspondendo a cerca de 7,3 bilhões de dólares de exportações do Mercosul para o mercado comunitário, equivalentes a 39% do comércio efetivo, de um total de 18,8 bilhões exportados com base na média anual para o período 1998-2000[310]. Apesar de a oferta comunitária não excluir setores inteiros, em linha com a tese da "liberalização qualitativa", a proposta excluía produtos de interesse exportador do Mercosul, por não constarem da lista ou por estarem incluídos na categoria E (liberalização por quotas).

Dentre as posições tarifárias excluídas (1.097), havia 302 posições correspondendo a exportações de 5,9 bilhões de dólares, que não foram contabilizadas pelo Mercosul como oferta efetiva, por já estarem consolidadas na OMC com tarifa zero. O argumento utilizado pela Comissão ao incluir esses produtos na sua lista de ofertas foi que "eles teriam de ser computados em algum lugar e que, em última instância, não seria possível reduzir ainda mais essas tarifas"[311]. As outras 795 posições excluídas, e sujeitas a tarifas específicas, constituíam as principais restrições da oferta comunitária. Para a maioria dessas

posições, segundo estimativas da OMC, as tarifas específicas incidentes sobre as exportações agrícolas do Mercosul corresponderiam a tarifas *ad valorem* variando entre 36% e 463%. As exportações do Mercosul desses produtos foram de 1,3 bilhão de dólares, valor que resulta em muitos casos de vendas permitidas por intermédio de quotas tarifárias que não refletiam, portanto, o grande potencial exportador agrícola dos países do Cone Sul. Desse modo, a oferta comunitária parecia propor uma melhora real de acesso para apenas 61% das exportações do Mercosul para o mercado da UE, isto é, 11,4 bilhões de dólares. Se considerarmos que quase a metade dessas exportações já entraria no mercado europeu com tarifa zero (por estarem consolidadas na OMC ou por se beneficiarem de esquemas preferenciais unilaterais como o SGP), restariam apenas 35% das exportações do Mercosul que seriam realmente beneficiadas pela oferta tarifária. Esse percentual baixaria para 33% (equivalentes a 6,1 bilhões de dólares) se excluíssemos do cálculo os produtos consolidados na OMC que já se encontravam em um cronograma multilateral de redução tarifária (ex: setor siderúrgico). Esse total é ainda mais decepcionante se levamos em conta o fato de que a oferta não previa a eliminação de tarifas específicas ou mistas e mantinha outras restrições não tarifárias que dificultavam o acesso ao mercado europeu. Essa proteção aplicava-se, por exemplo, a produtos lácteos, confeitaria, chocolates, preparados a base de cereais ou de farinha, hortaliças e frutas preparadas ou em conservas, sucos de frutas e de hortaliças.

Além disso, do total de 33% efetivamente ofertado, nota-se que os cronogramas de desgravação propostos para esses produtos refletiam sensibilidades por meio de um retardamento (*backloading)* da eliminação tarifária. Em linhas gerais, a Comissão propôs a eliminação imediata das tarifas *ad valorem* para os produtos que já desfrutavam tarifas nulas ou muito baixas, enquanto adiou para as últimas etapas do cronograma de liberalização a desgravação dos produtos considerados mais sensíveis, e, justamente, de maior interesse para o Mercosul[312].

Em suma, a maior parte dos produtos ofertados pela Comissão já estava sujeita a tarifas muito reduzidas ou nulas, sobretudo os produtos industriais. A Comissão demandava, ainda, reciprocidade das concessões nesse setor, incluída a estrita reciprocidade de concessões para têxteis e calçados. A proposta mantinha em vigor salvaguardas especiais para produtos agrícolas que seriam aplicáveis quando o preço do produto fosse inferior ou a quantidade exportada superior a um determinado limite.

Em relação ao percentual de comércio efetivo excluído da oferta comunitária (correspondentes a 7,3 bilhões de dólares), não se pode perder de vista que esse reduzido montante era provavelmente o resultado de vendas de produtos agrícolas, bem como de produtos processados e semiprocessados, realizadas por meio de quotas ou sob tarifas específicas e tarifas *ad valorem* extra quotas que limitam as exportações do Mercosul. Essas exportações poderiam, de fato, ser muito maiores em virtude da sua alta competitividade. Como calcular, então, o potencial de exportações hoje inibidas por barreiras proibitivas impostas pela UE? Dada a falta de regras multilaterais claras sobre o assunto, o enfoque baseado no comércio efetivo ou na média ponderada por volume de comércio deixava de contabilizar o enorme potencial de exportações agrícolas do Mercosul, contaminando qualquer tentativa de aferição consensual em torno do conceito de "substancial de comércio", previsto no artigo XXIV do GATT[313]. Infelizmente, a Comissão não mostraria mais tarde intenção de rever sua posição em relação à contabilidade de produtos já consolidados na OMC com tarifa zero, contestada pelo Mercosul, nem tampouco discutir o conceito de "comércio potencial"[314].

A 5ª reunião do CNB concluiu, finalmente, uma versão preliminar do acordo sobre a estrutura institucional da associação que previa a criação de um Comitê de associação para implementação do acordo (encarregado de assistir o Conselho de associação que se reúne em nível ministerial), de um Comitê interparlamentar e de um Comitê consultivo integrado pelos representantes do Conselho Social e Econômico europeu e do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul. Diversos projetos

de disposições em matéria de cooperação foram igualmente apresentados pelas partes.

O 6° CNB foi realizado em Bruxelas, em outubro de 2001, e tinha como principal resultado a apresentação da oferta tarifária do Mercosul, além de textos negociadores para bens, comércio de serviços e compras governamentais. A decisão europeia de apresentar sua oferta durante o CNB de Montevidéu colocou enorme pressão para que o Mercosul fizesse o mesmo. Em face da crise argentina, e balizada pela limitada oferta europeia, a construção da oferta conjunta do Mercosul não foi tarefa fácil. O Uruguai, e, em menor escala, o Paraguai, insistiram em trazer para esse âmbito seus pleitos apresentados dentro da união aduaneira relativos à TEC, propondo calendário acelerado para a eliminação de tarifas para bens de capital e informática, setores que o Brasil preferia proteger da concorrência europeia. A Argentina, por seu turno, partiu da premissa de que o Mercosul deveria apresentar proposta tão limitada quanto à europeia, e excluiu cerca de 4 mil posições tarifárias da sua oferta.

Por meio da oferta tarifária, o Mercosul manifestou sua vontade de reduzir tarifas incidentes sobre 7,5 bilhões de dólares de importações de produtos europeus ao longo de dez anos. A oferta incluiu todo o comércio efetivo e cobriu cinco categorias diferentes, compreendendo 33% da média anual das importações dos produtos europeus, com base no período 1998-2000, ou seja, o mesmo volume da oferta efetiva apresentada pela UE durante o 5° CNB. A oferta deixou de fora, portanto, cerca de 5.000 posições tarifárias, respondendo por 67% das exportações médias europeias para o Mercosul com base no referido período. Além disso, a oferta foi fortemente condicionada ao desmantelamento dos mecanismos europeus que distorcem o acesso ao mercado de bens e à negociação de acordos de equivalência em matéria sanitária e fitossanitária. Diante disso, as partes reconheceram que um grande trabalho técnico se impunha antes do 7° CNB, previsto para março de 2002. Enquanto isso, as negociações entre a UE e o Chile se encontravam

na nona rodada e caminhavam para sua conclusão, que seria anunciada durante a Cúpula de Madri, em maio de 2002.

A 7ª rodada de negociações do CNB foi realizada em abril de 2002, em Buenos Aires, dois meses depois da assinatura do Protocolo de Olivos, que estabeleceu o Tribunal Permanente de Solução de Controvérsias no Mercosul, com sede em Assunção. Ela ocorreu também em um momento de profunda crise financeira na Argentina. Durante essa rodada intensificaram-se os trabalhos relativos ao conjunto de medidas de facilitação de negócios adotada, em maio de 2002, durante a II Reunião de Cúpula Mercosul-UE realizada em Madri, por ocasião da II Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UE, da América Latina e do Caribe (ALC)[315]. Embora este encontro tivesse se realizado sob o impacto da crise argentina e dos prejuízos sofridos pelas empresas espanholas naquele país, afora a breve cerimônia relativa à conclusão do Acordo de Associação Chile-UE[316], a Cúpula Mercosul-UE foi o único evento paralelo realizado no mesmo dia da Cúpula ALC-UE.

O comunicado conjunto adotado pelos chefes de Estado e de Governo das duas regiões registrou os progressos alcançados no processo negociador e as perspectivas para o futuro. Na área comercial, assinalou a importância de se dar novo impulso ao processo negociador, tendo mencionado a decisão de se realizar reunião em nível ministerial no curso do segundo semestre de 2002, e registrado os entendimentos para o início de negociações entre a UE e os países do Mercosul nos setores de vinhos, licores e bebidas espirituosas, bem como na área de medidas sanitárias e fitossanitárias[317].

O comissário Pascal Lamy considerou oportuna a realização da reunião ministerial, pois já estavam dadas as condições, a seu ver, para definir, pelo menos no nível político, o conteúdo do futuro acordo, ou seja, o que era factível em termos de acesso e normas comerciais. Quanto à indicação de data para a conclusão das negociações, Lamy considerou que o momento não estava ainda maduro para uma decisão

sobre prazos. Com respeito às negociações na área agrícola, Lamy foi claro ao assinalar que objetivos muito ambiciosos só seriam negociados pela UE no plano multilateral e que, no plano inter-regional, os avanços seriam necessariamente mais modestos[318]. Por último, referiu-se ao esforço de integração do Mercosul, cuja evolução acompanhava com especial interesse, uma vez que considerava que o nível de ambição e os avanços realizados no processo de integração iriam influenciar o processo negociador do Acordo de Associação, bem como o maior ou menor interesse da UE em aprofundar suas relações com o bloco[319].

Em reação aos comentários de Lamy, o presidente Fernando Henrique Cardoso declarou estar preocupado com a inclinação da UE de deslocar para o plano multilateral as questões centrais das negociações agrícolas. No que diz respeito ao Mercosul, o presidente Cardoso ressaltou os esforços empreendidos para aumentar o grau de coesão da instituição, como no caso do Protocolo de Olivos que aperfeiçoava o sistema de solução de conflitos no agrupamento. Ponderou, ademais, que o avanço das negociações entre as duas regiões contribuiria para reforçar o sistema multilateral de comércio, seriamente ameaçado por medidas unilaterais[320].

Poucas semanas depois da Cúpula de Madri, os comissários Pascal Lamy e Chris Patten encaminharam carta à PPT brasileira na qual reiteravam o caráter geoestratégico das negociações inter-regionais em um mundo multipolar e a importância de um Mercosul forte e integrado, capaz de constituir um mercado único que assegure a livre circulação de mercadorias, serviços e investimentos[321]. Sobre a preocupação do Mercosul relativa aos subsídios agrícolas comunitários, a carta indicava que o lugar mais apropriado para lidar com essa questão seria a OMC, e que as negociações inter-regionais deveriam buscar a liberalização de todo o comércio em conformidade com as regras multilaterais. A carta deu ênfase especial às negociações sobre normas e disciplinas comerciais, em contraposição à expectativa do Mercosul em matéria de acesso a mercado, e sugeria que as discussões inter-regionais se concentrassem,

em um primeiro momento, na negociação dessas regras, e, em seguida, viesse a tratar das respectivas ofertas de acesso a mercado[322].

Na ótica da Comissão, tal estratégia se justificava pela falta de conhecimento da UE do quadro institucional do Mercosul e do efetivo grau de integração do agrupamento nas distintas matérias que compunham o acordo. Segundo o argumento comunitário, seria difícil lograr um engajamento genuíno dos Estados-membros da UE sem que ficasse claro o enquadramento regulamentar em que se daria tal relacionamento, e sem a certeza de que se estava tratando de uma associação entre regiões. A abordagem comunitária inclinava-se, novamente, para o tratamento estanque das vertentes de regras comerciais e de acesso a mercado, tal como em 1999, quando a Comissão insistiu em dividir as negociações em duas etapas: uma primeira, de caráter não tarifário, e uma segunda, de natureza tarifária. A carta recomendava, por fim, o exame conjunto dos efeitos sociais e ambientais da liberalização comercial no contexto das negociações inter-regionais e preconizava a maior participação da sociedade civil nas discussões sobre o acordo.

Em resposta, a PPT brasileira do Mercosul indicou que não poderia aceitar a proposta comunitária de impor ritmos diferentes para as negociações de disciplinas comerciais e de acesso a mercado, porque julgava ser mais realista e construtivo tratar os dois temas de forma simultânea, em consonância com o artigo XXIV do GATT e o artigo V do GATS[323]. Preconizou, em seguida, e de forma bastante pragmática, duas etapas distintas para as negociações. A primeira visaria a concluir o acordo de associação no curto prazo. Para tanto, sugeriu a redução das expectativas em relação às negociações sobre disciplinas comerciais e acesso a mercados, tendo em conta as sensibilidades existentes de ambos os lados. A segunda consistiria em retomar as negociações posteriormente, visando metas mais ambiciosas à luz dos desenvolvimentos da Rodada Doha. Reiterou que o Mercosul buscava um acordo mais equitativo do que balanceado, em cujo escopo deveriam ser consideradas as assimetrias entre os dois blocos e a necessidade de

tratamento especial e diferenciado. A carta da presidência brasileira insistiu que o aprofundamento do processo de integração do Mercosul não poderia constituir pré-requisito para a liberalização comercial entre as duas regiões, e que o melhor lugar para tratar de temas sociais e ambientais era nas organizações internacionais especializadas nesses assuntos. Recordou, por fim, que o Brasil e os outros sócios do Mercosul tinham mantido consultas regulares com a sociedade civil sobre as negociações. No Brasil, a SENEUROPA fora criada em 2000 com esse propósito e já tinha realizado sua primeira reunião em julho de 2001 com a presença de parlamentares, líderes empresariais, trabalhistas e da sociedade civil, além de representantes do setor acadêmico.

O passo seguinte seria a definição do calendário de reuniões da próxima fase negociadora.

4.6.2. O Programa de Trabalho do Rio

Conforme acordado em Madri, a 1ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial realizou-se em julho de 2002, no Rio, durante a qual se aprovou o programa de trabalho que visava intensificar o ritmo das negociações inter-regionais. Nesse sentido, as partes concordaram em realizar três reuniões do CNB: a 8ª, em novembro de 2002, em Brasília; a 9ª, em março de 2003, em Bruxelas; e a 10ª, em maio de 2003, em Assunção. Convergiram também sobre a necessidade de se realizar nova reunião em nível ministerial, na Europa, com o objetivo de iniciar o período conclusivo das negociações. Além dessas reuniões, poderiam ocorrer reuniões específicas por tema, no período intersecional dos CNBs, caso fosse necessário. Ambos os lados reconhecem a relação entre as negociações inter-regionais e a Agenda de Doha para o Desenvolvimento[324].

O compromisso logrado foi ao encontro da posição defendida pelo Mercosul, pois estabeleceu uma etapa para a definição de métodos e modalidades para as negociações de acesso ao mercado de bens, incluídos os produtos agrícolas, e de serviços, concomitantemente com a

consolidação de textos de propostas sobre regras e disciplinas comerciais. Nesse sentido, a apresentação das ofertas de bens, consistentes com as regras da OMC, se faria até o final de fevereiro de 2003, enquanto a apresentação das ofertas iniciais de serviços, investimentos e compras governamentais se concretizaria até abril de 2003. No segundo semestre de 2003, dar-se-ia início ao eventual processo conclusivo das negociações.

As ambições normativas e a estratégia comercial da UE foram claramente delineadas nessa época por intermédio de discurso proferido pelo comissário Lamy, em outubro de 2002, no âmbito do Grupo de Ação Exterior da Convenção Europeia[325]. Ele teceu comentários sobre o desafio que representava o alargamento para a política comercial da UE, e sugeriu algumas modificações concretas com vistas a torná-la mais eficiente no futuro. A primeira proposta de mudança referiu-se às exceções existentes na aplicação do princípio da maioria qualificada. Lamy recordou que o artigo 133 revisado manteve inalterada a regra de decisão por unanimidade aplicada pelo Conselho para determinados setores – serviços, investimentos e propriedade intelectual – regra essa que Lamy considerou inadaptada aos novos acordos que a UE vinha negociando no contexto multilateral ou no campo bilateral, como no caso do Acordo de Associação com o Mercosul. Lamy argumentou que os interesses comerciais da UE circunscreviam-se cada vez menos ao comércio de bens e à redução de barreiras tarifárias, e se concentravam crescentemente na negociação de novas regras em áreas fundamentais como serviços, investimentos e propriedade intelectual (citou especificamente, como exemplo, as denominações geográficas). Indagou, a esse propósito: "Comment une Union à 25 (pays) pourra-t-elle efficacement conclure des accords à l'unanimité lorsqu'il será si facile à d'autres de nous diviser?". Nesse sentido, Lamy recomendou que a convenção encarregada de elaborar uma nova Constituição para a UE endossasse a tese de generalizar a aplicação da regra da maioria qualificada para a política comercial, como já ocorria, aliás, para o conjunto de políticas implementadas pela UE em outras áreas. Um dos

principais obstáculos ao aperfeiçoamento da política comercial da UE apontado por Lamy referia-se à ausência de uma clara competência da Comissão para negociar temas da agenda internacional com dimensões comerciais, tais como meio ambiente e normas sanitárias e fitossanitárias. De acordo com Lamy:

> [...] dans ces domaines, la compétence communautaire externe n'est pas d'emblée clairement établie, alors qu'elle l'est interne. Plus exactement, elle l'est en vertu du principe jurisprudentiel selon lequel seules les matières qui font l'objet d'une législation communautaire intérieure relèvent de la compétence communautaire extérieure.

O comissário europeu preconizou, em suma, reformas no sentido de dotar a UE de poderes mais eficientes de decisão, em matéria de política comercial em torno da Comissão, que era o órgão por excelência com capacidade institucional de propor iniciativas, cumprir mandatos e negociar em nome da união.

O CNB reuniu-se pela oitava vez em novembro de 2002, em Brasília. Em conformidade com o Programa de Trabalho do Rio, as discussões técnicas concentraram-se nos textos de normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação da conformidade; defesa da concorrência; regime geral de origem; propriedade intelectual; procedimentos aduaneiros e solução de controvérsias. As propostas de ambas as partes foram analisadas e observaram-se progressos na consolidação de textos negociadores. As partes acordaram em prosseguir em seus esforços de consolidação de textos, tendo por meta a elaboração de um primeiro projeto para o Acordo de Associação para a sessão seguinte do CNB. Adicionalmente, as delegações deram continuidade às discussões sobre métodos e modalidades para a negociação de acesso a mercados em bens, inclusive para produtos agrícolas, e para a negociação de serviços. Foi considerada, igualmente, a implementação das medidas de facilitação de negócios lançadas durante a Cúpula de Madri, realizada em maio de 2002.

A 9ª sessão do CNB, realizada em março de 2003, em Bruxelas, teve como objetivo intercambiar as respectivas ofertas tarifárias revisadas. A reunião incluiu também discussões sobre os temas de bens (tarifas, regras de origem, defesa comercial, vinhos e bebidas alcoólicas e medidas sanitárias e fitossanitárias), compras governamentais, investimentos, serviços, comércio eletrônico e solução de controvérsias. Foram discutidas, igualmente, as questões referentes a métodos e modalidades para as negociações de investimentos e compras governamentais. Abordou-se, de forma pormenorizada, o plano de ação para facilitação de negócios acordado durante a Reunião de Cúpula de Madri. Decidiu-se que a etapa seguinte seria consagrada à solicitação de melhoras recíprocas das ofertas tarifárias e ao intercâmbio de ofertas para serviços, investimentos e compras governamentais, em conformidade com o Programa do Rio.

Foram identificadas apenas pequenas mudanças na oferta revisada apresentada pela UE, pois a Comissão buscava visivelmente guardar suas fichas, em particular em agricultura, para a rodada multilateral e para a árdua batalha interna em torno de sua proposta de reforma da PAC. O Mercosul apresentou documento no qual estabelecia as condições para concretizar sua oferta tarifária, dentre as quais se destacavam: a concessão de tratamento especial e diferenciado para os países do Mercosul, a não aplicação de subsídios a exportações ou medidas de efeito equivalente no comércio recíproco, a eliminação de tarifas *ad valorem,* específicas, mistas ou qualquer outro imposto de efeito equivalente, e a implementação de mecanismo de proteção tarifária para o estabelecimento de indústrias nascentes no Mercosul. O teor desta última condição foi duramente criticado pela Comissão, que chegou a propor que o assunto fosse inserido no capítulo sobre instrumentos de defesa comercial e discutido junto com salvaguardas, *anti-dumping* e medidas compensatórias. Ao não concordar com a visão comunitária sobre o assunto, o Mercosul argumentou que a proteção à

indústria nascente tinha caráter mais amplo, e inscrevia-se no contexto do tratamento especial e diferenciado.

Resta salientar que a situação política e econômica do Mercosul e dos Estados-partes, individualmente, continuava a influenciar em grande medida as posições que o bloco adotava nas negociações com a UE. Na Argentina, as eleições presidenciais realizadas no início de 2003 constituíam marco para avaliação das perspectivas de governabilidade e de recuperação econômica daquele país. No Uruguai, seguiam os efeitos da crise argentina sobre seu sistema macroeconômico. No Paraguai, eram perceptíveis os efeitos da crise no comércio regional, aliados às recorrentes ondas de perturbação da ordem política. No Brasil, acompanhava-se atentamente a evolução dos efeitos da crise econômica internacional, em particular no momento da posse do novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O 10° e último CNB previsto no Programa do Rio realizou-se em junho de 2003, em Assunção, pouco depois da reunião de Cúpula do Mercosul, também realizada naquela capital, a qual teve por objetivo adotar nova iniciativa de consolidação da união aduaneira, com vistas à formação de um mercado comum[326]. A sessão do CNB coincidiu, igualmente, com a aprovação da Reforma Fischler, que constituiu a terceira e última etapa do processo de reforma da PAC iniciado pela Comissão em 1992. Essa coincidência, ao lado do fato de que a Conferência Ministerial de Cancun ocorreria pouco tempo depois, em setembro, impediu que a Comissão apresentasse durante o CNB novidades ou indicação de futura apresentação de pacote agrícola que viesse a atender às reivindicações do Mercosul.

Com relação às negociações inter-regionais, o Comunicado Conjunto do CMC registrou, alguns dias antes

> [...] los esfuerzos desplegados por el MERCOSUR para la mejora de su oferta en materia de Bienes y la presentación de ofertas iniciales en Servicios e Inversiones, en las negociaciones con la Unión Europea y expresaron su deseo de que la X Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, que se realizará en Asunción del 23 al 27 de junio

> próximo, concluya con avances significativos, en particular en materia de acceso a mercados de productos agroindustriales[327].

De acordo com o Programa do Rio, foram intercambiadas antes da sessão do 10° CNB as ofertas iniciais para os setores de serviços e investimentos, bem como os pedidos de melhoras das respectivas ofertas tarifárias para bens. O Mercosul decidiu não apresentar sua oferta de compras governamentais, o que levou a Comissão a recusar-se a discutir o tema durante o CNB. Só posteriormente a Comissão apresentaria sua oferta para o setor, com o intuito de pressionar o Mercosul a apresentar a sua própria proposta. Além disso, foram tratados em nível técnico os temas de bens (tarifas, procedimentos aduaneiros, barreiras técnicas ao comércio, regras de origem, defesa comercial, vinhos e bebidas alcoólicas e medidas sanitárias e fitossanitárias), investimentos, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias e política da concorrência.

Resume-se, a seguir, o teor das discussões técnicas mantidas durante o 10° CNB por áreas temáticas. Essas discussões correspondem, grosso modo, ao atual quadro negociador, com algumas exceções[328]. Esse detalhamento justifica-se nessa altura, pois a partir do 11° CNB houve uma nítida concentração das negociações em torno do tema de acesso a mercados.

4.6.2.1. Medidas sanitárias e fitossanitárias

Há um vínculo, estabelecido durante a II Reunião de Cúpula Mercosul-UE, realizada em Madri, entre as negociações sobre SPS e as negociações sobre vinhos e bebidas espirituosas. A prioridade dada pela parte europeia à negociação sobre vinhos e bebidas espirituosas foi evidenciada nos acordos de livre comércio firmados com a África do Sul e com o Chile, e tem sido reiterada ao longo do processo com o Mercosul. Para a UE, o equilíbrio do acordo em SPS está no tratamento comum a ser conferido pelo Mercosul aos 25 países, isto é, a Comissão

espera que os quatro sócios da união aduaneira estabeleçam requisitos de importação e de exportação harmonizados para os países europeus, independentemente da condição sanitária vigente em cada país individualmente. Esta parece ser a principal preocupação da UE em relação ao alcance do acordo SPS, superando até mesmo as diferenças de cunho técnico. O resultado disso é que não se conseguiu avançar nos tópicos de interesse do Mercosul.

Embora o Mercosul tenha adotado o Acordo sobre a Aplicação das Medidas SPS/OMC como marco regulador para a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias entre seus Estados-partes[329], o atual nível de integração em matéria sanitária e fitossanitária não daria margem à definição de normas comuns de importação provenientes de terceiros mercados. Assim, o Mercosul tem buscado superar as resistências comunitárias para o tratamento dessas questões em nível bilateral, com o objetivo de contornar as assimetrias existentes em termos de harmonização de políticas entre os dois blocos e manter, na prática, o equilíbrio negociador. Um dos argumentos levantados pelo Mercosul, a esse propósito, é que a eventual harmonização sanitária entre os países do Cone Sul poderia gerar efeito contrário ao desejado pela UE. Além de criar dificuldades práticas no Mercosul, a harmonização representaria retrocesso nas condições de acesso do produto europeu, uma vez que a tendência das autoridades sanitárias dos quatro países seria a de adotar como denominador comum as normas sanitárias e fitossanitárias mais restritivas.

Sobre a proposta da Comissão de incluir o tema do bem-estar animal, o Mercosul mostrou-se contrário sob o argumento de que o Acordo SPS da OMC não cobre medidas relacionadas à qualidade dos produtos. A reticência do Mercosul justificou-se plenamente por não se tratar de medida sanitária *strictu sensu* e por dar margem à adoção de medidas baseadas em critérios específicos de qualidade e não de sanidade, o que iria de encontro às regras multilaterais de comércio[330].

A superação das dificuldades de acesso ao mercado comunitário existentes em razão de medidas sanitárias e fitossanitárias vem sendo reivindicada em caráter prioritário por setores exportadores do agronegócio brasileiro como o de aves, suínos e frutas. O pleito desses setores tem sido transmitido aos negociadores brasileiros por meio do Foro Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Para que o setor de fruticultura, por exemplo, continue a incrementar seu crescimento por meio das exportações, principalmente na região nordeste do Brasil, o esforço negociador para o levantamento de restrições em SPS terá tanta importância quanto as negociações sobre tarifas. Outros exemplos mais recentes de restrições em SPS aplicadas pela Comissão referem-se ao controle de resíduos (antibióticos) nas exportações de mel do Brasil e o controle do nível de histamina nas exportações brasileiras de atum fresco.

4.6.2.2. Normas técnicas e avaliação de conformidade

As negociações deste capítulo foram praticamente concluídas nessa sessão do CNB. O Mercosul e a UE acordaram que as negociações deveriam, com base nas regras e princípios da OMC em matéria de barreiras técnicas ao comércio, ter como objetivo a eliminação de barreiras técnicas desnecessárias ao comércio, bem como a prevenção da introdução de novas barreiras do gênero. Ficaram pendentes, contudo, a parte institucional e duas questões. A primeira, referente à forma de vinculação entre o acordo inter-regional e o Acordo sobre TBT da OMC. A posição defendida pelo Mercosul é que as normas da OMC estariam "incorporadas", por referência, ao acordo inter-regional (e, portanto, sujeitas aos mecanismos de solução de controvérsias). A segunda diz respeito à adoção de instrumentos para o reconhecimento de procedimentos de avaliação de conformidade e seus resultados, área em que a UE tem-se revelado reticente desde o início das negociações.

Para a UE, a prioridade seria prover cooperação em profundidade aos países do Mercosul com base nas normas e padrões europeus, de forma a capacitá-los com respeito aos requisitos sobre a matéria, e, assim, assegurar a implementação eficiente dos compromissos do Acordo sobre TBT da OMC. Na ótica da Comissão, qualquer avanço na concretização de medidas para a identificação de obstáculos técnicos, determinação de equivalência entre regulamentos técnicos e assinatura de acordos de reconhecimento mútuo de resultados de avaliação de conformidade estaria condicionado à realização prévia dessa cooperação. Quanto à negociação de facilitação de negócios, o Mercosul propôs alguns setores no âmbito dos quais se iniciariam exercícios de identificação de dificuldades e de soluções específicas (produtos elétricos, máquinas e equipamentos, madeira e móveis). Acordou-se, nesse sentido, um calendário tentativo de reuniões para tratar desses temas[331].

4.6.2.3. *Anti-dumping* e direitos compensatórios

A posição da UE, reiterada desde o 3° CNB, era a de ater-se de forma estrita às disposições relevantes dos Acordos da OMC. O Mercosul, por sua vez, desejava manter aberta a possibilidade de incluir, no futuro acordo, pontos nos quais as normas multilaterais tinham-se revelado insuficientes ou ambíguas. A apresentação de uma proposta mais ambiciosa pelo Mercosul dependia, contudo, da superação das divergências internas no bloco sobre o tema[332]. Caso essas divergências não fossem superadas, dificilmente o Mercosul teria condições de apresentar proposta "OMC-*plus*" nas negociações inter-regionais, a qual seria recebida, de todo modo, com extrema hesitação pela UE.

Saliente-se que o Brasil não tem sido objeto de numerosas ações *anti-dumping* por parte da UE, e, até a presente data, o instrumento não constitui obstáculo significativo às possibilidades de incremento das exportações brasileiras para aquele mercado, o que relativizava a importância de se contar com dispositivos "OMC-*plus*" nessa área no

futuro Acordo de Associação. Esse argumento é reforçado pelo fato de que esses dispositivos dificilmente alterariam de forma substancial o modo de aplicação de medidas *anti-dumping*, pois interessaria às duas partes salvaguardar o direito de utilizar essas medidas. Tendo presente, igualmente, as dificuldades de tratamento do tema com a Argentina e com o Uruguai, a reiteração do interesse do Mercosul em ir além da OMC tem desempenhado, sobretudo, papel tático, com reflexos na negociação dos dispositivos relativos a salvaguardas, conforme será explicado a seguir.

4.6.2.4. Salvaguardas

O cerne da proposta do Mercosul, apresentada durante o 4° CNB, era a criação de um regime preferencial especial para o acordo, em que as medidas de salvaguarda consistiriam ou na suspensão para o produto em questão (e/ou do incremento das preferências previsto no cronograma de desgravação definido no acordo) ou na redução ou suspensão das margens de preferências acordadas. As salvaguardas ao abrigo da OMC, segundo a proposta, continuariam a se ater exclusivamente às regras multilaterais, sem restrições. Para o Mercosul, a existência de um regime preferencial de salvaguardas seguramente teria impacto positivo nas negociações tarifárias. Dadas as evidentes assimetrias em termos de escala, nível tecnológico, facilidades de financiamento etc, entre os dois blocos, a existência de uma *safety net* no caso de dano ou ameaça de dano à indústria doméstica, em função dos compromissos de desgravações tarifárias previstas no Aacordo, ajudaria a superar eventuais resistências do setor privado nos países do Mercosul contra uma abertura de mercado mais acelerada com a UE.

Por um lado, a UE, como era previsível, via com reservas o estabelecimento de um regime preferencial tal como proposto pelo Mercosul. A proposta comunitária sobre salvaguardas, apresentada no 5° CNB, era consistente com sua visão restritiva quanto ao uso desse

instrumento, e continha dispositivos "OMC-*plus*" na área de salvaguardas globais, ao prever compensações desde o início da vigência das medidas e notificações e consultas adicionais àquelas contempladas na OMC.

Por outro lado, não interessava ao Mercosul um mecanismo de salvaguarda que contemplasse apenas o setor agrícola, conforme proposto pela UE, onde se concentravam os interesses exportadores brasileiros e do Mercosul, nem tampouco criar, no caso de salvaguardas globais, obrigações adicionais às da OMC, como pretendia a Comissão[333].

4.6.2.5. Regras de origem

A grande diferença entre as propostas em exame reside na metodologia adotada para determinação de origem. Enquanto a proposta do Mercosul previa, na linha do Regime de Origem adotado no Mercosul, opção entre salto de classificação tarifária a 4 dígitos e valor agregado, a proposta comunitária definia em cada posição ou subposição as operações (processo produtivo) que conferiam origem. Embora formalmente a proposta do Mercosul não tenha sido modificada pela Comissão, os negociadores do bloco mercosulino consideraram favoravelmente a posição europeia, cuja grande vantagem era conferir maior previsibilidade ao processo. Permaneceram, contudo, várias divergências entre as duas propostas de texto. No setor de têxteis e confecções residia o maior ponto de discórdia em razão, sobretudo, das posições mais protecionistas defendidas dentro do Mercosul pela indústria brasileira, cujos interesses são representados pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT). Enquanto o Brasil preferia critérios mais rígidos para conferir origem ao produto têxtil, a UE defendia uma posição mais flexível ao oferecer maior margem para agregar valor ao produto têxtil não originário, isto é, importado de um terceiro país[334]. As outras principais divergências são as seguintes[335]:

i. *Sistema de controle e verificação da origem das mercadorias*: o sistema adotado pela UE (investigação pelo país exportador

e cooperação entre aduanas) difere substancialmente do sistema tradicionalmente adotado no Mercosul (investigação pelo país importador mediante troca de informações). Há grande dificuldade técnica em aproximar as duas propostas que, em última instância, implicaria implementar internamente sistemas distintos de verificação (considerado inaceitável pela Receita Federal no Brasil);

ii. *Sistema de emissão de certificados de origem*: o sistema de certificação da UE – baseado na emissão de certificados de circulação pelas autoridades aduaneiras ou por exportadores credenciados – difere substancialmente do sistema de certificação adotado no Mercosul – baseado na emissão de certificados por entidades privadas credenciadas. No caso do Brasil, que tem defendido no âmbito do Mercosul o sistema de autocertificação, a proposta da UE implicaria retrocesso em termos de agilização de procedimentos aduaneiros. Durante a sessão do CNB, a Comissão acenou com a possibilidade de flexibilizar sua posição no sentido de aceitar, no marco do acordo, um sistema mais descentralizado nos moldes já adotados, por exemplo, para a certificação de produtos contemplados no SGP (certificação por entidades públicas autorizadas). No caso do Brasil, a certificação é feita pelo Banco do Brasil sob a supervisão da SECEX;

iii. *Definição do valor para fins de atribuição de origem*: a UE utiliza como referência o valor *ex-fabrica*, ao passo que o Mercosul utiliza valores FOB e CIF. A norma europeia pressupõe necessariamente o controle da contabilidade das empresas, considerada de difícil implementação pelo Mercosul. Dificilmente haverá qualquer flexibilização da UE nesse aspecto, inclusive porque, como o próprio Mercosul reconhece do ponto de vista técnico, o valor *ex-fabrica* para definição de origem seria mais preciso, uma vez que não

incorpora custos de comercialização, transporte e margens de lucro que poderiam ser manipulados a fim de alcançar o valor agregado necessário (a referência aos valores FOB e CIF seria, contudo, mais prática já que consta dos documentos oficiais);

iv. *Origem de produtos da pesca*: trata-se de tema de especial interesse político e econômico para a UE, principalmente para a Espanha, e que se caracteriza pelo desequilíbrio entre os recursos pesqueiros (mais abundantes no Mercosul) e a frota pesqueira (significativa presença comercial europeia nos países do Mercosul por meio de arrendamentos de barcos). A UE pretende que produtos pescados na zona econômica exclusiva sejam considerados como originários do país de arrendamento do barco. O Mercosul apresentou posição similar àquela defendida pelo Brasil e pela Argentina no marco das discussões sobre regras de origem não preferenciais na OMC, isto é, defende que os produtos obtidos na zona econômica exclusiva sejam considerados originários do país costeiro. O Mercosul deseja, igualmente, que seja dada origem a produtos pesqueiros obtidos em alto mar (fora, portanto, da zona econômica exclusiva) no caso de barcos arrendados, proposta essa que não é aceita pela parte europeia. Para a Comissão, a proposta do Mercosul dilui a preferência a ser concedida à frota pesqueira de terceiros países. A Comissão questiona, igualmente, a proposta do Mercosul referente a produtos sujeitos a quota no marco de regimes internacionais de pesca (o produto pescado, nessas circunstâncias, pertenceria ao país que contabilizou a pesca em sua quota, independentemente do local de obtenção do produto). No entendimento da UE, não haveria porque mesclar, em um acordo sobre origem, temas atinentes a regimes internacionais específicos de pesca. No que se

refere às águas territoriais e à zona econômica exclusiva, a Argentina defende redação genérica que não implique qualquer sombra de renúncia à sua soberania das ilhas Malvinas e do território antártico;

v. *Proibição de* drawback *e de outras isenções para fins de concessão de tratamento tarifário preferencial*: a posição inflexível da UE é que os materiais não originários utilizados na obtenção de um produto originário não possam ser objeto de *drawback* ou qualquer tipo de isenção tarifária. A posição esgrimida pelo Mercosul é que o tema não tem vinculação com origem, mas com as regras gerais sobre acesso que prevalecerão entre as partes. Note-se que dentre os acordos de livre comércio examinados ao longo deste trabalho, o acordo UE-África do Sul é o único que não proíbe o uso de *drawback* e outras práticas similares, resultado, provavelmente, de uma concessão europeia feita àquele país e aos países que fazem parte do seu entorno. No caso do Acordo UE-Chile, a cláusula que proíbe o *drawback* entraria em vigor somente em 1º de janeiro de 2007, ao passo que na proposta comunitária feita ao Mercosul, a UE defende um arranjo temporário durante o qual se permitiria o *drawback* (até 31 de dezembro de 2006), que ainda assim determinaria cobrança de tarifas de 5% e 10%, em certas condições e conforme a linha tarifária. Este ponto constitui um dos principais pontos de divergências nas negociações.

vi. *Zonas Francas*: a proposta da UE inclui a possibilidade de que sob determinadas circunstâncias os produtos depositados ou processados em Zonas Francas possam, se originários, beneficiar-se de tratamento tarifário preferencial. Não há consenso no Mercosul sobre a matéria, sobretudo devido a oposição do Uruguai, embora o Brasil já tenha sinalizado interesse em acompanhar a proposta europeia;

vii. *Requisitos específicos de origem*: o Mercosul apresentou proposta para os capítulos 1 a 24 do Sistema Harmonizado – SH (bens agrícolas) que privilegia a utilização de insumos produzidos localmente. A posição da Comissão é de que não haveria margem alguma para alterar os requisitos propostos e aceitar o texto do Mercosul. A postura inflexível da Comissão é preocupante, uma vez que tende a inviabilizar eventuais concessões da parte do Mercosul.

4.6.2.6. Procedimentos aduaneiros

A principal reivindicação comunitária nesse capítulo refere-se ao tema da livre circulação intra-Mercosul dos produtos europeus. Como se recorda, o Protocolo de Ouro Preto previa a cobrança da TEC no comércio intrazona apenas em certos casos. A constatação das possibilidades de perfuração da TEC decorrentes da ausência de harmonização da aplicação de certos elementos da política comercial no Mercosul (regimes especiais de importação, acordos preferenciais no âmbito da ALADI, tarifas consolidadas na OMC), por um lado, e as questões relacionadas à distribuição da renda aduaneira, por outro, levaram à generalização da cobrança da TEC no comércio intrazona sobre produtos não amparados por certificação de origem.

Com a possibilidade de dupla ou múltipla cobrança da TEC, não há livre circulação dos produtos no interior do Mercosul do ponto de vista da cobrança do imposto de importação ou da tarifa aduaneira (a livre circulação não implica, contudo, a eliminação de outros controles de fronteira ou cobrança na fronteira de impostos internos). Como no Mercosul não há coordenação tarifária completa, passou-se à aplicação de controle de origem para a totalidade do comércio intrazona[336].

É oportuna, nesse caso, a Decisão 54/04 tomada pelo Mercosul em 2004, que iniciou o processo de eliminação da dupla ou múltipla

cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira. O principal elemento desse processo é o seguinte:

a) livre circulação para produtos que ingressem nos países do Mercosul com TEC 0% (ou seja, para os casos em que todos os países estejam aplicando a TEC definida com alíquota zero por cento). Como não há renda aduaneira a distribuir nesse caso, a Decisão prevê que a partir 31 de dezembro de 2005 seria aprovada lista e regulamentação que permitisse colocar em vigência a livre circulação para esses produtos (680 itens da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM contabilizados em junho de 2005)[337]. Embora não se trate propriamente de evitar a múltipla cobrança, já que na verdade não há cobrança de imposto devido à alíquota zero, a medida tem importância pelas implicações com o regime de origem e simplificação dos trâmites burocráticos. Com efeito, a Decisão prevê no seu artigo 2° que os produtos que enfrentam as mesmas barreiras tarifárias zero nos quatro países sejam considerados originários para circulação e incorporação em processos produtivos. Podem, portanto, passar a integrar o valor agregado considerado regional para efeito de aplicação das regras de origem. Isso deverá

> [...] facilitar a exportação intra-Mercosul de produtos que utilizam os bens importados com TEC zero como insumos e também, por conseguinte, a integração produtiva do Mercosul, na medida em que os insumos poderão receber um pequeno processamento em um país do Mercosul, obter um certificado de origem que antes não conseguiriam, e seguir sem pagamento de tarifas para um processamento adicional em outro país do Mercosul[338].

Vale notar que de acordo com a Secretaria do Mercosul[339], tomando a média dos anos 2000, 2001 e 2003[340], a múltipla cobrança teria atingido no máximo 3,2% do comércio total, em valor, dos quatro países do Mercosul, e representado no máximo 2,5% da arrecadação do

imposto de importação na Argentina, no Brasil e no Uruguai. O valor equivale a 14,6% do comércio intrarregional e a praticamente toda a arrecadação aduaneira no comércio entre os três países mencionados (confirmando o livre comércio para produtos que cumpram as regras de origem). O Brasil seria o país que mais efetuaria a dupla cobrança como importador intrazona, tanto em valores absolutos como em proporção das importações intrazona, enquanto o Uruguai seria o mais afetado como exportador intrazona em valores absolutos e relativos[341]. A proporção relativamente pequena do fenômeno serviu para corroborar o argumento do Mercosul, no passado, de que a preocupação da Comissão com a dupla cobrança da TEC não tinha dimensão econômica significativa, já que os produtos, em sua grande maioria, eram exportados pelos países da UE diretamente ao país em que seriam consumidos, desembarcando no mesmo ou passando em trânsito por outro país do Mercosul. A dimensão atual, no entanto,

> [...] subestima a importância potencial da livre circulação na medida em que, existindo múltipla cobrança, os agentes econômicos procuram evitá-la realizando importações diretas no país de destino, mesmo quando seria mais eficiente fazê-lo de outra forma[342].

Por fim, a UE propôs, no contexto deste capítulo, proposta de cláusula antifraude que suscita vários problemas na perspectiva do Mercosul. A referida cláusula trata de mecanismos de controle e verificação de certificados de origem e prevê medidas de suspensão das preferências para produtos onde tenha havido fraude ou falta de colaboração do país exportador. O Mercosul não concordou com o modelo de certificação de origem pelas aduanas, proposto pelo lado europeu, e criticou a sugestão de suspensão de tratamento preferencial para todos os importadores de um produto (e não para os eventuais fraudadores) e a não aceitação de garantias pela parte acusada da fraude para permitir o prosseguimento do comércio enquanto a investigação é realizada (a proposta europeia pressupõe a suspensão de preferências, ainda que a investigação não esteja concluída).

4.6.2.7. Serviços

O tema está, em princípio, identificado como de interesse prioritário para a UE. O grau de ambição que o Mercosul estará disposto a oferecer levará em conta, por um lado, o próprio balanço de concessões dentro do setor de serviços, em especial nas poucas áreas em que haja interesse ofensivo do Brasil e do Mercosul, e, por outro, os avanços nos temas de interesse mais direto para o Mercosul, em particular a liberalização dos mercados agrícolas.

Em julho de 2001, por ocasião do 5° CNB, a UE apresentou proposta preliminar de texto para o futuro capítulo de serviços. Recorde-se que, até o referido CNB, as negociações sobre serviços estavam restritas ao intercâmbio de informações sobre acordos de integração regionais existentes e setores de interesse para ambas as partes, e à análise da eventual estrutura do futuro capítulo.

No 6° CNB, o Mercosul apresentou contraproposta de capítulo, com base na proposta de texto da UE. Verificou-se que ambas as propostas convergiam no sentido de que o futuro capítulo sobre serviços deveria basear-se nos princípios do GATS (tratamento nacional, transparência, acesso a mercados e quatro modos de prestação). Apesar de haver compatibilidade entre os dois blocos com relação à estrutura GATS, não ficou definida a cobertura final do capítulo, pois estava sob avaliação, de parte a parte, a inclusão, ou não, dos serviços audiovisuais, de cabotagem, de transportes marítimos e de transporte aéreo, setores que não foram contemplados nos acordos firmados pela UE com o México, a África do Sul e o Chile.

As duas partes concordaram em adotar listas de compromissos positivas[343], seguindo o modelo *bottom-up approach* do GATS. Houve concordância, igualmente, sobre a necessidade de se chegar a uma interpretação comum de determinados artigos do GATS – considerados como áreas cinzentas e passíveis de dúbia interpretação – por meio do intercâmbio de textos que procurariam esclarecer as respectivas posições negociadoras. Foram citados, a esse propósito: a) o escopo dos

direitos de acesso a ser acordado aos provedores de serviços sob o modo III – presença comercial –, à luz do princípio de preestabelecimento proposto pela UE (contido na expressão *seeks to provide a service*, constante do texto proposto pela Comissão)[344]; b) a forma de evitar a sobreposição de compromissos em relação a acesso a mercados e tratamento nacional que a atual redação do GATS enseja. Foi objeto de consenso, ademais, a necessidade de se conformar o acordo às obrigações do artigo V do GATS (integração regional).

Os pontos de maior divergência entre o Mercosul e a UE concentram-se desde 2001 sobre os seguintes temas: a) o Mercosul esclareceu que não pretende excluir *a priori* nenhum setor da negociação, em especial o de serviços audiovisuais (que a UE propõe excluir); b) o Mercosul propôs a eliminação, em termos de acesso a mercado, dos testes de necessidade econômica aplicados pelos europeus, uma vez que podem constituir barreiras à entrada de empresas do Mercosul; c) o Mercosul propôs que fossem adotadas futuramente as disciplinas sobre subsídios ao comércio de serviços definidas na OMC, em relação a qual a Comissão sempre demonstrou grande reticência; d) o Mercosul propôs o direito de regulamentar em decorrência de decisões das autoridades de defesa da concorrência, ao que a Comissão respondeu ser seu entendimento de que as leis de defesa da concorrência não estão limitadas pelos compromissos estabelecidos no GATS.

O principal ponto de divergência do CNB referiu-se aos testes de necessidade econômica (TNE), que constituem uma das principais normas internas utilizadas pela UE para o controle do acesso a seu mercado de serviços, por meio da aplicação de restrições quantitativas[345]. O Mercosul propõe eliminar esses testes no contexto do futuro acordo inter-regional, enquanto a Comissão contrapropõe disciplinar essa norma mediante compromisso de maior transparência nos critérios de aplicação dos TNE. O Mercosul apresentou também proposta sobre tratamento assimétrico em favor do agrupamento com base nas regras do GATS.

A visão da UE é que a oferta do Brasil, principal mercado do comércio de serviços no Mercosul, não era suficientemente abrangente e não tomava o GATS como ponto de partida, pois não refletia na sua proposta os compromissos consolidados no plano multilateral da OMC (classificou a oferta de *withdrawal of commitments* por parte do Brasil)[346]. A delegação do Brasil esclareceu que não havia *withdrawal of commitments* na sua oferta já que os compromissos apresentados na OMC continuavam vigentes (em base NMF), e que os setores constantes da proposta brasileira constituíam algo mais oferecido à UE ("GATS-*plus*"). A visão defendida pelo Brasil baseava-se na tese de que o importante não era o ponto de partida, mas o ponto de chegada das negociações que deveria vislumbrar a criação de preferências inter-regionais para o comércio em serviços.

Embora tenha insistido que a oferta comunitária em serviços era "GATS-*plus*", a Comissão acabou reconhecendo que sua proposta continha apenas três elementos adicionais ao acordo da OMC, sem maior interesse, aliás, para os países do Mercosul, pois abarcavam apenas o transporte fluvial, a venda de tabaco (eliminação do monopólio existente em Portugal) e o design de interiores. Em contraste, a oferta brasileira abarcava setores "GATS-*plus*" em maior número e com maior significado econômico nos setores de serviços profissionais, de informática, de consultoria, de pesquisa, de construção e engenharia, de distribuição e de turismo.

A UE propôs, ainda, a inclusão de elementos de acesso a mercado no anexo referente ao setor de serviços financeiros com o intuito de assegurar, no futuro, a livre prestação de "novos serviços financeiros". O Mercosul, por sua vez, quer que o anexo em apreço limite-se a definições que ajudem na consignação de eventuais compromissos específicos nesse setor[347].

4.6.2.8. Propriedade intelectual

A Comissão defende a proposta de adesão dos países do Mercosul a uma lista de instrumentos internacionais, entre os quais os chamados "novos acordos", de 1996, negociados na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Ressalte-se que vários países da UE-15 não são membros dos acordos propostos pela Comissão[348]. O Mercosul, por sua vez, em consonância inclusive com as posições defendidas na ALCA, tem indicado aos europeus que não aceita, no âmbito bilateral, compromisso de adesão a instrumentos internacionais negociados em outros foros (em geral "TRIPs-*plus*"), por entender que eventuais decisões nesse sentido devem ser tomadas internamente e à luz dos interesses dos países do bloco, e não em função de compromissos internacionais.

A questão central das negociações reside, portanto, na elevação dos padrões de proteção da propriedade intelectual em relação ao Acordo de TRIPS. Considerando que ao Brasil e ao Mercosul não interessa, em princípio, elevar os padrões de proteção, o exercício de negociação tem-se caracterizado por forte tensão entre os dois lados, cada qual defendendo objetivos, em alguns casos aparentemente inconciliáveis. A estratégia comunitária, nesse caso, não teria objetivo normativo próprio. A elevação dos padrões seria conseguida por meio da adesão a uma série de acordos multilaterais. Dessa forma, nenhuma área da propriedade intelectual seria, segundo a proposta comunitária, objeto de disciplina normativa específica no capítulo de propriedade intelectual, mas, sim, nos tratados por ele listados. A estratégia da Comissão buscaria, ademais, um segundo objetivo não declarado: a lista exaustiva de tratados internacionais consistiria, na verdade, numa manobra da Comissão para obrigar os Estados-membros da UE a aderir a determinados instrumentos[349].

A contraproposta apresentada pelo Mercosul difere totalmente da proposta da Comissão, tendo em comum apenas os tratados de que ambos os grupamentos fazem parte; trata-se, portanto, de uma lista mais reduzida do que a apresentada previamente pela UE. Além disso,

na contraproposta do Mercosul, é atribuída grande ênfase à criação de mecanismos de transferência de tecnologia e incorporam-se princípios fundamentais da Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, além da proteção à biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais[350]. No entendimento do Mercosul, não é viável elevar os padrões de proteção sem o arcabouço tecnológico correspondente, o que torna indispensável a discussão sobre transferência de tecnologia no âmbito do capítulo sobre propriedade intelectual do acordo inter-regional.

Além disso, a Comissão propõe a regulamentação do comércio de vinhos, no qual se contempla a proteção de indicações geográficas, além de questões enológicas e fitossanitárias. A proposta apresentada pela Comissão sobre vinhos decorre da insistência europeia em promover discussões sobre possível acordo, inclusive em nível bilateral com os países do Mercosul[351]. O objetivo do acordo proposto é, sobretudo, abrir e assegurar maior acesso a mercados para a produção vinícola europeia, cujos excedentes de produção estão estimados em alguns bilhões de litros. Isso seria obtido por meio do reconhecimento mútuo de indicações geográficas (IG). Do ponto de vista brasileiro, contudo, a proposta apresenta sérias dificuldades, uma vez que, detentor de apenas uma indicação geográfica para produtos vinícolas, o Vale dos Vinhedos, cujo reconhecimento já foi solicitado à UE, o Brasil se veria obrigado a proteger um número elevado de indicações sem, no entanto, gozar da mesma proteção e dos benefícios dela decorrentes. Ademais, a proteção de Indicações Geográficas (IG) advogada pela UE em muito transcende as exigências da lei nacional ou as obrigações assumidas no âmbito do Acordo TRIPs[352].

A proposta europeia estabelece, ainda, a exigência de compatibilidade com determinados padrões enológicos para que vinhos de procedência do Mercosul sejam exportados para a UE. Dada a tradição e a qualidade do vinho europeu, estima-se que dificilmente a crescente produção vinícola do Mercosul venha a obter facilidades de acesso ao mercado comunitário. Ao contrário, novas diretivas em

matéria de vinhos indicam que a UE poderá vir a restringir ainda mais o acesso a seu mercado. O regulamento 753/2002, por exemplo, sobre "descrição, designação, apresentação e proteção de certos vinhos", tem sido objeto de severas críticas por parte de outros produtores, como a Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos etc, uma vez que contrariaria diversos artigos do acordo sobre TBT e ensejaria sérios entraves no acesso ao mercado europeu. O regulamento prevê sérias restrições em matérias de indicações geográficas, como as que determinam que "podem ser comercializados apenas com a indicação do nome da região determinados vinhos...", o que afeta, por exemplo, a "champagne" comercializada pelo Brasil. O argumento comunitário é que o regulamento visa prevenir práticas enganosas e proteger o consumidor e fundamenta-se no pressuposto de que existem certas denominações (e até tipos de garrafas) que são de uso exclusivo para determinados produtos vinícolas europeus, e que a utilização por produtos originários de países fora da UE constituiria prática enganosa[353].

Em resumo, as iniciativas europeias em matéria de indicações geográficas no plano bilateral implicam a adequação dos padrões de proteção nacional de IG às exigências europeias, a renúncia ao disposto no artigo 24.4 a 24.7 de TRIPS, além de impor ônus desproporcionais ao Brasil, no que se refere à proteção de indicações geográficas europeias, comparativamente às únicas IG brasileiras protegidas de ofício – a cachaça e o Vale dos Vinhedos[354]. Na esfera multilateral, a UE advoga não só um regime de registro e notificação de IG com efeitos jurídicos amplos e automáticos, mas também a extensão da proteção prevista no artigo 23 de TRIPS para outros produtos que não vinhos e destilados. Essa iniciativa cria novas dificuldades para os países do Mercosul.

Muito tempo depois da realização da 10ª sessão do CNB, as discussões sobre IG apresentariam alguma evolução. Durante a reunião técnica negociadora organizada em Montevidéu, em novembro de 2005, o lado europeu mostrou-se disposto a flexibilizar suas demandas, embora não tivesse ainda autorização para formalizar essa nova

posição. Os principais aspectos da proposta apresentada oralmente pela Comissão naquela ocasião foram as seguintes:

a) com base em listas a serem intercambiadas, a proteção de IG cobriria não apenas vinhos e destilados, mas também outros produtos alimentícios (queijos, embutidos, carnes, óleos vegetais etc);

b) seriam respeitadas as marcas registradas e os usos anteriores ao acordo inter-regional. Os países do Mercosul comprometer-se-iam a não outorgar novas marcas ou autorizar novos usos de termos coincidentes com IG comunitárias. Os detentores de marcas no Mercosul teriam de aceitar a convivência de suas marcas com IG comunitárias;

c) a proteção abarcaria não apenas o termo exato registrado na UE (ex: "Parmiggiano Reggiano"), mas também as traduções e similares (ex: "parmesão", "parmesán" e "regianito");

d) a UE propõe o *phase out* de nomes que se tenham tornado genéricos no Mercosul, como conhaque, champanha, parmesão, gorgonzola etc. Aceitariam, no entanto, a continuidade de uso por empresas que tenham utilizado esses termos antes do acordo inter-regional, e em conformidade com o Acordo de TRIPS;

e) no que se refere ao comércio com terceiros países, o uso de expressões coincidentes com IG europeias seria mantido apenas para empresas que já tenham efetivamente realizado exportações antes do acordo inter-regional.

Embora menos ambiciosas, as pretensões comunitárias mantêm o caráter "TRIPS-*plus*" e podem ser caracterizadas, em suma, como um compromisso de *standstill* no sentido de que aceitariam a situação atual ou passada, mas impediriam a utilização de nomes coincidentes com IG comunitárias depois da celebração do acordo[355]. A Comissão não deixou

claro qual seria a contrapartida ou compensação que seria oferecida em troca desses eventuais compromissos[356].

4.6.2.9 Investimentos

Dentro do Mercosul, o Brasil é historicamente receptor importante de investimentos europeus, particularmente de investimentos diretos. Motivado por essas intensas relações, o governo brasileiro assinou, durante a década de 1990, 14 acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, 9 dos quais com países da UE (Alemanha, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido). O Congresso Nacional brasileiro não ratificou nenhum dos acordos, devido às resistências parlamentares a alguns de seus dispositivos (mecanismos, por exemplo, como o de solução de controvérsias investidor/Estado e a definição do conceito de investimento) e os acordos foram finalmente retirados do Congresso ao final de 2002. A UE ambiciona aproveitar as negociações comerciais inter-regionais para consolidar esse instrumento de proteção a seus investimentos realizados no Brasil, uma vez que já existem acordos bilaterais assinados com os outros sócios do Mercosul. A UE busca, contudo, algo substancialmente menos ambicioso do que o discutido nas negociações no âmbito da ALCA.

Na Conferência Ministerial de Doha, a UE foi uma das principais defensoras do lançamento de negociações multilaterais sobre investimentos, mas reiterou que procurava apenas garantir direitos básicos aos investidores internacionais. Assim, a UE não se opôs, no âmbito das negociações com o Mercosul, à definição de investimento restrita a investimento direto e a mecanismo de solução de controvérsias unicamente entre Estados. Nos acordos que a UE tem concluído com terceiros países (México e Chile), o tema aparece, mais uma vez, de forma a apenas estabelecer dispositivos básicos de proteção aos investimentos.

Ressalte-se, contudo, que durante o 10° CNB, a UE deixou claro que o conceito de preestabelecimento não era um princípio legal, mas uma expressão amplamente usada no jargão sobre investimento que estaria refletida, inclusive, na Declaração Ministerial de Doha (parágrafo 22) no tocante a investimentos. Para a UE, a negociação de um capítulo de investimento com o Mercosul buscaria assegurar direitos de estabelecimento, a exemplo do direito de presença comercial assegurado por meio da lista positiva de compromissos específicos do GATS[357]. Apesar disso, a Comissão deixou claro que não teria interesse em regular a questão de investidor/Estado, que tanta preocupação tem causado ao Brasil no contexto das negociações da ALCA por insistência do governo norte-americano.

O Mercosul apresentou, nessa fase das negociações, sua lista de ofertas para o setor de investimentos. Os compromissos específicos assumidos pelo Brasil nessa fase foram nos setores, e respectivos subsetores, de produtos alimentícios, bebidas, tabaco, têxteis, vestuário, produtos de couro, produtos químicos de base, produtos de metais, máquinas e equipamentos, motores de veículos de passeio. Cada um desses setores descreve as respectivas limitações impostas aos investimentos estrangeiros em termos de acesso a mercado, tratamento nacional e pessoal de direção, além da posição em relação a questões normativas, como no caso do direito de preestabelecimento, que o Brasil e o Mercosul não reconhecem. A UE avaliou a proposta brasileira como "pouco séria, preparada com intenção deliberada de enviar uma mensagem cujas motivações eram até certo ponto compreendidas, mas geravam desapontamento no lado europeu"[358]. O Brasil indicou, naquela ocasião, que a oferta era apropriada para o estádio em que se encontravam as negociações, e respondiam à necessidade de preservar o equilíbrio global entre os interesses de ambas as partes (o que implicava eventuais progressos significativos nas negociações agrícolas). O esforço do Mercosul era significativo, pois conseguira apresentar à UE uma

oferta inicial antes que se tivesse percepção clara do quadro normativo a ser adotado no âmbito do futuro acordo em relação à matéria.

Em suma, a posição brasileira em investimentos dependerá, sobretudo, do rumo das negociações como um todo, isto é, do equilíbrio global entre interesses ofensivos e defensivos de ambas as partes nos vários setores em negociação.

4.6.2.10. Compras governamentais

Os principais objetivos buscados pela UE na negociação de disciplinas sobre compras governamentais dizem respeito ao estabelecimento de regras de transparência e de tratamento não discriminatório, que assegurem o acesso a mercado para empresas comunitárias fornecedoras de bens, prestadoras de serviços e obras públicas nos processos de licitação pública nos países do Mercosul[359]. A partir do compromisso básico de tratamento nacional nesses processos de licitação, os acordos sobre compras governamentais geralmente se baseiam, entre outros, nos seguintes tópicos:

- listas de cobertura para bens, serviços e obras públicas as quais poderão ter o formato de natureza positiva ou negativa;
- patamares a partir dos quais os processos de licitação são abertos às empresas dos demais países, normalmente definidos em determinado nível para bens e serviços e outro nível, superior, para obras públicas;
- lista das entidades governamentais que estarão cobertas pelo acordo. Cabe nesse ponto a discussão se a cobertura será restrita ao âmbito do governo central/federal ou se será estendida aos governos subcentrais;
- exceções gerais que serão aplicadas de forma horizontal e deverão estar presentes no marco normativo (*offsets*);

- exceções limitadas ou específicas que são feitas por cada país de forma a restringir a sua cobertura.

A UE havia apresentado ao Mercosul, durante o 5° CNB, uma proposta de Capítulo para Compras Governamentais que continha disposições de acesso a mercados, bem como sobre transparência e procedimentos de contratação. Durante o 6° CNB, o Mercosul apresentou sua contraproposta, baseada, em linhas gerais, na estrutura do futuro Protocolo sobre Compras Governamentais que naquela época encontrava-se em negociação no Mercosul. A contraproposta do Mercosul agregava os seguintes elementos à proposta apresentada pela UE no 5° CNB: Objetivos; Cláusula NMF; Denegação de Benefícios; Requisitos de Desempenho; Regulamentação Nacional; Informação Confidencial; Critérios para a Avaliação de Ofertas; Critérios para a Adjudicação de Contratos; Solução de Controvérsias.

O Mercosul hesitava naquela ocasião entre duas posições negociadoras: uma mais aberta e outra mais restrita. A posição mais aberta implicaria a negociação, além de dispositivos sobre procedimentos e transparência, de disciplinas de acesso aos mercados dos dois blocos. Neste sentido, integrariam o capítulo cláusulas de tratamento nacional e de nação mais favorecida, que garantiriam acesso aos fornecedores de bens e prestadores de serviços e obras públicas. A cobertura seria definida por meio de listas de entidades, bens, serviços e obras públicas, além da fixação de patamares, acima dos quais as contratações estariam cobertas. A posição mais restrita, que acabou prevalecendo como posição negociadora final do Mercosul, implica a negociação de aspectos menos profundos não envolvendo acesso a mercados, tais como compromissos de transparência, nos moldes do que deveria ser, aliás, a negociação no âmbito da OMC, em conformidade com o mandato de Doha. Assim, seriam definidos princípios, modalidades e procedimentos a serem seguidos nas licitações, bem como disposições sobre a divulgação/publicação dos atos administrativos envolvidos. Vale recordar, a esse propósito, que nenhum Estado-parte do Mercosul é membro do GPA da OMC e que os

quatro sócios finalizavam, naquele momento, a negociação de um Protocolo sobre compras governamentais no âmbito da união aduaneira.

Conforme foi acordado durante o 9° CNB, a apresentação de ofertas para as áreas de serviços, investimentos e compras governamentais seria feita até o final de abril de 2003. O Mercosul apresentou, antes do 10° CNB, suas ofertas para os setores de serviços e investimentos, tendo decidido finalmente não apresentar sua oferta em compras governamentais. Na ausência de uma oferta negociadora do Mercosul para o setor, a UE recusou-se a discutir o tema durante a 10ª sessão do CNB. Assim, a Comissão apresentou suas ofertas em serviços e investimentos, e só posteriormente sua oferta em compras governamentais. Mais tarde, durante o 13° CNB, o Mercosul apresentaria sua proposta sobre transparência em compras governamentais, que substituiria integralmente sua oferta para o setor apresentada em 2001[360]. O lado comunitário considerou insuficiente a proposta do Mercosul baseada unicamente na transparência (que incluía também a possibilidade de consultas entre governos no caso de contestação do edital de licitação), e insistiu em obter também elementos de acesso.

4.6.2.11. Concorrência

O Acordo-Quadro de Madri prevê no artigo 5º ("Diálogo econômico e comercial") que a cooperação em disciplinas comerciais abarcará as práticas restritivas da livre concorrência. Durante as rodadas prévias do CNB ficou definido que o objetivo de um acordo nessa área seria a elaboração de um marco para cooperação entre os dois blocos regionais, com o fim de promover a coordenação e a assistência mútua em relação à aplicação das respectivas leis de concorrência. O ponto central seria eliminar atividades anticoncorrenciais, mediante a aplicação da legislação apropriada, bem como promover a cooperação técnica entre as partes. Tanto o Mercosul como a Comissão apresentaram propostas durante o 4° CNB. Ambas as propostas possuem formato semelhante,

com um preâmbulo geral a ser incluído no texto do Acordo de Associação Inter-regional e detalhamento da parte operativa da cooperação em anexo separado. A cooperação abarcaria um sistema de notificação, consultas, intercâmbio de informações e cooperação técnica entre as autoridades de aplicação de defesa da concorrência no território da UE e do Mercosul.

O principal ponto em aberto, nessa fase das negociações, refere-se ao escopo de aplicação das obrigações, ou seja, se serão aplicadas apenas em nível comunitário por um lado, e em nível do Mercosul, por outro, ou se serão aplicadas também aos Estados-membros da UE e aos Estados--partes do Mercosul[361]. A UE tem preocupação em não assumir a parte das obrigações que teriam de ser cumpridas pelos Estados-membros, e em relação às quais não teria o controle. Isso ocorre porque a política de defesa da concorrência na UE é efetivamente implementada com base na repartição de competências entre a UE e os Estados-membros. Assim, o mandato da Comissão permite atuar apenas em nível comunitário.

No caso do Mercosul, uma obrigação contraída no nível do bloco já envolveria também, nos casos levados a exame quadripartite, o nível nacional. Uma situação que põe em risco a viabilização da cooperação entre a UE e o Mercosul, nessa matéria, relaciona-se ao fato de não estar implementado no Mercosul um sistema comum de defesa da concorrência. Com efeito, o Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul, também conhecido como Protocolo de Fortaleza[362], só está vigente para o Brasil e o Paraguai (o Paraguai sequer possui órgão de aplicação de regras de concorrência). A Comissão já deixou claro que a insuficiente integração do Mercosul em matéria de concorrência geraria implicações importantes para uma negociação que se pretende inter-regional.

4.6.2.12. Solução de controvérsias

A negociação envolvendo o Mercosul e a UE para a definição de um sistema de solução de controvérsias é complexa, seja na esfera jurídica, seja na esfera política, dado que ambos os blocos trazem na bagagem experiências distintas na matéria. A integração europeia criou um tribunal de justiça comunitário, ou seja, uma instância jurisdicional de caráter permanente e supranacional, conforme visto no capítulo 2 deste livro. No Mercosul, os conflitos que não são solucionados por meio de negociações diplomáticas podem, em última instância, ser submetidos a Tribunais *ad hoc* do Mercosul (TAHM), cujas decisões aplicam-se a cada caso e somente às partes em litígio, e como tal não criam necessariamente jurisprudência como no caso da UE, ou ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR), que constitui o órgão principal dentro do sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Os laudos que emitem o TPR e os TAHM são obrigatórios para os Estados-partes na controvérsia, irreversíveis e terão força de coisa julgada[363].

De uma forma geral, as propostas distinguem-se pelo grau de obrigatoriedade das decisões: na concepção da UE, as decisões dos "painéis" deveriam ser objeto de negociação entre as partes sobre como deveriam ser cumpridas, ou, alternativamente, como as compensações seriam acertadas entre as partes; na concepção do Mercosul, as decisões dos "tribunais arbitrais" não devem ser reabertas à discussão, mas cumpridas no tempo e na forma que o próprio tribunal determinar, com possibilidade de retaliação temporária com o único objetivo de forçar o cumprimento do laudo.

Outra questão crítica nessas discussões refere-se à eleição do foro. A UE defende que o recurso ao procedimento de solução de controvérsia do acordo não deve prejulgar, em hipótese alguma, o direito das partes de recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo da OMC, tal como constante dos acordos firmados com a África do Sul e o México. A proposta da UE enseja, portanto, o chamado *forum shopping*, em que o perdedor poderá tentar julgamento em instância distinta na

busca de um resultado mais favorável. Para o Mercosul, contudo, uma vez iniciado o procedimento em um dos foros não seria possível recorrer a outro, em se tratando de controvérsia sobre a mesma matéria.

Outra questão importante a ser definida, seja no acordo em geral ou no capítulo específico de solução de controvérsias, deverá ser a definição de quais seriam as partes numa controvérsia: o Mercosul e a UE ou os Estados-partes do Mercosul e os Estados-membros da UE? A questão encerra certa complexidade, porque o Mercosul não conta com políticas comuns em todas as áreas em negociação, e que em determinadas áreas a Comissão e os Estados-membros da UE têm competência compartilhada.

Em resumo, o Mercosul propôs um sistema baseado na hipótese de que quando a controvérsia chegue à última instância, a arbitragem, as partes não exerçam mais controle sobre o resultado final, deixando ao arbítrio de terceiros de sua confiança (os árbitros indicados) a resolução do problema, obrigando-se a cumprir o que for decidido. A proposta europeia é bem mais matizada, pois mantém maior grau de controle das partes ao longo de todo o processo, inclusive no momento de implementação do laudo. O sistema defendido pelo Mercosul resulta em grande medida da boa experiência do bloco com o funcionamento do Protocolo de Brasília, que regulamentou o sistema de solução de controvérsias do Mercosul e pareceria, ademais, aumentar as chances do Mercosul de eliminar eventuais restrições de acesso a mercado. A obrigatoriedade do laudo pareceria, também, evitar o possível recurso a retaliações comerciais de difícil administração.

4.6.2.13. Desenvolvimento sustentável

As partes reconheceram a importância de o futuro Acordo de Associação vir a reforçar o desenvolvimento sustentável, levando-se em conta o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

Houve consenso em estimular e reforçar o diálogo e a cooperação entre as sociedades civis de ambas as regiões, sobretudo entre o Comitê Europeu Econômico e Social e o Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul.

A UE apresentou as mais recentes evoluções de seu conceito de Sustainable Impact Assessment (SIA), e dos estudos realizados sobre os possíveis impactos das negociações comerciais sobre o desenvolvimento sustentável. Esse trabalho envolve consultas aos diferentes segmentos da sociedade civil.

No plano da cooperação inter-regional, as partes acordaram em examinar a inclusão do tema "Desenvolvimento Sustentável" na política de cooperação inter-regional, com vistas à análise de impactos ambientais de atividades econômicas, promoção de métodos de produção ambientalmente amigáveis, incluindo o uso e transferência de tecnologias e promoção da responsabilidade corporativa.

As partes também concordaram em examinar a contribuição do comércio para o desenvolvimento sustentável. Ressaltaram que as discussões sobre desenvolvimento sustentável não devem, de maneira nenhuma, levar à criação de qualquer forma de condicionalidade ou ao estabelecimento de barreiras ao comércio. Para tanto, deverão manter mecanismos de consultas envolvendo a sociedade civil e definir, com maior precisão no futuro, o foro e a forma para continuarem o diálogo inter-regional sobre desenvolvimento sustentável. A Comissão tentaria posteriormente inserir o tema dentro do capítulo comercial, o que não foi aceito pelo Mercosul.

4.6.2.14. Acesso a mercado

Quanto ao tema de acesso a mercado para bens[364], o Mercosul introduziu o assunto de forma vinculada com o tema do tratamento assimétrico em favor do Mercosul, conforme estabelecido no Programa do Rio. Na área industrial, a Comissão procurou demonstrar que a

proposta de desgravação do Mercosul estava concentrada no final do esquema de transição, o que contrariava as expectativas comunitárias. Na visão comunitária, portanto, o *frontloading* seria um dos elementos que traria maior equilíbrio ao cronograma de desgravação da união aduaneira.

Na ótica do Mercosul, era importante centrar as discussões em torno do conceito de tratamento assimétrico como princípio horizontal em todos os setores da negociação, e de forma particular em questões relativas a acesso a mercados na área de bens. Com isso, o Mercosul visava refletir um relativo equilíbrio de compromissos entre as partes negociadoras com diferentes níveis de desenvolvimento. Além disso, tratava-se de buscar maior flexibilidade na aplicação de determinadas regras, dada a ausência de certas políticas comuns dentro do Mercosul.

No escopo do tratamento assimétrico inserem-se questões cruciais para o Mercosul tais como: a concessão de prazos maiores para o cumprimento de compromissos; a adoção de cronograma de eliminação de tarifas mais dilatado para produtos selecionados; a adoção de cláusula de "indústria nascente"; a possibilidade de utilização de *drawback* no comércio preferencial e maiores prazos para o cumprimento de determinados requisitos de origem; e a inclusão de cláusula evolutiva para incorporar no futuro acordo inter-regional os avanços logrados no interior do Mercosul.

Foi lembrado, pelo Brasil, que desde a apresentação da oferta comunitária em julho de 2001 a Comissão não havia feito nenhum movimento adicional para atender os interesses mais significativos do Mercosul na área do agronegócio (em sua maioria absoluta incluídos pela Comissão em sua cesta "E" de produtos não ofertados)[365].

A estratégia adotada pela Comissão foi a de abordar a questão do tratamento assimétrico dentro da simetria imposta pelo processo de desgravação tarifária em dez anos por meio, por exemplo, da aceitação de três cestas de desgravação por parte do Mercosul (imediata, cinco anos e dez anos), além de uma cesta de "supersensíveis" a ser desgravada

em 15 anos. Para a UE, o Mercosul deveria concentrar seus pleitos específicos na área industrial, em setores como têxteis e siderurgia[366], para fazer avançar as negociações. Fora da mesa de negociações, o lado comunitário reconheceria que os pedidos de melhoria apresentados pela UE tinham caráter maximalista e serviriam apenas para tentar estimular o Mercosul a melhor equilibrar, nas diferentes cestas de sua oferta, o esquema de desgravação proposto à UE.

A maior decepção viria novamente das discussões sobre acesso a mercado para bens agrícolas, dada a total incapacidade da Comissão de oferecer proposta de oferta mínima ao Mercosul. Essa falta de disposição da Comissão estava certamente subordinada à necessidade de se ter uma avaliação mais clara dos contornos que a negociação comercial multilateral teria após a V Conferência Ministerial da OMC em Cancun, somada à recente aprovação da Reforma da PAC, cujos contornos finais ainda estavam indefinidos.

4.6.3. O Programa de Trabalho de Bruxelas

Cumprido o plano de trabalho traçado pelo Programa do Rio, faziam-se necessárias novas diretrizes para dar prosseguimento às negociações inter-regionais que necessitavam mais do que nunca, passados três anos de discussões, de impulso para poder eventualmente entrar na sua fase conclusiva. Assim, a 2ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial é realizada em novembro de 2003, em Bruxelas, ocasião em que foi aprovado novo Programa de Trabalho que adota, pela primeira vez, a meta de outubro de 2004 para a conclusão do processo negociador, prazo que coincidia, aliás, com o final do mandato da Comissão Romano Prodi[367]. Na esteira dos resultados inconclusivos da Conferência Ministerial da OMC realizada em Cancun, a UE sinalizou, também pela primeira vez, que estaria disposta a contemplar uma oferta de acesso a mercado para os produtos agrícolas de interesse exportador do Mercosul, como carnes, lácteos e açúcar.

Registre-se que a assimetria institucional entre os dois blocos será um pouco atenuada pelo Mercosul, na medida em que avançam certos aspectos do processo de consolidação da união aduaneira ao longo do tempo. Por ocasião da reunião ministerial de Bruxelas, o então comissário Pascal Lamy foi incisivo ao afirmar que as ofertas do Mercosul com livre circulação de bens tinham um valor para os exportadores europeus, e, sem livre circulação, um valor inferior. É ilustrativa, nesse sentido, a decisão adotada pelo Mercosul, em 2004, que prevê a harmonização do tratamento tarifário aplicado aos bens importados de países terceiros, com o fito de estabelecer processo que permita a livre circulação dos mesmos nos mercados dos quatro sócios[368]. No contexto dos esforços envidados pelo Mercosul para harmonizar seu mercado interno são também ilustrativas duas outras iniciativas: a liberalização do comércio de serviços, com base no Protocolo de Montevidéu e nas listas de compromissos específicos[369], e a aprovação, em 2004, do Protocolo sobre Contratações Públicas do Mercosul, que tem como objetivo proporcionar aos fornecedores e prestadores estabelecidos nos Estados-partes e aos bens, serviços e obras públicas originários dos Estados-partes, tratamento não discriminatório no processo de contratações públicas[370].

O Programa de Bruxelas seria cumprido integralmente, com a realização da 15ª e última sessão do CNB, em junho de 2004. Este CNB seria complementado por encontros em nível ministerial em Guadalajara, em maio de 2004, e à margem da XI UNCTAD, em junho de 2004, em São Paulo. Seriam igualmente intercambiadas, no contexto do programa, ofertas melhoradas de acesso a mercados nas áreas de bens, serviços e investimentos, em maio de 2004, complementadas por ofertas completadas de acesso a mercados em setembro daquele ano. Embora o Programa de Bruxelas tivesse estabelecido compromisso de apresentar troca de ofertas melhoradas em todas as áreas, o lado brasileiro deixou claro ao lado europeu as restrições para a apresentação de uma oferta de acesso a mercados na área de compras governamentais, tendo em vista a necessidade do governo de preservar essa área para a implementação

de políticas industriais[371]. Em vista disso, o lado europeu indicou que estaria disposto a contemplar projeto mais flexível para o setor que abarcasse, por exemplo, a consolidação pelo Mercosul de sua prática e de seu acesso atual; um acordo de *standstill;* e um compromisso de abertura futura e gradual de mercados.

O 11° CNB, realizado em dezembro de 2003, em Bruxelas, teve como finalidade preparar o terreno para as discussões substantivas em torno da apresentação das ofertas melhoradas em acesso a mercado, que aconteceria em abril de 2004. Deu-se seguimento às negociações sobre as diversas áreas temáticas e foram iniciadas as discussões sobre as modalidades de acesso a mercado em agricultura, cujo teor seria aprofundado durante o CNB seguinte. Ficou claro que a preocupação central da UE sobre o tema residia no risco estimado pela Comissão de "pagar duas vezes" na área agrícola, ou seja, de que o Mercosul se beneficie de concessões nas negociações inter-regionais, e, depois, obtenha concessões adicionais no contexto das negociações multilaterais da OMC. Segundo a expressão forjada pelo comissário Pascal Lamy, a UE só teria *a single pocket* ou um "bolso único", isto é, a oferta agrícola comunitária no plano inter-regional teria necessariamente de levar em conta a evolução das negociações agrícolas na esfera multilateral[372]. Isso acarretaria, doravante, sérias implicações para as negociações.

Como última sessão negociadora, antes da apresentação das ofertas melhoradas, o 12° CNB, reunido em março de 2004, em Buenos Aires, constituiu etapa crucial nas negociações. A proposta de modalidades, divulgada pela Comissão por meio de novo *non-paper*[373], indica, entre outras, a concessão de quotas tarifárias com tarifas intraquota preferenciais e extra quota mantidas em nível NMF[374]. Dentro da oferta comunitária de quotas encontram-se os produtos de interesse do Mercosul, tais como carnes, açúcar, etanol, óleo de soja, lácteos, cereais etc. Com base na tese do *single pocket*, a proposta comunitária estipula uma oferta dividida em duas etapas, denominada *two-step approach*. Assim, seria oferecida uma primeira quota, incondicional, a

ser concedida a partir da entrada em vigor do acordo. Seria igualmente antecipado o provável volume da quota da segunda etapa (a ser concedida depois de concluídas as negociações agrícolas na Rodada Doha), quota esta que seria inversamente proporcional às concessões efetuadas pela UE no contexto multilateral. Dessa forma, quanto maiores fossem as concessões comunitárias feitas na OMC, menor seria o volume possível a ser oferecido na segunda etapa em nível inter-regional. A estratégia da Comissão buscava, desse modo, o duplo objetivo de concluir o acordo inter-regional ainda durante o seu mandato, que expirava em fins de 2004, e de eventualmente viabilizar um acordo sobre modalidades agrícolas na OMC com base em entendimentos prévios com o Mercosul. O então diretor responsável pelas negociações com o Mercosul na DG de Agricultura da Comissão, João Pacheco, reconheceu que o objetivo seria o de atenuar o papel ofensivo do Mercosul no tocante às negociações de ampliação das quotas tarifárias no contexto da OMC. Afirmou que a UE buscava lograr um resultado mínimo na expansão das quotas tarifárias em Genebra, para o que seria essencial a redução das ambições ofensivas agrícolas do Mercosul, e do Brasil em particular, bem como a diminuição da capacidade articuladora da união aduaneira e do G20 no foro multilateral. Na ótica europeia, sem o Mercosul não haveria "massa crítica" para pressionar por resultados ambiciosos nessa matéria na OMC, uma vez que apenas Austrália, Nova Zelândia e Tailândia continuariam a atuar ofensivamente nessa área[375]. Era o exemplo eloquente da tática de dividir para poder comandar as negociações agrícolas na OMC.

Essa tática foi também usada para tentar dividir os países do Mercosul, uma vez que as quotas a serem concedidas teriam de ser divididas entre os quatro sócios[376]. Sublinhe-se, contudo, que o processo em si de alocação das quotas oferecidas pela Comissão nunca gerou divergências internas no Mercosul. Com o intuito de tornar a sua oferta mais atrativa, a Comissão adotou a estratégia de anunciar informalmente não somente os montantes a serem concedidos na primeira etapa, mas também o volume provável a ser outorgado na segunda[377]. Assim, a

proposta passou a influenciar a atuação dos países menores do bloco do Cone Sul, que passaram a alimentar expectativas de acesso ao mercado comunitário por meio de quotas, ainda que as mesmas fossem incertas, e em montantes pouco expressivos se comparados às exportações já efetuadas com tarifa cheia (NMF) pelos países do Mercosul[378].

Em nenhum momento o lado europeu deixou claro qual seria o impacto das concessões eventualmente feitas pela UE na OMC no potencial da oferta da segunda etapa para o Mercosul, o que diminuía ainda mais o valor da proposta comunitária. Além disso, a Comissão queria que o *two-step approach* só fosse utilizado para atender a sensibilidade agrícola da UE. Assim, as tentativas do Mercosul de aplicar o conceito de forma mais abrangente, visando a atender igualmente as sensibilidades do Mercosul no setor industrial, foram fortemente rechaçadas pela UE. O preço requerido pela Comissão, em contrapartida por essa oferta, era alto e visivelmente desequilibrado[379]. O pagamento exigido pela Comissão incluía a apresentação de oferta melhorada substancial pelo Mercosul nas áreas de bens industriais (e, nesse aspecto, destacaram o interesse prioritário no setor automotivo), serviços, investimentos e compras governamentais[380]. Compreendia, ademais, concessões em normas comerciais nos setores de serviços financeiros e telecomunicações (sobretudo em Modo I e Modo II do GATS – comércio transfronteiriço e consumo no exterior)[381], de modo a garantir o efetivo acesso a mercado a ser ofertado nos respectivos domínios[382]. Dentro do Mercosul, a situação era particularmente complexa, pois o Brasil (maior mercado do bloco na área de serviços financeiros e de telecomunicações) não tinha apoio mais decidido dos três outros sócios nessas áreas mais sensíveis para a economia brasileira, embora eles tenham seguido a liderança do Brasil nessas discussões.

O Mercosul não endossou a proposta europeia baseada no *two-step approach*, e conseguiu convencer a Comissão a registrar na Ata Final do 12° CNB que uma eventual aplicação do referido conceito "should address sensitivities for both parties and ensure the balance

of negotiations in all areas". A despeito das dificuldades encontradas nas discussões sobre agricultura, registraram-se avanços importantes nas áreas temáticas. Os textos de TBT, procedimentos aduaneiros e concorrência foram virtualmente concluídos, permanecendo pendentes aspectos de natureza institucional, que só poderão ser decididos à luz da estrutura a ser acordada para o acordo em si. Foram também consignados avanços significativos em solução de controvérsias e em SPS. Permaneceram, contudo, as divergências relativas às negociações em regras de origem, comentadas anteriormente. Nos casos dos capítulos de serviços e investimentos, o lado comunitário concordou em negociar com base nas propostas apresentadas pelo Mercosul.

O Mercosul entregaria formalmente sua oferta melhorada em abril de 2004, conforme previsto no Programa de Bruxelas, cujo teor contemplava aumento da cobertura para 83,5% das importações do Mercosul provenientes da UE. O bloco europeu, por sua vez, alegaria não estar em condições de efetuar uma oferta completa por falta de mandato dos Estados-membros autorizando a apresentação da proposta "ambiciosa" que havia sido preparada pela Comissão[383].

Registre-se que durante esse CNB foi possível concluir a negociação do capítulo de concorrência. A principal questão em aberto, referente ao escopo das obrigações do acordo, foi solucionada por meio do entendimento mútuo que o instrumento constitui base institucional para a cooperação tanto entre a Comissão e o Mercosul enquanto agrupamento, como entre a Comissão e as autoridades nacionais do Mercosul. A obrigação de aplicar a legislação de concorrência aplica-se, contudo, a todos os níveis. A não utilização explícita da referência aos "Estados-membros" visou atender à solicitação da Comissão que queria evitar questionamentos e necessidades de consultas específicas aos seus membros. Será eventualmente necessário, contudo, reabrir o capítulo caso a revisão final do acordo determine definição diferente para a utilização do termo *parties*[384]. Saliente-se que as negociações puderam ser concluídas com base na premissa de que a Argentina e o Uruguai irão,

em algum momento, ratificar o Protocolo de Fortaleza, e que o Comitê de Defesa da Concorrência do Mercosul, previsto no referido protocolo, passará a atuar como contraparte da Comissão no mecanismo de cooperação definido pelo capítulo. Se esse cenário se concretizar, pode-se afirmar que estaríamos diante de um caso em que as negociações externas teriam ajudado a harmonizar uma política no interior do Mercosul.

A sessão do 13° CNB ocorreu em maio de 2004, em Bruxelas, e foi marcada pela insistência europeia em que a janela de oportunidade para se concluir o acordo se fecharia em outubro (juntamente com o mandato recebido pela Comissão do Conselho), com o término do mandato da Comissão Prodi. A ansiedade da Comissão em concluir os entendimentos com o Mercosul levou aparentemente os negociadores comunitários a um exercício de *brinkmanship* que se traduziu pela intensificação das pressões sobre o Mercosul, e pela política de mostrar aos poucos – ou eventualmente só na última hora – o que tinha intenção de oferecer ao Mercosul na área agrícola e agrícola industrial[385]. Essa tática que consiste em apresentar em fatias as ofertas de abertura do mercado agrícola[386] gerou protestos veementes do coordenador da delegação brasileira, o embaixador Regis Arslanian, que insistiu em obter da Comissão a apresentação do "pacote todo" de propostas para o acordo. Além disso, as promessas feitas pela Comissão revelaram-se também decepcionantes diante das expectativas do Mercosul de obter real acesso ao mercado comunitário. A reunião terminou com momentos tensos na mesa de negociação, diante das avaliações conflitantes sobre o valor comercial que cada parte atribuía às ofertas da outra e da falta de disposição para negociar determinados temas. Não contribuíram para melhorar o clima da reunião as insinuações europeias, feitas durante a conferência de imprensa após a reunião, sobre a falta de coragem política dos países do Mercosul para avançar em suas propostas[387].

Por meio de carta acompanhada de um *non-paper* dirigida ao ministro Celso Amorim[388], o comissário Pascal Lamy reiterou a importância atribuída pela Comissão à negociação de acesso a mercado em compras

governamentais. No documento, a UE confere a esse tema importância central, mesmo de *deal-breaker,* aparentemente visando o duplo objetivo de pressionar o Brasil (e, assim, atenuar as demandas brasileiras de acesso ao mercado agrícola) e ajudar a convencer internamente alguns países europeus mais reticentes sobre a conveniência e oportunidade do acordo inter-regional[389].

As dificuldades encontradas em torno do tema de acesso a mercados não eram as únicas dentro do processo negociador, embora absorvessem grande parte do esforço e da atenção das equipes negociadoras de ambos os lados. A rigor, apenas alguns temas – TBT e concorrência – estavam, conforme vimos, virtualmente concluídos. Nos demais, permaneciam diferenças de substância que poderiam seguramente inviabilizar o acordo. Encontravam-se nessa situação os temas de vinhos e bebidas espirituosas, SPS, propriedade intelectual e regras de origem, sem mencionar os temas que apresentavam também componente negociador normativo, como nos casos de serviços, investimentos e compras governamentais. Não se deve esquecer, tampouco, as demandas comunitárias em torno de compromissos de maior harmonização de políticas no Mercosul, relacionadas à efetivação da livre circulação intra-Mercosul nas áreas de barreiras técnicas, de certificação de origem, de serviços e de investimentos[390].

O Mercosul reafirmou ser de seu próprio interesse avançar na livre circulação intra-Mercosul. Dadas as dificuldades inerentes ao processo, esse avanço deveria ser realizado, porém, em ritmo próprio. Nesse sentido, a Decisão 54/04 que iniciou o processo de eliminação da dupla ou múltipla cobrança da TEC foi citada como exemplo dos esforços que o Mercosul vinha empreendendo nessa direção, motivado pela própria dinâmica das negociações externas com a UE. O Mercosul indicou que não aceitaria, porém, a ideia de assumir qualquer compromisso vinculador sobre sua integração dentro do acordo inter-regional (sobretudo se esse compromisso fosse subordinado a um mecanismo de solução de controvérsias), o que transformaria a Comissão em "supervisor" do

processo de integração intra-Mercosul. Em suma, era inconcebível, na ótica do Mercosul, esperar que o bloco apresentasse o mesmo nível de integração da UE, cujo processo levou décadas para evoluir.

Quanto às barreiras técnicas, a UE demanda que um produto sujeito à avaliação de conformidade obrigatória tenha de fazê-la uma única vez no Mercosul, e propõe, nesse sentido, que os quatro países do Mercosul aceitem os certificados de conformidade emitidos pela UE. Outra alternativa proposta pela Comissão seria a adoção de compromissos de harmonização ou de reconhecimento mútuo de avaliação de conformidade intra-Mercosul em três áreas de particular interesse para a UE: produtos de telecomunicações, produtos elétricos e eletrônicos e máquinas.

Esta última proposta não prevê, no entanto, contrapartida de aceitação pela UE dos certificados emitidos pelo Mercosul, o que a tornou inaceitável para o bloco do Cone Sul[391]. Nesse contexto, o Mercosul defendeu a continuação do diálogo regulatório iniciado no âmbito da iniciativa de facilitação de negócios, cujo objetivo não é apenas tratar dos setores de interesse da UE, mas também daqueles de interesse exportador do Mercosul que enfrentam dificuldades no mercado comunitário. Aparentemente, a melhor estratégia para o Mercosul seria a de continuar insistindo na criação de mecanismo inter-regional de identificação, eliminação e prevenção de barreiras técnicas ao comércio, de modo a evitar ter anuladas eventuais preferências comunitárias obtidas com base na eliminação tarifária[392].

Com relação ao comércio de serviços e investimentos, a proposta comunitária prevê compromissos do Mercosul de estabelecimento secundário (que uma empresa europeia instalada em um país do Mercosul possa instalar-se em outro país do bloco com o mesmo tratamento concedido à empresa pelo primeiro país) a ser implementado no curto prazo. Mais a longo prazo, a Comissão solicita o direito de comércio transfronteiriço (Modo I do GATS) intra-Mercosul para as empresas instaladas em um país do Mercosul, sobretudo nos setores

financeiros e de telecomunicações. Como se recorda, a situação atual de integração do Mercosul nessas áreas encontra-se em fase de liberalização progressiva por meio de compromissos específicos por setor, com base no Protocolo de Montevidéu. No caso de serviços e investimentos, o pedido de extensão da livre circulação intra-Mercosul aos países da UE não se justificava, pois uma empresa europeia instalada em um país do Mercosul é juridicamente uma empresa deste país, sendo a extensão da livre circulação, portanto, automática. Essa extensão, no entanto, não se aplica ao comércio transfronteiriço, conforme demandado pela Comissão.

Do lado do Mercosul, houve insatisfação com a ausência de qualquer progresso nas propostas europeias, uma vez terem sido desconsiderados por completo os pedidos de melhora apresentados pela união aduaneira[393]. A oferta comunitária limitou-se a formalizar as concessões que adiantara informalmente durante o 12° CNB[394]. Na área agrícola, reiterou o conceito de ofertas de quotas em duas etapas para os produtos agrícolas sensíveis, sendo que a maioria delas sequer cobria os volumes das exportações realizadas pelo Brasil para o mercado comunitário em bases NMF[395]. Na área industrial, a maioria dos produtos comunitários ofertados já ingressava livre de direitos, somado ao fato de que a tarifa média das linhas tarifárias a serem desgravadas situava-se em menos de 4% *ad valorem*. A oferta de serviços não ampliou de forma significativa os compromissos da UE na OMC, sejam eles já consolidados ou ofertados no contexto da Rodada Doha.

O Mercosul, por sua vez, ampliou a cobertura de sua oferta para 88% do comércio efetivo com a UE, incluindo 100% do setor agrícola. Na área de investimentos, o Mercosul apresentou versão revista de sua oferta de acesso, bem como substancial eliminação das restrições horizontais e setoriais. Em serviços, procedeu-se à consolidação da oferta do Mercosul, havendo a possibilidade de introduzir nova flexibilização. Em compras governamentais, a proposta de transparência e de eventual margem de preferência sinalizada pelo Brasil foi recebida positivamente

pela Comissão. O Mercosul condicionou a formalização dessas novas propostas à apresentação de oferta agrícola melhorada por parte da Comissão. Por não integrarem as disciplinas comerciais reguladas pela OMC, o Mercosul lembrou que qualquer avanço obtido nas áreas de investimentos e de compras governamentais seriam, por definição, "OMC-*plus*".

Pode-se dizer que o mais positivo nisso tudo foi o fato de a UE ter finalmente apresentado formalmente ao Mercosul, após tantas hesitações, sua oferta melhorada em agricultura[396]. Desde o 1° CNB, a UE já tinha claro conhecimento sobre os produtos de maior interesse do Mercosul. Para evitar o início dessas discussões, que se anunciavam extremamente difíceis, a Comissão valeu-se de estratégias para dissimular sua disposição de negociá-los com base em justificativas sucessivas, sempre orientadas a salvaguardar seus interesses defensivos. Primeiramente alegou que o mandato atribuído pelo Conselho não autorizava negociações tarifárias antes de julho de 2001; depois a reforma da PAC, aprovada em junho de 2003, impediu qualquer progresso substantivo nas negociações; mais adiante foi a vez da Conferência Ministerial da OMC de Cancun, seguida de seu fracasso, e a consequente alegação de falta de clareza sobre as negociações em nível multilateral. É certo que a nova Comissão com dez novos membros, dentre os quais países produtores agrícolas, terá ainda maiores dificuldades em negociar com o Mercosul maior liberalização nesse domínio. Acordou-se, por fim, sobre a necessidade de se efetuar nova rodada de apresentação de ofertas melhoradas de acesso a mercados para bens, serviços e investimentos, a qual seria realizada em maio de 2004 (a segunda do Mercosul e a primeira melhorada da UE) e que se revelariam mais uma vez decepcionantes.

A 3ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial, realizada em maio de 2004 à margem da III Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UE, da América Latina e do Caribe, em Guadalajara, confirmou o

cenário de desapontamento de ambos lados com as respectivas ofertas melhoradas intercambiadas poucos dias antes[397]. Foi alcançado, contudo, entendimento conjunto, em nível ministerial, de que se envidariam esforços para nova melhora recíproca das ofertas, tendo em vista "the target date of October 2004" para concluir as negociações.

Devido às dificuldades aparentemente insuperáveis de parte a parte, o 14° (junho) e 15° (julho) CNBs, os últimos previstos no Programa de Trabalho de Bruxelas, foram suspensos antes do tempo e sem Atas Finais[398]. Dentro da lógica do *brinkmanship,* o enfoque da Comissão manteve-se extremamente negativo nessas reuniões, com fortes críticas às ofertas do Mercosul, com base no argumento de que o Mercosul deveria incrementar significativamente – mais uma vez – a sua oferta para fazer jus à oferta comunitária[399].

A UE reiterou sua posição no sentido de que seria politicamente vital a manutenção do *two-step approach,* por exigência dos Estados-membros. Ao reconhecer os constrangimentos que essa proposta criava para o Mercosul, a Comissão indicou a disposição de flexibilizar sua posição por meio da transferência de parcelas das quotas da segunda etapa para a primeira, conforme havia sido aventado durante a reunião ministerial de São Paulo, à margem da XI UNCTAD. As supostas melhorias aplicavam-se, porém, somente à carne bovina (cuja repartição entre as duas etapas passaria a 60.000t/40.000t em lugar de 50.000t/50.000t), carne de aves (passaria a 45.000t/30.000t ao invés de 37.500t/37.500t) e etanol (passaria a 600.000t/400.000t em vez de 500.000t/500.000t). Essas transferências não alteravam o fato de que as exportações totais do Mercosul para a UE eram muito superiores às quotas oferecidas[400].

Em resposta, o embaixador Regis Arslanian manifestou, em nome do Mercosul, profunda decepção em relação às propostas da Comissão. Reiterou que as expectativas do bloco, em contrapartida às melhoras que haviam sido apresentadas à UE em serviços e investimentos, eram de uma efetiva melhora na oferta da UE, incluindo a concessão de oferta para o açúcar; o abandono do *two-step approach*; a eliminação

da tarifa intraquota; e a retirada de vínculos com a proteção às indicações geográficas[401].

O ministro Celso Amorim e o comissário Pascal Lamy reconheceram por telefone, no início de agosto de 2004, que a última sessão do CNB havia *très mal passé*. O chanceler brasileiro comentou com o comissário europeu que

> [...] a viabilidade do acordo inter-regional passava necessariamente por um equilíbrio, se não uma vantagem assimétrica em favor do Mercosul, na área de bens. Segundo estudos efetuados no Brasil estaríamos longe de um equilíbrio, com vantagem às exportações do lado europeu, mesmo se consideradas ambas as etapas da oferta agrícola da UE e o valor integral da oferta em etanol[402], produto para o qual não existia ainda demanda efetiva na Europa[403].

Com efeito, o estudo técnico que seria publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em novembro de 2004, avaliou o impacto das ofertas negociadoras do Mercosul e da UE para bens sobre o comércio exterior brasileiro (a própria Comissão reconheceria ser esse estudo tecnicamente mais sofisticado que as estimativas veiculadas à imprensa pelo lado europeu). Os resultados obtidos indicavam ganho de exportação para o Brasil de 903 milhões de dólares, sendo que quase a metade desse total decorreria do aumento de vendas de um único produto, o etanol, enquanto o aumento das importações brasileiras seria de 1,3 bilhões de dólares[404].

A análise do IPEA comprovou, portanto, os ganhos desproporcionais resultantes das ofertas negociadoras e confirmou que, na ótica da Comissão, as negociações sobre acesso a mercados para bens envolvem dois níveis distintos: um baseado na liberalização abrangente para os produtos industriais e outro lastreado na liberalização restrita para os produtos da agroindústria. Se contabilizarmos as ofertas negociadoras para os setores de serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais, esse desequilíbrio em favor da UE revela-se ainda mais acentuado.

O estudo assinala, contudo, que não há justificativa econômica para a tese de que um acordo de livre comércio deva gerar necessariamente balanço equitativo de ganhos entre as partes, uma vez que ele visaria essencialmente a permitir que as mesmas explorem suas respectivas vantagens comparativas. Nesse sentido, o fato de as estimativas de ganhos para a UE superarem em 47% as estimativas projetadas para o Brasil não deveria ser, segundo o estudo, considerado como indesejável ou inesperado. As conclusões do trabalho indicam, todavia, a existência de um claro desequilíbrio das atuais ofertas em nível de produtos causado, fundamentalmente, pela insuficiente abertura comercial do setor agroindustrial da UE para as exportações mais competitivas do Mercosul.

Uma Reunião de Coordenadores do Mercosul e da UE foi convocada em agosto de 2004, em Brasília, para buscar retomar o processo negociador após o impasse havido nas duas últimas reuniões do CNB. Pela terceira vez em dois meses, porém, os trabalhos foram interrompidos antes do prazo, sem haver logrado avanços significativos[405]. Em termos de procedimentos, a Comissão insistiu no formato de apresentação de ofertas de forma paulatina e intercalada, em linha com a estratégia "salame" usada anteriormente, o que dificultava a avaliação integral da oferta e impedia o Mercosul de calibrar sua resposta adequadamente. Em termos de substância, a oferta agrícola europeia incluía número significativo de incógnitas (para frango não foram formalmente apresentados números, mas informalmente o lado comunitário agregou a condicionalidade de retirada, pelo Brasil, do painel do frango salgado na OMC)[406]. A principal e nova condicionalidade europeia era o mecanismo proposto de limitação das exportações extra quota do Mercosul, em formato muito parecido com os acordos de restrição voluntária, ou seja, as exportações além das quotas seriam debitadas do volume da quota preferencial no ano seguinte[407]. Tratava-se de mais uma condição inaceitável para o Mercosul. Mencione-se que a reunião em apreço recebeu ampla cobertura da imprensa brasileira[408].

Diante de todas essas controvérsias, a manutenção do prazo de outubro de 2004 para a conclusão das negociações comerciais parecia cada vez mais irrealista, embora as tratativas sobre os capítulos político e de cooperação do Acordo de Associação tivessem logrado progressos significativos.

4.6.4. As ofertas completadas

Em setembro de 2004, o Mercosul encaminhou à Comissão, conforme previsto, sua oferta completada nas áreas de bens agrícolas, bens industriais, serviços e investimentos, bem como proposta para o setor de compras governamentais. A oferta em bens foi ampliada, de modo a incorporar boa parte das importações provenientes da UE, com aceleração do ritmo dessa liberalização. Ressalte-se, contudo, que as ofertas para o setor automotivo e de autopeças registraram recuo para satisfazer posturas defensivas tanto da Argentina quanto do Brasil[409]. Em consequência, o percentual de cobertura da oferta de eliminação tarifária do Mercosul diminuiria de 90% para 77%[410]. Na área de serviços, foram consolidadas aberturas a prestadores europeus nas áreas de telecomunicações (incluída a interconexão física) e finanças[411]. A oferta de investimentos, por sua vez, proporciona segurança jurídica adicional às empresas comunitárias. Quanto às compras governamentais, abriu-se a perspectiva de tratamento preferencial aos provedores de origem europeia nas aquisições do governo federal, sem prejuízo da necessidade de o governo brasileiro preservar espaço para o fomento de políticas industriais e sociais[412]. A oferta fez-se acompanhar de conjunto de condicionalidades[413].

A oferta completada da UE foi encaminhada ao Mercosul alguns dias depois e revelou-se em nível aquém do que já havia sido formalizado ao agrupamento por meio da oferta apresentada em maio de 2004, uma vez que repete valores de quotas anteriormente oferecidos, mas apresenta exigências tais como a manutenção da tarifa intraquota em patamar de 50% da tarifa intraquota mais baixa consolidada pela UE

na OMC (ao invés de sua total eliminação como requeria o Mercosul); o condicionamento da concessão da administração das quotas tarifárias ao Mercosul ao atendimento das demandas europeias no tema das indicações geográficas; e o mencionado mecanismo de vinculação da segunda etapa com os resultados da Rodada da OMC[414].

Não bastassem todos estes condicionamentos da modesta oferta da UE, a Comissão confirmou que as quotas seriam implementadas ao longo do período de transição de dez anos. No caso da carne bovina, por exemplo, a primeira etapa prevê quota de 60.000 toneladas para os quatro países do Mercosul. Nesse formato, caberia ao Brasil, no primeiro ano, quota de 2.400 toneladas. A título de comparação, o Mercosul já exportava naquela época, sem os benefícios de um acordo preferencial de comércio, e, portanto, pagando tarifa plena de até 176% *ad valorem,* cerca de 95.000 toneladas/ano ao mercado comunitário[415].

Em serviços, a oferta comunitária nada acrescenta em relação à oferta de maio. Não foi dada qualquer indicação quanto à abertura do mercado europeu para profissionais prestadores de serviços, uma das poucas áreas em que o Mercosul é demandante[416]. Além disso, permaneceram na oferta dois elementos "OMC-*minus*": restrições nos setores bancário e de transportes, restrições essas que foram eliminadas pela UE no nível da OMC, mas mantidas nas negociações inter-regionais com o Mercosul. Mesmo a oferta comunitária em bens industriais oferece pouca perspectiva de expansão significativa para as exportações do Brasil, uma vez que as tarifas europeias já são reduzidas (média em torno de 2,6% em base NMF) e a penetração de manufaturados brasileiros na UE (comparada com a alta penetração de manufaturados brasileiros nos EUA) é hoje limitada por fatores não tarifários[417]. A avaliação brasileira é a de que o Mercosul havia feito concessões importantes, ainda que reconhecendo limitações (serviços financeiros, de telecomunicações e de transporte marítimo; indicações geográficas; livre circulação de bens intra-Mercosul sem pagamento de impostos; uso de *drawback* e regras

de origem), sem a contrapartida em concessões equivalentes por parte da UE[418].

Nesse quadro acima descrito, os ministros de ambas as regiões reuniram-se em Lisboa em outubro de 2004, a convite do governo português, ocasião em que avaliaram ser necessário prazo adicional para a conclusão das negociações do Acordo Inter-regional, com vistas a permitir a consecução de resultados equilibrados e compatíveis com as ambições das duas partes. O ministro Celso Amorim declarou, na ocasião, "que ninguém se arriscou a dizer em que prazo as negociações poderiam terminar", tendo agregado que "houvera progressos pelo simples fato de (Mercosul e UE) terem se reunido"[419]. Com o fito de orientar essa nova etapa das negociações, os ministros decidiram instruir os coordenadores a prepararem uma nova reunião ministerial para o primeiro trimestre de 2005, quando já teria tomado posse a nova Comissão Europeia, sob a presidência de José Manuel Durão Barroso[420].

A reunião ministerial de Lisboa foi sucedida por reunião em nível de coordenadores, realizada no Rio, em dezembro de 2004. Essa reunião teve como finalidade identificar os elementos que representariam obstáculos ao avanço dos entendimentos em nível técnico. Com esse objetivo, o Mercosul elaborou documento de parâmetros[421], enquanto o novo comissário de Comércio da Comissão, Peter Mandelson, recusou-se a efetuar o intercâmbio prévio desses documentos, sob a alegação de que a única base necessária para a retomada das negociações residiria na definição das melhores ofertas de acesso a mercados já apresentadas, as quais constituiriam "ponto de partida" das futuras ofertas[422]. Em nova reunião em nível de coordenadores realizada em março de 2005, em Bruxelas, a Comissão tomaria a decisão de apresentar finalmente o seu documento de parâmetros[423], embora continuasse a insistir na ideia da consolidação das ofertas já apresentadas pelos dois lados. Aparentemente, a Comissão não dispunha de mandato dos países-membros para efetuar ofertas muito mais amplas do que as apresentadas anteriormente. Isso teria sido, aparentemente, um dos principais

motivos pelo qual o lado europeu insistiu nessa nova metodologia de consolidação de ofertas, com vistas a evitar negociar internamente a elaboração de novas ofertas melhoradas, sobretudo no momento em que a UE envidava esforços para aprovar a Constituição europeia por meio de referendos nos países-membros. Em conversa telefônica, o ministro Celso Amorim disse ao comissário Mandelson que a consolidação das ofertas conhecidas não poderia constituir "ponto de partida" para a próxima etapa das negociações, tendo em vista o desequilíbrio em favor da UE, e insistiu sobre a necessidade de um encontro político de alto nível visando a relançar as negociações inter-regionais.

O encontro ministerial entre o Mercosul e a UE realizado em maio de 2005, em Luxemburgo, à margem da XII Reunião Ministerial do Grupo do Rio-UE, reiterou a importância de se reiniciar as negociações por meio de um impulso político visando a superar as divergências[424]. Coube à comissária de Relações Exteriores da UE, Benita Ferrero--Waldner, confirmar o interesse da UE em realizar, o quanto antes, uma reunião ministerial sobre as negociações inter-regionais, como preconizava o Mercosul[425]. A ideia sugerida por Ferrero-Waldner, importante personalidade política na Áustria, seu país de origem, era a de tentar assinar o Acordo Inter-regional por ocasião da Cúpula UE – América Latina e Caribe, a ser realizada em Viena, em maio de 2006. Poderia ser um acordo completo, incluída a parte comercial, ou apenas a vertente política. A área comercial comunitária comandada por Mandelson manifestou, no entanto, dúvidas sobre a possibilidade de se concluir as negociações comerciais até a reunião de Viena. Por meio de nova conversa telefônica entre o ministro Celso Amorim e o comissário de Comércio da UE, ficou acordada que a reunião em nível ministerial realizar-se-ia no início de setembro, em Bruxelas, com o fito de dar orientação aos negociadores[426].

A 4ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial realizou-se efetivamente em Bruxelas, em setembro de 2005. No comunicado conjunto emitido ao final

reunião, os ministros concordaram em dar continuidade ao processo negociador com mais visão política e enfoque pragmático. Os ministros reconheceram a relação entre as negociações inter-regionais e a Agenda de Desenvolvimento de Doha e decidiram, também, organizar nova reunião ministerial no início de 2006; neste ínterim, seriam realizadas duas reuniões em nível de coordenadores. A primeira em novembro de 2005, antes da Conferência Ministerial da OMC de Hong Kong, e a segunda em fevereiro de 2006, depois da referida conferência. Definiram, ademais, três pontos básicos essenciais nos quais as negociações dever-se-iam concentrar doravante: ofertas melhoradas em agricultura (sem condicionalidades) por parte da UE; ofertas melhoradas em serviços por parte do Mercosul e flexibilidade no grau de cobertura e na fixação de prazos do acordo, tendo em vista as assimetrias entre as duas regiões.

Do lado comunitário, o comissário Mandelson finalmente declarou que não mais apoiaria a ideia da consolidação das melhores ofertas ("tedious and ghastly", segundo ele), e concordou que as negociações "deveriam ser retomadas de forma realista, sem dogmas ou legalismos, e explorando-se as flexibilidades de parte a parte"[427]. Comentou, igualmente, que estaria disposto a examinar a questão da livre circulação de mercadorias intra-Mercosul sob o enfoque do tratamento especial e diferenciado em favor do Mercosul. O comissário Mandelson reconheceu, numa crítica indireta à atuação do coordenador da Comissão, Karl Falkenberg, que

> [...] os coordenadores às vezes ficam *overtechnical* e que as tratativas devem ser colocadas em perspectiva política, cumprindo aos ministros dar as direções políticas do processo, mesmo no intervalo entre as reuniões ministeriais[428].

Do lado do Mercosul, a Argentina procurou testar a ideia de se antecipar à conclusão do acordo inter-regional nas vertentes política e de cooperação (praticamente terminadas), deixando o pilar comercial para um futuro reequilíbrio ("rebalanceo") entre as partes. O Brasil, o Uruguai e o Paraguai rejeitaram a iniciativa argentina de tentar separar

a vertente política da comercial, sob o argumento que a área comercial era a base fundamental do futuro acordo. Já na reunião preparatória intra-Mercosul realizada alguns dias antes em Montevidéu, a delegação argentina mostrara-se bastante reticente em relação à avaliação brasileira das negociações inter-regionais, avaliação esta endossada pelo Paraguai. Segundo o Brasil, a conclusão de um acordo comercial com a UE, no curto prazo, acarretaria forçosamente, dentro de uma ótica realista, a redução dos níveis de ambição de ambas as partes[429]. Nesse sentido, o governo brasileiro apresentou aos sócios documento contendo "elementos básicos de um acordo possível"[430] no qual se descreve, em linhas gerais, as melhoras básicas esperadas nas ofertas europeias em agricultura e os movimentos que o Mercosul, e o Brasil em particular, estariam dispostos a realizar nas áreas de interesse da UE. A iniciativa brasileira visava essencialmente a efetuar um *reality check* para concentrar as negociações em áreas-chaves, a fim de tentar concluir um "pacote" de concessões recíprocas que viabilizasse o acordo inter-regional. As concessões contidas nesse "pacote" não implicariam na mudança de lei nem de dispositivo constitucional no Brasil.

Em divergência com essa posição, a delegação argentina indicou que um acordo menos ambicioso ou *light*, nos termos proposto pelo lado brasileiro, seria muito próximo a um "acordo ruim"[431]. Nessa linha, o lado argentino apresentou como contraproposta ao projeto de "um acordo possível" do Brasil, documento com as possíveis demandas da união aduaneira. O documento argentino revelou-se ainda mais ambicioso do que aquele apresentado em setembro, pelo Mercosul, à Comissão[432]. A atitude argentina levava a crer que aquele país não tinha, aparentemente, maior interesse em relançar as negociações em bases mais realistas no curto prazo, devido possivelmente à necessidade de preservar margem de manobra para a implementação de políticas internas, visando a reestruturar seu setor industrial. Segundo o embaixador Regis Arslanian, a principal dificuldade argentina estaria relacionada com o setor automotivo. Enquanto o lado brasileiro estaria disposto a reduzir o

prazo de eliminação tarifária para o mencionado setor (possivelmente para 14 anos), a parte argentina insistia em mantê-lo no patamar de 18 anos, considerado inaceitável pela Comissão[433].

A reunião em nível de coordenadores realizou-se, conforme acordado, em novembro de 2005, depois do encontro ministerial em Bruxelas e às vésperas da Conferência Ministerial de Hong Kong. Ela reiterou o engajamento de ambos os blocos na retomada do processo negociador. A ideia do Brasil de apresentar documento contendo os "elementos básicos de um acordo possível" foi descartada pelo Mercosul por objeção, sobretudo, argentina. O Mercosul se limitaria a reiterar os três pilares da retomada das negociações, conforme acertados em Bruxelas, e a indicar sua disposição de fazer movimentos positivos, desde que correspondidos por movimentos da UE. A Comissão, por sua vez, insistiu que antes de conhecer os resultados da Conferência de Hong Kong seria difícil medir os ganhos de parte a parte[434]. Quanto às flexibilidades, indicou estar preparada para aplicar o conceito sem dogmas e de forma genérica, à disposição de ambas as regiões, e não como uma referência específica a prazos de desgravação e percentuais de cobertura, recurso que só atenderia às preocupações do Mercosul, na linha do clássico princípio de Tratamento Especial e Diferenciado. A Comissão reiterou que estaria preparada a realizar avanços nas quotas agrícolas e nas condicionalidades que as acompanham, desde que o Mercosul apresentasse propostas concretas em serviços, bem como prazos de desgravação específicos em bens industriais, sobretudo para o setor automotivo.

Em suma, ambos os lados concordaram em sinalizar seus movimentos possíveis, centrados nas três áreas definidas na Reunião Ministerial de Bruxelas (agricultura, serviços e flexibilidades), com vistas a construir um pacote negociador mutuamente aceitável. Os dois blocos convergiram, igualmente, no sentido de que essas possibilidades deveriam ser intercambiadas de forma reservada, e não antecipadas à opinião pública pela imprensa. Depois de tantas reuniões em nível

presidencial, ministerial e de coordenadores, parecia incontornável a sobreposição dos processos inter-regional e multilateral, bem como sua utilização pela UE para justificar posições protecionistas em matéria agrícola.

4.7. Cenário possível para o tema das flexibilidades

Não existe no Acordo de Cooperação Interinstitucional de 1992 entre a Comissão e o Mercosul, nem no Acordo-Quadro de Madri de 1995, reconhecimento explícito da necessidade de tratamento assimétrico em favor do Mercosul. Como se recorda, no Acordo-Quadro de Madri existe apenas o reconhecimento implícito dos diferentes graus de avanços internos nos dois blocos, na medida em que a cooperação visa a "apoiar os objetivos do processo de integração regional" (Título IV).

O mandato atribuído pelo Conselho à Comissão para as negociações inter-regionais tampouco prevê, nas disposições horizontais, qualquer reconhecimento das assimetrias entre as duas regiões, ou possibilidade de se levá-las em consideração durante o processo negociador. Há, ao contrário, forte ênfase na reciprocidade, incluída a exigência de que "as partes confirmem o objetivo comum de liberalizar de modo progressivo e recíproco todo o comércio de bens e serviços, com a intenção de se chegar a uma zona de livre comércio, levando em conta a sensibilidade de determinados produtos e setores de serviços" (Título I).

Na II Reunião de Cúpula realizada em Madri (2002), introduziu-se pela primeira vez menção indireta ao assunto, uma vez que o Comunicado Conjunto indica que "os chefes de Estado e de Governo reconheceram que o processo de associação deverá apoiar e estimular o desenvolvimento dos países do Mercosul e contribuir para a redução das disparidades socioeconômicas existentes entre as duas regiões" (parágrafo 6). Considerando que o Acordo Inter-regional está baseado em três pilares – diálogo político, cooperação e econômico-comercial –, a interpretação dada pela UE, contudo, é que as principais medidas de

apoio ao desenvolvimento dos países do Mercosul dar-se-ão ao abrigo do Capítulo de Cooperação.

A aceitação implícita do conceito de tratamento assimétrico consta do Programa de Trabalho do Rio e foi incluído na agenda do 10° CNB. Na prática, contudo, a UE não tem aceitado tratamento especial e diferenciado como princípio horizontal a ser respeitado. Nos acordos firmados entre a UE e a África do Sul, o México e o Chile existem, contudo, disposições assimétricas em favor desses países em termos de prazo e de cobertura. No caso da RAS, estão previstas medidas excepcionais para proteger "as indústrias nascentes", segundo certos critérios.

Até o momento, só houve entendimentos informais referentes à implementação de tratamento assimétrico em benefício do Mercosul[435]. Considerando o fato de o Mercosul e a UE estarem em diferentes estágios em seus processos de integração regional, não se pode esperar que apresentem nível similar de convergência e/ou harmonização de normas e regras comerciais em todas as áreas. Dados os poucos avanços em matéria de harmonização de políticas no Mercosul, será necessária principalmente a concessão de maior flexibilidade à união aduaneira nesse domínio, sem a qual dificilmente o Acordo Inter-regional poderá ser concluído.

Em todo o caso, o Mercosul deverá assegurar-se de que a concessão de tratamento assimétrico seja aplicada em todas as áreas negociadoras, a fim de evitar o uso desse conceito "às avessas" em favor da UE, em especial nos casos de práticas que distorcem o comércio no setor agrícola e de propostas vinculadas ao marco multilateral como no caso do *two-step approach,* que só beneficia a parte comunitária. Desse modo, o tratamento assimétrico poderia ser pensado em termos de maior flexibilidade na aplicação de determinadas normas comerciais ou de prazos mais dilatados para o cumprimento de certos compromissos. O setor automotivo, devido às sensibilidades da Argentina, constituiria a principal razão por trás da demanda do Mercosul de maior flexibilidade no setor industrial. Isso se aplicaria, em particular,

aos cronogramas de eliminação de tarifas, na área de bens, e aos compromissos de abertura de mercado e de harmonização de normas comerciais como nos casos, por exemplo, da impossibilidade de garantir a livre circulação de bens intra-Mercosul sem pagamento de impostos, a manutenção de certas restrições no direito de estabelecimento nos setores de serviços e investimentos, a manutenção do direito do uso de *drawback*, maiores prazos para cumprimento de requisitos de origem e para convergência de normas intra-Mercosul nas áreas de TBT e SPS.

Em matéria de bens e serviços, qualquer concessão de tratamento assimétrico teria de levar em consideração as limitações a derrogações impostas pelo GATT 1994 e GATS. Em investimentos e compras governamentais haveria, em contraste, maior margem para negociar flexibilidades que atendessem as respectivas realidades e necessidades, devido à inexistência de marco multilateral, no caso de investimentos, e em razão de nenhum país do Mercosul ser membro pleno do Acordo Plurilateral de Compras Governamentais (ACG) da OMC (a Argentina é membro observador do Comitê do ACG). Em acesso para bens, essa flexibilidade seria traduzida em cronogramas de desgravação com previsão de períodos de graça e *backloading*, o que não impediria que fosse feito esforço para atender pontualmente pedidos específicos de interesse comunitário. Ao Mercosul interessaria, igualmente, que o processo de desgravação tarifária da UE tomasse como ponto de partida, quando possível, as tarifas aplicadas sob o SGP comunitário.

4.8. Cenário possível para o setor de serviços

Um acordo possível para o setor de serviços dependerá, de um lado, do próprio balanço de concessões intrassetorial, em especial nas poucas áreas em que se pode identificar interesse ofensivo do Brasil e do Mercosul[436], e, de outro, do equilíbrio geral de concessões nas negociações Mercosul-UE como um todo. Não se poderá deixar de levar em conta, além disso, as demais negociações sobre a matéria, notadamente no Mercosul, na ALCA e na OMC.

Dentre os diversos temas que compõem a regulação de serviços profissionais, tema de interesse do Mercosul, algumas questões específicas foram identificadas nas negociações com vistas a liberalizar a atuação de estrangeiros em um país, tais como a imposição de nacionalidade para o exercício de uma profissão, definida como necessária à qualidade do serviço (restrição existente em diversos países comunitários), e a obrigação de residência (para pessoas físicas) ou de presença local (para empresas), indissociável das questões tributárias. A questão da obtenção da licença é também controversa, na medida em que muitos países exigem uma requalificação, por vezes completa, semelhante para profissionais estrangeiros e nacionais iniciantes[437]. Exigências e limitações sobre investimentos, propriedade ou contratação de estrangeiros em firmas prestadoras de serviços profissionais são os objetos mais frequentes de reclamações. Dadas as assimetrias existentes entre o Mercosul e a UE, caberá analisar com atenção, mesmo nesse setor em que a união aduaneira detém algumas vantagens comparativas, os eventuais efeitos desiguais da liberalização sobre o Brasil e os demais sócios[438].

O tema está mais identificado como de interesse prioritário para a UE, e o grau de ambição que o Mercosul estará disposto a oferecer[439] também levará em conta os avanços nos temas de interesse para o bloco. Já para o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, o lado brasileiro "teria condições competitivas de ser menos defensivo nas negociações sobre o setor de serviços e poderia adotar postura ainda mais liberalizante nessa área"[440]. Para o ministro Furlan, a prioridade absoluta é a ampliação das exportações agrícolas brasileiras para os países comunitários.

Independentemente da decisão a ser tomada sobre o grau de ambição do Capítulo de Serviços, há de se atentar para as exigências do artigo V do GATS (*Regional Integration*): o Capítulo de Serviços deverá ter cobertura setorial substancial e prever a eliminação das medidas discriminatórias existentes e/ou a proibição de novas medidas

discriminatórias, a fim de assegurar que os benefícios outorgados pelas partes no âmbito do acordo inter-regional não tenham de ser estendidas em bases NMF aos membros da OMC. No caso de acordos com a participação de países em desenvolvimento, a exigência da cobertura setorial substancial poderá ser flexibilizada (parágrafo 3). Nesse caso, três poderiam ser as fórmulas de um acordo pouco ambicioso em matéria de serviços:

i. *Exclusão de setores/subsetores:* nessa hipótese, o Mercosul e a UE se poriam de acordo sobre a não aplicação do Capítulo de Serviços a determinados setores/subsetores da Classificação Setorial de Serviços da OMC (ex: serviços marítimos, serviços audiovisuais etc).

ii. *Não comprometimento em determinado modo de prestação do GATS:* para que um Acordo Regional se qualifique sob o artigo V do GATS, nenhum modo de prestação deve ser excluído da negociação. Essa exigência, no entanto, poderia ser contornada caso ambas as partes se ponham de acordo em que não serão assumidos nenhum tipo de compromisso (manutenção da entrada "não consolidado" nas respectivas Listas de Compromissos Específicos) em determinado modo de prestação (ex: Modo I – prestação transfronteiriça).

iii. *Pequeno grau de avanço com relação aos compromissos de ambas as partes na OMC:* levando em conta as listas de compromissos consolidadas ao final da Rodada Uruguai, os novos compromissos, assumidos no âmbito das negociações Mercosul-UE, poderiam ir pouco além, em termos do grau de liberalização, dos compromissos já assumidos na OMC. Tratar-se-iam de compromissos "GATS-*plus*" mínimos. A ideia é que os compromissos brasileiros com a UE sejam, a um só tempo, mais profundos do que os consolidados pelo Brasil na OMC[441] e menos profundos do que aqueles assumidos pelo Brasil no Mercosul (considerando as sucessivas Rodadas Negociadoras

de Compromissos Específicos da União Aduaneira). Os países do Mercosul contariam, assim, com os compromissos mais profundos por parte do Brasil, ao passo que na OMC, o país teria o menor nível de profundidade de seus compromissos. A UE ocuparia a posição intermediária.

Por fim, não se deve perder de vista que os resultados dessas negociações terão efeitos ao longo dos próximos anos. É difícil avaliar com razoável previsibilidade em que setor o Brasil poderá vir a ser exportador de serviços (os setores de informática e de construção civil seriam promissores). Há possibilidade de que isso se materialize, caso sejam mantidos os esforços envidados pelo governo federal no sentido de desenvolver a capacidade exportadora de serviços e produtos brasileiros, principalmente com maior valor agregado tecnológico.

4.9. Cenário possível para o acesso ao mercado agrícola

É neste setor que está o busílis das negociações inter-regionais. O principal interesse do Brasil e do Mercosul em uma negociação de acordo de livre comércio com a UE é ampliar o acesso preferencial para produtos de forte potencial exportador, em particular produtos agrícolas e produtos agrícolas industrializados (carnes, frutas, açúcar, suco de laranja, fumo, algodão, etanol entre outros)[442]. Considerando que as exportações agrícolas representam 29 bilhões de dólares do total exportado pelo Mercosul, e que o mercado comunitário absorve, apesar da PAC, cerca de 35% dessas vendas externas, não é por acaso que o acesso ao mercado agrícola constituiu, desde o início das negociações, o principal tema das discussões (e de desentendimentos) entre os dois agrupamentos. Como a implementação da Reforma da PAC, aprovada em 2003, tem-se revelado lenta, e as discussões no plano multilateral sobre o setor agrícola não têm avançado em ritmo satisfatório (a não ser pelo acordo logrado durante a Ministerial de Hong Kong em torno do prazo de 2013 para a eliminação total dos subsídios às exportações), as discussões sobre acesso a mercado entre o Mercosul e a UE estão hoje

concentradas nas propostas comunitárias de quotas tarifárias para os produtos sensíveis e nas condicionalidades a elas vinculadas.

Em um cenário otimista, poder-se-ia imaginar uma mudança de posição gradual da UE no sentido de contemplar os pedidos do Mercosul (conforme listados no documento brasileiro intitulado "Elementos básicos de um acordo possível") de ampliação das quotas tarifárias oferecidas para volumes correspondentes às atuais exportações do Mercosul para o mercado comunitário. Essa ampliação seria implementada imediatamente (e não duas etapas, segundo o *two--step approach,* nem no prazo de dez anos) e se eliminariam as tarifas intraquotas[443] e os tetos extra quotas para as exportações de carne bovina e de frango. A administração das quotas seria atribuída ao exportador. Além disso, seriam previstas taxas de crescimento percentual dessas quotas em bases anuais, atendidos os pedidos do Mercosul na área de produtos agrícolas processados (café solúvel, cachaça, tabaco etc.), eliminada a atual tarifa intraquota (90 euros/tonelada) incidente sobre o açúcar demerara e excluídos do futuro acordo inter-regional aqueles produtos beneficiados por subsídios agrícolas à exportação. A UE não apresentaria, naturalmente, nenhuma condicionalidade no atendimento desses pedidos.

Em um cenário pessimista, a Comissão não ampliaria as quotas tarifárias para produtos sensíveis, não reduziria as tarifas intraquotas, atribuiria ao importador a responsabilidade pela administração das quotas e manteria o *two-step approach* (vinculado à conclusão, ainda sem previsão, da Rodada Doha), bem como todas as condicionalidades da sua oferta completada apresentada ao Mercosul em setembro de 2004.

Em um cenário realista e mais complexo, a primeira premissa é a de que são ainda imprevisíveis os resultados das negociações na OMC[444], sendo necessário, portanto, que o bloco repense sua estratégia para o plano inter-regional. A segunda premissa é que será difícil, no âmbito do Mercosul, acordar uma estratégia negociadora comum para a negociação de acesso a mercados com a UE, devido às diferenças

de pesos econômicos e de sensibilidades setoriais entre os sócios (as dificuldades de coordenação intra-Mercosul ficaram mais uma vez patentes por ocasião da frustrada tentativa brasileira, no final de 2005, de explorar a viabilidade da construção de um "acordo possível" com a UE, devido às resistências argentinas em relação ao seu setor automobilístico). A avaliação do governo brasileiro é a de que o Mercosul fez concessões importantes à UE, embora com limitações em alguns setores, dentro da lógica de que seria necessário respeitar as sensibilidades mais profundas de ambos os lados. A terceira premissa, portanto, é que a situação política e econômica do Mercosul e dos Estados-partes, individualmente, deverá influenciar em grande medida as posições que o bloco adotará nas negociações agrícolas com a UE. Acrescente-se que a incorporação da Venezuela como membro pleno do Mercosul, embora deva constituir atrativo adicional para a UE em função do mercado alargado[445], não deverá facilitar o futuro processo interno de tomada de decisões no Mercosul, que já é bastante complexo.

A quarta premissa, que na verdade é uma constatação, refere-se à enorme experiência acumulada pelo Brasil ao longo desse processo negociador com a UE. A permanente e efetiva interação do governo e dos setores produtivos da economia brasileira nos últimos quatros anos permitiu aos negociadores governamentais aprofundar o conhecimento sobre a capacidade e as possibilidades reais de abertura da economia brasileira à concorrência externa. Esse aprendizado terá sido de grande valia para outras negociações internacionais empreendidas pelo país.

A quinta e última premissa é que mesmo no cenário otimista acima descrito, as quotas tarifárias continuarão a ser, do ponto de vista sistêmico, restrições quantitativas que constituem poderoso instrumento de controle de comércio, capaz, ao mesmo tempo, de viabilizar o acesso a mercado e criar distorções, ineficiências e injustiças de toda natureza. Do ponto de vista multilateral, o artigo XI do GATT (General Elimination of Quantitative Restrictions) as proscreve, e o artigo XIII (Non-discriminatory Administration of Quantitative

Restrictions) dispõe sobre a administração não discriminatória de quotas, nos casos excepcionais em que sejam aplicadas.

Ao possibilitar o acesso a mercado, mesmo que limitado, as quotas seriam, segundo argumentam alguns, até com certa razão, preferíveis a barreiras tarifárias e não tarifárias proibitivas. Assim, numa ótica mercantilista e setorial, voltada para a maximização de ganhos imediatos ou de curto prazo, a tentação exercida pela miragem da quota é grande, sobretudo para o exportador pouco competitivo (não é o caso do Brasil nem do Mercosul) que busca garantir sua participação no mercado importador. No bojo dessa visão mercantilista das negociações comerciais, cujo princípio essencial é trocar carne bovina e de frango por acesso ao setor de compras governamentais e de serviços (aliado à obrigação de implementar normas comerciais harmonizadas que sustentem o processo de integração regional), existe um claro desequilíbrio em favor do parceiro mais desenvolvido, ainda mais quando as quotas oferecidas por esse parceiro são claramente insuficientes e condicionadas. Para ser levado a cabo com sucesso, um acordo de livre comércio demandaria, necessariamente, perspectiva mais ampla e equilibrada.

A falta de progressos no âmbito da Rodada Doha só faz aumentar, como é natural, o apetite dos setores interessados no acesso mais imediato ao mercado agrícola por negociações preferenciais de comércio que correspondam às suas expectativas de alcançar seus legítimos objetivos comerciais. Esses setores aumentam as pressões internas nos níveis nacional e regional para que se eleve o grau de ambição das ofertas em todas as áreas cobertas pelo "pacote" negociador, independentemente se o esforço maior para melhorar essa oferta recaia quase que inteiramente sobre o país com a maior economia de escala no Mercosul, o Brasil, e especificamente sobre os setores de interesse comunitário, isto é, o industrial, o de serviços, o de investimentos e o de compras governamentais. Ao longo do processo inter-regional tornou-se claro que as perspectivas de um acordo justo e equilibrado, baseado em melhores condições de acesso recíproco em bens, serviços

e investimentos não poderiam ser alcançadas devido à ausência de mandato da Comissão para negociar a efetiva liberalização do comércio dos produtos considerados sensíveis, o que leva a crer que a proteção do setor agrícola sempre foi, o que não quer dizer que sempre será, uma das prioridades europeias.

Com alguma flexibilidade, pode-se até vislumbrar a aceitação de quotas tarifárias em situações excepcionais, e como passo inicial e temporário rumo a uma liberalização efetiva e programada. Mas não se pode, ou não se deve, com base em propostas como a do *single pocket,* renunciar a aspirações de buscar na esfera multilateral ganhos de acesso a mercado eventualmente superiores – e a custos provavelmente menores – aos que estavam sobre a mesa, até 2004, no plano inter-regional[446]. Além disso, não se pode perder de vista que no caso brasileiro, e também argentino, o eventual atendimento de algumas demandas da UE poderia diminuir o espaço do governo para implementar políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do país.

As aspirações no âmbito multilateral de eliminar políticas que distorcem o comércio agrícola deveriam também estar presentes no nível preferencial, embora se reconheça ser muito mais realista negociar esses temas na OMC. Assim mesmo, o Mercosul deveria manter o pleito de eliminação prévia à entrada em vigor do acordo de todos os subsídios à exportação que afetem o comércio inter-regional, ou, alternativamente, explorar a possibilidade de que as concessões tarifárias pudessem ser suspensas caso se verificasse a presença de produtos subsidiados no comércio entre as duas regiões. Sobre a questão do acesso a mercado, o próprio ex-comissário Peter Mandelson reconheceu durante conversa mantida em 2004 com o embaixador José Alfredo Graça Lima, em Bruxelas, que ele

> [...] não tinha como retroceder as decisões já tomadas com respeito à reforma da PAC, mas estava consciente de que os demais parceiros não se sentirão obrigados a "pagar" por maior disciplina do apoio interno, e mesmo por eventual eliminação dos subsídios à exportação, se esses

> compromissos não forem acompanhados por ofertas mais ou menos significativas em matéria de acesso ao mercado europeu[447].

Em artigo publicado em um jornal brasileiro, o ex-comissário Peter Mandelson afirma que a negociação (na OMC) só avançará se for reconhecido o valor da oferta europeia em agricultura e que seria necessário contar com avanço semelhante, tanto em serviços como nas novas normas comerciais que regulam produtos com indicações geográficas, no *anti-dumping,* nos bens industriais ou na agricultura[448].

Neste ínterim, nada ou muito pouco se perde por esperar uma maior definição sobre a matéria no contexto da Rodada Doha, sobretudo quando se sabe que os acordos preferenciais de comércio celebrados pela UE com outros PED são generosos na liberalização de bens industrializados (que já têm, de qualquer modo, tarifas muito baixas na UE) e no comércio de serviços, mas limitados na área agrícola. Será mais vantajoso para o Mercosul estabelecer compromissos preferenciais (incluída a eventual aceitação de quotas tarifárias) depois de acertadas as novas condições do comércio internacional agrícola do que se submeter ao atual esquema proposto pela Comissão[449], que além de insuficiente, restritivo e imprevisível trabalha contra aqueles países, membros do Mercosul ou do G20, que lutam por um sistema multilateral de comércio mais inclusivo e menos discriminatório[450].

Conclusões

Esta seção deve ser lida na sequência das conclusões contidas nos três primeiros capítulos e dos cenários possíveis para as negociações sobre serviços, agricultura e flexibilidades descritos no capítulo 4, os quais não serão integralmente retomados aqui a fim de evitar repetição.

Uma das principais motivações da UE para lançar as negociações inter-regionais em 1999 era o receio de ver ampliada a hegemonia comercial norte-americana no continente sul-americano por meio da ALCA. Soma-se a isso o fato de que o contexto internacional naquela época favorecia a estratégia baseada em negociações de acordos comerciais preferenciais, dada a falta de perspectivas de avanços concretos de maior abertura comercial no âmbito multilateral, sobretudo depois do fracasso da Reunião Ministerial da OMC em Seattle, em 1999. A preocupação inicial da UE, e também do Brasil e do Mercosul, em manter um paralelismo entre as negociações inter-regionais e as negociações na ALCA foi pouco a pouco substituída por exercício negociador que buscava objetivos claros de abertura de mercados em bases preferenciais, e, aparentemente, dissociados das negociações hemisféricas.

Durante muitos anos, as negociações inter-regionais conheceram ritmo moderado de progresso, tendo a UE demonstrado ao longo do processo que a manutenção do protecionismo agrícola era uma das suas metas principais e que a eventual liberalização efetiva desse setor se faria, no plano interno, segundo o ritmo estabelecido pelas Reformas da PAC, e, no plano externo, dentro do marco multilateral de comércio. Ao lado desse objetivo, a UE tem ambições de obter do Mercosul abertura em setores em que ela detém vantagens comparativas, como nos casos do comércio de serviços, investimentos, propriedade intelectual (com ênfase na proteção às indicações geográficas) e compras governamentais. Além disso, a UE busca conseguir do Mercosul maior harmonização de suas políticas internas dentro da lógica de aprofundamento da integração regional do bloco. Embora se devam reconhecer os aspectos positivos dessas pressões externas em prol de uma maior integração do Mercosul[451], não se pode perder de vista que essa ambição europeia visa, antes de tudo, a beneficiar as empresas comunitárias, pois se baseia em grande medida na tentativa de exportar para o Mercosul, via o acordo inter-regional, algumas de suas normas e regras comerciais internas que não correspondem, necessariamente, às necessidades ou às peculiaridades do projeto de integração no Cone Sul[452].

A proposta de oferta completada apresentada pela Comissão, em setembro de 2004, manteve o desequilíbrio em favor da UE e confirmou a estratégia em dois níveis traçada pelo lado europeu: proteção do seu setor agrícola e acesso a mercado nos setores em que os países da UE são competitivos. Dentro dessa linha, as quotas tarifárias para os produtos agrícolas de interesse do Mercosul foram atreladas a diversas condicionalidades, dentre as quais a vinculação aos resultados da Rodada Doha, cujos prazos de conclusão são hoje imprevisíveis. Ademais, as quotas oferecidas situam-se claramente abaixo das atuais exportações brasileiras desses produtos para o mercado europeu, além de representar percentual ínfimo do consumo aparente da UE.

A oferta completada do Mercosul, também apresentada em setembro de 2004, continuou significativa, apesar de ter mantido certas restrições visando a garantir espaço para a formulação de políticas internas pelo governo, e representou, graças ao enorme esforço de articulação interna, a melhor oferta já apresentada pelos sócios em uma negociação externa com países desenvolvidos. Basta lembrar que a oferta tarifária do Mercosul de 2004 propunha levar, como parte do pacote negociador, 66% do total das exportações europeias para o Mercosul de uma tarifa média aplicada de 10% (em lugar da tarifa média consolidada de 31%) para 0%. Em contraste, a oferta tarifária da UE oferece levar apenas 37% do total das exportações do Mercosul para o mercado comunitário de uma tarifa média de 2,6% para 0%[453]. Esse conjunto de circunstâncias justificou, por um lado, a decisão de não se concluírem as negociações inter-regionais em 2004. Justificou, por outro, a retirada da oferta completada do Mercosul de setembro de 2004, uma vez que a mesma seria muito provavelmente *pocketed* pela antiga Comissão presidida por Romano Prodi sem nenhuma garantia, ou mesmo probabilidade, de contrapartida equivalente a ser oferecida pela nova Comissão Durão Barroso. O interesse estratégico que representam essas negociações para o Mercosul recomenda, por outro, evitar caracterizar a situação atual como rompimento definitivo das negociações, caso se perceba idêntica disposição do lado europeu de efetuar um *credible commitment* em relação às negociações.

De acordo com as instruções dadas pelo presidente da República em outubro de 2004[454], um eventual acordo entre o Mercosul e a UE tem de levar em conta todos os setores da economia brasileira, evitando-se priorizar apenas os interesses de setores mais competitivos da economia brasileira. Essa estratégia justificaria, por exemplo, o recuo da oferta completada do Mercosul na área automotiva, devido às sensibilidades setoriais na Argentina, e, em menor escala, no Brasil, bem como a decisão de não propor a suspensão da necessidade de decreto presidencial para a instalação de bancos europeus no mercado

brasileiro. As determinações presidenciais indicam, ainda, que se devem considerar, no quadro negociador, os interesses dos demais parceiros do Mercosul, e que um acordo com a UE deve contribuir para a consolidação e o aprofundamento das relações intrabloco e das instituições do Mercosul, e não o contrário. Segundo certos analistas, essas questões não estariam totalmente dissociadas, uma vez que as negociações inter-regionais cumpririam o papel de imperativo "exógeno", cujo efeito seria o de estimular o Mercosul a aperfeiçoar seu próprio processo de integração regional sem permitir, no entanto, que a UE assuma o papel indesejável de "supervisor" desse processo. Ilustram essa visão as demandas europeias no sentido de assegurar a livre circulação de bens intra-Mercosul sem pagamento de imposto, a implementação de políticas harmonizadas de concorrência, de normas técnicas e de medidas sanitárias e fitossanitárias pelos quatro sócios. Ainda de acordo com esses analistas, o aumento do poder de negociação do bloco em negociações internacionais dependeria, portanto, da solidez da união aduaneira e do grau de convergência de políticas entre os parceiros. O que se observa hoje, contudo, é que o Mercosul segue sendo um conjunto compartimentado de Estados nacionais, que tende a ser incompatível com uma união aduaneira, uma vez que se divide entre os objetivos opostos de restringir a autonomia nacional, a fim de atender os compromissos internos e aqueles oriundos das negociações externas, e continuar a conceber políticas em nível essencialmente doméstico[455].

As instruções presidenciais estabelecem, por fim, que todas as questões específicas relacionadas às ofertas do Brasil em bens, serviços, investimentos e compras governamentais deverão passar por avaliação precisa e objetiva, a partir de seus próprios méritos e independentemente das respectivas contrapartidas. Embora o Mercosul não tenha ambições ofensivas nessas áreas, a não ser em muito poucos casos, deve-se reconhecer que o acordo inter-regional poderia trazer efetivamente benefícios ao Brasil e aos outros sócios do Mercosul, na medida em que reduziria os custos de importação de produtos industriais necessários ao

setor produtivo e estimularia a atração de investimentos que poderiam ser canalizados para setores prioritários na região. Sublinhe-se, a esse propósito, a importância atribuída pelo governo brasileiro ao setor de infraestrutura e a demanda significativa por recursos financeiros que poderiam ser supridos por investimentos de origem europeia.

O alto nível do protecionismo agrícola comunitário indica que haveria boa margem para se aumentar o intercâmbio comercial por meio do acordo de livre comércio, o que permitiria ao Brasil e ao Mercosul explorar seu grande potencial exportador, ainda que a maioria dos produtos mais competitivos exportados pela união aduaneira seja *commodities* de pouco valor agregado e esteja sujeita às oscilações dos preços internacionais. No caso brasileiro, as significativas exportações extra quotas, sobretudo de carne bovina, sinalizam a enorme competitividade internacional do agronegócio brasileiro e a crescente demanda comunitária por importações do produto. Para a maioria dos bens do setor industrial, o nível médio de proteção tarifária na UE já é muito baixo, o que levar a supor que os ganhos potenciais são pequenos. Além disso, estima-se que as reduzidas exportações brasileiras de produtos industrializados para a UE devam-se à maior competitividade de outros países, ao desconhecimento dos canais locais de distribuição e às barreiras técnicas existentes. Há indícios, portanto, de que a simples eliminação tarifária não garantiria o aumento considerável das exportações de produtos industriais brasileiros para o mercado europeu, que dependeria, assim, de uma ação concertada entre o governo e o setor privado voltada para a promoção do produto nacional e a eliminação das barreiras técnicas comunitárias.

Por fim, tudo leva a crer que uma maior definição das negociações agrícolas na arena multilateral constitui, nas atuais circunstâncias, uma condição necessária para novos progressos nas negociações entre o Mercosul e a UE, sobretudo quando se estima que os custos relacionados às negociações inter-regionais sejam hoje, para os países do Mercosul, superiores aos seus benefícios.

Posfácio

As negociações Mercosul-União Europeia a partir de 2009

Congeladas, na prática, em 2004, as negociações do Acordo de Associação Birregional Mercosul-União Europeia somente vieram a se retomar em meados de 2009. Naquele momento, por iniciativa da Argentina, pelo lado do Mercosul, e da Espanha, pelo lado europeu, o processo negociador voltou à agenda ativa das duas partes. Há que se sublinhar, contudo, que essa perspectiva de retomada do processo não respondia a interesses prioritariamente de cunho econômico-comercial. Os dois proponentes ocupariam a presidência dos respectivos blocos no primeiro semestre de 2010, quando se realizaria a Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia em Madri. A ambos interessava fato político positivo que pudesse contra-arrestar dificuldades políticas conjunturais nas suas frentes internas.

A resistência a um eventual relançamento das negociações encontrava-se no ceticismo da própria Comissão Europeia e na oposição do setor industrial brasileiro. Nos dois casos, a decisão política de mais alto nível minou tais resistências. Do lado europeu, terá sido fundamental a percepção do então presidente da Comissão Europeia,

José Manuel Durão Barroso, do valor geoestratégico da conclusão das negociações com o Mercosul. No Brasil, pesou a prioridade atribuída à preservação da coesão interna do bloco, já que os demais Estados-partes do Mercosul evidenciavam forte interesse na retomada do processo.

Paralelamente, há que se recordar que os impasses substantivos e políticos por trás da suspensão em 2004 foram em alguma medida camuflados sob o manto de que os dois lados haviam acordado priorizar as negociações multilaterais na OMC – a Rodada Doha – que haviam adquirido renovado dinamismo após a crise de 2003 na Ministerial de Cancun. O impasse de 2008 da Rodada Doha agora fornecia motivação inversa, na medida em que a paralisia do processo multilateral, dizia-se, abria uma janela de oportunidade para a retomada das negociações birregionais.

Uma vez tomada a decisão política rumo a um relançamento, realizaram-se quatro reuniões exploratórias destinadas a definir os parâmetros do processo negociador, que buscassem evitar a repetição dos entraves que levaram ao impasse de 2004. Tais parâmetros, negociados com sucesso, definiam aspectos como a cobertura das ofertas de acesso a mercados a serem apresentadas, o grau de profundidade de temas normativos a serem tratados e o grau de ambição do acordo. Infelizmente, tais entendimentos ficaram na palavra e na confiança dos participantes, não se tendo registrado por escrito, fato que levou a diferenças na sua interpretação ao longo do processo negociador. Independentemente disso, essa pré-negociação habilitou os presidentes do Mercosul e da União Europeia a anunciarem publicamente, na Cúpula de Madri, o relançamento formal das negociações entre o Mercosul e a União Europeia.

O reinício concreto das negociações, entretanto, deixou patente a relutância efetiva em fazer o processo progredir de forma decidida. De início, Brasil solicitou o adiamento de qualquer processo de troca de ofertas de acesso a mercados ante a próxima realização de eleições presidenciais em outubro de 2010. Na esteira desse movimento, Argentina solicitou também o seu adiamento para após as eleições

presidenciais naquele país no segundo semestre de 2011. A seu turno, a Comissão Europeia alegou ser politicamente delicado realizar o intercâmbio antes das eleições francesas no primeiro semestre de 2012. Com isso, a negociação recém-retomada pelos presidentes no primeiro semestre de 2010 postergou qualquer movimentação mais consistente de concessões de abertura comercial até o segundo semestre de 2012.

Não obstante esse início talvez pouco alvissareiro, a negociação entrou em ritmo negociador com a realização de rodadas negociadoras regulares em que os capítulos normativos começavam a avançar. De mais importante nesse período, contudo, assinale-se uma mudança sísmica na percepção e na postura do setor empresarial brasileiro. Cada vez mais ciente de que o modelo de dependência em um mercado doméstico e regional protegido o isolava dos grandes fluxos internacionais de comércio – as chamadas cadeias globais de valor – o que tenderia a retirar-lhe paulatinamente a sua já precária competitividade global, o setor privado brasileiro passou rapidamente de uma postura de enorme cautela no tocante às negociações com a União Europeia a uma atitude de crescente demanda ao governo para que o processo se acelerasse. A consequência mais visível dessa inflexão no Brasil na negociação foi a de um isolamento cada dia mais evidente da posição resistente do governo de Cristina Kirchner.

A adesão definitiva da Venezuela ao Mercosul em julho de 2012, juntamente com a persistência de alguns focos de resistência no Brasil, poderia ter contribuído a minimizar esse isolamento argentino. A decisão venezuelana, prontamente aceita pelo lado europeu, de não se engajar em uma eventual troca de ofertas por estar em processo de adequação a tarifas e normas do Mercosul retirou de Buenos Aires esse apoio. Assim é que a partir do segundo semestre de 2012 intensifica-se a pressão de Bruxelas para que se passasse assim que possível ao intercâmbio de ofertas de acesso a mercados.

Ciente do crescente apoio do setor privado nacional às negociações birregionais, a presidente Dilma Rousseff formalizou a disposição do

Brasil em realizar o intercâmbio de ofertas por ocasião da VI Cúpula Brasil-União Europeia, realizada em 24 de janeiro de 2013, em Brasília. Em sua declaração final, os mandatários dos dois lados "saudaram o progresso alcançando na parte normativa, coincidindo que o continuado avanço do processo negociador requer, neste momento, a discussão do acesso preferencial aos respectivos mercados, incluindo troca de ofertas de acesso a mercados". A inequívoca decisão de Brasil e União Europeia acabou por influenciar a discussão sobre o assunto em reunião ministerial Mercosul-União Europeia, realizada dias depois em Santiago do Chile, à margem da I Cúpula CELAC-União Europeia. Dessa forma, acordou-se estabelecer o prazo de fim de 2013 para o intercâmbio de ofertas de acesso a mercados em todas as áreas – bens, serviços, investimentos e compras governamentais.

Tomada a decisão para o intercâmbio de ofertas, o processo negociador entre as partes entra em estado de hibernação, com o foco voltado para a preparação interna das respectivas ofertas. Assinale-se que as ofertas de serviços, investimentos e compras governamentais são ofertas nacionais, sendo que a oferta do Mercosul seria constituída pela compilação das ofertas dos quatro Estados-partes. Em bens, entretanto, a vigência da tarifa externa comum exigiria uma oferta única do bloco. Os seguidos obstáculos encontrados na definição de metodologia e parâmetros para a elaboração de oferta comum de bens do Mercosul acabou por impulsionar processos internos inteiramente independentes. Nessa base, a oferta nacional do Brasil em todas as áreas, elaborada após intenso exercício de consulta com o setor privado e entre todos os órgãos do governo federal interessados, foi aprovada em reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior em outubro de 2013.

A partir de então, pôs-se em marcha complexo, desgastante e contencioso processo de consolidação das ofertas nacionais em bens dos Estados-partes em oferta única do bloco. O primeiro cruzamento das ofertas produziu resultado muito abaixo dos parâmetros mínimos requeridos para apresentação ao lado europeu. Os entendimentos de

2010 indicavam um compromisso de ofertas melhores que aquelas apresentadas em 2004, quando se chegou a oferta comum do Mercosul de 87% das importações provenientes da União Europeia. A oferta agora encontrava-se significativamente abaixo desse patamar. Esse processo, que frequentemente requereu a intervenção direta dos ministros dos Estados-partes, somente veio a se concluir em julho de 2014, por ocasião da Cúpula do Mercosul de Caracas, quando anunciou-se publicamente estar o Mercosul pronto para o intercâmbio de ofertas em todas as áreas com base nos parâmetros de 2010.

O movimento do Mercosul parece ter pego a União Europeia de surpresa, ao ficar evidente que não estavam preparados para realizar a troca de ofertas de imediato e possivelmente não se haviam preparado para tanto ante uma percepção de que a consolidação da oferta comum do Mercosul não se alcançaria com facilidade. Dessa forma, foi apenas em junho de 2015, na reunião Ministerial Mercosul-União Europeia, realizada à margem da II Cúpula CELAC-União Europeia, em Bruxelas, que a Comissão Europeia assentiu para a troca de ofertas. Evidenciando ainda certa relutância, contudo, o lado europeu solicitou a realização de reunião técnica prévia ao intercâmbio, de maneira a que os dois lados pudessem ter segurança de que as ofertas cumpririam os parâmetros de 2010. O encontro técnico teve lugar na cidade de Assunção, em outubro de 2015, tendo resultado em parecer positivo das duas equipes. As ofertas vieram a ser intercambiadas em reunião específica, realizada em Bruxelas, em maio de 2016.

A troca de ofertas, contudo, não se deu nos termos dos parâmetros de 2010, e sequer em cumprimento às informações antecipadas durante a reunião técnica de outubro de 2015. O lado europeu transmitiu ao Mercosul, antes do intercâmbio, que a elevação da sensibilidade política no tocante a alguns produtos agrícolas impediria a Comissão de incluir na oferta a ser formalmente apresentada volumes específicos de quotas tarifárias para carne bovina e para etanol. A decisão da Comissão, ainda que decorrente de forte pressão política do setor agrícola europeu e de

alguns de seus Estados-membros, nada mais foi que um paliativo – não existia qualquer ilusão de que a conclusão do acordo sem concessões europeias em dois produtos de interesse central do Mercosul seria viável –, um paliativo que introduziu tensões desnecessárias no encaminhamento do processo negociador.

Uma série de eventos no cenário internacional veio contribuir para uma renovada determinação de ambas as partes rumo à conclusão do acordo. Mudanças políticas significativas nos dois sócios maiores do Mercosul – o início do mandato de Mauricio Macri na Argentina em dezembro de 2015 e a posse do presidente Michel Temer com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em maio de 2016 – conferiu ao bloco um maior alinhamento ao objetivo de sua inserção competitiva na economia global. Em junho de 2016 a população britânica votou, em referendo, por uma saída do Reino Unido da União Europeia. Em janeiro de 2017, assumiu o governo norte-americano Donald Trump, que logo ao início de sua administração sinalizou um maior isolacionismo dos EUA da cena comercial internacional, retirando unilateralmente seu país da Parceria Transpacífico (TPP), cujas negociações foram concluídas no final da administração de Barack Obama, e suspendendo as negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), então em curso entre os EUA e a União Europeia. Esse conjunto de desenvolvimentos, para a União Europeia, representou ao mesmo tempo uma ameaça à imagem do projeto de integração europeu e um risco ao modelo pós-Guerra de progressiva liberalização e integração da economia global. Tais percepções levaram a Comissão Europeia a uma postura mais ativa e protagônica na esfera comercial, inclusive na prioridade ora atribuída à conclusão das negociações com o Mercosul, ao lado de outras negociações comerciais.

Essas circunstâncias resultaram em uma perceptível intensificação das negociações entre o Mercosul e a União Europeia. Basta notar que o ano de 2017 testemunhou a realização de oito rodadas negociadoras entre as equipes técnicas dos dois blocos, ritmo duas vezes mais intenso

do que aquele que caracterizava o processo em momentos "normais" da negociação. Essa aceleração decorreu, também, de um objetivo compartilhado – cuja autoria é até hoje incerta e disputada – de buscar anunciar a conclusão política do acordo ao final de 2017, em reunião ministerial à margem da XI Reunião Ministerial da OMC, que se realizaria na cidade de Buenos Aires.

Apesar do notável avanço logrado ao longo de 2017, a tentativa de selar a conclusão política do acordo em Buenos Aires revelou-se precipitada. De um lado, permaneciam em aberto ainda número de temas, tanto de acesso a mercados quanto normativos, além da capacidade de solução política em poucos dias. Paralelamente, o lado europeu não chegou a Buenos Aires com mandato para tratar das demandas do Mercosul em acesso ao seu mercado para os produtos agrícolas mais sensíveis, em particular, e mais uma vez, a carne bovina e o etanol.

Nova reunião ministerial foi convocada para o final de janeiro de 2018, em Bruxelas, para novo esforço, mas uma vez mais o exercício foi precipitado. A margem de manobra da Comissão Europeia em agricultura revelou-se aquém das expectativas do Mercosul e a ausência de clareza sobre parâmetros técnicos do acesso oferecido – parâmetros esses que tem a capacidade de alterar significativamente o potencial de aproveitamento das quotas oferecidas e os ganhos econômicos delas decorrentes – impediram mais uma vez o desbloqueio dos temas normativos.

Neste momento em que se resumem os desenvolvimentos no processo negociador, as equipes técnicas encontram-se reunidas mais uma vez, entre final de fevereiro e início de março de 2018, em Assunção, com o objetivo de alcançar soluções de consenso para a maior parte dos temas ainda em aberto. Caso bem-sucedido, esse exercício abrirá as portas para a realização de reunião em nível ministerial com o objetivo de, agora sim, arbitrar politicamente os poucos temas remanescentes e anunciar a conclusão política do acordo. Essa conclusão política,

contudo, não se constituirá no final do processo negociador. Restará ainda intenso trabalho a se realizar na verificação jurídica dos termos do acordo, velando pela ausência de inconsistências entre as suas diferentes partes e pela sua compatibilidade com o ordenamento jurídico interno de cada uma das partes. Cumprida essa etapa, assim como demais exigências legais em cada parte signatária, estarão habilitados a assinar o acordo em sua versão definitiva, após o qual cada parte deverá cumprir seus requisitos internos de ratificação parlamentar para que o Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia possa finalmente entrar em vigor.

Ainda que seja arriscado a emissão de qualquer prognóstico sobre a viabilidade de pronta conclusão das negociações, parece evidente que as condições são hoje propícias para o encerramento da etapa negociadora, após quase vinte anos de entendimentos. Entre essas condições, sublinha-se em particular a confluência do interesse de todas as partes na consecução desse acordo. Recorde-se que o projeto de negociação de um acordo de associação entre o Mercosul e a União Europeia, cristalizado no Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional Mercosul-União Europeia, de 1995, tinha em sua essência um movimento defensivo. A ambas as partes interessava instrumento que evitasse uma concentração dos fluxos comerciais dos países do Mercosul dentro do continente americano, ante a perspectiva de uma futura Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujas negociações acabavam de ser lançadas. Um simples exame das etapas negociadoras dos dois exercícios revela uma forte correlação entre elas, o que constitui evidência indireta bastante reveladora de que as percepções de potenciais impactos de uma negociação tinham peso sobre a evolução da outra.

O processo de relançamento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em 2010 seguiu lógica distinta. Naquele momento, e mesmo tendo presente as resistências localizadas nos dois lados do Atlântico, as motivações decorriam da lógica da relação bilateral e não como contraponto a uma relação com terceiros. Para a União Europeia,

o Mercosul, em processo de expansão econômica, tornava-se a cada dia mercado de grande interesse aos exportadores europeus, mercado ainda caracterizado por elevada proteção. Uma abertura desse mercado por acordo de livre comércio daria acesso aos exportadores europeus em bases extremamente preferenciais. Não se deve deixar de lado, igualmente, que no momento do relançamento, a economia global vivia certa euforia com uma transladação do seu centro de gravidade do Atlântico para o Pacífico, notadamente pelo extraordinário dinamismo da economia chinesa e das cadeias regionais de valor no Sudeste Asiático. Uma mudança estrutural da economia global dessa magnitude ensejava o risco de um grau de marginalização da economia europeia, única entre as grandes economias globais afastada geograficamente do Pacífico.

Para o Mercosul, o relançamento relaciona-se a um início de percepção sobre a exigência de maior integração de sua economia aos centros mais dinâmicos da economia global, até mesmo para assegurar a sobrevivência de sua base industrial. Esse movimento, ainda incipiente e tímido naquele momento, ganhou força com a assunção dos governos Temer e Macri, havendo hoje uma ampla agenda negociadora do Mercosul, com parceiros como EFTA (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça), Canadá, Singapura, Coreia, Índia, Tunísia, Líbano e Marrocos.

Uma conclusão do acordo com a União Europeia, e os demais mencionados, levará à necessidade de um amplo programa de modernização da economia brasileira de molde a equipar o nosso setor empresarial com as condições para competir com a concorrência das importações no mercado doméstico e em terceiros mercados. Infraestrutura, regime tributário, acesso a financiamento, desburocratização e modernização regulatória são temas que necessariamente deverão estar no centro das autoridades no futuro.

Embaixador Ronaldo Costa Filho
Assunção, 25 de fevereiro de 2018.

NOTAS

Introdução

1 Endereço eletrônico do MDIC. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso entre novembro 2005 e janeiro 2006.

2 Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1947. Acordos regionais de livre comércio são notificados à Organização Mundial de Comércio (OMC) sob o artigo XXIV do GATT. A notificação isenta legalmente os países-membros do acordo regional da necessidade de estender, segundo certos parâmetros, as preferências comerciais regionais estabelecidas entre eles a todos os países-membros da OMC, conforme disposto no próprio artigo I do GATT (Tratamento geral de nação mais favorecida).

3 Acordo Geral sobre Comércio de Serviços de 1994. Esse acordo inclui entre suas disciplinas (artigo V), a exceção correspondente ao artigo XXIV do GATT para a conformação de acordos de liberalização do comércio de serviços não extensíveis a todos os membros da OMC, dentro dos princípios de ampla cobertura (*substantial sectoral coverage*) e ampla liberalização (*absence or elimination of substantially all discrimination*).

4 KUME, Honório; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro e REIS CASTILHO, Reis. *Estudo técnico sobre o impacto das negociações das ofertas negociadoras do Mercosul e da UE para bens sobre o comércio exterior brasileiro*. IPEA, 2004, p. 14.

5 Entrevista com o embaixador Regis Arslanian realizada em 1º de fevereiro de 2006, em Brasília.

6 De acordo com Putnam: "[...] statesmen are strategically positioned between two 'tables', one representing domestic politics and the other international negotiation. Diplomatic tactics and strategies are constrained simultaneously by what other states will accept and what domestic constituencies will ratify. To conclude a negotiation successfully, the statesman must bargain on these two tables, both reaching an international agreement and securing its domestic ratification" (PUTNAM, Robert, 1993, p. 4).

7 Entrevista pessoal, Bruxelas, 13 de abril de 2005.

8 De acordo com o órgão da Comissão Europeia responsável pelas estatísticas de comércio exterior, Eurostat, o Brasil ocupou, em 2004, a 10ª posição como importador de produtos provenientes da União Europeia (2,1% do total exportado pela UE) e a 18ª posição como exportador de produtos para o mercado da UE (1,5% do total importado pela UE). Em contraste, a UE foi o principal parceiro comercial do Brasil em 2004 e 2005.

9 O Brasil já apresentou oferta em setores de interesse da UE, particularmente nas áreas de investimentos e serviços. A Comissão considerou essas propostas insuficientes.

10 O mandato negociador comunitário está contido no documento SN 3225/3/99 Rev.3 (AMLAT) sob o título "EU-Mercosur – Directrices para la negociación por la Comisión de un acuerdo de asociación entre las partes" feito em Bruxelas, em 28 de julho de 99.

11 O estudo do Banco Mundial de 2005 (*Global Economic Prospects*: Trade, regionalism and development) analisa de forma exaustiva as consequências futuras do emaranhado de redes comerciais criado pelos acordos bilaterais e regionais.

12 Entrevista ao jornal *Valor Econômico* de 16 de dezembro de 2004.

13 Para se definir uma fórmula de redução tarifária na OMC é necessário antes efetuar a conversão de cerca de 30 mil "tarifas específicas" em "tarifas *ad valorem*". As primeiras são expressas em valor monetário, dólar ou euro por tonelada, por exemplo, enquanto as segundas são expressas em porcentagem sobre o valor do produto. A UE cobra altas tarifas específicas na importação de vários produtos agrícolas de interesse do Brasil e do Mercosul. Por isso, quanto mais alta a tarifa de importação estabelecida em termos *ad valorem*, mais profundo será o corte, em princípio, no final da Rodada Doha.

Capítulo 1

14 VALLADÃO, Alfredo. *A caminho do acordo entre o Mercosul e a Europa: Relatório anual*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2000, p. 27.

15 *Ibidem*.

16 A III Conferência Interministerial da OMC realizou-se em novembro de 1999, em Seattle. Planejada como a conferência da OMC que lançaria a "Rodada do Milênio", um ambicioso processo negociador que abarcaria, sobretudo, os temas que não foram liberalizados durante a Rodada Uruguai, como a agricultura. Seattle teria fracassado por razões diferentes. A mais divulgada foi a ação inédita dos movimentos sociais contrária à abertura de um novo ciclo de negociações. A determinação europeia de não fazer concessões nos temas agrícolas também foi apontada como uma das principais causas do fracasso da reunião (AMORIM, Celso, 2000, p. 100).

17 Global Economic Prospects, 2005, p. 133.

18 Documento elaborado pela Missão do Brasil em Bruxelas em agosto de 1999, sob a direção do embaixador Clodoaldo Hugueney Filho sob o título "Avaliação do interesse brasileiro na negociação de um Acordo de Associação Mercosul-UE".

19 LAFER, Celso. OMC, globalização e regionalização. *Política Externa*, v. 6, n. 2, p. 92, set.-nov., 1997.

20 *Ibidem*.

21 TELÒ, Mario. Between Trade Regionalization and Deep Integration in European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. *In*: TELÒ, Mario (org.). Aldershot, England: Ashgate, 2001, p. 2.

22 Esse primeiro período da construção europeia, denominado frequentemente de *fase da cooperação*, caracterizou-se pela celebração de acordos internacionais clássicos, na velha tradição da diplomacia entre Estados soberanos. Os mais importantes tratados desse período foram os seguintes:

- 1947 – Tratado de Dunquerque: franco-inglês, de caráter militar;
- 1948 – Tratado de Bruxelas: Benelux, Grã-Bretanha e França, de caráter múltiplo, envolve cooperação militar e consultas nas áreas econômica, social e cultural. Embrião da futura União da Europa Ocidental (UEO);
- 1949 – Criação da OTAN;

- 1954 – Criação da UEO: Alemanha, Benelux, França, Inglaterra e Itália. Essa primeira organização de cooperação europeia dotada de estrutura institucional mais complexa era composta por um Conselho Executivo em nível de chanceleres e uma Assembleia Parlamentar, formada por deputados dos Estados-membros. A UEO era uma organização internacional de simples cooperação, de caráter intergovernamental, cujas decisões eram tomadas sempre por unanimidade.

23 Os seis membros originários da CEE são Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Os capítulos do Tratado incluem temas como livre circulação de pessoas, bens, serviços e investimentos, criação de uma união aduaneira, eliminação de restrições quantitativas, agricultura, serviços, política de transportes comum, política fiscal e de concorrência, política comercial e econômica, política social, criação do Banco de Investimento Europeu, além de outras medidas institucionais. O Tratado sobre a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) é celebrado na mesma data, em Roma.

24 TELÒ, *op. cit.*, p. 5.

25 LAFER, *op. cit.*, p. 87.

26 *Ibidem*.

27 BHAGWATI, Jagdish e ANRUD, Paul. Preferential Trading Areas and Multilateralism: Stranger Friends or Foes? *In*: Bhagwati and A. Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C.: AEI Press, 1996.

28 TELÒ, *op. cit.*, p. 5.

29 Esse reconhecimento está contido no segundo parágrafo do documento "Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade".

30 WORLD TRADE ORGANIZATION, *Annual Report 2004*. France: WTO Publications, 2004.

31 Chipre, República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Eslovaca e Eslovênia.

32 Este número representa o total de notificações feitas sob o artigo XXIV do GATT, sob o artigo V do GATS, sob a Cláusula de Habilitação do GATT e aquelas referentes à acessão a acordos regionais existentes. Para uma lista completa dos acordos regionais notificados ao GATT/OMC, ver o endereço eletrônico da OMC. Disponível em: <http://www.wto.org>.

33 Sublinhe-se que com as referidas ações, o Brasil fez significativos avanços em prol da conformação de um espaço sul-americano de integração cujos parâmetros, idealizados na construção da Comunidade Sul-Americana de Nações, foram lançados na III Cúpula Presidencial Sul-Americana, realizada em Cuzco, em dezembro de 2004.

34 O Acordo de Preferências Fixas Mercosul-Índia seria assinado em Nova Delhi, em março de 2005, e é composto por cerca de 900 produtos. No primeiro semestre de 2006, por iniciativa do Mercosul, decidiu-se iniciar negociações para estender as preferências a novos produtos. A proposta do Mercosul, que já foi aceita pela Índia, é estabelecer preferências para metade do universo total dos itens tarifários, ou seja, cerca de 4.500 produtos de cada lado. Assim, como no caso da SACU, essa ampliação

deverá permitir elevar o intercâmbio comercial com a Índia. Deverão ser negociadas concessões especiais para os sócios menores do Mercosul, além das já incluídas no acordo original (soja para o Paraguai e têxteis para o Uruguai).

35 O Acordo de Preferências Fixas Mercosul-SACU seria assinado em dezembro de 2004, durante a Cúpula do Mercosul de Ouro Preto, e é composto por cerca de 1900 produtos. Está em negociação a ampliação dessa lista com duplo objetivo: a) aumentar o significado comercial do acordo; b) gerar maiores benefícios para as economias menores dos dois blocos. Para atender ao primeiro objetivo, o principal elemento será a inclusão do setor automotivo no acordo (veículos e autopeças). Para o segundo, foram incluídos no novo pacote preferências em favor do Uruguai e Paraguai em carnes, laticínios, soja, trigo e couros. Foi acertado que se concluiria o pacote de concessões adicionais ao acordo de 2004 até o final de 2006.

36 Em cumprimento ao mandato da Reunião Ministerial de Miami (novembro de 2003), o Comitê de Negociações Comerciais da ALCA (CNC) iniciou em sua XVII Reunião realizada em Puebla, em fevereiro de 2004, a elaboração do "conjunto comum de direitos e obrigações" aplicáveis aos 34 países do hemisfério. Não houve, no entanto, consenso sobre todo o texto, o que levou os copresidentes a suspenderem o CNC. Foram realizadas, em seguida, duas rodadas de consultas informais, em nível de vice-ministros. Essas consultas produziram avanços, embora inconclusivos. Em subsequentes reuniões realizadas entre os copresidentes do CNC, tampouco foi possível lograr consenso. Em consequência disso, a sessão reconvocada do CNC de Puebla foi adiada *sine die*. Cinco temas permanecem pendentes: a) propriedade intelectual, em que os EUA insistem na inclusão de obrigações adicionais àquelas previstas no Acordo de TRIPs da OMC; b) efetivo acesso a mercados para produtos agrícolas brasileiros, com ênfase na eliminação dos subsídios à exportação e na minimização, pela via do acesso a mercados, dos efeitos distorcivos provocados por medidas de apoio interno; c) liberalização de todo o universo tarifário; d) *anti-dumping* e medidas compensatórias; e e) serviços. Durante a reunião da Copresidência realizada em Washington, em fevereiro de 2005, o governo brasileiro reiterou proposta de negociações bilaterais de acesso a mercados, com base, inclusive, no comunicado à imprensa do Mercosul que afirma o interesse do bloco em "levar adiante as negociações comerciais bilaterais de acesso a mercados no hemisfério, como forma de contribuir para a evolução geral do processo negociador da ALCA". O lado norte-americano afirmou, naquela ocasião, que estaria disposto a dar início a essas negociações somente após a finalização do *common set*. Em reunião realizada em maio de 2005, em Paris, entre o ministro Celso Amorim e o USTR, Rob Portman, este indicou o compromisso dos EUA com o Acordo de Miami e comprometeu-se a trabalhar para concretizar a ALCA em um prazo temporal mais longo, nos "três anos e meio restantes" do segundo mandato do presidente Bush. Comprometeu-se a examinar proposta reiterada pelo ministro Celso Amorim de dar início a negociações bilaterais entre os EUA e o Mercosul, especialmente nas áreas de acesso a mercado em bens e serviços. (Subsídios elaborados pela DALCA sobre as negociações da ALCA em agosto de 2005).

37 O Conselho de Cooperação do Golfo é composto pelos Emirados Árabes, Bahrein, Arábia Saudita, Omã, Catar e Kuwait. O tratado estava previsto no acordo sobre Cooperação Econômica firmado pelos dois blocos durante encontro paralelo à Cúpula América do Sul-Países Árabes realizada em Brasília, em maio de 2005.

38 CRAWFORD, J. e FIORENTINO, Roberto. The changing landscape of regional trade agreements. *Discussion paper*, WTO, n. 8, p. 3, 2005.

39 Como nos casos dos Acordos de Parceria Econômica que a UE negocia atualmente com os 77 países ACP membros do Acordo de Cotonou.

40 Referência à Conferência Ministerial da OMC realizada naquela capital.

41 Países em transição incluem a ex-URSS, países do centro e leste europeus, países bálticos e os Bálcãs.

42 VASCONCELOS, Álvaro. European Union and Mercosul. *In*: TELÒ, Mario (org.). *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post--Hegemonic Era*. Aldershot, England: Ashgate Publishing, p. 135, 2001.

43 North American Free Trade Agreement (NAFTA) reunindo os EUA, o Canadá e o México entrou em vigor 1º de janeiro de 1994. A Área Econômica Euro-Mediterrânea abriga os países da UE e doze países mediterrâneos (Argélia, Chipre, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia e Turquia) e visa a criar uma vasta área de livre comércio a partir de 2010. Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) inclui Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Taiwan, Hong Kong, Indonésia Japão, República da Coreia, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Singapura, Tailândia, Vietnam e os EUA e visa a eliminar as barreiras ao comércio e investimentos entre os membros até 2010, para os países desenvolvidos, e até 2020 para os países em desenvolvimento.

44 A Southern African Development Community (SADC) é composta por Angola, Botswana, República Democrática do Congo (a partir de 1997), Lesotho, Malawi, Maurício (a partir de 1995), Seychelles (a partir de 1997), África do Sul (a partir de 1994), Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Foi formada em 1992 com base na antiga South African Development and Coordination Conference (SADCC), fundada em 1980.

45 Dentro de uma zona de livre comércio, o intercâmbio comercial entre os países faz--se sem a cobrança de direitos de importação. Cada país-membro do acordo, contudo, tem o direito de aplicar suas próprias tarifas sobre as importações provenientes de terceiros países. No interior de uma união aduaneira todos os países pertencem a uma mesma ZLC e aplicam os mesmos direitos aduaneiros sobre as importações oriundas de terceiros países.

46 VASCONCELOS, *op. cit.*, p. 136.

47 *Ibidem,* p. 139.

48 Artigo 3 da Decisão n° 5/95 do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul, adotada durante a VIII Reunião do CMC em Assunção, 4 e 5 de agosto de 1995.

49 O apoio financeiro dado pela UE aos seus dois novos membros por intermédio dos fundos estruturais e dos subsídios para as pequenas e médias empresas estimulou sua internacionalização, principalmente em direção da América Latina e do Mercosul, em particular.

50 VASCONCELOS, *op. cit.*, p. 148.

51 Trata-se do "The United States Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act", adotado pelo governo dos EUA em 1996, cujos objetivos são aplicar sanções internacionais contra o governo cubano de Fidel Castro e apoiar a instalação de um governo de transição em Cuba visando a instauração de um governo eleito de forma democrática. Essa legislação prevê a aplicação do princípio da extraterritorialidade ao permitir que cidadãos norte-americanos possam recorrer às Cortes de justiça nos EUA a fim de obter compensações por propriedades confiscadas em Cuba pelo governo castrista.

52 Trata-se do "Iran and Libya Sanctions Act", adotado pelo governo dos EUA em 1996, cujos objetivos são estancar o fluxo de recursos dirigidos a esses países que possam servir para financiar o terrorismo internacional e para comprar armas de destruição em massa. A legislação prevê a aplicação do princípio da extraterritorialidade ao permitir que o presidente norte-americano imponha sanções contra empresas estrangeiras que realizem investimentos superiores a 40 milhões de dólares para o desenvolvimento de recursos petrolíferos no Irã e na Líbia.

53 Ver documentos produzidos pela CEPAL, particularmente o de 24 de maio de 1996 sob o título "El Regionalismo Abierto: América Latina y el Caribe en la Economía Internacional".

54 Os saldos comerciais seriam crescentemente favoráveis ao Brasil a partir de 2002, quando as negociações inter-regionais já estariam adiantadas.

55 LAFER, *op. cit.*, p. 91.

56 *Ibidem*, p.89.

57 Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile, de 25 de junho de 1996.

58 Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica entre os Governos dos Países do Mercosul e a República da Bolívia, de 7 de dezembro de 1996.

59 O Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a CE e o Mercosul, de maio de 1992, constitui, até agora, a única exceção a essa prática.

60 No caso do setor automotivo, o regime alcançado por meio da Decisão 70/2000 postergou a meta do livre comércio para 2006, e, embora com alguns elementos "comuns", manteve a estrutura de regulação do comércio em bases bilaterais, com fluxos livres de impostos, mas limitados em quantidade. Entre o Brasil e a Argentina, as importações livres mantinham-se como uma função das exportações para o parceiro, abandonando-se muito gradualmente o comércio paritário vigente desde 1995 para introduzir a possibilidade de excedentes comerciais em favor de um dos lados. O regime resultava de demandas da Argentina, temerosa de deslocamento de sua indústria para o Brasil, sobretudo em uma situação de pressão sobre os custos em decorrência do regime de câmbio fixo vigente naquele país.

61 Duhalde, Eduardo. Perspectivas do Mercosul. Diplomacia, Estratégia, Política. *Revista DEP*, ano I, n. 2, p. 6, jan.-mar, 2005.

62 Exportações intrazona do Mercosul em bilhões de dólares FOB:

País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	5,5	7,2	7,4	5,7	6,7	5,4	2,5	4,8	7,7
Brasil	7,9	9,5	9,2	6,4	7,8	6,9	5,6	5,5	6,2
Paraguai	1,9	2	1,9	1,3	1,5	1,3	0,9	1,2	1,4
Uruguai	1,5	1,7	1,7	1,5	1,6	1,5	1,1	1,1	1,8
Mercosul	17	20,5	20,3	15,1	17,7	15,1	10,1	12,7	17,1
Var. %	-	20,8	-1,1	-25,5	16,8	-14,5	-32,7	24,8	34,67
% do comércio intrazona no total	22,7	24,7	25,0	20,4	20,9	17,3	11,5	12,0	12,6

Fonte: ALADI.

63 Em julho de 1999, por meio da Resolução 861/99 do Ministério da Economia, o governo argentino decide aplicar salvaguardas a produtos têxteis exportados pelo Brasil com base no Acordo de Têxteis e Vestuário (ATV) da OMC. A medida foi contestada pelo Brasil na OMC e no sistema de solução de controvérsias do Mercosul. O Brasil ganhou a causa no Mercosul e no Órgão de Vigilância de Têxteis da OMC, de caráter não vinculador. A Argentina retirou a medida no início do ano seguinte <www.mercosur.org.uy>. Ao final de julho do mesmo ano, o governo argentino criou regulamentação da aplicação das salvaguardas previstas pela Resolução 70 do Comitê de Representantes da ALADI. Prevendo que a decisão apontava para a aplicação de salvaguardas contra importações brasileiras em diferentes setores, o governo brasileiro, por intermédio do Itamaraty, reagiu duramente, tendo anunciado a suspensão das negociações substantivas no Mercosul. A crise foi solucionada com a visita do presidente Menem ao Brasil, seguida da retirada da medida. Na segunda metade de 2000, o governo argentino criou exigência de etiquetas (Resoluções SICyM n°s 508/99 e 1088/99) e sistema de licenças de importação não automáticas para calçados (Resoluções 977/99 e 736/99). As licenças constituíam barreira efetiva às exportações brasileiras de calçados. O governo brasileiro, por intermédio da Secretaria de Comércio Exterior e da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior do Brasil ameaçou suspender a concessão de licenças de importação para produtos argentinos e a crise foi solucionada por meio do acordo de limitação de exportações entre os representantes das indústrias de calçados do Brasil e da Argentina. Outros acordos foram igualmente firmados nos setores de papel e celulose (restrição quantitativa voluntária de exportações) e de produtos siderúrgicos (acordo de preços com limitação quantitativa para laminados a quente).

64 BOUZAS, Roberto. Mercosul, dez anos depois: processo de aprendizado ou *déjà-vu*? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Funcex, v. 59, p. 9, 2001.

65 COZENDEY, Carlos Marcio. Mercosul: União Aduaneira? Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2005, p. 230. Mais recentemente, o percentual de normas em vigor no Mercosul aumentou significativamente devido aos esforços envidados pelos quatro sócios.

66 O Protocolo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos para não membros do Mercosul, mais conhecido como Protocolo de Buenos Aires, foi assinado em 5 de agosto de 1994. O Protocolo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos para os países-membros do Mercosul, conhecido como Protocolo de Colônia, foi assinado em 17 de janeiro de 1994. O governo brasileiro decidiu, ao final de 2002, retirar os acordos do Congresso Nacional.

67 Decisão CMC 13/97.

68 O primeiro presidente da Comissão foi Eduardo Duhalde, ex-presidente da Argentina.

69 DUHALDE, *op. cit.*, p. 17.

70 A resolução que acolheu o pedido de incorporação da Venezuela como Estado-parte, adotada durante a Cúpula do Mercosul em Montevidéu, em 9 de dezembro de 2005, instituiu um grupo *ad hoc* que deverá negociar no segundo semestre de 2006 o protocolo de adesão da Venezuela ao bloco, incluindo o cronograma de convergência à TEC e a adesão da Venezuela ao acervo normativo do Mercosul. Até a entrada em vigor do protocolo de adesão, a Venezuela poderá participar das reuniões dos órgãos e foros do Mercosul com direito à voz.

71 O Tratado que estabeleceu a CECA foi assinado em 18 de abril de 1951, em Paris, entrou em vigor em 23 de julho de 1952 e expirou em 22 de julho de 2002.

72 Esses dois tratados são geralmente designados como "Tratados de Roma", enquanto o termo "Tratado de Roma", no singular, refere-se unicamente à CEE.

73 O Ato Único Europeu foi assinado em fevereiro de 1986 e entrou em vigor em 1º de julho de 1987.

74 DELORS, Jacques. *40 ans d'Europe. 40 ans des Traités de Rome où la capacité des traités d'assurer les avancés de la construction européenne*. Colloque universitaire organisé à la mémoire d'Emile Nöel. Bruxelas: Bruylant, 1997, p. 25-26.

75 CAMARGO, Sonia de. União Européia, uma referência indispensável para o Mercosul. *Contexto Internacional*, v. 21, n. 1, jan./jun. 1999, p. 90, 1998.

76 *Ibidem,* p. 97.

77 O Tratado de Maastricht cria também a moeda única europeia.

78 Segundo Mário Telò: "Prior to the Treaty of Maastricht, the EC was a economic entity with initial political impact, playing a minor international role. The European states were under the umbrella of American multilateral hegemony. In the new international environment of the nineties, however, the will of Member States to cope more efficiently with external opportunities and responsibilities and also with the internal spillovers of the EC/EU process allow one to speak of a new European regionalism". TELÒ, *op. cit.*, p. 250.

79 Conclusão da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa, p. 24, 26 e 27.

80 O artigo 133 (ex-artigo 113) conforme o Tratado de Nice:

1) A política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito às modificações pautais, à celebração de acordos pautais e

comerciais, à uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como às medidas de proteção ao comércio, tais como as medidas a tomar em caso de *dumping* e de subsídios.

2) Tendo em vista a execução desta política comercial comum, a Comissão submeterá propostas ao Conselho.

3) Quando devam ser negociados acordos com um ou mais Estados ou organizações internacionais, a Comissão apresentará, para o efeito, recomendações ao Conselho, que a autorizará a encetar as negociações necessárias. Cabe ao Conselho e à Comissão assegurar que os acordos negociados sejam compatíveis com as políticas e normas internas da Comunidade.

   A Comissão, no âmbito das diretrizes que o Conselho lhe pode dirigir, conduzirá estas negociações, consultando para o efeito um Comitê especial designado pelo Conselho para assisti-la nessas funções. A Comissão apresentará regularmente ao Comitê especial um relatório sobre a situação das negociações.

   São aplicáveis as disposições pertinentes do artigo 300.

4) No exercício da competência que lhe é atribuída no presente artigo, o Conselho delibera por maioria qualificada.

5) Os n^{os} de 1 a 4 são igualmente aplicáveis à negociação e à celebração de acordos nos domínios do comércio de serviços e dos aspectos comerciais da propriedade intelectual, na medida em que os referidos acordos não estejam abrangidos por esses números e sem prejuízo do n° 6.

   Em derrogação do n° 4, o Conselho delibera por unanimidade no que diz respeito à negociação e à celebração de acordos nos domínios referidos no primeiro parágrafo, sempre que incluam disposições em relação às quais seja exigida a unanimidade para a adoção de normas internas ou sempre que incidam em domínios em que a Comunidade não tenha ainda exercido, através da adoção de normas internas, as suas competências por força do presente Tratado.

   O Conselho delibera por unanimidade no que diz respeito à negociação e à celebração de acordos de caráter horizontal na medida em que estejam também abrangidos pelo parágrafo anterior ou pelo segundo parágrafo do n° 6.

   O disposto no presente número não prejudica o direito dos Estados-membros de manter ou celebrar acordos com países terceiros ou com organizações internacionais, desde que esses acordos respeitem o direito comunitário e os outros acordos internacionais pertinentes.

6) O Conselho não pode celebrar acordos que incluam disposições que excedam as competências internas da Comunidade, tendo nomeadamente por consequência uma harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados--membros num domínio em que o presente tratado exclua essa harmonização.

   A este respeito, em derrogação do primeiro parágrafo do n° 5, os acordos no domínio do comércio de serviços culturais e audiovisuais, de serviços de educação, bem como de serviços sociais e de saúde humana, são da competência partilhada entre a Comunidade e os seus Estados-membros, pelo que a sua negociação requer

para além de uma decisão comunitária tomada nos termos do disposto no artigo 300, o comum acordo dos Estados-membros. Os acordos assim negociados são celebrados conjuntamente pela Comunidade e pelos Estados-membros.

A negociação e a celebração de acordos internacionais no domínio dos transportes continuam a reger-se pelo disposto no Título V e no artigo 300.

7) Sem prejuízo do primeiro parágrafo do n° 6, o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode alargar a aplicação dos n°s 1 a 4 às negociações e acordos internacionais que incidam na propriedade intelectual, na medida em que estes não estejam abrangidos pelo n° 5.

81 O objetivo desse critério é proteger os Estados "pequenos" diante do poder dos Estados "grandes". A maioria qualificada era fixada, antes do alargamento, em 88 votos sobre um total de 124 (70,96% do total dos votos). O voto dos Estados-membros era ponderado da seguinte maneira: a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido, dez votos cada um; a Espanha, oito votos; a Bélgica, a Grécia, os Países Baixos e Portugal, cinco votos cada um; a Áustria e a Suécia, quatro votos cada um; a Dinamarca, a Irlanda e a Finlândia, três votos cada um; Luxemburgo, dois votos. A partir de maio de 2004, os novos Estados-membros receberam respectivamente oito votos (Polônia), cinco votos (República Tcheca e Hungria), três votos (Estônia, Letônia, Lituânia, Eslovênia e Eslováquia) e dois votos (Malta e Chipre). A partir de novembro de 2004, por meio de um Protocolo sobre o Alargamento da UE, o número de votos atribuídos a cada Estado-membro foi ponderado de forma diferente, cabendo à Alemanha, à França, à Itália e ao Reino Unido o maior número de votos (29). A maioria qualificada foi fixada em 232 votos sobre um total de 321 (72,27%).

82 O Tratado de Amsterdã não logrou solucionar algumas questões fundamentais com que se defrontava a UE, tais como a composição das instituições (em especial a dimensão da Comissão), a ponderação dos votos no Conselho e a estipulação das matérias a serem votadas por maioria qualificada no Conselho e no âmbito do procedimento por codecisão com o Parlamento Europeu. Essas pendências passaram a ser conhecidas como *unfinished business* de Amsterdã.

83 Das 75 matérias votadas por unanimidade quando da realização da CIG de Nice, tornou-se nítida sua divisão em dois grupos: o primeiro continha 25 matérias sobre as quais todos concordavam que o poder de veto deveria ser mantido no âmbito da política comercial comum, incluídos os serviços e a propriedade intelectual. O grupo das 50 restantes poderia e deveria, segunda estimativas da presidência francesa, passar à votação por maioria qualificada.

84 BEVILACQUA, André Jafet. *Reforma institucional na União Europeia* – o alargamento para o Leste e o processo decisório. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2005, p. 109.

85 *Ibidem*, p. 5.

86 TELÒ, *op. cit.*, p. 254.

87 Endereço eletrônico do BEI. Disponível em: <http://www.eib.org>. Acessado em: novembro de 2005.

88 Tratado de Amsterdã, título XX, artigo 177. O Tratado de Nice, assinado em 2001, não modificará o artigo em apreço.

89 COM (95) 219.

90 MEA, Maryse. *Les ambitions de la politique commerciale communautaire.* Institut d'Etudes Européennes. Bruxelas: Mémoire. 2002, p. 24.

91 Endereço eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: <http://europa.eu.int>. Acessado entre novembro de 2005 e dezembro de 2006.

92 MEA, *op. cit.*, p. 25.

93 CAMARGO, *op. cit.*, p. 84.

94 *Ibidem,* p. 88.

95 *Ibidem*, p. 90.

96 BOUZAS, *op. cit.*, p. 10.

97 *Ibidem*, p. 11.

98 *Ibidem*.

99 Em 2005, o Brasil exportou 9,9 bilhões de dólares para o mercado argentino e importou 6,2 bilhões daquele país. A Argentina foi o segundo maior parceiro individual do Brasil logo após os EUA. Em 2005, o Brasil vendeu 11,7 bilhões de dólares para o Mercosul (aumento de 32% em relação a 2004) e comprou 7 bilhões de dólares (aumento de 10% em relação a 2004).

100 CAMARGO, *op. cit.*, p. 104.

101 *Ibidem*.

102 O princípio da "subsidiariedade" foi incorporado ao Ato Único de 1986.

103 Entrevista pessoal realizada em 19 de setembro de 2005, em Brasília.

104 Artigo publicado no jornal *Le Monde*, de 09 de outubro de 2002.

105 VALLADÃO, Alfredo. *Les triangle atlantique*: l'émergence de l'Amerique latine dans les relations Europe-États-Unis. *Les notes de l'Ifri,* Paris, n. 16, 1999.

106 A Declaração de Princípios aprovada em Miami tem 26 parágrafos, dos quais apenas dois são consagrados à ALCA; já o Plano de Ação trata de 23 iniciativas, ao longo de 23 páginas, e a ALCA é uma delas.

107 SIMÕES, Antônio José Ferreira. *A ALCA no limiar do século XXI:* Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2001, p. 54.

108 DIDONET, Evandro de Sampaio. *A organização da ALCA e a agenda econômico-comercial do Mercosul:* o debate sobre o aprofundamento da integração sub-regional além da consolidação da União Aduaneira. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 1998, p. 27.

109 MAGALHÃES, Fernando Simas. Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil em busca de uma agenda hemisférica. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p. 132.

110 A estratégia da integração da CASA abarca: integração física e energética; meio ambiente; esquemas financeiros sul-americanos para combater assimetrias e promover a coesão social. O desenvolvimento da Comunidade se dará com base nos seguintes eixos: a) concertação e coordenação política; b) aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Chile, e a associação da Guiana e do Suriname ao processo; c) integração da infraestrutura de transporte, energia e comunicações com base no aprofundamento das experiências regionais, sub-regionais e bilaterais existentes; d) iniciativas de desenvolvimento rural; e) transferência de tecnologia e cooperação nas áreas de ciência, educação e cultura; e f) interação entre empresas e a sociedade civil.

111 O artigo 4 estabelece que: "As partes comprometem-se a intensificar suas relações para fomentar o incremento e a diversificação de suas trocas comerciais, preparar a futura liberalização progressiva e recíproca das trocas e criar condições que favoreçam o estabelecimento da Associação Inter-regional, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos e em conformidade com a OMC".

112 "O Brasil frente à agenda multilateral de negociações comerciais" – documento distribuído pela CNI durante o seminário "A indústria brasileira e a Rodada do Milênio da OMC", realizado na sede daquela Confederação, em Brasília, em 7 de abril de 1999. "Os Empresários Brasileiros e a Rodada do Milênio" – documento divulgado pela Coalização Empresarial Brasileira em 15 de setembro de 1999. Disponível em: <www.cni.org.br>. Acessado em: março de 2006.

Capítulo 2

113 Em discurso proferido na Fundação Getulio Vargas em São Paulo, em fevereiro de 2002, o então comissário de Comércio da UE, Pascal Lamy, descreveu a originalidade do regionalismo europeu comparando dois tipos de modelos; o primeiro que ele classifica como o dos "bons vizinhos": "Traduit en terme économique, ce type de régionalisme vise essentiellement l'abolition des obstacles à la frontière. La définition des règles communes tend à se limiter au minimum strictement nécessaire pour assurer l'égalité sur le terrain des échanges commerciaux. Dans ce cadre, les membres restent libres de poursuivre leur propres voie de développment, ne coopérant que sur des questions où ils partagent la même optique". O segundo, adotado pela UE, que ele denomina como o da "família feliz": "À la différence des voisins, qui doivent trouver une manière de gérer les contraintes de la vie en commun, la famille heureuse est unie par le souhait de ses membres de partager leurs vies, sur la base de valeurs et de vues communes. [...] Traduit en termes économiques, le régionalisme type 'famille heureuse' est celui des pays qui partagent la volonté de construire une Communauté et de mettre en commun leur souveranité. Ce type de régionalisme tend à mener à l'intégration des différentes politiques en faveur notamment de l'établissement d'un marché commun, de l'harmonisation des normes et des réglements, de politiques redistributives, en

particulier là où des différences de développement doivent être résorbées, où à des politiques communes, dans des secteurs comme la défense".

114 MEA, *op. cit.*, p. 18.

115 LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. *Manual de direito comunitário*: a ordem jurídica da União Europeia. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

116 Atualmente são em número de nove: 1) Assuntos Gerais e Relações Exteriores; 2) Questões Econômicas e Financeiras (ECOFIN); 3) Justiça e Assuntos Internos; 4) Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; 5) Competitividade (Mercado Interno, Indústria e Pesquisa); 6) Transportes, Telecomunicações e Energia; 7) Agricultura e Pesca; 8) Meio ambiente; 9) Educação, Juventude e Cultura. A formação "Assuntos Gerais e Relações Exteriores" é a que mais interessa no escopo deste trabalho.

117 De janeiro a junho de 2006, caberá à Áustria e de julho a dezembro à Finlândia. A Alemanha assumirá a presidência no primeiro semestre de 2007 e Portugal no segundo.

118 A partir de novembro de 2004, o número de votos atribuídos a cada Estado-membro foi ponderado da seguinte forma: a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido – peso 29; a Espanha e a Polônia – peso 27; os Países Baixos – peso 13; a Bélgica, a Grécia, a Hungria, Portugal e a República Tcheca – peso 12; a Áustria e a Suécia – peso 10; a Dinamarca, a Eslováquia, a Finlândia, a Irlanda e a Lituânia – peso 7; o Chipre, a Eslovênia, a Estônia, a Letônia e o Luxemburgo – peso 4; e Malta – peso 3. A maioria qualificada foi fixada em 232 votos sobre um total de 321 (72,27%). Essa maioria qualificada será de 258 votos ponderados sobre um total de 345 depois da adesão da Romênia (14 votos ponderados) e da Bulgária (10 votos ponderados) a partir de 2007.

119 O novo sistema é mais complexo e intricado do que o anterior, ou seja, houve perda de clareza e de simplicidade. O mais grave, entretanto, é que se tornou mais difícil a obtenção da maioria qualificada, o que também se traduz em perda de eficiência do processo decisório. A maior facilidade para se formar a minoria de bloqueio poderá significar a paralisia do processo decisório comunitário.

120 Parecer 1/1994 do Tribunal de Justiça das CE.

121 É interessante observar que em grande parte, a prestação de serviços de telecomunicações situa-se neste grupo de prestação transfronteiriça, o que a situa dentro da esfera comunitária de competências.

122 Uma nova diretiva comunitária sobre serviços, submetida à aprovação do Parlamento Europeu no segundo semestre de 2004, visa harmonizar as políticas nacionais a fim de criar um mercado único para o setor. Mencione-se que no contexto dessas discussões, a França tem insistido na tese de se estabelecer uma "moldura" à parte para o setor de serviços públicos, com regras mais restritivas, visando a favorecer os monopólios estatais. No debate interno comunitário sobre a matéria, o Reino Unido tem combatido a posição francesa ao denunciar o uso de expressões como "interesse geral ou coesão social e territorial como camuflagem de interesses localizados". Na visão do governo britânico, "estes acabariam por criar exceções à competição, implicando serviços públicos mais caros e de menor qualidade para os consumidores

[...] Propostas de serviços universais, a preços acessíveis, constituem mero slogan e não seriam operacionais". Como se constata, inexiste, até o momento, consenso sobre o assunto entre países mais estatizantes, como a França, e os mais liberais, como o Reino Unido (Telegrama de Brasemb Londres 1208, ostensivo, de 16 de setembro de 2005).

123 A sessão inaugural da Convenção Intergovernamental (CIG) ocorreu em 28 de fevereiro de 2002 e os seus trabalhos foram concluídos em 18 de julho de 2003, com a apresentação à presidência italiana do Conselho do projeto final de tratado que estabelece uma Constituição para a UE, pelo presidente da CIG, Valéry Giscard d'Estaing. Durante o Conselho Europeu de Bruxelas, em dezembro de 2003, não foi possível chegar a um acordo global sobre o texto da Constituição. Um acordo político foi finalmente logrado em 18 de junho de 2004, dando origem à primeira Constituição para a Europa, a qual seria submetida a ratificação pelos 25 Estados-membros, em linha com as respectivas diretrizes constitucionais. Os trabalhos da CIG foram definitivamente encerrados com a assinatura da Constituição em Roma, em 29 de outubro de 2004.

124 A aplicação da regra da maioria qualificada no âmbito do Conselho para a tomada de decisões em uma série de matérias estabelecidas pelos tratados conferiria um perfil distinto ao método de funcionamento do órgão decisório intergovernamental da UE. Embora a busca do consenso faça parte da cultura institucional da UE, a regra da maioria qualificada constitui instrumento jurídico poderoso, uma vez que impede que um número restrito de Estados-membros bloqueie o processo decisório, dificultando o funcionamento da Comunidade.

125 A composição da Comissão para o quinquênio 2004-2009 é a seguinte:

Presidente: José Manuel Durão Barroso (Portugal)

Vice-presidente, Transportes: Jacques Barrot (França)

Vice-presidente, Justiça e Assuntos Internos: Franco Frattini (Itália)

Vice-presidente, Administração, Auditoriais e Combate à Fraude: Siim Kallas (Estônia)

Vice-presidente, Empresa e Indústria: Gunter Verheugen (Alemanha)

Vice-presidente, Relações Institucionais e Estratégia de Comunicação: Margot Wallstrom (Suécia)

Assuntos Econômicos e Monetários: Joaquim Almunia (Espanha)

Sociedade da Informação e Meio de Comunicação: Viviane Reding

Pesca e Assuntos Marítimos: Joe Borg (Malta)

Meio Ambiente: Stravos Dimas (Grécia)

Relações Exteriores: Benita Ferrero-Waldner (Áustria)

Educação e Cultura: Jan Figel (Eslováquia)

Agricultura: Mariann Fischer Boel (Dinamarca)

Programa Financeiro e Orçamento: Dalia Grybauskaite (Lituânia)

Ciência e Pesquisa: Janez Potocnik

Política Regional: Danuta Hübner (Polônia)

Fiscalidade e União Aduaneira: László Kovács (Hungria)

Concorrência: Neelie Kroes-Smit (Países Baixos)

Saúde e Proteção ao Consumidor: Markos Kyprianou (Chipre)

Alargamento: Olli Rehn

Comércio Exterior : Peter Mandelson (Reino Unido)

Mercado Interno e Serviços: Charlie McCreevy (Irlanda)

Ajuda Humanitária: Louis Michel (Bélgica)

Energia: Andris Piebalgs (Letônia)

Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades: Vladimir Spidla

126 Texto da Constituição Europeia, título IV, capítulo 1, artigo I-26.

127 O Tratado de Nice atribuiu ao Tribunal de Primeira Instância (TPI) especial relevância dentro da arquitetura jurisdicional da UE. O TPI é composto por um juiz indicado por cada Estado-membro para um mandato de seis anos. Esses juízes podem ser chamados a exercer a função de advogado-geral, como no Tribunal de Justiça, com mandato para apresentar publicamente conclusões fundamentadas sobre causas submetidas ao TPI.

128 O Sistema Geral de Preferências (SGP) foi inicialmente proposto durante a UNCTAD II em 1968, tendo entrado em vigor em 1971. Trata-se da concessão de margens preferenciais aos produtos exportados pelos PED para os mercados de países desenvolvidos. A concessão do SGP é unilateral e baseia-se nos princípios da não discriminação e da não reciprocidade.

129 Acordo-quadro assinado pela primeira vez em 1975 (Lomé I) entre a UE e 71 países ACP e renegociado pela última vez em 1990 por um período de 10 anos (Lomé IV). O acordo oferecia livre acesso ao mercado comunitário, com base na não reciprocidade, para quase todos os produtos exportados pelos países ACP, além de conceder ajuda financeira. Os países ACP eram beneficiários, igualmente, de dois esquemas de garantia de renda de exportação (STABEX e SYSMIN) baseados na concessão de empréstimos vantajosos no caso de uma queda significativa e repentina de rendas geradas pelas exportações. O Acordo de Lomé IV foi substituído, em 1º de março de 2000, pelo Acordo de Cotonou.

130 Economic Partnership Agreement.

131 A negociação contrapõe a UE aos seguintes grupos: além dos países do Pacífico, a Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC, na sigla em inglês), África Central, África Ocidental, África Oriental e Meridional (ESA) e Caribe.

132 Endereço eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: <http://europa.eu.int>. Acessado entre novembro de 2005 e janeiro de 2006.

133 Telegrama 638 de Braseuropa, ostensivo, de 11 de agosto de 2004.

134 Grupo de 49 países designados pelo ECOSOC com base em determinados indicadores, tais como PNB per capita, expectativa de vida, consumo de calorias per capita, nível de alfabetização etc. Esses indicadores, bem como a lista de países designadas como LDC pelo ECOSOC, são revistos a cada três anos.

135 EFTA, na sigla em inglês, corresponde a Associação Europeia de Livre Comércio. Entrou em vigor em 3 de maio de 1960 por meio da Convenção de Estocolmo.

136 A AEE foi estabelecida em 1º de janeiro de 1994 e abarca os 25 países-membros da UE mais três membros do EFTA (Noruega, Islândia e Liechtenstein) dentro de um mercado único. A AEE representa para os três países do EFTA uma etapa intermediária rumo a uma eventual adesão à UE. O acordo que estabeleceu a AEE prevê a livre circulação de bens, de pessoas, de serviços e de capital. Os setores agrícola e de pesca têm cobertura bastante restrita. Os membros da AEE são obrigados a adotar o "acquis" comunitário no setor de políticas da concorrência. Além disso, os três países do EFTA seguem as normas comunitárias em matéria de políticas sociais, de proteção ao consumidor, de meio ambiente, direito da empresa e harmonização estatística.

137 O Conselho Europeu reunido em Bruxelas, em janeiro de 2006, decidiu conceder à antiga República Iugoslava da Macedônia o status de país candidato.

138 Endereço eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: <http://europa.eu.int>. Acessado entre novembro de 2005 e janeiro de 2006.

139 Bahrein, Kuwait, Omã, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos.

140 Entrevista do comissário de Comércio Pascal Lamy ao Jornal suíço *La Tribune*, de 14 de maio de 2001.

141 Conferência proferida pelo comissário Pascal Lamy na Casa de América ("La Politique commerciale envers l'Amérique latine: priorité de l'Union européenne") em Madri, em 26 de julho de 2001.

142 Além do setor de bens, integram a política comercial comum as normas de harmonização relativas às condições que os produtos, inclusive os importados, devem satisfazer para serem comercializados, isto é, os acordos sobre regras fitossanitárias, as barreiras técnicas e os acordos de reconhecimento e certificados de conformidade.

143 Na eventualidade de um Estado-membro não ratificar o acordo misto celebrado, sua aprovação para o conjunto da Comunidade e dos Estados-membros é inviabilizada. Desse modo, a Comunidade torna-se refém de qualquer Estado-membro mais reticente em ratificar o acordo.

144 Permanece, porém, a percepção de que um Estado-membro pode sempre recorrer ao poder de veto de fato valendo-se do antigo "Compromisso de Luxemburgo" de não submeter à apreciação do Conselho propostas sobre as quais não se tenha chegado a um acordo prévio. O "Compromisso de Luxemburgo", como se recorda, permitiu encerrar a denominada "crise da cadeira vazia", iniciada pela França em 1965, quando esta decidiu deixar de participar das reuniões do Conselho em protesto contra o modo de votação por maioria qualificada. Diante disso, os Estados comprometeram-se, por meio de um comunicado levado a público, a renunciar à votação por maioria qualificada sempre que o interesse vital de um país estivesse em jogo.

145 Durante as negociações do Tratado Constitucional da UE tentou-se aprovar, sem sucesso, o recurso ao voto por maioria qualificada para todas as áreas relacionadas à política comercial, com exceção do tema relativo à livre circulação de pessoas, no contexto do comércio de serviços, e a aspectos comerciais relativos à propriedade intelectual. O insucesso da empreitada demonstra as enormes dificuldades enfrentadas pela UE em harmonizar as políticas de seus Estados-membros em setores importantes da agenda negociadora internacional. Mesmo que o Tratado Constitucional venha a

ser adotado um dia, isso implicará a preservação da decisão por unanimidade (e o risco de veto) nas matérias acima mencionadas, o que deixará a CE em posição difícil diante de negociações comerciais, de caráter regional ou multilateral, em que os acordos constituam compromissos únicos envolvendo todos os setores, inclusive o agrícola, em relação ao qual a Comissão dispõe de competência exclusiva para negociar.

146 O Brasil utilizou-se dessa estratégia, em setembro de 2004, quando enviou documento a várias capitais europeias com a avaliação brasileira do estádio das negociações inter-regionais.

147 Este formato é denominado "UNCTAD" e é utilizado para evitar negociações paralelas entre os Estados-membros. Normalmente, o representante da Comissão monopoliza o processo negociador e torna-se o principal porta-voz do Comitê.

148 CATTANEO, Olivier. Quelles ambitions pour la politique commerciale de l'Union européenne? *Les notes de l'Ifri,* n. 39, Paris, p. 61, 2002.

149 Direção-Geral dentro da Comissão, responsável pela formulação e condução dos temas comerciais.

150 Na Alemanha, por exemplo, essa coordenação está a cargo do Ministério da Economia, enquanto que no Reino Unido essa função encontra-se sob a responsabilidade do Departamento da Indústria e do Comércio.

151 WALLACE, Helen e WALLACE, William. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 387.

152 *Ibidem,* p. 385.

153 Não se pode esquecer que, no passado, a própria construção da UE foi feita com base em acordos preferenciais entre os países europeus.

154 Circular telegráfica 56462, ostensiva, de 21 de setembro de 2005.

155 *Ibidem*.

156 Os exemplos mais populares são a contaminações da carne de frango com dioxina, a encefalopatia espongiforme bovina (EEB), a doença de "Creutzfeld Jakob" e as crises de febre aftosa.

157 AZEVEDO, Maria Nazareth Farani. *O Princípio da Precaução e o Acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias da OMC* – As implicações para o processo de reforma agrícola. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2001, p. 129.

158 COM (2000) 1 – Communication from the Commission on the precautionary principle, Bruxelas, 2 de fevereiro de 2000.

159 Conforme registrado na tese de CAE da então conselheira Maria Nazareth Farani Azevedo "o Brasil procurou caracterizar o papel europeu como documento interno ao universo comunitário, rejeitando-o como base para eventual negociação de diretrizes comuns na OMC. Assinalou que as diretrizes do Comunicado comunitário extrapolavam a letra e o espírito do Acordo SPS na medida em que propiciavam exagerada latitude discricionária. Tal latitude encontrava-se consubstanciada na subjetividade das considerações não econômicas e não científicas que, embora

pudessem ser legítimas, minavam o caráter de previsibilidade do conjunto de regras negociado na Rodada Uruguai. Para preservar algum equilíbrio de direitos e obrigações, o Comunicado necessitaria contemplar conceitos inerentes ao Acordo de SPS, como, por exemplo, a orientação científica e o imperativo de minimizar os efeitos negativos sobre o comércio".

160 AZEVEDO, *op. cit.*, p. 144.

161 "International guidelines are being considered in relation to the application of the Precautionary Principle in Codex Alimentarius. Such guidance in this, and other sectors, could pave the way to a harmonized approach by the WTO Members, to drawing up health or environment protection measures, while avoiding the misuse of the precautionary principle which could otherwise lead to unjustified barriers to trade". COM (2000) 1 – Communication from the Commission on the precautionary principle, Bruxelas, 2 de fevereiro de 2000.

162 Em matéria de harmonização nas áreas de propriedade intelectual, a UE logrou, contudo, estabelecer um registro único para marcas.

163 O FEOGA é composto de duas seções: a seção de Garantia e a seção de Orientação. A primeira financia principalmente as despesas com as OCM que corresponderam a 48% do total das despesas da UE em 1999. A segunda financia as medidas estruturais que responderam por 4,4% do total das despesas da UE naquele mesmo ano.

164 O Grupo de Cairns é composto pela Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

165 JANK, Marcos Sawaya. *Estratégias agrícolas no Acordo UE-Mercosul*: análise setorial, cenários e alternativas – versão final. Brasília: ICONE, 2004, p. 30.

166 As receitas da PAC, excluída a proporção arrecadada sobre o PIB dos países-membros, atingiram menos de 2 bilhões de euros em 1999, enquanto o total das despesas alcançou 45 bilhões de euros, resultando num saldo negativo no orçamento de 43 bilhões de euros. A compensação desse déficit recai sobre os países que possuem PIB mais elevado, como no caso da Alemanha.

167 JANK, *op. cit.*, p. 34.

168 Endereço eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: <http://europa.eu.int>. Acessado entre novembro de 2005 e janeiro de 2006.

169 Nos países candidatos, a população agrícola representa 22% do total da população ativa (comparado com 5% ou menos na UE-15). A partir do alargamento ocorrido em maio de 2004, a área cultivada aumentou de 140 para 200 milhões de hectares, sendo que esses 60 milhões de hectares adicionais aumentaram em dois terços a área arável.

170 JANK, *op. cit.* p. 30.

171 A reunião do Rio aprovou o primeiro Programa de Trabalho das negociações inter--regionais que estabeleceu cronograma de tarefas e reuniões para 2002 e 2003.

172 A "caixa verde" abarca políticas de apoio doméstico para produtos agrícolas permitidas pelo acordo sobre Agricultura negociado na Rodada Uruguai. Essas políticas incluem

medidas assistenciais com mínimo impacto sobre o comércio como nos casos de desastres naturais, pesquisa, controle de doenças, ajustes estruturais, preservação do meio ambiente e segurança alimentar.

173 O açúcar constitui o setor mais problemático. Em novembro de 2005, o Conselho de Ministros aprovou texto de acordo político em torno dos parâmetros para a reforma do regime açucareiro. O consenso fez-se em torno de redução menor nos preços de referência e em ajuda compensatória maior do que o proposto pela Comissão. Mantém em vigor o esquema de quotas de produção por país e pretende evitar reduzir tarifas à importação de açúcar e de seus produtos de terceiros países. Introduz mecanismo de salvaguarda contra aumentos de mais de 25% nas importações no âmbito do Programa "Everything but Arms", a partir de 2009, quando se eliminará o sistema atual de quotas. As avaliações preliminares de setores especializados da imprensa e de ONGs privilegiam a tese de que a reforma é insuficiente e que não oferece garantia de que o setor será efetivamente reestruturado em bases não distorcivas. (Telegrama de Braseuropa 963, ostensivo, de 1º de dezembro de 2005).

Capítulo 3

174 Doc. TN/RL/W/14, de 9 de julho de 2002.

175 O artigo XXIV do GATT, no seu parágrafo 8, alínea (a) indica que: "A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV,XV and XX) are eliminated with respect *to substantially all the trade* between the constituent territories of the union or at least with respect *to substantially all the trade* in products originating in such territories [...]" (grifos do autor).

176 Nem o artigo XXIV do GATT nem o seu "Understanding on the Interpretation of Article XXIV" propõem definições precisas sobre *major sectors*.

177 O acordo entrou inicialmente em vigência provisória em virtude de sua natureza mista.

178 Com relação às dificuldades para a celebração do acordo de livre comércio UE-RAS, as autoridades francesas procuraram demonstrar ao presidente Mandela, em visita oficial a Paris em julho de 1997, que não havia posicionamento oficial contra o instrumento, nem contra concessões a produtos agrícolas sul-africanos (como teria sido divulgado pelos meios de comunicação). As negociações haviam sido paralisadas, de fato, no início de 1997, a pedido dos setores agrícolas franceses e alemães, que haviam solicitado à Comissão Europeia levantamento dos possíveis prejuízos que poderiam ter com concessões a produtos sul-africanos (Telegrama de Brasemb Pretória 629, ostensivo, de 30 de julho de 1996).

179 Segundo as conclusões do Conselho Conjunto realizado em novembro de 1994 entre a RAS e os países signatários do Acordo de Lomé, os motivos alegados pelo lado sul--africano eram os seguintes:

- facilitaria o comércio intrarregional, na medida em que todos os países africanos vizinhos são membros do acordo;
- resolveria eventuais problemas diplomáticos, uma vez que os países vizinhos teriam o direito de participar do processo de adesão da RAS;
- ofereceria redução tarifária significativa para muitos produtos exportados pela RAS; e
- seria mais apropriado para a natureza da economia da RAS e para as políticas de desenvolvimento implementadas pelo Governo.

180 WALLACE, *op. cit.*, p. 420.

181 *Ibidem*.

182 O percentual de 86,3% foi calculado adicionando a proporção de produtos industriais a ser liberalizada (86,51%) – em relação ao percentual de importação de produtos industriais sobre o percentual do total importado (96,1%) – à proporção de produtos agrícolas a ser liberalizada (81,03%) – em relação ao resultado do percentual de importação de produtos agrícolas sobre o percentual do total importado (3,9%); ex: (0,8651 x 96, 1) + (0,8103 x 3,9) = 86,30%.

183 Recorde-se, a esse propósito, que o parágrafo 5, alínea (c) do artigo XXIV do GATT diz que uma área de livre comércio deve ser constituída "within a reasonable lenght of time". No "Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT 1994", adotado ao final da Rodada Uruguai, a referida expressão é qualificada: "reasonable lenght of time... should exceed 10 years only in exceptional cases. In cases where Members parties to an interim agreement believe that 10 years would be insufficient they shall provide a full explanation to the Council for Trade in Goods of the need for a longer period".

184 As principais exclusões de um lado e do outro no setor agrícola foram as seguintes:

Principais produtos excluídos pela UE	Principais produtos excluídos pela RAS
Agrícolas: Carne, açúcar, produtos lácteos (inclusive leite), manteiga, iogurte, milho verde, milho e produtos à base de milho, arroz e produtos à base de arroz, batata, alguns tipos de flores cortadas, frutas frescas (certos tipos de limão, maçã, pera, uva e banana), tomate preparado, algumas frutas preparadas e sucos de fruta, vermouth, álcool etílico, algumas espécies de peixe. *Industriais:* Alumínio bruto.	*Agrícolas:* Carne, açúcar, alguns produtos lácteos (incluídos leite e manteiga), milho verde, milho e produtos à base de milho, cevada e produtos à base de cevada, trigo e produtos à base de trigo, batata, chocolate e sorvete. *Industriais:* Petróleo e derivados, alguns produtos químicos, alguns produtos têxteis e veículos automotivos.
Total de 304 posições tarifárias do SH, representando 3,4% do total das importações	*Total de 120 posições tarifárias do SH, representando 10,9% do total das importações*

Principais produtos sujeitos à liberalização parcial oferecidos pela UE	Principais produtos sujeitos à liberalização parcial oferecidos pela RAS
Várias flores cortadas (rosas, orquídeas, crisântemos e proteas – 1600 toneladas /ano com 50% da tarifa); morangos (250 toneladas/ano com 50% da tarifa); várias frutas enlatadas (60 mil toneladas/ano com 50% da tarifa), vários sucos de fruta (5.700 toneladas/ano com 50% da tarifa) e vinhos (32 milhões de litros/ano com tarifa zero).	Calçados e couro (redução tarifária gradual com tarifa final no nível de 10-20%); alguns veículos automotivos (redução tarifária gradual com tarifa final no nível 6-11%); vários produtos têxteis e vestuário (redução tarifária gradual com tarifa final 5-20%); e pneus (redução tarifária gradual com tarifa final no nível 10-15%).
Total de 44 posições tarifárias, representando 1,7% do total das importações	*Total de 2011 posições tarifárias, representando 2,8% do total das importações*

Fonte: Endereço eletrônico da Missão da África do Sul junto às Comunidades Europeias em Bruxelas.

185 União Aduaneira da África Austral composta pela África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

186 Endereço eletrônico da DG de Comércio da Comissão Europeia. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/trade/>. Acessado entre novembro de 2005 e janeiro de 2006.

187 Telegrama de Brasemb Pretória 403, ostensivo, de 23 de julho de 2002.

188 Trata-se de um dos acordos de união aduaneira mais antigos do mundo, assinado em 11 de dezembro de 1969, e em vigência desde 1º de março de 1970.

189 Global Economic Prospects, 2005.

190 BILAN, San e LARPORTE, Geert. *How David prepared to talk to Goliath?* South Africa's experience of negotiating trade with the EU. Discussion paper. Bruxelles: European Center for Development Policy Management, v. 53, p. 23, 2003.

191 *Ibidem*.

192 WALLACE, *ibidem*.

193 *Ibidem*, p. 24.

194 Global Economic Prospects, 2005.

195 O Acordo Global foi assinado em 8 de dezembro de 1997. Antes disso, o México e a UE haviam firmado a Declaração Conjunta Solene (2 de maio de 1995) que é o marco jurídico para as negociações comerciais.

196 O Conselho Conjunto é integrado por representantes em nível ministerial do Conselho da UE, da Comissão Europeia e do governo mexicano.

197 Adotada em 23 de março de 2000 e em vigor desde 1º de julho de 2000. A Decisão está dividida em oito títulos: Disposições gerais, Livre circulação de bens, Compras do setor público, Concorrência, Mecanismo de consulta para assuntos de propriedade intelectual, Solução de controvérsias, Obrigações específicas do Comitê Conjunto referentes a comércio e questões relacionadas com o comércio e disposições gerais.

198 Adotada em 27 de fevereiro de 2001 e em vigor a partir de 12 de março de 2001. É integrada por 46 artigos organizados em sete títulos: Disposições gerais, Comércio de serviços, Investimento e pagamentos correlatos, Propriedade intelectual, Solução de controvérsias, Obrigações específicas do Comitê Conjunto referentes a comércio e questões relacionadas com o comércio e Disposições finais. As únicas disposições que estão nas duas Decisões são as relativas à solução de controvérsias, uma vez que, diante da possibilidade de que entrassem em vigor em distintos momentos, e em virtude da diferença no conteúdo e no alcance de ambas as Decisões, as partes deveriam contar com um mecanismo efetivo de solução de controvérsias especificamente aplicável.

199 "México y la UE: casados, amantes o sólo mejores amigos?" Discurso proferido por ocasião da inauguração do Instituto de Estudos da Integração Europeia, Instituto Tecnológico Autônomo de México, em 29 de abril de 2002. Disponível em: <http://www.delmex.cec.eu.int>.

200 As quatro fases de liberalização são: 2000, 2003, 2008 e 2010.

201 Dados da Secretaria de Economia do México (2006).

202 Os comentários sobre o "princípio da precaução" constam do CII deste trabalho.

203 Entrevistas pessoais realizadas em diversas ocasiões com o chefe do setor econômico e comercial da Missão do México junto às Comunidades Europeias, em Bruxelas, durante o mês de novembro de 2002.

204 Documento WT/REG 109/3, de 27 de agosto de 2002.

205 *Idem*, *ibidem*.

206 Os principais parceiros comerciais da UE em ordem decrescente são: a Alemanha, a Espanha, a Itália, e o Reino Unido.

207 Os principais países investidores da UE são: a Espanha, os Países Baixos e o Reino Unido.

208 Endereço eletrônico da DG de Comércio da Comissão Europeia. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/trade/>. Acessado entre novembro de 2005 e janeiro de 2006.

209 As fontes mexicanas de estatísticas mostram uma realidade diferente, pois apresentam dados menos significativos. As discrepâncias entre os dados da UE e do México podem refletir que os trabalhos empreendidos para homologar os critérios de elaboração das estatísticas do comércio exterior ainda não tinham logrado seu objetivo.

210 Segundo dados da Secretaria de Economia do México, o fluxo de comércio México-UE teria crescido 94,5% entre 1999 e 2005, tendo passado de 18 bilhões a 35 bilhões de dólares.

211 Dados da DG de Comércio da Comissão Europeia.

212 O comunicado de imprensa conjunto divulgado ao final da III Reunião do Conselho Conjunto UE-México realizado em Atenas, em 7 de março de 2003, indica que: "In the commercial field, the parties revised the state of implementation of the Free Trade Agreement between Mexico and the European Union. The delegates noted that, in accordance with the import figures from both parties, during the first two years since

the agreement came into effect, bilateral trade grew by 28.3%. However, as a result of the difficult global economic situation, the dynamism of trade has been reduced and bilateral trade decreased last year by 1.7%. Parties expressed their wish that once the economic situation will recover and the market access possibilities offered by the FTA are fully exploited, bilateral trade could come back to the significant rise previously experienced".

213 Os resultados espetaculares registrados com os EUA encontram uma explicação no fato de que o NAFTA formalizou uma integração, cujos primórdios estão no final do século XIX, quando a agricultura mexicana começou a exportar os produtos alimentícios que os EUA necessitavam durante o inverno. Mais tarde, depois de iniciada a industrialização no México, as grandes empresas norte-americanas instalaram subsidiárias para abastecer o mercado interno, e quando as exportações tornaram-se atraentes, as subsidiárias começaram a exportar principalmente para países da América Central. As empresas automobilísticas de origem norte-americana têm fábricas no México que produzem modelos para o mercado interno e outros destinados à exportação. A indústria automobilística nos EUA e no México está fortemente integrada e é dela que se gera uma das mais importantes fontes de exportações do México. No caso das economias europeias, não existe uma relação desse gênero com a economia mexicana. A distância geográfica entre as duas regiões e as deficiências da infraestrutura mexicana não contribuíram para o desenvolvimento de relação mais estreita com base em menores custos de produção.

214 Dados da DG de Comércio da Comissão Europeia.

215 Os grandes investimentos europeus que foram anunciados em setores como a petroquímica, energia e telecomunicações não avançaram, segundo a avaliação europeia, porque o Congresso mexicano não aprovou as reformas constitucionais apresentadas pelo governo do ex-presidente Fox no sentido de permitir uma maior participação do capital estrangeiro em setores reservados ao investimento estatal.

216 Endereço eletrônico da Secretaria de Comércio do México. Disponível em: <www.economia.gob.mx>. Acessado em: novembro de 2005.

217 Endereço eletrônico da DG de Comércio da Comissão Europeia. Acessado entre novembro de 2005 e janeiro de 2006.

218 O Acordo-Quadro de Cooperação destinado a preparar a associação política e econômica entre a Comunidade Europeia e seus Estados-membros, de um lado, e a República do Chile, de outro, foi assinado em Florença, em 21 de junho de 1996. As relações entre a UE e o Chile baseiam-se, ainda hoje, no quadro jurídico desse acordo.

219 Endereço eletrônico da DG de Comércio da Comissão Europeia. Acessado entre novembro de 2005 e janeiro de 2006.

220 Telegrama de Braseuropa 616, ostensivo, de 24 de junho de 2002.

221 Telegrama de Brasemb Santiago 297, ostensivo, de 24 de março de 2005.

222 Telegrama de Braseuropa 206, ostensivo, de 21 de março de 2006.

223 Além desses acordos de livre comércio, o Chile possui acordos de associação com a Nova Zelândia, Singapura e Brunei; acordos de preferências fixas com a Índia e a China;

e acordos de complementação econômica com o Mercosul, a Bolívia, o Equador, a Colômbia, a Venezuela e o Peru, entre outros.

224 Telegrama de Brasemb Santiago 297, *ibidem*.

225 Telegrama de Brasemb Santiago 358, ostensivo, 23 de março de 2006.

226 Telegrama de Brasemb Santiago 587, ostensivo, de 25 de julho de 2003.

227 Telegrama de Brasemb Santiago 358, *ibidem*.

228 Entrevistas pessoais realizadas em diversas ocasiões com o chefe do setor econômico e comercial da Missão do Chile junto às Comunidades Europeias, em Bruxelas, durante o mês de junho de 2002.

229 As preferências comerciais são concedidas ao Mercosul pelo ACE-35, em vigência desde outubro de 1996.

230 Telegrama de Brasemb Santiago 154, ostensivo, de 03 de fevereiro de 2006.

231 *Idem*, *ibidem*.

232 Telegrama de Brasemb Santiago 856, ostensivo, de 30 de julho de 2004.

233 Telegrama de Braseuropa 206, *ibidem*.

234 Entrevista pessoal com o chefe da Missão do Chile junto às Comunidades Europeias, em Bruxelas, em junho de 2002.

Capítulo 4

235 VALLADÃO, *op. cit.*, 2000, p. 31.

236 O SGP drogas incluía também países fora da América do Sul, como no caso do Paquistão, e foi contestado pela Índia na OMC. A UE deverá substituir esses esquemas unilaterais por acordos em bases recíprocas.

237 *Ibidem*, p. 33.

238 Endereço eletrônico do Foro Empresarial Mercosul-UE. Disponível em: <http://www.mebf.com.br>. Acessado em: dezembro de 2005.

239 VENTURA, Deisy. *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union européenne*: Les enjeux d'une association interrégionale. Paris: L'Harmattan, 2003, p. 413.

240 Endereço eletrônico do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.mre.gov.br> Acessado em: dezembro de 2005.

241 O Comitê reuniu-se no Rio, em 3 de julho de 1992, em Bruxelas, em 11 de janeiro de 1993, e em Montevidéu, em 5 de junho de 1993.

242 COM (94) 428 final, Bruxelas, 19 de outubro de 1994.

243 Telegrama de Braseuropa, ostensivo, de 9 de julho de 1999.

244 JOCE C 337, de 31 de dezembro de 1994.

245 Recomendação de decisão da Comissão sobre o projeto de acordo inter-regional de cooperação comercial e econômica entre a CE e o Mercosul, de 4 de abril de 1995.

246 Agence Europe, UE/Agriculture, Bruxelas, 26 de abril de 1995. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 423.

247 Agence Europe, UE/France, Paris, 18 de abril de 1995. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 423.

248 "Un projet de libre-échange entre l'UE et l'Amérique latine menace la politique agricole commune". Le Monde, em 6 de abril de 1995.

249 Boletim UE 06 -1995, Pays d'Amérique latine. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 424.

250 JOCE C 151 de 19 de junho de 1995, p. 28.

251 Decisão CMC n° 06/95.

252 JOCE C 18 de 22 de janeiro de 1996, p. 135.

253 Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e seus Estados-membros de um lado, e o Mercosul e seus Estados-membros, de outro. O Acordo-Quadro institucionalizou um diálogo político regular entre os dois agrupamentos regionais, nos termos estabelecidos pela "Declaração Conjunta" que integra o referido instrumento (JOCE L 69, de 19 de março de 1996).

254 O Acordo-Quadro entre a UE e o Chile, assinado em Florença, é mais pormenorizado quanto aos seus objetivos. Ele prevê, no artigo 2, "o fortalecimento das relações existentes entre as partes, com base nos princípios de reciprocidade e de comunhão de interesses, principalmente a preparação da liberalização progressiva e recíproca de todas as trocas, a fim de lançar as bases de um processo que visa ao estabelecimento, no longo prazo, de uma associação de caráter político e econômico entre a Comunidade e seus Estados-membros e o Chile, de acordo com as regras da OMC, levando-se em conta a sensibilidade de certos produtos".

255 Vale relembrar que o Acordo-Quadro compreende domínio de competência exclusiva da Comunidade Europeia, ou seja, a política comercial comum. Mas ele abarca também amplo espectro de temas sob a competência dos Estados-membros, como nos casos do comércio de serviços e da proteção à propriedade intelectual. À semelhança da maior parte dos acordos mistos, é difícil separar conjuntos de matérias distintas que correspondam às respectivas competências dos Estados-membros e da Comunidade. Na maioria das vezes, como no caso do Acordo-Quadro, há uma sobreposição de temas e de competências. Um acordo misto exige, desse modo, além da aprovação pelo Parlamento Europeu, a ratificação pelos respectivos parlamentos nacionais. Esse processo pode estender-se por vários anos, como foi o caso do acordo-quadro em que foram necessários quase quatro anos para que os dezenove parlamentos nacionais, do Mercosul e da UE-15, completassem o procedimento de ratificação. Esse acordo só entrou em vigor em 1º de julho de 1999.

256 Declaração Comum sobre o Diálogo Político entre a UE e o Mercosul anexada ao Acordo-Quadro.

257 Dois projetos de cooperação foram elaborados. Um em matéria de normas técnicas, desenvolvido entre 1994 e 2001, com um orçamento de 3,9 milhões de euros. O projeto compreendia ações de caráter geral e outros subprojetos específicos, que tiveram como

objetivo transmitir *know-how* e assistência de técnicos europeus nas diferentes áreas de normas técnicas (promoção da qualidade, informação e notificação, normalização, certificação, metrologia legal e industrial). Um segundo programa sobre saúde animal e vegetal foi desenvolvido entre 1993 e 2001, com montante de 20 milhões de euros, dos quais 11,2 milhões financiados pela Comissão. O objetivo inicial do projeto era voltado para o problema da febre aftosa. As ações principais do projeto são, entre outras, o apoio aos laboratórios, a formação científica e a prevenção. A execução dos dois projetos foi considerada, de maneira geral, satisfatória pela Comissão. Disponível em: <http://www.europa.eu.int>.

258 O Acordo de Florença entre a UE e o Chile compreende disposição adicional sobre a cooperação em matéria de mercados públicos. As partes concordaram em cooperar para garantir os processos abertos, não discriminatórios e transparentes para os respectivos mercados governamentais em todos os níveis (art. 11).

259 JOCE L 007 de 13 de janeiro de 1999, p. 23.

260 O Conselho de Cooperação é assistido pela Comissão Mista de Cooperação, a qual pode delegar total ou parcialmente suas competências. A Comissão é composta de membros da Comissão Europeia e do Conselho da UE e de representantes do Mercosul. Vinculada à Comissão Mista funcionaria a Subcomissão Mista Comercial, encarregada de trabalhar pelo cumprimento dos objetivos comerciais do acordo. Ela é igualmente composta por membros da Comissão Europeia e do Conselho, de um lado, e pelos representantes do Mercosul, de outro. Ela seria encarregada, mais tarde, de criar os grupos de trabalho responsáveis pela elaboração de uma "fotografia" das relações entre os dois blocos.

261 DAUSTER, Jório. Mercosul e União Europeia. *Política Externa*, v. 4, n. 4, p. 55, março--abril-maio, 1996.

262 MARIN, Manuel. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: pasado, presente y futuro. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 452.

263 Grupo Asistencia Técnica Cooperación Internacional, El proceso de Asociación Interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su Impacto en el Sector Agroalimentario de la UE, AGRI 131 AXX, *Agriculture, Forestry and Rural Development Series*, Luxemburgo, Parlamento Europeu, maio de 2000. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 460.

264 VENTURA, *op. cit.*, p. 463.

265 PEREIRA, Lia Valls, PESSOA BRANDÃO, Antônio e REZENDE LOPES, Mauro. Análise comparativa dos ganhos de integração: ALCA e União Europeia. Relatório de Estudos, mimeo. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, junho, 1997.

266 Comissão Europeia, DG de Relações Exteriores. Joint Photography of Trade Relations between the European Community and Mercosur, de 27 de abril de 1998. Disponível em: <http://europa.eu.int>.

267 Comissão Europeia, DG de Relações Exteriores. Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the European Union and Mercosur, de 27 de abril de 1998.

268 Europe, n° 7265, UE/Mercosur/Chili, de 17 de julho de 1998.

269 Ministério da Agricultura e da Pesca da França, "Intervention Mercosur-Chili". *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 471.

270 Europe, n° 7268, UE/Mercosur/Chili, de 22 de julho de 1998.

271 *Idem*, *ibidem*.

272 Recommendation de décision au Conseil autorisant la Commission à négocier un accord d'association interrégional entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Mercosur et ses Etats parties, d'autre part, SEC (1998) 1335 final – Bruxelas, 22 de julho de 1998.

273 São elas a Convenção de Paris para a proteção da propriedade intelectual – Ato de Estocolmo de 1967 – (no Mercosul, a Argentina é apenas parcialmente membro); a Convenção de Berna para proteção das obras literárias e artísticas – Ato de Paris de 1971; e a Convenção de Roma sobre a proteção dos artistas e intérpretes ou executantes, os produtores de fonogramas e os organismos de radiodifusão de 1961 (na UE, Portugal tornar-se-ia membro a partir de julho de 2002).

274 O porta-voz do "Quai-d'Orsay", Yves Doutriaux, declarou na ocasião que a Comunidade havia assinado acordos com o Mercosul e o Chile, mas que os mesmos não previam uma zona de livre comércio, e, portanto, a França "não havia nunca dito outra coisa". *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 481.

275 MOSCOVICI, Pierre. Audition du Ministre délégué chargé des affaires européennes par la Commission des Affaires de l'Assemblée nationale, de 1º de outubro de 1998. *In*: VENTURA, 2003, p. 483.

276 Comunicado Conjunto da XIV Reunião do CMC realizada em Ushuaia, em 24 de julho de 1998.

277 Mercosul quer comércio livre. Diário de Notícias, Lisboa, 27 de julho de 1998. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 484.

278 Ata da XXXIV Reunião do GMC, de 7 a 10 de junho de 1999, em Assunção.

279 Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul por ocasião da XVI Reunião do CMC de 15 de junho de 1999, em Assunção.

280 A revista inglesa *The Economist,* de 24 de abril de 1999, alerta que "[...] the risk facing Mercosur is not one of rupture but of irrelevance". *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 489.

281 Recorde-se que a partir de 1999 a UE já é o principal investidor na América Latina, com fluxo de investimentos de 43 bilhões de dólares. Cerca de 50% dos investimentos comunitários no período 1992-2000 foram provenientes da Espanha (71 bilhões de euros do total de 143 bilhões). A Espanha tornou-se, assim, o principal investidor europeu na Argentina, no Brasil e no Chile.

282 Sobre o Conselho de Colônia, o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, declara que se trata de uma "surpresa estarrecedora", tendo acrescentado que um fracasso assim só poderia ser visto como desinteresse da Europa por suas relações com o Mercosul – "A França veta negociação com o Mercosul", na *Folha de S.Paulo*, de 5 de junho de 1999. Foi nessa época que o embaixador Peter Scher, responsável pelas negociações agrícolas no governo norte-americano, realiza visita aos

países do Mercosul. Segundo a imprensa, ele teria exultado ao tomar conhecimento do veto francês no Conselho de Colônia – "EUA veem chance de avançar mais na ALCA" – *Folha de S.Paulo*, 5 de junho de 1999. Dois dias depois, Scher publicou artigo na imprensa brasileira no qual afirma "esperar que em parceria com países como o Brasil possamos finalmente eliminar práticas injustas na Europa" – "Brasil e EUA: trabalhar pela agricultura". *Gazeta Mercantil*, 7 de junho de 1999. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 494.

283 A nova Comissão presidida por Romano Prodi tinha acabado de tomar posse em sequência à demissão coletiva da Comissão anterior presidida por Jacques Santer, a qual fora acusada de corrupção. Pascal Lamy seria nomeado comissário para o comércio.

284 A Argentina e o Uruguai, por meio de suas respectivas Missões em Bruxelas, consideraram inaceitável a proposta da Comissão, na medida em que insistiam para que as negociações tarifárias começassem o mais rapidamente possível. O Brasil tinha consciência de que seria necessário tempo para consolidar a TEC no Mercosul e para preparar a lista de ofertas tarifárias do bloco para a negociação com a UE, e por isso não se posicionou inicialmente contra a proposta da Comissão. Telegrama de Braseuropa 487, ostensivo, de 18 de junho de 1999.

285 Europe n° 7494, UE/Mercosur, de 24 de junho de 1999.

286 A UE sempre se preocupou em manter as negociações com o Mercosul e o Chile de modo coordenado, tendo em conta a futura adesão deste país ao bloco do Cone Sul.

287 Reunião dos Chefes de Estado e de Governo do Mercosul, do Chile e da UE. Joint Communiqué of Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 28 de junho de 1999. Disponível em: <http://europa.eu.int>.

288 Fórum da Sociedade Civil se faz ouvir. Jornal do Brasil, 30 de junho de 1999. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 507.

289 Para o ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, a cúpula é um sucesso em si mesma pelo simples fato de acontecer. Cúpula do Rio, vitória antecipada. *Folha de S.Paulo*, 27 de junho de 1999. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 503.

290 Para Gilberto Dupas, por exemplo, a Europa anda para trás e leva o Mercosul em direção aos EUA, "Economista critica decisão", *Gazeta Mercantil*, 22 de junho de 1999. Segundo Marco Antonio Rocha, a Europa não estava preparada para negociar temas importantes, mas desejava na verdade evitar que os norte-americanos se aproveitassem de uma reunião esvaziada de seu conteúdo para se aproximarem da América Latina. "Um sinal do grande embate do século 21", *O Estado de S. Paulo*, 2 de julho de 1999. De acordo com Abram Szajman, a astúcia e a prudência europeias levaram-na ao encontro da precipitação do Brasil, que teria aberto seus mercados sem critérios nem contrapartidas, pensando ser um *global trader*. "Os euroespertos e os mercotrouxas", *Folha de S.Paulo*, 28 de junho de 1999. *Ibidem*.

291 Entrevista ao jornal *Le Monde,* de 18 de maio de 2001.

292 Comissão Europeia, DG de Relações Exteriores. European Union interests in Mercosur & Chile, novembro de 1999.

293 Registre-se que o governo brasileiro e a Comissão Europeia negociaram em 2002 o "Memorando de Entendimento sobre as negociações relacionadas com o acesso ao mercado de produtos têxteis e de vestuário". O memorando prevê, conforme o interesse da indústria brasileira, o compromisso comunitário de suspender a aplicação de todas as restrições quantitativas atualmente em vigor concernentes às importações de têxteis provenientes do Brasil que representam cerca de 240 códigos NCMs. Em termos práticos, isso significa que as obrigações da UE de liberalização comercial, no âmbito do Acordo de Têxteis e de Vestuário (ATV) da OMC, foram antecipadas em mais de dois anos. A liberalização antecipada desse setor facultou ao Brasil acesso ampliado e melhor posicionamento no mercado comunitário antes da eliminação total do regime de quotas de têxteis, ocorrido em 1º de janeiro de 2005, com o término de vigência do ATV.

294 As conclusões acordadas de todos os CNBs podem ser encontradas, em inglês, no endereço eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: <http://europa.eu.int>.

295 A SENEUROPA é integrada por representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura e do Abastecimento, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, do Banco Central do Brasil, da Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e da Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul. Para o pleno desenvolvimento de suas funções, a SENEUROPA pode convidar representantes de outros órgãos públicos, além de setores econômicos, acadêmicos e sociais nacionais. A SENEUROPA realizou, até agora, cinco reuniões: a 1ª em 26 de julho de 2001, a 2ª em 5 de maio de 2003, a 3ª em 8 de julho de 2004, a 4ª em 29 de julho de 2004 e a 5ª em 17 de novembro de 2004.

296 Europe n° 7836, UE/Mercosur, de 6 de novembro de 2000.

297 Alguns dias antes da reunião do 3° CNB, Chris Patten advertiu os espanhóis: "As negociações com o Mercosul serão duras [...] como em qualquer negociação, teremos de fazer concessões, inclusive sobre temas delicados como a agricultura. E certamente fracassaremos se não houver um compromisso dos Estados-membros, como a Espanha, de enxergar para além do impacto político imediato de tais concessões em detrimento dos benefícios econômicos e políticos de longo prazo". Europe n° 7835, UE/Mercosur, de 3 de novembro de 2000. As preocupações de Patten revelam, na verdade, a grande distância que separava as expectativas europeias e as do Mercosul em relação ao acordo de associação.

298 Comunicado Conjunto da XIX Reunião do CMC realizada em Florianopólis, em 15 de dezembro de 2000.

299 "Report with a proposal for a recommendation from the European Parliament to the Council on the negotiating mandate for an interregional association aggrement with Mercosur - Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy". Pedro Marset Campos, PE 294.838/2001. Final A5 0049/2001.

300 Como se verá mais adiante, essa premissa tampouco foi respeitada no caso do acordo com o Chile, cujas negociações terminaram antes da conclusão da Rodada Doha.

301 Debate on Mercosur, Speech by Chris Patten. Parlamento Europeu, Bruxelas, em 1º de março de 2001. Disponível em: <http://europa.eu.int>.

302 As tarifas de base referem-se à discussão sobre o nível tarifário a ser selecionado pelas partes para a aplicação dos esquemas de desgravação. Esse nível pode ser selecionado com base na tarifa máxima consolidada na OMC (no Brasil essa tarifa é de 35%, com algumas poucas exceções), ou com base na tarifa efetivamente aplicada nos seus mercados (no Brasil as tarifas aplicadas são inferiores às consolidadas na OMC, com exceção do setor automobilístico que tem proteção tarifária de 35%). As tarifas de referência dizem respeito ao período a ser selecionado para a aplicação dos esquemas de desgravação. Para a UE, o princípio do *standstill* significa: a) não aplicar medida de defesa comercial legítimas em termos da OMC que vão além do estritamente necessário; b) não aumentar as tarifas de maneira a melhorar a posição negociadora; c) notificar a outra parte qualquer modificação de tarifas. Por *rollback* a UE quer dizer: a eliminação de todo o incremento tarifário introduzido a partir de abril de 2000 e eliminação dos aumentos tarifários adotados pelo Mercosul em 1º de outubro de 1997 (3% transitório) até a data de 1º de janeiro de 2002. Para o Mercosul, isso equivale a tomar por base a TEC vigente em 1997.

303 As negociações em matéria de regras comerciais são acompanhadas com interesse na França. A delegação para assuntos da UE na Assembleia Nacional francesa constata que "as negociações não tarifárias não progrediram nas quatro reuniões dos CNBs. Os países do Mercosul, e principalmente o Brasil, expressam fortes reticências em tratar o tema de compras governamentais, serviços e propriedade intelectual. Além disso, o Mercosul sofre de falta evidente de preparação a respeito desses assuntos, devido a ausência de normas comuns em nível regional [...] É indispensável que as negociações com o Mercosul deem prioridade ao domínio não tarifário[...] Os ganhos que podem ser obtidos pela Europa em matéria tarifária podem ser perdidos se as exportações comunitárias chocarem-se com obstáculos não tarifários importantes". Assemblée Nationale, Relatório de informações n° 3.211, de 28 de junho de 2001. *In*: VENTURA, *op. cit*., p. 531.

304 Segundo artigo publicado na *Folha de S.Paulo*, a economia brasileira cresceria mais se o Mercosul fizesse acordo com a UE para criar uma zona de livre comércio entre os dois blocos. As exportações industriais, todavia, aumentariam mais se o acordo fosse com os Estados Unidos, no contexto da ALCA. Esse resultado ambivalente aparece no estudo sobre os efeitos de um ou outro acordo feito pela economista Lia Valls Pereira, coordenadora de projetos da Fundação Getulio Vargas, por encomenda do MDIC. O crescimento maior da economia brasileira no caso de um acordo com a UE se explica pela resposta imediata que o agronegócio brasileiro daria no caso de a Europa de fato derrubar o muro protecionista que ergueu em torno de seus agricultores. O setor agrícola é um dos raros, no Brasil, que apresenta sistematicamente superávit (mais exportações que importações). No ano 2000, o país vendeu no exterior US$ 14,4 bilhões e importou apenas US$ 3,7 bilhões. É um dos dados que demonstram a competitividade do Brasil nessa área, na qual, aliás, já é o maior exportador para a UE. O estudo da economista acrescenta que, para a Argentina (grande exportadora de produtos agrícolas), "[...] os ganhos parecem estar mais claramente associados ao acordo com a UE" No caso da ALCA, a lógica para um crescimento maior das exportações industriais brasileiras é também simples: a pauta de exportações para os EUA (o maior mercado da ALCA) é dominada pelos manufaturados, ao contrário do que acontece com a Europa. Logo, se houver de fato a eliminação das tarifas de importações (que já são, no geral, baixas), o Brasil teria condições de rapidamente

aumentar suas vendas industriais. ROSSI, Clóvis. Estudo diz que o Brasil cresce mais se Mercosul fizer acordo com a UE. *Folha de S.Paulo*, 29 de março de 2001.

305 Telegrama de Braseuropa 550, ostensivo, de 29 de junho de 2001.

306 *Idem*, *ibidem*.

307 Havia, no entanto, reconhecimento implícito da diferença de níveis de desenvolvimento quando a UE aceitou conceder ao México e à África do Sul maiores prazos no cumprimento dos cronogramas de redução tarifária ou permitir maiores exceções nos esquemas de desgravação, bem como prestar assistência técnica ou financeira a esses países.

308 ROSSI, Clóvis. UE diz a Cavallo que só negocia com o Mercosul. *Folha de S.Paulo*, 7 de junho de 2001. *In*: VENTURA, *op. cit.*, p. 532.

309 Em entrevista concedida à *Gazeta Mercantil*, o comissário Pascal Lamy afirmou que escolhera apresentar a oferta para executar um ato político em resposta aos que ainda duvidavam da seriedade da ambição da UE, o que o faria pensar que em breve teria um retorno desse investimento. *Gazeta Mercantil*, de 5 de julho de 2001.

310 Conforme tabela a seguir:

EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL PARA A UE
(média anual para o período 1998-2000 em milhões de U$S)

	N.º de posições (NC 2001)	Exportações do Mercosul	
		Milhões de U$S	Participação nas exportações (%)
Total	**10.274**	**18.823**	**100,0**
Produtos excluídos da oferta comunitária	**1.097**	**7.274**	**38,6**
Produtos com tarifa *ad valorem* aplicada 0% (consolidadas na OMC)	302	5.936	31,5
Produtos incluídos na oferta comunitária	9.177	11.430	60,7
Produtos com tarifa *ad valorem* 0% (consolidadas na OMC)	1.803	4.766	25,3
Produtos com tarifa *ad valorem* que convergem para 0% (consolidadas na OMC)	**722**	**532**	**2,8**
Produtos que constituem oferta efetiva de eliminação tarifária	**6.652**	**6.131**	**32,6**

Fonte: Estudo realizado pelas Missões do Mercosul junto às Comunidades Europeias em Bruxelas com base no Eurostat , setembro de 2001.

311 Declarações de Hervé Jouanjean, coordenador das negociações comerciais pela Comissão Europeia naquela ocasião.

312 Conforme tabela a seguir:

OFERTA DA UE

Categoria	Exportações (1998-2000)		N.º de posições (NC 2001)	Média da tarifa *ad valorem*
	Milhões de U$S	Participação (%)		
Total	6.131	32,0	6.652	6,8
A	438	2,3	773	3,5
B	1.668	8,7	2.408	4,5
C	2.146	11,2	2.936	8,3
D	1.448	7,6	330	17,9
E	170	0,9	192	13,6
Sazonais	261	1,4	13	13,4

Fonte: Estudo realizado pelas Missões do Mercosul junto às Comunidades Europeias em Bruxelas com base no Eurostat, setembro de 2001.

313 De uma perspectiva histórica, o "Guide to GATT Law and Practice" de 1994 sumariza, nas páginas 766 e 767, a reação do Subgrupo do Comitê sobre a Comunidade Econômica Europeia (CEE) à proposta de definição do termo *substantially all the trade* apresentada pelos países comunitários naquela ocasião. A proposta comunitária dizia que "a free--trade area should be considered as having been achieved for substantially all the trade when the volume of liberalized trade reached 80 per cent of total trade". De acordo com o relator do subgrupo "Many members said that each case of a proposed customs union or free-trade area had to be considered on its merits and that it was, therefore, inappropriate to fix a general figure of the percentage of trade which could be subjected to internal barriers without running counter to the definition in paragraph 8(b) of Article XXIV[...] Moreover, any calculation of the percentage of trade not freed from barriers would need to take account of the fact that this would be, or would have been, larger if trade had been allowed to flow freely". O relatório recorda, em seguida, a história da redação do artigo XXIV do GATT: "The Article had been drafted against the background of the possibility of a free-trade area being established in Europe in which the United Kingdom, in particular, might wish to retain some barriers against certain imports from its partners mainly as a result of its preferential arrangements. It was envisaged, therefore, that an individual member of a free-trade area should have a certain latitude in respect of some products; this latitude would be permitted by the phrase 'substatially all the trade'. In view of the preferential arrangements of the United Kingdom, there was an inference that this latitude would be used particularly with respect to agricultural products. It was important to note that the phrase used in Article XXIV was "substantially all the trade" and not "trade in substantially all products". Por fim, o exame do termo "substancial de comércio" no âmbito do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC tampouco fornece maiores luzes sobre os alcances da expressão. No caso, por exemplo, da "Turquia – Restrições à importação de produtos têxteis de vestir" (WT/DS34/AB/R), o Órgão de Apelação se limita a assinalar, no parágrafo 48, que "[...] Neither the GATT CONTRACTING PARTIES nor the WTO Members have ever reached an agreement on the interpretation of the term "substantially" in this provision. It is clear, though, that "substantially all the trade" is not the same as all the trade, and also that "substantially all the trade" is something considerably more than some of the trade".

314 No âmbito da Rodada Doha, uma das propostas de revisão do artigo XXIV do GATT, formulada pela Austrália, busca precisamente equacionar a questão do "comércio potencial". A proposta sugere que se adote como parâmetro a cobertura de 95% de todo o universo tarifário, em seis dígitos *(tariff line approach*), a fim de incorporar no conceito de *subtantially all the trade* não somente os produtos que compõem a pauta comercial efetiva, mas também aqueles que são pouco ou nada comercializados devido à existência de barreiras significativas no mercado importador.

315 As medidas de facilitação de negócios incluem medidas para as áreas de aduanas, normas e regulamentos técnicos, temas sanitários e fitossanitários e comércio eletrônico, com base nas recomendações apresentadas pelo Foro Empresarial Mercosul-UE. Além disso, as partes convergiram sobre a importância de se divulgar um comunicado conjunto durante a Cúpula de Madri sobre as negociações inter--regionais.

316 Mencione-se que o Acordo de Associação UE-Chile tinha o potencial de gerar impacto não somente sobre as exportações brasileiras para os mercados do Chile e da UE, mas também sobre as próprias negociações inter-regionais Mercosul-UE, dado que o lado comunitário tentaria adotar esse instrumento como "modelo" para as seguintes rodadas negociadoras com o Mercosul, sobretudo no que se refere aos temas nos quais é *demandeur* como, por exemplo, serviços, investimentos, compras governamentais, vinhos e bebidas espirituosas (Telegrama de Braseuropa 512, ostensivo, de 24 de maio de 2002).

317 O vínculo entre os temas dos vinhos e das medidas sanitárias e fitossanitárias seria estabelecido durante a II Reunião de Cúpula Mercosul-UE realizada em Madri, em maio de 2002.

318 Circular telegráfica de Braseuropa 43481, ostensiva, de 31 de maio de 2002.

319 O comissário Manuel Marín insistira igualmente nesse ponto por ocasião da I Reunião de Cúpula do Rio, três anos antes, quando declarou à imprensa brasileira que a "baixa densidade jurídica do Mercosul constitui obstáculo às negociações ainda mais difícil de transpor do que a própria agricultura – "Mercosul terá de avançar na integração", entrevista concedida ao Estado de São Paulo, 26 de junho de 1999.

320 Circular telegráfica de Braseuropa 43481, ostensiva, de 31 de maio de 2002.

321 Fax S(02) – 252 da Comissão Europeia que encaminha carta do comissário Pascal Lamy ao ministro Celso Lafer, de 10 de julho de 2002.

322 A carta afirma que: "In a first stage, substantial progress would be made in all rules and disciplines related areas. Here, we see three aspects. Firstly, progress on interregional rules and disciplines in all areas, starting at the next negotiating round with consolidating texts of respective proposals and making progress on the substance contained therein. This should include the basic set of rules necessary for conducting the market access negotiations for goods, services, investment and government procurement. Secondly, identification for each area subject to negotiations of essential requirements at the intraregional level to secure effective free circulation of trade in goods, services and capital within both regions and which should be in place at the entry into force of the future Association Agreement.

And thirdly, clarification of relationship and interaction between the WTO and our interregional negotiations".

323 Fax do ministro Celso Lafer ao comissário Pascal Lamy, de 15 de julho de 2002.

324 O calendário de reuniões aprovado na Reunião Ministerial do Rio previa o seguinte:

- Julho de 2002 a fevereiro de 2003: trabalho interno nas ofertas de bens.
- Reuniões bilaterais entre cada um dos Estados-partes do Mercosul e a Comissão Europeia sobre SPS e sobre vinhos e bebidas espirituosas deverão ter lugar em paralelo às negociações inter-regionais.
- Novembro de 2002 – 8° CNB (Brasília):
  - Finalização dos métodos e modalidades para a negociação de acesso a mercados de bens, incluindo produtos agrícolas;
  - Definição dos métodos e modalidades para a negociação de serviços;
  - Consolidação dos textos em normas e regulamentos técnicos, defesa da concorrência, regime geral de origem, propriedade intelectual, procedimentos aduaneiros e solução de controvérsias;
  - Facilitação de negócios: avaliação da implementação do Plano de Ação de Madri.
- Novembro de 2002 a abril de 2003: trabalho interno nas ofertas de serviços.
- 28 de fevereiro de 2003: apresentação das ofertas de bens, consistentes com as regras da OMC.
- Segunda quinzena de março de 2003: 9° CNB (Bruxelas):
  - Negociação sobre as ofertas de bens;
  - Definição de métodos e modalidades para a negociação de compras governamentais e investimentos;
  - Regras: capítulos de bens, defesa comercial, serviços, comércio eletrônico e investimentos;
  - Discussão inicial sobre regras específicas de origem;
  - Cooperação para o desenvolvimento;
  - Esboço de propostas para um quadro normativo para os acordos em SPS e em vinhos e bebidas espirituosas;
  - Troca de impressões sobre metodologia para avaliação de impacto sobre a sustentabilidade;
  - Impacto do alargamento da UE.
- Primeira quinzena de abril de 2003: reunião com participação do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul e do Comitê Econômico e Social Europeu sobre o Acordo de Associação birregional.

- 15 de abril a 15 de maio de 2003: pedidos de melhora das ofertas de bens.
- 30 de abril de 2003: apresentação das ofertas iniciais de serviços, compras governamentais e investimentos.
- Segunda quinzena de maio de 2003: 10° CNB (Assunção):
  - Negociações sobre serviços, compras governamentais e investimentos;
  - Seguimento das negociações sobre as ofertas de bens;
  - Avaliação geral do estado das negociações e discussão sobre todos os temas das negociações econômico-comerciais, incluindo a conclusão de textos comuns e o exame do tratamento assimétrico;
  - Facilitação de negócios.
- Segundo semestre de 2003: Reunião dos negociadores em nível ministerial (Europa). A data da reunião será determinada à luz do progresso das negociações birregionais.
  - Avaliação do estado geral das negociações;
  - Início do período conclusivo das negociações;
  - Discussão de projeto de texto consolidado do Acordo de Associação Inter--regional.

325 La politique commerciale et la Convention: um exemple à parfaire. Groupe action extérieure de la Convention. Bruxelas, 15 de outubro de 2002.

326 O Brasil apresentou durante a Cúpula proposta de consolidação denominada "Objetivo 2006", tendo em vista a meta de chegar a 2006, ao final do mandato do presidente Lula, com resultados nos diversos temas propostos. A intenção era que o Mercosul estivesse com todos seus elementos conformados em 2006, o que preservaria o prazo definido em Ouro Preto para a conclusão dos processos de convergência à TEC. Com base na proposta brasileira, o Mercosul adotaria, ao final de 2003, a Decisão 26/03 que cria o Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 que é dividido em quatro áreas: a) Mercosul Econômico-Comercial; b) Mercosul Social; c) Mercosul Institucional; e d) Nova Agenda da Integração. Na sua dimensão econômica, o programa retoma o trabalho da Agenda de Relançamento de 2000 sobre a necessidade de se aplicar efetivamente a TEC e de se completar os instrumentos de política comercial comum, agora, porém, com maior ênfase para as questões relacionadas à eliminação da dupla cobrança da TEC, distribuição da renda aduaneira e livre circulação de mercadorias. Junto com o programa de trabalho foram aprovadas resoluções que alteram os prazos finais dos cronogramas de convergência do Uruguai e do Paraguai para o final de 2010, além de prorrogar a utilização do *drawback* no comércio intrazona. Apesar disso, os temas ligados à livre circulação foram mantidos e ganharam importância nas discussões posteriores. Segundo Carlos Cozendey, "para o Brasil e a Argentina, eles são vistos como elementos centrais na constituição da União Aduaneira efetiva. Para o Uruguai, facilita sua situação como integrador de insumos externos à União Aduaneira (dada à diversificação industrial limitada) e vai ao encontro do desejo de utilizar sua posição geográfica para o estabelecimento de centros de distribuição logística no Mercosul. Para o Paraguai, o tema gera dificuldades, na medida em que possa representar ameaça à estabilidade dos recursos fiscais originados na aduana".

A atenção atribuída ao tema está relacionada, sobretudo, à insistência da UE em obter, no contexto das negociações inter-regionais, compromissos relativos à livre circulação de seus produtos entre os países do Mercosul.

327 Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-partes do Mercosul por ocasião da XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum realizada em Assunção, em 18 de junho de 2003.

328 Como, por exemplo, no caso das negociações sobre concorrência que já tem texto acordado.

329 Decisão CMC 6/96 que constitui o marco geral para o intercâmbio de produtos agropecuários e florestais em matéria de qualidade dos alimentos, sanidade animal e vegetal.

330 Circular telegráfica 46626, reservada, de 21 de julho de 2003.

331 *Idem,* 46633, reservada, de 21 de julho de 2003.

332 Durante o 10° CNB, o Mercosul não logrou consenso quanto à vigência do regime de salvaguardas (o Brasil defendeu vigência ilimitada do regime no contexto inter--regional, enquanto os demais sócios buscaram limitar a duração do regime a um período de transição) e à definição de indústria doméstica (o Uruguai opôs-se a que o termo seja definido, subsidiariamente, como a maioria dos produtores do produto similar ou diretamente competitivos, tendo insistido na expressão *major proportion* utilizada no Acordo sobre Salvaguardas da OMC. (Circular telegráfica de Braseuropa 46618, reservada, de 21 de julho de 2003).

333 A proposta da UE prevê a criação de uma nova instância para notificações, além do próprio Comitê de Salvaguardas ("Association Commitee"), além da limitação da aplicação da medida, não contemplada, aliás, no Acordo da OMC. A medida de salvaguarda, por sua própria natureza, implica, na maioria dos casos, uma ação rápida por parte das autoridades, já que visa a estancar a situação de prejuízo grave à indústria doméstica. A proposta da UE, ao indicar que "a Parte deve informar qualquer passo que tenha a intenção de tomar", é mais rigorosa do que o previsto no art. 12 do Acordo da OMC. De acordo com a proposta comunitária, a aplicação da medida provisória também fica mais limitada. Há previsão de que a notificação de aplicação da medida provisória deve ser recebida (pelo Comitê) no mínimo uma semana antes de sua aplicação. Embora o Acordo da OMC preveja a notificação de tal aplicação, não há previsão de prazos mínimos. Finalmente, a proposta europeia ignora a aplicação do parágrafo 3 do artigo 8 do Acordo da OMC que restringe a possibilidade de retaliação nos primeiros 3 anos de aplicação da medida de salvaguarda "[...] provided that the safeguard measure has been taken as a result of an absolute increase in imports and that such a measure conforms to the provision of this Agreement".

334 Suponhamos, a título de exemplo, o caso de um país europeu que importa um produto têxtil semiacabado de um país asiático (ex: China), agrega valor a esse produto (ex: design, etiquetagem) e depois o exporta ao Mercosul como produto feito na UE.

335 Circular telegráfica 46619, reservada, de 21 de julho de 2003.

336 COZENDEY, Carlos Marcio. Mercosul: União Aduaneira? Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2005, p. 161. A TEC possui hoje dois tipos de flexibilidade autorizados pelas normas do Mercosul. As listas de exceções nacionais criadas em 2000 conformam, junto com as exceções por motivos de desabastecimento da Resolução 69/00, flexibilidades de caráter mais pontual, destinadas a acomodar certas necessidades decorrentes das diferenças de estruturas produtivas entre os quatro sócios e as urgências econômicas ou políticas nacionais. Um segundo tipo são as exceções, que foram prorrogadas para o Paraguai e o Uruguai até 2010 para bens de capital, bens de informática e de telecomunicações e insumos agropecuários. Ao lado do regime de origem diferenciado para o Paraguai, e as prorrogações da utilização de *drawback* intrazona e outros regimes especiais de importação, "essas exceções constituem instrumentos centrífugos para a economia desses países em relação ao Mercosul, ainda que com prazos limitados". Em síntese, a proteção efetiva em relação às importações provenientes da UE pode ser bastante elevada em consequência da combinação preferência/*drawback* e escalonamento da TEC segundo o grau de processamento.

337 Mercosul/LVIII GMC/DI N° 07/05.

338 COZENDEY, *op. cit.*, p. 169.

339 Secretaria do Mercosul, 2004d, p. 12.

340 O ano de 2002 não foi tomado como base por ter sido considerado atípico em função da crise argentina. O estudo da secretaria utiliza a base de dados BADAM construída em conjunto com a secretaria da ALADI, que não dispunha de dados para o Paraguai relativos a 2003, nem os dados de arrecadação do imposto de importação pelo Paraguai.

341 Isso parece indicar que o Uruguai já desempenha o papel de centro de distribuição de produtos importados de terceiros mercados ou de nódulo da circulação intrarregional.

342 COZENDEY, *op. cit.*, p. 173.

343 Listam-se apenas os setores que estão sujeitos às preferências comerciais. A lista negativa, ao contrário, lista os setores que não estão abertos a concessões, estando todos os demais setores ausentes da lista sujeitos a preferências comerciais. Sublinhe-se que o princípio de "listas positivas" fortalece a tese defendida pelo Mercosul baseada na liberalização gradual ou progressiva do setor de serviços.

344 A UE interpreta que o modo III do GATS de alguma forma já trata do direito de pré-estabelecimento, ou seja, que o potencial prestador de serviços tem o direito de investir, embora não seja claro nesse aspecto, motivo pelo qual acredita que a expressão *seeks to provide* contribuiria para dar maior clareza à questão.

345 Ainda que não haja definição explícita dos TNE na OMC, o artigo XVI do GATS (acesso a mercados) define o enquadramento dos testes como restrição quantitativa de acesso a mercados. Em documento intitulado "Guidelines for Scheduling of Specific Commitments under the GATS" – doc. OMC S/CSS/W/118 –, o Secretariado da OMC afirma que as limitações de acesso a mercado devem ser inscritas de forma concisa, indicando os elementos inconsistentes com o artigo XVI do GATS. No que se refere especificamente ao TNE, o documento menciona que devem ser indicados os

"principais critérios" em que estão baseados. Essa terminologia, no entanto, permite a discricionariedade na avaliação dos "principais critérios", conforme observado nas inscrições da UE que por vezes não chega nem mesmo a indicar quaisquer deles. Na ótica da Comissão, os TNE não precisam ser listados, na medida em que são utilizados com o intuito de manter o equilíbrio em algum mercado específico e são aplicados de forma indiscriminada tanto entre os países-membros da UE como contra prestadores de terceiros países (recorde-se que a Comissão compartilha a responsabilidade do tratamento do tema de serviços com os Estados-membros). Essa argumentação não encontra, contudo, respaldo na OMC. Por um lado, o mencionado documento do Secretariado da OMC salienta que o artigo XVI do GATS trata de TNE discriminatórios e não discriminatórios e requer, portanto, que os testes sejam sempre listados na coluna de limitações de acesso a mercado. Por outro, o documento da OMC interpreta que os TNE não tratam de escassez ou exaustão de recursos finitos, mas sim de orientação de política econômica, uma vez que há espaço para entrada de novos prestadores, mas o acesso é negado por ser "indesejável economicamente".

346 Saliente-se que a intervenção argentina, naquela ocasião, não deixou de ajudar a posição europeia quando insistiu que sua oferta tinha como base o GATS, o que contribuiu para que a Comissão classificasse a oferta brasileira como "GATS-*minus*". A atitude argentina gerou protestos, em separado, da parte da delegação brasileira com base no argumento de que o comportamento do sócio era incompatível com as orientações emanadas da reunião prévia preparatória realizada entre os Coordenadores Nacionais dos quatro sócios (Circular telegráfica 46625, reservada, de 21 de julho de 2003).

347 A UE prefere a aplicação do princípio do *standstill* para o setor, enquanto o Mercosul favorece o direito de regulamentar sobre a matéria, o que excluiria pré-compromissos de congelamento das barreiras de acesso a mercado e de tratamento nacional.

348 As convenções selecionadas pela Comissão são as seguintes: Tratado de cooperação em matéria de patentes de 1970, modificado em 1979 e 1984 (no Mercosul, só o Brasil é membro); o Tratado de Budapeste sobre reconhecimento internacional do depósito de micro-organismo com vistas ao processamento de patentes de 1977, modificado em 1980 (os países do Mercosul não são membros, e, na UE, Luxemburgo não é membro); o Acordo de Nice relativo à classificação internacional dos produtos e serviços visando ao registro de marcas – Ato de Genebra de 1977, modificado em 1999 – (os países do Mercosul não são membros); o Acordo de Madri relativo ao registro internacional de marcas – Ato de Estocolmo de 1967, modificado em 1979 – (nenhum país do Mercosul é membro, e, na UE, a Irlanda não é membro); a Convenção internacional para a proteção dos insumos vegetais – UPOV, Ato de Genebra de 1991 – (no Mercosul, os quatro sócios são partes do Ato de 1978, enquanto do lado da UE oito países são partes do Ato de 1978, ou anteriores, e apenas cinco do Ato de 1991); o Tratado sobre direitos autorais da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, OMPI, de 1996 (do lado do Mercosul, somente a Argentina e o Paraguai são membros, enquanto do lado da UE todos os países são signatários, embora não o tenham ratificado até a presente data); o Tratado sobre os fonogramas da OMPI, de 1996 (do lado do Mercosul, somente a Argentina e o Paraguai são membros, enquanto do lado da UE, todos os países são signatários, embora não o tenham ratificado até a presente data; o Tratado sobre o direito de marcas de Genebra, de 1994 (os países do Mercosul não são membros,

enquanto na UE são signatários apenas cinco países: a Dinamarca, a Irlanda, os Países Baixos, a Espanha e o Reino Unido).

349 Durante a 10ª sessão do CNB, a delegada da França reconheceu, numa conversa informal com o delegado brasileiro, que seu país estaria enfrentando sérios problemas com a Comissão por ser parte da Ata de 1978 da UPOV, e não da Ata de 1991, como deseja a Comissão (Circular telegráfica 46620, reservada, de 21 de julho de 2003).

350 No caso da proteção a recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais, trata-se, por um lado, de proposta pouco ambiciosa relativamente ao que o Brasil postula na OMC e na OMPI, uma vez que o exercício negociador em bloco impõe certos limites às pretensões brasileiras. Dentro do Mercosul, o Brasil é o único país mega diverso e que conta com importantes comunidades indígenas e locais, cujos conhecimentos e recursos o Brasil procura preservar, à luz da Convenção de Diversidade Biológica (CDB). Esse escopo mais reduzido da proposta sobre biodiversidade e conhecimentos tradicionais, por outro lado, torna-a mais palatável aos europeus, que têm defendido, na OMC e na OMPI, a proteção dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais com base mais nas legislações nacionais e menos num marco internacional que incorpore, como deseja o Brasil, os requisitos de identificação do material genético e dos conhecimentos tradicionais, a repartição justa e equitativa dos benefícios e o consentimento prévio informado dos detentores (governo e comunidades indígenas ou locais) dos recursos e dos conhecimentos tradicionais.

351 O Programa de Trabalho do Rio de Janeiro prevê reuniões bilaterais entre cada um dos Estados-partes do Mercosul e a Comissão Europeia sobre SPS e vinhos, em paralelo às negociações inter-regionais.

352 A proposta da Comissão exige que o reconhecimento da IG seja feito por lei, exigência que transcende TRIPs e a lei nacional (que se contenta com os certificados expedidos pelo INPI). Além disso, a proposta comunitária define "expressão tradicional", conceito que compreende os nomes que se referem a métodos de produção ou qualidade, cor ou tipo de produtos vinícolas, o qual também está ausente em TRIPs e na nossa legislação. Proíbe, por fim, a utilização das exceções à obrigação de proteger as indicações geográficas (exceção de boa-fé, exceção de antiguidade no uso do nome geográfico, exceção de nome genérico), todas permitidas em TRIPs. Note-se que o produto brasileiro denominado "conhaque", por exemplo, está amparado sob o guarda-chuva dessas três exceções.

353 O regulamento interno comunitário extrapola o Acordo TRIPS, que já prevê proteção especial para vinhos e destilados, em seu artigo 23.1, ao estipular que "Cada membro proverá os meios legais para evitar a utilização de uma indicação geográfica que identifique vinhos como vinhos não originários do lugar indicado pela indicação geográfica em questão, ou que identifique destilados como destilados não originários do lugar indicado pela indicação geográfica em questão, mesmo quando a verdadeira origem dos bens esteja indicada ou a indicação geográfica utilizada em tradução ou acompanhada por expressões como 'espécie', 'tipo', 'estilo', 'imitação', ou outras similares".

354 Como no caso do Acordo UE-México, as vantagens seriam desequilibradas, de parte a parte, pois o México comprometeu-se a dar proteção a uma grande quantidade

de denominações de interesse europeu em troca apenas da proteção da tequila e do *mezcal*.

355 A nova abordagem da Comissão procurava se aproximar dos limites estabelecidos pelos países do Mercosul sobre a matéria, consolidada ao final de 2004, que são os seguintes: a) marcas registradas ou com registro pendente não seriam afetadas; b) nomes genéricos continuarão a ser usados; c) a proteção será limitada ao termo exato protegido no país de origem (esta posição difere, portanto, da proposta comunitária); e d) o comércio com terceiros países não será afetado (esta posição difere, parcialmente, daquela sugerida pela Comissão).

356 Ressalte-se que ao final de 2004 a Comissão lançaria documento contendo nova estratégia comunitária para combate à pirataria (direitos autorais) e contrafação (marcas) na qual identifica alguns países, dentre os quais o Brasil (o único em todo o hemisfério), como *problematic country*. Esse documento seria reeditado em 2006 e manteria o Brasil na lista de *problematic country*.

357 Recorde-se que o direito de estabelecimento tem duas dimensões: a admissão ou entrada do investimento e a sua operação. O pré-estabelecimento refere-se à fase de admissão do investimento. Nos acordos de investimentos que outorgam direitos exclusivamente aos Estados, como é o caso do GATS, e como é a ambição da UE em relação ao Mercosul, o pré-estabelecimento não assegura direitos potenciais de admissão aos investidores, pois não existe mecanismo direto de arguição de direitos pelos investidores (mecanismo de solução de controvérsias investidor/estado). O estabelecimento, por sua vez, compreende a constituição, operação ou manutenção de uma pessoa jurídica que poderia ou não ser objeto de compromissos específicos que lhe assegurassem o direito de estabelecimento (em investimentos) ou de presença comercial (em serviços).

358 Circular telegráfica 46624, reservada, de 21 de julho de 2003.

359 Não existe na lei brasileira n° 8.666, de 21 de junho de 1993, sobre licitações e contratos públicos, nenhuma restrição quanto à participação em licitações públicas de empresas estrangeiras com presença comercial no Brasil. Esse direito é garantido pela Constituição Federal que proíbe a discriminação entre empresa de capital nacional e empresa de capital estrangeiro situada no Brasil. A demanda da Comissão refere-se, portanto, ao acesso transfronteiriço, ou seja, ao direito de empresas europeias não estabelecidas no Brasil de participar nas licitações abertas pelo governo brasileiro.

360 Na oferta completada do Mercosul, apresentada em setembro à Comissão, abriu-se a perspectiva de concessão de margem preferencial aos provedores de origem europeia nas aquisições dos governos mercosulinos em nível federal ou central.

361 *Idem*, 46631, reservada, de 21 de julho de 2003.

362 Os países do Mercosul assinaram, em 17 de dezembro de 1996, o Protocolo de Fortaleza que definiu um conjunto de procedimentos dirigido à harmonização das condições de concorrência nos mercados domésticos dos Estados-partes. O objetivo fundamental do protocolo é impedir que os benefícios do processo de integração sejam erodidos por barreiras advindas de condutas empresariais ou políticas públicas. O protocolo está em processo de revisão atualmente com vistas a adaptá-lo às demandas da Argentina

e do Uruguai que têm dificuldades internas em ratificá-lo tal como ele foi assinado em 1996.

363 O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul encontra-se regulamentado no Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002 e vigente desde 1º de janeiro de 2004. Antes do citado instrumento, eram aplicados o Anexo III do Tratado de Assunção, e, até a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, o Protocolo de Brasília, assinado em 17 de dezembro de 1991. No âmbito deste último, e de seu regulamento (aprovado pela Decisão CMC n° 17/98), foram emitidos dez laudos arbitrais. Uma das principais inovações do Protocolo de Olivos foi criar o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), que constitui o órgão principal do sistema, juntamente com os Tribunais *ad hoc* (TAHM).

364 Por insistência da Comissão foram separadas as discussões sobre acesso a mercados em bens industriais e bens agrícolas.

365 Circular telegráfica 46623, reservada, de 21 de julho de 2003.

366 Os setores citados não apresentam maiores dificuldades para o Brasil por serem competitivos. A Argentina, no entanto, tem problemas em apresentar uma oferta mais ampla nessas áreas devido a sua política de reestruturação industrial.

367 O calendário de reuniões aprovado na reunião ministerial de Bruxelas estabeleceu o seguinte:

> Los Ministros reafirman la importancia que le otorgan a un ambicioso proceso negociador birregional Mercosur-UE. Teniendo en cuenta el cumplimiento del "Programa de Río" y de acuerdo a las conclusiones de la Cumbre de Madrid, los Ministros acuerdan el Nuevo Programa de Trabajo que se detalla a continuación, con miras a iniciar el período de finalización de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional entre el Mercosur y la Unión Europea.
>
> Con ese objetivo, se acordó fijar cinco reuniones del Comité de Negociaciones Biregionales (CNB) y dos reuniones a nivel Ministerial.
>
> Ambas Partes reconocen la importancia del progreso de la Agenda de Desarrollo de Doha en paralelo con las negociaciones UE-Mercosur.
>
> Programa de Trabajo de Bruselas
>
> (1-5 Diciembre 2003) – 11° CNB (Bruselas)
>
> - negociaciones en acceso a mercados en bienes (incluyendo un primer intercambio de puntos de vista en modalidades para la agricultura);
> - negociaciones de un texto común en todas las otras áreas;
> - Facilitación de Negocios, Ampliación de la UE y desarrollo sustentable: Evaluación preliminar;
> - Negociaciones sobre Vinos y Espirituosos y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).
>
> (February 2004) – 12° CNB (Buenos Aires)

- negociaciones en acceso a mercados en bienes (incluyendo un segundo intercambio sobre modalidades para la agricultura);
- negociaciones sobre Servicios, Compras Gubernamentales e Inversiones con el objetivo de mejorar los textos;
- negociación de un texto común en todas las otras áreas;
- Negociaciones sobre Vinos y Espirituosos y MSF;
- Facilitación de Negocios: definición de ideas concretas;
- Evaluación General y discusión del proyecto para el texto consolidado del Acuerdo (diferencias pendientes a nivel de los textos, aspectos Institucionales, etc.)

Abril 2004: Intercambio de mejora de ofertas en Servicios, Compras Gubernamentales, Inversiones y Bienes, incluyendo agricultura.

(Abril 2004) – 13° CNB (Bruselas)

- negociaciones en mejora de ofertas en Servicios, Compras Gubernamentales, Inversiones y Bienes;
- negociaciones de un texto común en todas las otras áreas;
- Desarrollo sustentable: definición de ideas concretas;
- Repaso de los avances en MSF y Vinos y Espirituosos;
- Evaluación del proceso de integración Mercosur-Unión Europea;
- Intercambio de puntos de vista en el tratamiento de las asimetrías.

Reunión Conjunta del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur y del Comité Europeo Económico y Social.

28-29 Mayo 2004: Reunión de los Negociadores de Comercio a nivel Ministerial en el marco de la Cumbre UE-América Latina (México): inventario de los resultados alcanzados hasta la fecha y lineamientos para la fase final de las negociaciones, sobre la base del siguiente programa.

(Junio 2004) – 14° CNB (Buenos Aires)

- continuación de las negociaciones y discusión en todas las áreas de las negociaciones económicas y comerciales, incluyendo la conclusión de textos comunes y análisis general del tratamiento de las asimetrías;
- Repaso de los avances logrados en MSF y Vinos y Espirituosos;
- Evaluación general y discusión del proyecto para la consolidación del texto del Acuerdo (diferencias pendientes a nivel de los textos, aspectos institucionales, etc.);
- Facilitación de negocios, desarrollo sustentable y Ampliación de la UE.

(Julio 2004) – 15° CNB (Bruselas):

- continuación de las negociaciones sobre ofertas en Servicios, Compras Gubernamentales e Inversiones, con miras a concluir los capítulos;
- continuación de las negociaciones sobre bienes, incluyendo la definición de Defensa Comercial y Salvaguaardia, con miras a cerrar el capítulo;
- continuación de las negociaciones con miras a concluir negociaciones de MSF y Vinos y Espirituosos;
- proseguir las negociaciones con el objetivo de su conclusión y discusión en todas las áreas de la negociación económica y comercial, incluyendo textos comunes, modalidades de implementación y revisión general del tratamiento de las asimetrías;
- Facilitación de Negocios, Ampliación de la UE y desarrollo sustentable: evaluación global;
- Evaluación general del texto consolidado del Acuerdo.

Octubre 2004: Reunión de los Negociadores Comerciales a nivel Ministerial (en Europa).

368 Decisão Mercosul/CMC/DEC Nº 54/04, que trata da eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira, e a Decisão CMC/DEC N.° 37/05, que estabelece os mecanismos de implementação.

369 Decisão Mercosul/CMC/DEC. N° 29/04 sobre a quinta rodada de negociação de compromissos específicos em matéria de serviços.

370 Decisões Mercosul/CMC/DEC N° 27/04 e Mercosul/CMC/DEC N.° 55/04, que tratam das contratações públicas na união aduaneira.

371 Circular telegráfica 51854, ostensivo, de 1º de setembro de 2004.

372 A Comissão circulou *non-paper* durante o CNB no qual procurou conceituar a tese do *single pocket*.

373 O novo *non-paper* foi circulado entre as Missões do Mercosul em 5 de março de 2004.

374 A Comissão dividiu a sua oferta agrícola em três classes de produtos: uma primeira classe para a qual eles imporiam quotas tarifárias; uma segunda para a qual eles dariam uma margem tarifária preferencial; e uma terceira para a qual eles ofereciam cronograma de desgravação dos produtos até a eliminação total das tarifas.

375 Circular telegráfica 50314, ostensivo, de 29 de março de 2004.

376 O Uruguai, por exemplo, deixou transparecer sua disposição em negociar acesso a mercados em compras governamentais e, em reuniões internas de coordenação do Mercosul, insistiu sobre a necessidade de se atender às demandas da UE nessa área como forma de assegurar as concessões agrícolas em contrapartida.

377 As quotas tarifárias "potenciais", segundo o *two-step approach*, com aproximadamente 50% da quota em cada etapa, incluiria os seguintes produtos e montantes (para os quatro países do Mercosul): carne bovina de alta qualidade (*hilton beef*): 100.000

toneladas; carne de frango: 75.000 toneladas; alho: 10.000 toneladas; bananas: 30.000 toneladas; milho e sorgo: 700.000 toneladas; carne suína: 11.000 toneladas; leite em pó: 13.000 toneladas; manteiga: 4.000 toneladas; queijo: 20.000 toneladas; trigo comum de baixa qualidade: 200.000 toneladas; arroz, menos descascado: 40.000 toneladas; etanol: 1.000.000 toneladas.

378 O Brasil, por exemplo, exportou 227 mil toneladas de carne em 2005 para o mercado europeu, das quais somente 69 mil toneladas eram intraquota.

379 As ofertas de quotas ficaram em muitos casos abaixo do nível de exportações do Brasil para o mercado comunitário, mesmo pagando tarifa cheia, isto é, em bases NMF (carnes e frango, em particular). Foram excluídos da oferta, ademais, produtos de particular interesse brasileiro, como o açúcar e a carne bovina congelada. De outra parte, nota-se particular esforço de atendimento dos pedidos apresentados pelos outros parceiros do Mercosul, em especial no setor de grãos, o que decorre provavelmente da estratégia comunitária de manter o grau de tensão interna no Mercosul.

380 A UE foi incisiva durante o CNB ao afirmar que uma oferta de acesso a mercados em compras governamentais era condição fundamental para qualquer tipo de melhoria em sua oferta agrícola. Nesse contexto, Karl Falkenberg, coordenador do lado comunitário, buscou mais uma vez dividir o Mercosul ao singularizar o Brasil como única Parte do Mercosul a explicitar, desde a Ministerial de Bruxelas, a sensibilidade em tratar do tema além do compromisso de transparência. Reiterou estar a UE disposta a reconhecer as sensibilidades brasileiras no que se refere o acesso a mercados, em termos de cobertura e de lista de entidades, mas não aceitaria que o tema tivesse sua ambição reduzida. Em resposta, o Mercosul argumentou que já estava fazendo importante concessão à UE ao reconhecer suas sensibilidades em matéria agrícola, o que impediria uma oferta comunitária mais importante antes do final da Rodada Doha devido ao *two-step approach*. Esperava, desse modo, que a UE reconhecesse as sensibilidades existentes no Mercosul e aceitasse que o compromisso em matéria de compras governamentais se limitasse a questões de transparência.

381 A UE pretende, igualmente, derrogar o parágrafo único do artigo 18 da lei brasileira n° 9.472, de 16 de julho de 1997, que regula o setor de telecomunicações. Segundo o referido parágrafo, "O Poder Executivo, levando em conta os interesses do país no contexto de suas relações com os demais países, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações".

382 Em reunião informal posterior entre negociadores comunitários e do Mercosul, o DG de Comércio da Comissão, Peter Carl, manifestaria preocupação pela ausência completa de ofertas do Mercosul nas áreas de transportes marítimos e de serviços ambientais, e dúvidas quanto à efetividade da oferta em telecomunicações e serviços financeiros, em particular por um percebido retrocesso do Brasil na área de seguros, na questão de propriedade no setor de telecomunicações, bem como quanto à ressalva a respeito da possibilidade de mudanças na legislação nacional. A parte comunitária indicou apenas o que esperava poder oferecer como melhora na área de serviços, em particular no Modo IV do GATS, e nos mercados dos dez países que acederiam à UE a partir de 1º de maio de 2004.

383 A Comissão chegou a solicitar que o Mercosul não desse publicidade à sua oferta de maneira a não prejudicar os entendimentos entre ela e os Estados-membros.

A proposta do Mercosul pegou a Comissão visivelmente de surpresa e introduziu elemento de pressão sobre o executivo comunitário, uma vez que ensejava visível esforço de credibilidade por parte do Mercosul no sentido de concluir o acordo até outubro de 2004.

384 Segundo o artigo 2 ("definitions") do capítulo acordado, a legislação sobre concorrência inclui: "(i) for the Community, Articles 81 and 82 of the Treaty establishing the European Community, Regulation (EEC) N° 4064/89 and their implementing regulations or amendments; (ii) for Mercosur, Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur, its implementing regulations or amendments and the national legislation on competition of the Parties States of Mercosur".

385 Com os dias contados para terminar seu mandato, a Comissão não tinha visivelmente maior margem de manobra para melhorar a sua oferta agrícola, o que teria levado a essa atitude negociadora de "pegar ou largar". Esse condicionante temporal explicaria também a estratégia da UE de subvalorizar sistematicamente as ofertas do Mercosul, a fim de transferir para a união aduaneira a responsabilidade de um eventual fracasso no final das contas.

386 O coordenador da delegação argentina, o embaixador Martin Redrado, usou a expressão "estratégia salame" em referência à tática europeia de apresentar suas ofertas por etapas.

387 Telegrama de Braseuropa 369, ostensivo, de 12 de maio de 2004.

388 Carta do comissário Pascal Lamy ao ministro Celso Amorim, de 27 de abril de 2004.

389 O Boletim Europe publicou artigo, em maio de 2004, no qual critica a qualidade da oferta do Mercosul por não estar à altura da "ambiciosa" proposta da UE e indica as resistências de Estados-membros em aceitar a abertura de seus mercados para as exportações agrícolas do Mercosul. De acordo com o Boletim, seis Estados-membros (França, Itália, Alemanha, Áustria, Finlândia e Países Baixos) expressaram fortes reservas ao oferecimento de quota de 500.000 toneladas anuais de etanol (na primeira etapa), que equivaleria a quatro vezes a atual produção europeia. A oferta de carne bovina foi criticada pela França, Irlanda, Áustria e Bélgica, sob o argumento de que poderia "colocar em perigo a produção europeia, que acabava de se recuperar das consequências da crise da vaca louca". Além disso, a França e a Hungria estariam contra concessões em carne de aves; a Espanha e Portugal contra as bananas; a Itália, Portugal e a França, contra o arroz; a França e a Itália, contra os cereais. Pode-se inferir que não foi mera coincidência a divulgação das resistências internas na UE e o anúncio da oferta agrícola pela Comissão pouco tempo depois. Tudo indica que, mais uma vez, a intenção era dramatizar o custo político interno para a Comissão da oferta agrícola, e, assim, valorizar o pouco que se oferece na realidade. É difícil imaginar, por exemplo, como a concessão de uma quota que representa menos de 2% do consumo interno total da UE de carne bovina e derivados possa colocar em perigo a produção europeia.

390 As principais demandas da Comissão nessa área são as seguintes: a) solicita que os produtos europeus, uma vez internalizados em um país do Mercosul, possam circular sem novos obstáculos de fronteira e sem necessidade de novas certificações técnicas. Em serviços e investimentos, isto se traduz em direito de estabelecimento intra-Mercosul para empresas europeias estabelecidas em um país do Mercosul e

direito de fornecimento de serviços transfronteiriços intra-Mercosul para empresas estabelecidas em um país no Mercosul; b) reconhece que, em alguns casos, tendo em vista o estágio do processo de integração, seria necessário tempo adicional. Demanda, assim, que o Mercosul assuma no acordo compromissos de conceder os tratamentos acima mencionados dentro de um prazo a ser especificado no acordo; c) alega que está negociando com um bloco e não com países isolados, e, portanto, tem de receber concessões que sejam válidas para o bloco como um todo; e d) argumenta que suas demandas equilibrariam o acordo, porque os produtos e as empresas do Mercosul gozariam dessas mesmas facilidades de circulação no mercado europeu.

391 Além disso, tal iniciativa poderia trazer eventuais prejuízos em termos de desenvolvimento de sistemas autônomos de avaliação de conformidade, capacitação de laboratórios etc.

392 O Mercosul tem tido dificuldades em definir com especificidade suas dificuldades de exportação ao mercado europeu ligadas a barreiras técnicas. Caberá ao bloco trabalhar nesse sentido, a fim de equilibrar as discussões com a UE.

393 Os pedidos de melhora do Mercosul para as quotas oferecidas pela UE são os seguintes: carne bovina: 315 mil toneladas; carne de aves: 250 mil toneladas; bananas: 120 mil toneladas; milho e sorgo: 4 milhões de toneladas; carne de porco (incluído presunto): 40 mil toneladas; leite em pó: 34 mil toneladas; manteiga: 20 mil toneladas; queijo: 60 mil toneladas; trigo: 1 milhão de toneladas; arroz: 150 mil toneladas; etanol: 3 milhões de toneladas; açúcar: 1,8 milhões de toneladas; e carne de cabra: 10 mil toneladas.

394 A oferta inclui a cobertura mínima de 90% dos bens industriais, cronogramas idênticos (0, 4,7 e 10 anos), liberalização linear (sem períodos de carência), maior transposição de produtos para liberalização antecipada, alinhamento imediato com iniciativas zero por zero (ITA, farmacêuticos, aço, equipamento médico, papel, equipamento de construção, equipamento agrícola, móveis e brinquedos) e setoriais (químicos) da OMC, além da reciprocidade estrita em têxteis e vestuário. Cobertura de 100% dos bens industriais, nas quatro cestas (0,4, 7 e 10 anos), com significativa participação na desgravação (68% das exportações do Mercosul), embora apenas 10% dessa cobertura incluísse desgravação de fato, pois os restantes 58% já gozam de acesso livre ao mercado da UE, seja por meio de tarifas consolidadas a zero, seja por meio do SGP. Na área de produtos de pesca, a oferta aparentemente cobre todo o universo tarifário, inclusive para merluza e atum, para os quais a UE havia sugerido inicialmente o acesso por meio de quotas. No setor de produtos agrícolas processados, permanecem excluídos numerosos produtos lácteos, tendo alguns indicação de quota tarifária sem especificação de volume, além de frutose, maltose, produtos com alto teor de açúcar, rum e tafia (linha tarifária que inclui a cachaça), e alguns amidos. Outros produtos são ofertados com preferências de 25% (milho doce, chicletes com menos de 60% de açúcar e sorbitol) ou de 50% (produtos de tabaco). Permanecem sujeitos a quotas tarifárias não especificadas a margarina, doces e caramelos e produtos de cacau. A oferta inclui lista de produtos processados (mandioca, maçãs e peras, trigo "durum", trigo comum de alta qualidade, cevada, glúten de trigo, banha e gordura suína, vinho espumante e vinhos de qualidade, cidra, produtos de ovos e albumina) que foram retirados da cesta "E" (não ofertados) e que teriam tarifas desgravadas em 10 anos (não há indicação formal, contudo, em que cesta entrariam os mencionados produtos). A oferta traz também lista de produtos da cesta "E" sujeitos a preferência

tarifária de 50% (arroz quebrado, amido, azeite de oliva, melaço, sucos de fruta com alto teor de açúcar, suco de uva e mosto, geleias, frutas em conserva e tabaco). Para os produtos agrícolas sensíveis, permanecem as ofertas tarifárias divididas em duas etapas e em montantes pouco expressivos, se comparados às exportações já verificadas com tarifa cheia pelo Brasil e pelo Mercosul. As mesmas quotas, contudo, foram oferecidas com cobertura mais ampla de produtos. Assim, na área de carne bovina, por exemplo, a quota de 100.000 toneladas inicialmente anunciada para carne de alta qualidade (*Hilton Beef*) foi estendida para ampla gama de produtos de carne, incluindo carne congelada. Da mesma forma, a quota informal anunciada para frango contempla agora todas as aves (peru, pato etc.). Foram excluídos da oferta produtos importantes como o açúcar. O documento faz-se acompanhar de lista de condicionalidades, dentre as quais se destacam a exigência de que o Mercosul revogue medidas de defesa comercial que afetem produtos europeus, bem como restrições sanitárias e fitossanitárias "injustificadas".

395 O *Valor Econômico* publicou matéria na qual afirma que a oferta europeia, mesmo incompleta, poderia render ao Mercosul exportações adicionais de US$ 1,7 bilhão por ano (aumento de 17% em relação aos US$ 10 bilhões exportados em 2003), segundo os cálculos do Ministério da Agricultura e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) do Brasil. A oferta estaria condicionada às concessões do Mercosul nas áreas de serviços e de compras governamentais. Acordo com a UE pode render US$ 1,7 bilhão. *Valor Econômico*, 5 de maio de 2004.

396 O jornal Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), diário conservador de grande circulação na Alemanha, publicou matéria em maio de 2004 na qual sublinhou a "forte resistência" interna que a Comissão estaria enfrentando para oferecer maior acesso ao mercado comunitário de produtos agrícolas aos países do Mercosul. De acordo com o periódico, a França, a Irlanda, a Itália, a Áustria, a Bélgica, os Países Baixos e a Finlândia teriam criticado a proposta de oferta circulada pela Comissão, por ser "generosa demais". As críticas de alguns desses países seriam referentes, sobretudo, aos volumes das quotas oferecidos para o etanol e as carnes. Em ambas as situações, os protestos decorreriam de preocupações com a capacidade de absorção do mercado comunitário e as possibilidades de desenvolvimento dos produtos europeus. O governo alemão, em contraste, teria confirmado que aprovava a oferta apresentada ao Mercosul. Nas matérias publicadas por dois outros grandes jornais alemães, o Handelsblatt e o Welt, também em maio de 2004, foram essencialmente destacados o especial interesse europeu na liberalização do comércio de serviços (telecomunicações, serviços financeiros, transporte marítimo, correio e entregas rápidas) e de compras governamentais entre os dois blocos, bem como as expectativas nutridas pelo Mercosul de lograr maior acesso ao mercado comunitário de produtos agrícolas.

397 O comissário de Agricultura, Franz Fischler, afirmou que a UE já havia efetuado sua atualização legislativa com a reforma da PAC, e que não podia atender os pleitos do Mercosul de maior acesso ao mercado agrícola da UE, pois necessitava preservar seus compromissos com outros parceiros, no caso os países ACP e os mediterrâneos.

398 O coordenador brasileiro, juntamente com os demais coordenadores do Mercosul, decidiu suspender a 15ª sessão do CNB unicamente em nível de coordenadores, tendo instruído os grupos técnicos a continuarem os trabalhos, conforme o cronograma estabelecido. É importante frisar que a decisão brasileira foi debatida em reunião de

coordenação da delegação brasileira, que contou com a participação não apenas dos representantes governamentais, mas também de entidades privadas e da sociedade civil (CNI, CNA, REPRIB, ÚNICA), o que demonstra a clara coincidência de posições dos principais atores da sociedade brasileira em relação às negociações com a UE. A decisão do Mercosul foi importante para deixar claro ao lado europeu que o interesse da União Aduaneira na conclusão do Acordo Inter-regional não significava que o Brasil e o Mercosul estariam dispostos a aceitar ofertas nitidamente insuficientes nas áreas de interesse prioritário, notadamente o agrícola.

399 Na área de bens, a Comissão manifestou forte preocupação com o fato de a oferta do Mercosul na área agrícola estar condicionada à eliminação de eventuais efeitos distorcivos do apoio doméstico, o que na visão da UE anularia a oferta pela impossibilidade de alteração daqueles mecanismos em nível inter-regional (na ótica da UE, o tema estava unicamente afeto ao âmbito multilateral). Havia, porém, disposição comunitária de examinar meios de eliminar os efeitos distorcivos dos subsídios à exportação no comércio inter-regional. Do lado do Mercosul, as maiores preocupações residiam na persistência do *two-step approach* e nas exigências de aumento da oferta do Mercosul para "pagar" a oferta da UE, agravadas pela estratégia comunitária de apresentar suas propostas em fatias, sujeitas a múltiplas condicionalidades A título de exemplo, no setor de pesca a contrapartida requerida pela UE estava vinculada a garantia de acesso para os investimentos comunitários nos países do Mercosul no mesmo setor. Atendido este requisito, a oferta da UE no setor de pesca passou a ser condicionada à retirada do capítulo de investimentos do dispositivo que faculta incentivos para o desenvolvimento tecnológico e industrial e políticas sociais ou ambientais nos níveis federal, estadual e municipal. Além disso, a Comissão demonstrava clara indisposição de aumentar as quotas tarifárias para os produtos agrícolas de interesse do Mercosul, parecendo limitar-se a propor exclusivamente maior definição sobre prazos de implementação das preferências, níveis das tarifas intraquota, responsabilidade pela administração das quotas etc, permanecendo mesmo estas possibilidades condicionadas à aceitação pelo Mercosul de compromissos de proteção a indicações geográficas. Em compras governamentais, o Mercosul apresentou nova proposta de capítulo de transparência, que atendeu certas demandas da UE – detalhamento de procedimentos licitatórios e mecanismo de reclamação para provedores habilitados. A UE, a despeito da reafirmação do Mercosul de que a transparência oferece perspectivas de acesso, argumentou que um capítulo limitado à transparência não constituiria preferência à Comunidade e não agregaria, portanto, valor econômico à oferta do bloco do Cone Sul.

400 No setor de carne de aves, por exemplo, a quota oferecida de 75.000t em duas etapas ficava significativamente abaixo das 285.000t (das quais apenas 7,1t intraquota) exportadas unicamente pelo Brasil para o mercado da UE em 2003. Ainda em julho de 2004, a Comissão apresentou informalmente uma oferta melhorada para carne bovina no montante de 116 mil toneladas juntamente com duas condicionalidades. A primeira previa que caso as exportações totais do Mercosul de carne bovina para o mercado comunitário excedessem a quota tarifária estabelecida, a parte excedente seria descontada da quota tarifária do ano seguinte. O Brasil argumentou que era impossível aceitar essa condicionalidade, uma vez que essa formula anularia a quota preferencial em dois ou três anos devido ao vigoroso crescimento das exportações brasileiras extra quota para o mercado comunitário. Diante da recusa do Mercosul,

a Comissão propôs uma segunda fórmula, igualmente rechaçada pelo Mercosul, que consistia em um mecanismo de gatilho para as exportações de carne bovina efetuadas fora da quota preferencial. Esse mecanismo seria acionado a partir de determinado montante de exportações extra quota gerando aumento proporcional da tarifa intraquota para o produto.

401 A UE foi mais longe ainda nessa matéria ao propor ao Mercosul a possibilidade de estender a proteção a indicações geográficas a outros produtos além de vinhos. A lista compreenderia queijos, presuntos e outros artigos. A posição do Mercosul é que a proteção a indicações geográficas só seria válida para vinhos e não para outros produtos, devido aos altos custos que essa proteção acarretaria para o setor privado.

402 A Diretiva 2003/30/CE estabeleceu, embora sem caráter mandatório, proporções referenciais mínimas de biocombustíveis que deveriam ser progressivamente disponibilizadas nos mercados dos Estados-membros, em relação ao volume total de óleo diesel e de gasolina utilizado para efeitos de transporte. Os percentuais indicados foram 2%, a ser alcançado até 31 de dezembro de 2005, e 5,75%, a ser atingido até 31 de dezembro de 2010. A UE deverá ocupar o terceiro lugar no ranking dos maiores consumidores de etanol combustível, atrás do Brasil e dos EUA. Observe-se que países como a França, Espanha e Alemanha estão hoje implementando políticas domésticas de estímulo à produção de etanol. A Alemanha, especificamente, está promovendo – parcialmente com a alocação de recursos estatais – a construção de três plantas industriais para a produção desse combustível renovável, as quais, em conjunto, deverão apresentar capacidade estimada de 500 mil toneladas anuais. O novo governo alemão poderá eventualmente revogar a isenção de impostos para os biocombustíveis atualmente em vigor (e somente nesse país, no âmbito da UE-25). A isenção costuma ser criticada por seu efeito negativo sobre o tesouro alemão – e tanto mais o seria se a isenção acabasse beneficiando, mormente, a produção importada. Nesse quadro, a estratégia acima descrita para a introdução do etanol no mercado alemão, com base no estímulo à fabricação local, poderia ficar comprometida, pois os altos custos internos de produção a tornariam praticamente inviável, do ponto de vista econômico. Isso favoreceria, em princípio, as importações do produto brasileiro.

403 O ministro Celso Amorim reiterou, ademais, as crescentes dificuldades com que ele vinha-se defrontando junto ao setor privado brasileiro (sobretudo no setor automotivo), notadamente pela percepção de que as concessões oferecidas pelo Mercosul no segmento industrial não estariam sendo compensadas por ganhos na área agrícola, que poderiam propiciar vantagens indiretas ao setor industrial. Agregou que seria impossível avançar no processo negociador sem uma oferta substancialmente melhorada da UE no setor agrícola. Segundo o chanceler, esta melhora deveria compreender no mínimo: (i) o abandono do *two-step approach*; (ii) quotas tarifárias para os produtos sensíveis que ao menos se aproximassem das atuais exportações do Mercosul; (iii) a administração das quotas tarifárias pelo lado exportador; (iv) uma tarifa intraquota zero; e (v) a inclusão de dispositivo de crescimento das quotas (Telegrama para Braseuropa 323, ostensivo, de 16 de agosto de 2004).

404 Ressalte-se que foram veiculadas cifras discrepantes, tanto pela Comissão quanto por entidades de classe no Brasil. Chegou a ser veiculado estudo que registrava "ganhos" de US$ 2,5 bilhões para o Brasil. Esta estimativa maior, contudo, computa integralmente o valor de receita fiscal que deixaria de ser arrecadada com as

reduções tarifárias - bastantes elevadas do lado europeu – como "ganho", enquanto a metodologia do IPEA busca medir o impacto de efetiva criação de comércio, que é o verdadeiro objetivo do acordo.

405 Ao longo da negociação, a delegação brasileira manteve contato regular com representantes do setor privado, por meio de dois *briefings* diários. Esse intercâmbio contribuiu para manter informadas as entidades privadas interessadas nas negociações com a UE, tendo sido importantes na preservação do pleno apoio às posições negociadoras do Brasil.

406 Como se recorda, o painel solicitado pelo Brasil contra a UE teve origem quando, em julho de 2002, as Comunidades Europeias editaram Resolução que alterou, para fins de classificação aduaneira, a definição do produto corte de frango desossado salgado e congelado. Com essa medida, o produto brasileiro, antes sujeito a tarifa aduaneira de 15,4% "ad valorem", passou a pagar tarifa de 1.024 euros/tonelada (equivalente a cerca de 75% "ad valorem"). Desde então, as exportações brasileiras de frango salgado para a UE sofreram redução de aproximadamente 89%, o que representa perda aproximada de US$ 600 milhões/ano em vendas não realizadas. O relatório do Órgão de Apelação da OMC divulgado em 12 de setembro de 2005 sobre as medidas das Comunidades Europeias que determinaram a reclassificação aduaneira de cortes de frango salgado e congelado confirmou as conclusões do painel sobre a matéria que haviam sido amplamente favoráveis ao Brasil. O laudo de arbitragem da OMC, divulgado em 20.02.2006, estabeleceu que a UE terá nove meses para implementar as recomendações do painel e do Órgão de Apelação, a contar da data de adoção dos seus relatórios (27 de setembro de 2005). Com esta decisão, a UE terá até 27 de junho de 2006 para compatibilizar as normas referentes à classificação do produto com suas obrigações sob o GATT 1994. Em fins de outubro, Brasil e UE chegariam finalmente a um entendimento que prevê a alocação de quotas-tarifárias para o produto frango salgado nos seguintes termos: de uma quota global de 264.245 mil toneladas, 170.807 foram destinadas ao Brasil. Os valores das quotas-tarifárias alocadas ao Brasil asseguram, ademais, perspectivas de crescimento para as exportações brasileiras no mercado europeu, com base no melhor desempenho exportador anual.

407 O argumento europeu era que no setor de carnes, sobretudo bovina e de aves, as quotas preferenciais ampliadas propiciariam também forte expansão das exportações extra quota do Mercosul, com impactos significativos sobre os produtores europeus. Dessa forma, a única maneira em que se poderia contemplar ampliação da quota já oferecida seria via adoção de algum mecanismo tendente a controlar as exportações extra quota. A proposta comunitária conjugaria, assim, expansão da quota com mecanismo que debitasse da quota do ano seguinte as exportações acima de um determinado teto.

408 Mercosul rejeita tática europeia de oferta em fatias. *Valor Econômico*, 12 de agosto de 2004; Rodada Mercosul-UE termina em impasse. *Valor Econômico*, 13 de agosto de 2004; Mercosul cobra proposta global da UE. *Gazeta Mercantil*, 12 de agosto de 2004; UE amplia oferta em carnes, mas quer congelar nível de exportação. *Valor Econômico*, 11 de agosto de 2004; Mandelson evita fixar prazo para acordo. Estado de São Paulo, 15 de agosto de 2004.

409 A Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) estava disposta a aceitar quotas maiores de até 60 mil veículos (foi oferecida, finalmente, quota de 25 mil automóveis/ano para o período de transição), desde que preservada a possibilidade de iniciar mais tarde a redução das tarifas que devem chegar a zero no prazo de 18 anos em lugar de 10 anos proposto inicialmente. A oferta reflete, assim, o equilíbrio de interesses entre a indústria argentina e a brasileira.

410 O percentual de 77% corresponde a US$ 17,7 bilhões em importações provenientes da UE, dos quais US$ 1,1 bilhão (setor automotivo e de autopeças) a ser liberalizado no prazo de 18 anos com quotas tarifárias.

411 O ex-ministro da Fazenda, Antonio Palocci, decidiu, após consultas com o presidente da República e a FEBRABAN, não incluir na oferta brasileira a dispensa (*waiver*) de decreto presidencial para a instalação de bancos europeus no Brasil, proposta essa que chegou a ser informalmente aventada à parte comunitária.

412 As linhas de ação que foram adotadas pelo governo federal na implantação da Política Industrial e Tecnológica lançada em 2004 são: inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial, capacidade e escala produtiva e opções estratégicas. Dentro do item "opções estratégicas", decidiu-se concentrar esforços em algumas áreas intensivas em conhecimento que apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas. Enquadraram-se nesses critérios os setores de máquinas e equipamentos, programas de computador, microeletrônica, fármacos e medicamentos. Na área de máquinas e equipamentos foi lançada nova linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de R$ 2,5 bilhões, o Modermaq, para ajudar pequenas empresas a comprar máquinas, além de outra linha especial de R$ 500 milhões para fabricantes de bens de capital sob encomenda. Na área de programas de computador, o projeto governamental é de reformular o PROSOFT por meio de uma linha de crédito de R$ 100 milhões para o primeiro ano. Foram lançados, igualmente, novos programas para ajudar empresas nacionais a exportar e desenvolver novos aplicativos. Na área de microeletrônica, o projeto do governo é de conceder incentivos para atrair fabricantes estrangeiros e formar pesquisadores, bem como criar um laboratório nacional para fazer pesquisa junto com a indústria. Na área de medicamentos, foi lançado novo programa do BNDES, o PROFARMA, com linha de crédito de R$ 500 milhões para o primeiro ano. Ganharam prioridade projetos do Ministério da Saúde para ampliar laboratórios oficiais e criar uma fábrica estatal de medicamentos para hemofílicos. Além dessas áreas prioritárias foi dada especial atenção às áreas de nanotecnologia (o plano é de investir em pesquisas científicas e atrair o interesse da indústria) e biotecnologia (decisão de dar novo impulso ao Centro de Biotecnologia da Amazônia e criar mecanismos de articulação com o setor privado) (Fontes: MDIC, MCT, BNDES).

413 As ofertas completadas do Mercosul e da UE tinham um período de validades até 31 de outubro de 2004, data que havia sido acordada no Programa de Trabalho de Bruxelas para a conclusão das negociações inter-regionais. As ofertas completadas do Mercosul podem se encontradas no sítio eletrônico do MRE. Disponível em: <www.mre.gov.br>.

414 Segundo estimativas do Mercosul, para cada 1% de acréscimo das quotas a ser acordado na OMC haveria redução de 5% da quota inter-regional da segunda etapa.

Dessa forma, 20% de aumento da quota oferecida pela UE na OMC, que não depende do Mercosul, eliminaria quaisquer ganhos na segunda etapa no âmbito inter-regional.

415 O *Valor Econômico* deu ampla repercussão ao tema em setembro de 2005, com as seguintes manchetes: "UE repete quotas agrícolas rejeitadas em maio", "Acordo entre a UE e Mercosul está cada vez mais distante", e "Itamaraty avalia que retrocesso nas negociações ameaça acordo".

416 Um dos maiores atrativos no mercado comunitário reside na prestação de serviços pelo Modo IV do GATS – alternativa em que mesmo a oferta verbal (jamais concretizada) de uma quota de 3000 prestadores, a serem divididos entre os 25 países-membros da UE, para os quatro sócios do Mercosul, e entre mais de uma dezena de subsetores distintos, revela o seu caráter extremamente modesto.

417 Embora seja indiscutível a relevância da UE para o comércio exterior brasileiro, sempre se questionou a pauta das exportações brasileiras, em termos de valor agregado, principalmente se comparada às vendas aos EUA, segundo maior parceiro comercial do Brasil. O perfil das exportações brasileiras para a UE, segundo dados da SECEX, pouco se alterou nos últimos anos com significativa preponderância de produtos de base (50% em 2003, 47% em 2004 e 48% em 2005). No caso dos outros sócios do Mercosul, esses percentuais são ainda mais elevados. A título comparativo, as exportações brasileiras de produtos básicos representaram, em 2005, apenas 9% das vendas para os EUA, com ampla dominação das exportações de produtos manufaturados (71%) e de semimanufaturados (19%). Uma explicação possível para as dificuldades enfrentadas pelas empresas brasileiras para exportar produtos de maior valor agregado para a UE é a própria complexidade desse mercado, que embora relativamente unificado internamente, revela-se, na realidade, um conjunto de mercados nacionais ou sub-regionais no que se refere, por exemplo, a padrões de consumo e a redes comerciais de distribuição. É extremamente difícil, portanto, conceber uma estratégica comercial para toda a UE. Sabe-se que parte importante das vendas brasileiras para a UE realiza-se entre as empresas comunitárias e suas filiais no Brasil, sendo menos comuns no mercado norte-americano o comércio intrafirma e as parcerias operacionais que garantem a distribuição de mercadorias no mercado interno.

418 O Boletim Europe, de 5 de outubro de 2004, publicou matéria na qual afirma que um acordo Mercosul-UE menos ambicioso, que leve em conta as sensibilidades de ambas as partes, é o único acordo possível. O boletim enumera os pontos sensíveis para o Mercosul e para a UE e argumenta que "em lugar de lançar reciprocamente acusações de protecionismo, cada Parte deveria compreender as razões da outra", tendo salientado, no caso brasileiro, que o eventual atendimento das demandas da UE poderia "levar à renúncia de uma parte significativa de projetos de desenvolvimento". Da parte comunitária, "o livre comércio em agricultura significaria o fim de grande parte das atividades agrícolas na Europa e a morte das preferências em favor dos países ACP e outros menos avançados". Na realidade, o artigo parece reforçar a hipótese de que a prioridade da UE nas negociações com o Mercosul, e outras negociações comerciais, deveria ser sempre a de preservar a agricultura europeia.

419 Entrevista ao *Valor Econômico*, em 21 de outubro de 2004. A UE acenaria a disposição de atender as preocupações do Mercosul em três pontos envolvendo quotas para

produtos agrícolas mais sensíveis: liberalização mais rápida das quotas em lugar do período de transição de 10 anos; flexibilidade na sua administração e mecanismo de incremento anual das mesmas; e retirada da proposta de limitação das exportações extra quotas. Em compensação, a Comissão reiterou suas duas principais demandas: a livre circulação de mercadorias intra-Mercosul e a proibição do uso de *drawback*.

420 A Comissão Durão Barroso tomou posse em 1º de dezembro de 2004.

421 Do documento do Mercosul constavam os seguintes elementos: i) tratamento especial e diferenciado; ii) requisito de criação de comércio; iii) condicionalidades; iv) subsídios à exportação e apoio doméstico distorcivo ao comércio no setor agrícola; e v) propriedade intelectual.

422 Ressalte-se que uma discussão, naquele momento, sobre consolidação de ofertas já apresentadas seria desvantajosa para o Mercosul, em razão das condicionalidades impostas pelo lado europeu. Na prática, a oferta da UE retornaria àquela apresentada em maio de 2004, uma vez que a oferta completada apresentada em setembro implicou retrocessos na proposta comunitária. O Mercosul, ao contrário, eliminou vários retrocessos na sua oferta completada de setembro. O encontro ministerial seria necessário, nesse sentido, para estimular as partes a indicar a disposição de apresentar ofertas adicionais, com base em parâmetros previamente acordados.

423 O documento comunitário aborda, basicamente, os seguintes temas: i) livre circulação de bens e serviços; ii) compromissos em acesso a mercados em bens; iii) compromissos em acesso a mercados em serviços, com destaque para os setores financeiro, marítimo e de telecomunicações; iv) regras de origem (proibição de *drawback)*/compras governamentais (acesso a mercado)/indicações geográficas; e v) tratamento nacional em investimento.

424 Telegrama de Braseuropa 444, ostensivo, de 31 de maio de 2005.

425 O Comunicado Conjunto do encontro registra o acordo para a realização da reunião ministerial com a menção "preparada em nível técnico", a qual condiciona a realização da reunião técnica à definição da data da reunião ministerial.

426 O chanceler Celso Amorim comentou igualmente com o comissário Mandelson que o Mercosul havia feito seu *reality check*, tendo avançado em alguns temas como serviços financeiros (resseguro) e transporte marítimo (excluída cabotagem). Ressaltou, ainda, que para o Brasil haveria dificuldades em matéria de serviços, ao passo que, para a Argentina, estas se concentrariam, sobretudo, na área de bens industriais (Despacho Telegráfico para Braseuropa 334, ostensivo, de 1º de setembro de 2005).

427 Circular telegráfica 56323, de 9 de setembro de 2005.

428 Idem, ibidem.

429 Em apoio à iniciativa do Brasil, o Uruguai destacou que, mesmo limitado, o acordo com a UE seria benéfico para o Mercosul, não só por razões políticas e estratégicas, mas por seu efeito dinâmico, em termos de acesso a mercado.

430 As principais demandas dirigidas à UE eram as seguintes:

I) Bens agrícolas:

- Manter a oferta verbal apresentada ao Mercosul em setembro de 2004, acrescida de uma ampliação das quotas tarifárias para carnes, frangos, etc. para volumes pelo menos equivalentes às atuais exportações do Mercosul. As quotas ofertadas deveriam representar efetivo incremento de comércio.
- Prever crescimento percentual das quotas, em bases anuais;
- Eliminar as condicionalidades (implementação imediata, inexistência de tarifa intraquota, nenhum teto de exportações para carne bovina e frango).
- Atender os pedidos do Mercosul na área de produtos agrícolas processados (café solúvel, cachaça, tabaco etc.).
- Conceder a administração das quotas ao exportador.
- Eliminar a atual tarifa intraquota (98 euros/ton) para açúcar demerara.
- Excluir do acordo aqueles produtos beneficiados por subsídios agrícolas.

II) Comércio de serviços:

- Manter a oferta de setembro de 2004 apresentada ao Mercosul, prevendo a eliminação dos elementos "OMC-*minus*" constante da oferta de setembro e melhorias nos seguintes setores:

  a) acesso a pelo menos 20.000 profissionais do Mercosul por ano, em Modo 4, na categoria "profissionais independentes" ou na categoria "prestadores de serviço sob contrato"; eliminação da exigência de "effective and continous link" com a economia europeia e da diferenciação de tratamento entre subsidiárias e filiais de empresas do Mercosul;

  b) em serviços financeiros, conceder a reciprocidade de tratamento em relação ao tratamento previsto na oferta do Brasil de setembro de 2004 (mais aberta do que a oferta europeia em condições de acesso para seguradoras e bancos do Mercosul).

III) Investimentos:

- Manter a oferta de setembro de 2004, prevendo a eliminação da comprovação de *effective and continous link* com a economia europeia e da discriminação entre filiais e subsidiárias.

431 Ver nota 394.

432 A proposta argentina menciona, entre outros, o crescimento anual de 5% das quotas em um período de dez anos e a redução progressiva da tarifa extra quota até sua total eliminação. Descarta, igualmente, qualquer tentativa de proibição do uso de *drawback*. A delegação brasileira deixou claro que via sérias dificuldades em dar prosseguimento às negociações com demandas do Mercosul mais ambiciosas do que aquelas apresentadas em 2004.

433 Entrevista pessoal realizada em 1º de fevereiro de 2006, em Brasília.

434 Em entrevista concedida ao autor em 19 de setembro de 2005, o chefe da Delegação das Comunidades Europeias em Brasília, embaixador João Pacheco, afirmou que o

pior cenário para as negociações Mercosul-UE seria aquele em que não ocorreriam avanços em Hong Kong, porque a falta de definição deixaria a situação mais nebulosa no contexto inter-regional, sobretudo no que se refere à concessão das quotas agrícolas comunitárias.

435 Nos setores de têxteis e calçados, por exemplo, a UE demanda reciprocidade estrita, sem tratamento diferenciado.

436 As principais demandas são as seguintes: acesso a pelo menos 20.000 profissionais Mercosul por ano, em Modo IV, na categoria "profissionais independentes" ou na categoria "prestadores de serviço sob contrato"; eliminação da exigência de *effective and continous link* com a economia europeia e da diferenciação de tratamento entre subsidiárias e filiais de empresas do Mercosul; reciprocidade em relação ao tratamento previsto na oferta do Brasil de setembro de 2004 na área de serviços financeiros (mais aberta do que a oferta europeia em condições de acesso para seguradoras e bancos do Mercosul).

437 Nas profissões jurídicas e contábeis estes requisitos são mais comuns, devido provavelmente ao alto grau de especificidade nacional do direito e das regras contábeis e tributárias.

438 No estudo elaborado por Heitor Moura, as assimetrias entre o Mercosul e a UE, tomadas em conjunto, levam às seguintes considerações: a) o número absoluto de potenciais prestadores de serviços da UE é significativamente superior a contingente semelhante no Brasil e no Mercosul em geral; b) a qualificação média da população na UE é significativamente maior do que no Brasil e no Mercosul em geral; c) o atraso educacional do Brasil/Mercosul relativamente à UE continua aumentando, não havendo perspectiva imediata de alteração nesse quadro; d) a desigual distribuição geográfica no Brasil (conclusão certamente válida para os demais países do Mercosul) sugere semelhante distribuição desigual dos benefícios gerados pela prestação de serviços, seja por meio da renda própria dos prestadores, seja pela qualidade de vida propiciada a terceiros pelos seus serviços; e) sem qualquer restrição à entrada e ao exercício nos respectivos mercados, o potencial competitivo do contingente do Mercosul, frente ao contingente comunitário, é baixo; f) em havendo, mesmo assim, maior mobilidade de profissionais, é muito possível que profissionais altamente qualificados de países do Mercosul se desloquem para a Europa, onde terão maior remuneração, aliada a transferência de excedentes europeus de menor qualificação relativa (a seus nacionais) para países do Mercosul, onde farão concorrência aos grupos de menor qualificação em cada país, podendo gerar desemprego no Mercosul; g) há também a perspectiva de perda de rendas decorrentes dos contratos de empresas estrangeiras com atividades nos países do Mercosul, que, desobrigadas de contratação local, poderão trazer escritórios europeus, gerando importação de serviços (e seus problemas de balanço de pagamentos) e perda de renda nacional nos países do Mercosul (MOURA, Heitor. Serviços Profissionais: Possibilidades de Negociação entre a UE e o Mercosul. *In*: MARCONINI, Mario e FLORES, Renato (orgs.). *Acordo Mercosul--UE*: além da agricultura. Cebri e Konrad Adenauer Stiftung. Rio de Janeiro, 2003).

439 Cumpre lembrar que o GATS, nos seus *consideranda,* reconhece a existência de assimetrias no desenvolvimento da regulação dos serviços entre os países ao afirmar: "the right of Members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply

of services within their territories in order to meet national policy objectives and, given asymmetries existing with respect to the degree of development of services regulations in different countries, the particular need of developing countries to exercise this right".

440 Entrevista pessoal realizada em 20 de janeiro de 2006, em Brasília.

441 No caso do Mercosul, esses compromissos adicionais foram incluídos na oferta completada apresentada em setembro de 2004, os quais poderiam ser acrescidos, conforme sugeridos no projeto "Elementos básicos para um Acordo Possível" do governo brasileiro, de compromissos adicionais nas áreas de resseguros, tratamento não discriminatório para autorização presidencial na área de serviços financeiros e transportes marítimos intra-Mercosul, nas condições a serem estabelecidas pela união aduaneira.

442 O secretário-executivo da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Mário Mugnaini, observa que as exportações do Brasil para a UE cresceram apenas 9,8% no período 2004-2005, enquanto as vendas externas brasileiras aumentaram 29% para a ALADI, 31,6% para o Mercosul, 27,4% para a Ásia, 40,8% para a África, 16,2% para o Oriente Médio e 11,8% para os EUA. Daí a necessidade, segundo Mário Mugnaini, de ampliar urgentemente o mercado comunitário para as exportações de produtos do agronegócio brasileiro (Entrevista pessoal realizada em 24 de janeiro de 2005, em Brasília).

443 A demanda do Mercosul de quotas com tarifa zero corresponde a aproximadamente 3% do consumo interno europeu para os produtos de interesse da união aduaneira (carne bovina, carne de porco, carne de cabra, carne de frango, alho, banana, milho, sorgo, trigo, arroz, etanol, leite em pó, manteiga e queijos). As quotas atualmente oferecidas pela UE (tarifa média intraquota de 14%) correspondem apenas a 0,6% do consumo interno europeu dos mencionados produtos (Dados constantes do documento aprovado pelo Mercosul, em 7 de março de 2006, com base em proposta de texto da Argentina, sobre o processo negociador inter-regional. O referido documento foi encaminhado pela Presidência Pro-Tempore argentina, em março de 2006, ao chanceler da Espanha, Miguel Angel Moratinos, que solicitara, durante sua visita a Buenos Aires, em janeiro de 2006, conhecer em pormenor as percepções do Mercosul sobre as negociações).

444 A perspectiva do fim do prazo da "Trade Promotion Authority" nos EUA, em 2007, favorece a hipótese de uma conclusão mais rápida da Rodada Doha, enquanto as eleições presidenciais na França no ano que vem ensejam uma posição menos flexível da UE em matéria agrícola, e empurram a conclusão da Rodada para um período mais longínquo. A ideia lançada pelo presidente Lula em fins de 2005 de organizar uma reunião de Cúpula entre alguns países-membros do G8 e do G20, além de representantes de países de menor desenvolvimento relativo, tem por objetivo tentar desbloquear, no mais alto nível político, as negociações da Rodada Doha a fim de tentar concluí-las no mais breve prazo possível.

445 A Venezuela tem 26 milhões de habitantes, correspondente a 12% da população do Mercosul que é de 226 milhões de habitantes, e um PIB de 156 bilhões de dólares (valores correntes), equivalente a 8% do PIB do Mercosul, que é de 2 trilhões de dólares. A participação percentual do comércio exterior no PIB da Venezuela (média 2002/2004)

é de 52%, ficando atrás do Paraguai com 87% de participação e na frente da Argentina e do Uruguai, com 42% cada um, e do Brasil, com 30% (Fonte: Negint/CNI/OMC).

446 446 O documento divulgado pelo Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), em março de 2004, sob o título "Estratégias Agrícolas no Acordo UE-Mercosul – Análise Setorial" – vislumbra uma série de alternativas e cenários para as negociações nos setores de açúcar e álcool, carne bovina, carne de frango, carne suína, complexo de soja, frutas, suco de laranja, e café torrado e solúvel. Em suas recomendações finais, o documento conclui que a melhor estratégia para o Mercosul seria obter a redução das tarifas extra quota, a fim de beneficiar todos os produtos exportados pela união aduaneira. Essa estratégia só seria provavelmente factível no contexto multilateral. O estudo afirma que no caso de quotas administradas pelo importador, conforme proposto pela UE, o único método aceitável seria o *first--come, first served*. Propõe, igualmente, a eliminação das tarifas europeias intraquota e das salvaguardas agrícolas especiais.

447 Telegrama de Braseuropa 168, ostensivo, de 2 de março de 2005.

448 Segundo Peter Mandelson "Grande parte dos países-membros da OMC dizem que os países ricos – incluída a UE – não oferecem concessões suficientes. Não importa que a reforma das subvenções da PAC supere qualquer outra no mundo desenvolvido, nem que a UE seja o maior importador mundial de alimentos; muito menos que as exportações de vários países para a UE tenham aumentado fortemente nos últimos dez anos, ou ainda que nosso déficit comercial com um único país como o Brasil tenha superado alguns bilhões de euros em 2005... Em nossa opinião, só poderemos sair do estágio de estagnação da negociação comercial multilateral se for reconhecido o valor da oferta europeia em agricultura e se formos mais ambiciosos em todos os temas da rodada... A UE mantém seu compromisso de avançar tão longe quanto possível, inclusive em agricultura, sempre e quando houver esforço compatível das demais partes envolvidas, levando-se em conta, entretanto, as diferenças de desenvolvimento entre os países...". MANDELSON, Peter. A política da UE pós-Hong Kong. Jornal *Valor Econômico* (Opinião), de 17 de fevereiro de 2006.

449 Os dados, a seguir, constam do documento aprovado pelo Mercosul, em 7 de março de 2006, sobre o processo negociador inter-regional. Esses dados foram encaminhados pela Presidência *Pro-Tempore* argentina ao chanceler da Espanha, Miguel Angel Moratinos, em março de 2006:

Ofertas intercambiadas entre o Mercosul e a UE em 2004

Propostas		Mercosul	UE
De eliminação tarifária	a) % sobre o total das importações	77% (US$ 17,7 bilhões dos quais US$ 1,1 bilhão a ser desgravado em 18 anos com quotas tarifárias)	94% (US$ 18,8 bilhões)
	b) total do comércio que ingressa atualmente com tarifa 0%	11%	57%
	c) total do comércio que lograria preferência comercial efetiva	66%	37%
	d) tarifa média ponderada dos produtos a serem beneficiados por preferências	10%	2,6%
De quotas tarifárias	a) % sobre o total das importações	0%	5%
	b) tarifa média ponderada dos produtos (extra quota)	0%	72%
Negociações em matéria de quotas	**Valor (US$)**	**% médio do consumo aparente da UE**	**Tarifa intraquota da UE**
a) pedido do Mercosul	5 bilhões	3,3	0%
b) oferta da UE	1 bilhão	0,6	14%

450 Os sócios do Mercosul aprovaram em 7 de março de 2006, durante reunião de coordenação intra-Mercosul sobre as negociações inter-regionais com a UE, documento que delineia um acordo possível na área comercial, calcado na proposta brasileira de novembro de 2005 que propôs lista de "elementos básicos de um acordo possível". O documento aprovado em março de 2006 pelo Mercosul intitula-se "Basic Improvements for a Possible Agreement" no qual se descreve precisamente as melhoras básicas esperadas nas ofertas europeias em agricultura e os movimentos que o Mercosul estaria disposto a realizar no comércio de serviços, bem como definição do conceito de flexibilidade que permitiria acomodar a situação de setores específicos, notadamente o automotivo. O Paraguai e o Uruguai apoiaram o enfoque dado pelo documento. A Argentina, em contraste com a atitude assumida em fins de 2005, quando decidiu não endossar a proposta brasileira, demonstrou substancial evolução em sua posição e aprovou a proposta. O documento foi entregue ao lado comunitário durante a reunião técnica negociadora realizada em Bruxelas, no dia 21 de março de 2006. O texto é a concretização da ideia brasileira de se propor um *reality check* para concentrar as negociações em áreas-chaves, a fim de tentar concluir um "pacote" de concessões recíprocas que viabilize o acordo inter-regional (sublinhe-se

que as concessões contidas nesse "pacote" aprovado pelo Mercosul não implicariam na mudança de lei nem de dispositivo constitucional no Brasil). Logo após a reunião, para a surpresa do Mercosul, o comissário Peter Mandelson declarou à imprensa que a Comissão só poderia apresentar uma nova oferta ao Mercosul depois de definidas as negociações agrícolas no âmbito da Rodada da OMC. Reproduz-se, a seguir, o teor do "pacote" finalmente denominado "Elements for possible agreement" apresentado pelo Mercosul à Comissão Europeia:

I) Agriculture

- Tariff quotas for Mercosur: Bovine meat: 300.000t; Poultry meat: 250.000t; Porcine meat: 20.000t; Ovine meat: 20.000t; Garlic: 20.000t; Banana: 120.000t; Maiz/Sorghum: 3.500.000t; Wheat: 1.000.000t; Rice: 150.000t; Ethanol: 1.000.000t; Powder milk: 35.000t; Butter: 20.000t; Sugar: 200.000t; Cheese: 60.000t.

  Obs.: essas novas quotas são, em geral, menos ambiciosas do que aquelas demandadas pelo Mercosul no seu pedido de melhora de acesso a mercado apresentada em 2004 (ver nota 393), notadamente em carne bovina (pedido anterior de 315.000t); carne de porco (pedido anterior de 40.000t); milho e sorgo (pedido anterior de 4.000.000t); etanol (pedido anterior de 3.000.000t); e açúcar (pedido anterior de 1.800.000t)].

- Elimination of intra-quota tariffs; yearly increase of quotas by some %; immediate implementation; no export ceilings; administration of quotas on the exporter's side.

- Preferences of the Agreement shall not apply to subsidized products.

Processed Agricultural Products:

- Full liberalization. Longer liberalization period for Mercosur.

Other agricultural products:

- Full liberalizationz by the EU, starting with immediate implementation of TRQ's with 0% in-quota tariffs.

SPS:

- Establishment of a formal mechanism to deal with market access issues, as a first step towards a comprehensive agreement.

Geographic indications:

- Granting of protection for specific item, provided that: acquired rights are respected; generic or customary terms are accepted; only the exact term in the language of the country of origin is protected; trade with third countries is not affected.

II) Services

Financial services

Banking: presidential authorization: prudential criteria and non-discrimination.

Obs.: o possível movimento do Brasil visa a garantir a concessão de autorização presidencial com base em critérios técnicos (e não políticos) estabelecidos pelo Ministério da Fazenda.

Reinsurance: Mode 3 (Establishment)

Obs.: há um projeto de lei no Congresso brasileiro que dispõe sobre a abertura integral do setor de resseguros dentro do modo 3 do GATS (presença comercial).

Retrocession: Mode 2 (Consumption Abroad); (percentual de "consumo no exterior" a ser definido pelo referido projeto de lei).

Intra-Mercosur Maritime Transport: improvements for the EU in feeder and non--feeder services between Mercosur countries, in the context of existing bilateral agreements in Mercosur (a proposta seria provavelmente no sentido de conceder margens preferenciais para países da UE em relação ao resto do mundo).

Mode 4:

- Improvements of access in Mercosur for EU business visitors and executives/managers; improvements of access in the EU for Mercosur independent professionals and contractual services suppliers, without Economic Needs Tests, in around 20 sub-sectors (including computing, architecture and engineering services), on a basis of 60 Mercosur professionals per sub-sector for each EU Member State.

III) Flexibilities

- Related to transition periods and percentage of trade coverage. No sectoral reciprocity applied to industrial products. Liberalization starts from GSP tariff.

A Comissão Europeia apresentou sua reação inicial ao documento do Mercosul, ressalvando que necessitaria depois estudá-lo com maior vagar. Os principais pontos e dúvidas que levantou foram os seguintes:

a) Vários pontos apresentados como movimentos do Mercosul, principalmente em serviços, não constituíam novidade, já havendo sido discutidos no passado.

b) As expectativas do Mercosul em agricultura aparecem no documento de forma mais precisa do que os movimentos possíveis em serviços.

c) Não estaria claro se os movimentos em serviços são adicionais em relação a tudo o que já foi colocado sobre a mesa ao longo das negociações.

d) A UE pode considerar favoravelmente algumas das condicionantes indicadas pelo Mercosul em agricultura, como a ausência de tarifa intraquota e a administração das quotas pelo lado exportador, mas isso apenas dentro de um pacote que inclua proteção maior às denominações geográficas europeias.

e) As expectativas do Mercosul quanto às quotas agrícolas estão, em muitos casos, bem acima do que a UE tem "no bolso"; seria necessário muito trabalho negociador para chegar a um "ponto de equilíbrio", o qual, para diversos produtos, deveria encontrar-se substancialmente abaixo do que pede o Mercosul.

f) A ausência de preferências para produtos subsidiados é aceitável para o lado europeu, desde que se entenda o ponto como referência apenas a subsídios à exportação, e não ao apoio interno.

g) Em relação a produtos agrícolas processados, a UE não vê justificativa para tratamento assimétrico, pois o Mercosul é competitivo no setor. Não estaria clara a menção do Mercosul a "other agricultural products".

h) O documento não conteria suficientes elementos para esclarecer a posição do Mercosul sobre bens industriais, alguns dos quais, como o setor automotivo, foram longamente discutidos no passado.

i) Faltaria menção ao tema de compras governamentais.

j) Faltaria menção ao tema da livre circulação de bens no interior do Mercosul.

O Mercosul procurou responder às questões suscitadas pela UE. Observou, em relação ao ponto (a), que a UE já afirmara seu interesse nesses movimentos em serviços, mas o Mercosul até hoje nunca os apresentara formalmente. Sobre os pontos (b) e (c), esclareceu que os movimentos apresentados em serviços são adicionais às ofertas já realizadas pelo bloco. Sobre o item (d), referente às indicações geográficas, a Presidência *Pro Tempore* argentina explicou que o texto apresentado pelo Mercosul é coerente com posições anteriores dos quatro, mas que o bloco estava consciente de que a UE teria maior ambição na matéria. Ponderou, porém, que ainda não está claro o alcance dos movimentos que a UE anunciou na reunião de Montevidéu de novembro de 2005, que representariam uma "nova abordagem", com redução de demandas da UE, que possibilitariam a conclusão de acordo nesta matéria. O Coordenador da Comissão Europeia, Karl Falkenberg, recordou que o assunto já havia sido discutido na Reunião Ministerial de Lisboa e indagou sobre quais seriam os ganhos para a UE caso fossem aceitas as condições apresentadas pelo Mercosul, consideradas muito restritivas pela Comissão. O Coordenador da delegação argentina lembrou que a proteção às indicações geográficas oferecidas pelo Mercosul é de caráter "TRIPS-*plus*", e, assim, só se justificaria mediante contrapartidas, devendo haver "algum tipo de negociação pontual". O Coordenador da delegação brasileira, embaixador Regis Arslanian, recordou que, na citada reunião de Montevidéu, a Comissão dissera que apresentaria por escrito a "nova abordagem", antes desta reunião de coordenadores em Bruxelas, e que ainda seria útil receber o documento prometido pela Comissão. Fora de mesa, no entanto, o negociador comunitário para o tema das indicações geográficas, Jesus Zorrilla, confidenciou que a "nova abordagem" anunciada em Montevidéu não fora aprovada pelas instâncias decisórias em Bruxelas, não tendo sido possível apresentar proposta concreta ao Mercosul. Confirmou-se, pelo menos por ora, a hipótese de recuo na posição da UE, como já havia acontecido nas negociações sobre indicações geográficas de vinhos e destilados nas reuniões do CNB. Sobre o ponto (f), o Mercosul entende que não devem receber preferências os produtos agrícolas sujeitos tanto a subsídios à exportação quanto a medidas de apoio interno que não se encontrem na "caixa verde" da OMC. Acerca do item (g), o Mercosul confirma que pode chegar à tarifa zero em produtos agrícolas processados, com um prazo de, por exemplo, dois ou três anos mais do que teria a UE. Esclareceu que o Mercosul deseja que a UE ofereça uma quota com tarifa zero para os produtos que ofereceu com margem de preferência de 30% ou 50%, tais como fumo, rações animais e frutas enlatadas. Com referência ao item (h), o Mercosul entende que a observância das exigências teóricas da OMC de cobertura setorial e prazo de transição

não deve prejudicar o necessário equilíbrio do acordo; acerca do setor automotivo, o lado argentino limitou-se a observar que, assim como as ofertas europeias até hoje feitas em agricultura representam 0,6% do mercado da UE nesse setor, a Argentina estaria pronta a oferecer 0,6% de seu mercado automotivo à UE. A propósito, o elemento de flexibilidades contido no documento do Mercosul, ao referir-se à questão do prazo de transição e cobertura do acordo, pressupõe necessariamente a melhoria das condições de acesso oferecidas em bens industriais, incluindo o setor automotivo. Sobre o item (i), recordou que o tema de compras governamentais não foi incluído pelos ministros entre as áreas-chave da discussão nesta etapa. E sobre o item (j), a delegação do Mercosul fez exposição sobre o processo já desencadeado de implementação da livre circulação de mercadorias dentro do bloco, ressaltando que, na fase já em andamento, os bens importados com 100% de preferência por força de acordos externos são objeto de livre circulação dentro do Mercosul, elemento de especial interesse do ponto de vista das negociações inter-regionais. A Comissão indicou que desejava aprofundar o exame técnico do documento e para isso sugeriu um próximo encontro, ainda sem data, mas que de toda forma deveria dar-se antes de uma nova Reunião Ministerial – que a Comissão reiterou ter a intenção de marcar. O Coordenador da Comissão Europeia, Karl Falkenberg, expressou que a reunião serviu para dar início a um processo de negociação mais intenso, cuja velocidade ainda não se podia prever. Opinou que "podemos concluir as negociações, mas a questão é saber quando" (Telegrama de Braseuropa 225, ostensivo, de 29 de março de 2006).

451 O ministro Celso Amorim falaria sobre a necessidade de "bruxelizar" Montevidéu (matéria do jornalista Sergio Leo, publicada no Jornal *Valor Econômico*, de 7 de fevereiro de 2006).

452 A recente proposta elaborada pela Comissão por meio do documento "Mercosur Regional Strategy Paper 2007-2013" lista as prioridades na cooperação com o Mercosul de acordo com a seguinte ordem: a) aprofundamento do processo de integração econômico-comercial na região; b) celebração do futuro acordo de integração inter-regional; c) apoio à institucionalização do Mercosul; e d) fortalecimento da participação da sociedade civil, maior conhecimento do processo de integração regional e maior compreensão e visibilidade mútuas. A posição brasileira em relação ao tema é a de que os projetos de cooperação deveriam atender a objetivos relativos a decisões já aprovadas pelo Mercosul. e não a objetivos que ainda estão sendo negociados ou que atenderiam às finalidades da UE no âmbito da implementação de um futuro acordo de associação inter-regional (Despacho telegráfico – DMC para Buenos Aires 137, ostensivo, de 14 de fevereiro de 2006).

453 Dados constantes do documento aprovado pelo Mercosul sobre o processo negociador inter-regional e encaminhado pela Presidência *Pro Tempore* Argentina, em março de 2006, ao chanceler da Espanha, Miguel Angel Moratinos.

454 Circular telegráfica 52254, ostensiva, de 8 de outubro de 2004.

455 O Brasil e a Argentina assinaram, em janeiro de 2006, o Protocolo Adicional ao ACE 14 que estabelece o "Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração Produtiva e Expansão Equilibrada e Dinâmica do Comércio (MAC)". Trata-se de mecanismo que permite a aplicação de medidas de salvaguarda (embora o protocolo não mencione esse termo) no comércio entre os dois países. Na aplicação do MAC está prevista a fixação de quotas de importações para a qual se mantém a tarifa intrabloco (normalmente

zero). As importações que ultrapassem as quotas estarão sujeitas à aplicação da TEC reduzida de 10%, ou seja, será cobrada tarifa correspondente a 90% da TEC. Por meio do MAC a Argentina visa, sobretudo, a proteger da concorrência brasileira sua indústria de eletrodomésticos, de calçados e de têxteis. ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e os blocos regionais: soberania e interdependência. *São Paulo perspectivas*, v. 16 (1), p. 3-16, janeiro-março, 2002.

REFERÊNCIAS*

* As referências a artigos de jornal não assinados figuram diretamente nas notas. Acordos, decisões, resoluções, diretivas e atas do CMC e do GMC citados foram consultados em <www.mercosur.org.uy>, em diversas ocasiões ao longo de 2005. As referências às comunicações telegráficas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil figuram diretamente nas notas.

ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e os blocos regionais: soberania e interdependência. São Paulo perspectivas, v. 16, n. 1, p. 3-16, jan./mar., 2002.

AMORIM, Celso. A OMC pós-Seattle. *Política Externa*, v. 8, n. 4, março-maio, 2000.

AZEVEDO, Maria Nazareth Faran. O Princípio da Precaução e o Acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias da OMC: as implicações para o processo de reforma agrícola. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2001.

WORLD BANK. *Global Economic Prospects*: Trade, Regionalism and Development. Washington, 2005.

BEVILACQUA, André Jafet. Reforma institucional na União Europeia – o alargamento para o Leste e o processo decisório. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

BERLINSKI, Julio. Negotiations of Trade in Services between Mercosur and the EU Building blocks implied by Telecommunications and Insurance Services commitments. *In*: VALLADÃO, Alfredo e BOUZAS, Roberto (org.). Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003.

BHAGWATI, Jagdish e ANRUD, Paul. Preferential Trading Areas and Multilateralism: Stranger Friends or Foes? *In*: Bhagwati and A. Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C.: AEI Press, 1996.

BILAN, San e LARPORTE, Geert. How David prepared to talk to Goliath? South Africa's experience of negotiating trade with the EU. *Discussion paper*, European Center for Development Policy Management, Bruxelas, n. 53, 2003.

BOUZAS, Roberto. Mercosul, dez anos depois: processo de aprendizado ou *déjà-vu*? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Funcex, v. 59, 2001.

CAMARGO, Sonia de. União Européia, uma referência indispensável para o Mercosul. *Contexto Internacional*, v. 21, n. 1, jan./jun. 1999, p. 83-122.

CASTILHO, Marta. EU-Mercosur FTA: an Evaluation of the Vulnerability of Mercosur Imports. *In*: VALLADÃO, Alfredo e BOUZAS Roberto (orgs.). *Market Access for Goods & Services in the EU-Mercosur Negotiations*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003.

CATTANEO, Olivier. Quelles ambitions pour la politique commerciale de l'Union européenne? *Les notes de l'Ifri,* Paris, n. 39, 2002.

CHABOT, Laurent. Les relations économiques de la France avec l'Amerique latine et la concurrence Europe/États-Unis. *In*: VAN EEUWEN, Daniel (org.). *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation*. Paris: CREACLC-IEP/AIX-KARTHALA, 2002.

COHEN-TANUGI, Laurent. L'influence normative internationale de l'Union européenne: une ambition entravée. *Les notes de l'Ifri,* Paris, n. 40, 2002.

COZENDEY, Carlos Marcio. Mercosul: União Aduaneira? Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

CRAWFORD, J. e FIORENTINO, Roberto. The changing landscape of regional trade agreements. *Discussion paper, WTO*, n. 8. 2005.

DAUSTER, Jório. Mercosul e União Européia. *Política Externa*, v. 4, n. 4, março-maio, 1996.

DELORS, Jacques. 40 ans d'Europe in 40 ans des Traités de Rome où la capacité des traités d'assurer les avancés de la construction

européenne. *In*: COLLOQUE UNIVERSITAIRE ORGANISÉ À LA MÉMOIRE D'EMILE NÖEL. Bruxelas: Bruylant, 1997.

DEVLIN, Robert, ESTEVADEORDAL, Antoni e KRIVONOS, Ekaterina. The Trade and Cooperation Nexus: How does the Mercosur-EU Process Measure up? *In*: GIORDANO, Paolo (org.). *An Integrated Approach to the European Union Mercosur Association*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2002.

DIDONET, Evandro de Sampaio. A organização da ALCA e a agenda econômico-comercial do Mercosul: o debate sobre o aprofundamento da integração sub-regional além da consolidação da União Aduaneira. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

DUHALDE, Eduardo. Perspectivas do Mercosul. *Revista DEP – Diplomacia, Estratégia, Política*, ano I, n. 2, jan.-mar., 2005.

EUROPEAN COMMUNITIES. How the European Union works: A citizen's guide to the EU institutions. Belgium: European documentation, 2003.

GOODE, Walter. *Dictionary of Trade Policy Terms*. World Trade Organization: Cambridge University Press, 2003.

JANK, Marcos Sawaya. A política agrícola comum da União Europeia e seu impacto nas negociações internacionais: relatório técnico final. *In*: Projeto Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Ministério das Relações Exteriores, Consultoria internacional de curto prazo. Washington, 2002.

JANK, Marcos Sawaya. Estratégias agrícolas no Acordo UE-Mercosul: análise setorial, cenários e alternativas – versão final. Brasília: ICONE, 2004.

JOFFÉ, George Howard. European Union and the Mediterranean. *In*: TELÒ, Mario (org.), *European Union and New Regionalism*: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Aldershot, England: Ashgate Publishing, 2001.

KUME, Honório, PIANI, Guida, MIRANDA, Pedro e REIS CASTILHO, Reis. Estudo técnico sobre o impacto das negociações das ofertas negociadoras do Mercosul e da UE para bens sobre o comércio exterior brasileiro. Brasília: IPEA, 2004.

LAFER, Celso. O cenário mundial e o relacionamento União Europeia-Mercosul. *Política Externa*, v. 9, n. 1, 2000.

LAFER, Celso. OMC, globalização e regionalização. *Política Externa*, v. 6, n. 2, setembro-novembro, 1997.

LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. *Manual de direito comunitário*: a ordem jurídica da União Europeia. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

MAGALHÃES, Fernando Simas. *Cúpula das Américas de 1994*: papel negociador do Brasil em busca de uma agenda hemisférica. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

MARCONINI, Mario e Flores, Renato (orgs.). *Acordo Mercosul-UE*: além da agricultura. Cebri e Konrad Adenauer Stiftung. Rio de Janeiro, 2003.

MEA, Maryse. *Les ambitions de la politique commerciale communautaire*. Institut d'Etudes Européennes. Bruxelas: Mémoire, 2002.

MOURA, Heitor. Serviços Profissionais: Possibilidades de Negociação entre a UE e o Mercosul. *In*: MARCONINI, Mario e FLORES, Renato (orgs.). *Acordo Mercosul-UE*: além da agricultura. Rio de Janeiro: Cebri e Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PAGE, Sheila. Trade and Foreign Policy in the EU. *In*: GIORDANO, Paolo (org.). *An Integrated Approach to the European Union Mercosur Association*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2002.

PEREIRA, Lia Valls. Política de exportações: qual o papel das negociações comerciais. *In*: MARKWALD, Ricardo (org.). *Obstáculos ao crescimento das exportações*: Sugestões para uma Política Comercial. Brasília: FUNCEX/IPRI, 2003.

PESSOA BRANDÃO, Antônio; VALLS PEREIRA, Lia e REZENDE LOPES, Mauro. *Análise comparativa dos ganhos de integração*: ALCA e União Europeia. Relatório de Estudos, mimeo. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, junho, 1997.

PUTNAM, Robert D.; EVANS, Peter e B. JACOBSON, Hanoldk. *Double--edged diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

RIOS, Sandra Polónia. O Papel das negociações comerciais na política de exportações brasileira. *In*: MARKWALD, Ricardo (org.). *Obstáculos ao crescimento das exportações*: sugestões para uma Política Comercial. Brasília: FUNCEX/IPRI, 2003.

SANTISO, Javier. Les investisseurs européen en Amérique latine. L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation. *In*: VAN EEUWEN, Daniel (org.). Paris: CREACLC-IEP/AIX-KARTHALA, 2002.

SBRAGIA, Alberta M. European Union and NAFTA. *In*: TELÒ, Mario (org.). *European Union and New Regionalism*: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Aldershot, England: Ashgate Publishing, 2001.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Recaudación de los aranceles a las importaciones de los países del Mercosur: estimación de redundancia en el cobro del AEC. Documento de trabajo 17/04, Montevideo: Secretaría del Mercosur, 2004d.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica. Tese do Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco, 2001.

STEPHENSON, Sherry e CONTRERAS, Patricio. An Asymemtric Approach to Services Liberalization: The European Union-Mercosur Case. *In*: GIORDANO, Paolo (org.). *An Integrated Approach to the European Union Mercosur Association*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2002.

TELÒ, Mario. Between Trade Regionalization and Deep Integration. *In*: TELÒ, Mario (org.). *European Union and New Regionalism*: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Ashgate, 2001.

TELÒ, Mario. The European Union and the Challenges of the Near Abroad: *In*: TELÒ, Mario (org.). European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Aldershot, England: Ashgate Publishing, 2001.

TELÒ, Mario. Reconsiderations: Three Scenarios. *In*: TELÒ, Mario (org.). European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Aldershot, England: Ashgate Publishing, 2001.

TORRENT, Ramón. Regional Integration in Europe and the Americas, and Bilateral Transatlantic Relations. *In*: GIORDANO, Paolo (org.). *An Integrated Approach to the European Union Mercosur Association*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2002.

VALLADÃO, Alfredo. Les triangle atlantique: l'émergence de l'Amerique latine dans les relations Europe-États-Unis. *Les notes de l'Ifri,* n. 16, Paris, 1999.

VALLADÃO, Alfredo. *A caminho do acordo entre o Mercosul e a Europa*: relatório anual. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2000.

VALLADÃO, Alfredo; PEÑA, Felix e MESSERLIN, Patrick (orgs.). *Concluding the European Union-Mercosur Agreement*: feasible scenarios. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2004.

VASCONCELOS, Álvaro. European Union and Mercosul. *In*: TELÒ, Mario (org.). *European Union and New Regionalism*: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Aldershot, England: Ashgate Publishing, 2001.

VEIGA, Pedro da Motta. Scenarios for Mercosur's Trade Negotiations. *In*: GIORDANO, Paolo (org.). *An Integrated Approach to the European Union Mercosur Association*. Paris: Chaire Mercosur de Science Po, 2002.

VENTURA, Deisy. *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union européenne*: les enjeux d'une association interrégionale. Paris: L'Harmattan, 2003.

WALLACE, Helen e WALLACE, William. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Annual Report 2004*. France: WTO Publications, 2004.

Cronologia dos principais fatos no âmbito das relações entre o Mercosul e a UE

29 de maio de 1992

Assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comissão Europeia e o Mercosul, em Bruxelas, que estabeleceu o Comitê Consultivo Conjunto.

3 de julho de 1992

1ª reunião do Comitê Consultivo Conjunto, no Rio de Janeiro.

11 de janeiro de 1993

2ª reunião do Comitê Consultivo Conjunto, em Bruxelas.

5 de junho de 1993

3ª reunião do Comitê Consultivo Conjunto, em Montevidéu.

24-25 de junho de 1994

Conselho Europeu de Corfu. Os chefes de Estado e de Governo da UE convidam a Comissão e o Conselho a examinar o tema do fortalecimento das relações com o Mercosul.

4-5 de agosto de 1994

Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre o fortalecimento das relações inter-regionais com a UE.

19 de outubro de 1994

Comunicação da Comissão em favor do fortalecimento da política da UE em relação ao Mercosul. Proposta de implementação de uma associação inter-regional e de estabelecimento gradual de uma zona de livre comércio.

9-10 de dezembro de 1994

Conselho Europeu de Essen. Os chefes de Estado e de Governo da UE aprovam a estratégia de iniciar negociações de um acordo inter-regional com o Mercosul.

17 de dezembro de 1994

Assinatura do Protocolo de Ouro Preto que estabelece a estrutura institucional definitiva do Mercosul. O protocolo reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, atribuindo-lhe competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

22 de dezembro de 1994

Assinatura da Declaração Conjunta entre o Conselho da UE e a Comissão Europeia de um lado, e os Estados-membros do Mercosul,

de outro, em Bruxelas, que confirma a vontade mútua de conformar uma associação estratégica.

15 de dezembro de 1995

Assinatura do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e seus Estados-membros, de um lado, e o Mercosul e seus Estados-membros, de outro, em Madri, que visa a preparar uma associação entre os dois blocos regionais. O Acordo--Quadro institucionalizou um diálogo político regular entre os dois agrupamentos regionais, nos termos estabelecidos pela "Declaração Conjunta" que integra o referido instrumento.

22 de julho de 1998

Adoção pela Comissão Europeia de recomendação de Decisão dirigida ao Conselho que autoriza a negociar um acordo de associação inter--regional com o Mercosul.

15 de junho de 1999

Assinatura do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos países do Mercosul, em Assunção, sobre as negociações de associação inter--regional com a UE.

28-29 de junho de 1999

I Reunião de Cúpula Mercosul-UE realizada durante a I Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UE, da América Latina e do Caribe, no Rio de Janeiro. Assinatura do Comunicado Conjunto do Rio por meio do qual a UE e o Mercosul decidem lançar formalmente as negociações para celebração do Acordo de Associação Inter-Regional visando à liberalização comercial bilateral, gradual e recíproca sem a exclusão de nenhum setor, e em conformidade com as regras da OMC.

24 de novembro de 1999

1ª reunião do Conselho de Cooperação Mercosul-UE, em Bruxelas, que definiu a estrutura, calendário e metodologia das negociações inter-regionais. Criação do Comitê de Negociações Birregionais (CNB).

23 de fevereiro de 2000

Reunião Ministerial Mercosul-UE em Vilamoura, Portugal. Apresentação da proposta do Mercosul sobre cooperação política.

6-7 de abril de 2000

1ª reunião do CNB, em Buenos Aires. Estabelecimento dos princípios negociadores do futuro acordo de associação e criação dos três grupos técnicos. Inicia-se o processo de troca de informações sobre legislação básica e práticas comerciais.

18 de maio de 2000

Estabelecimento, no Brasil, da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia (SENEUROPA). SENEUROPA é presidida por representante do Ministério das Relações Exteriores e reúne órgãos do governo federal, além de representantes de setores econômico, acadêmico e social nacionais.

13-16 de junho de 2000

2ª reunião do CNB, em Bruxelas. Continuação do processo de troca de informações e de discussão sobre objetivos específicos do futuro acordo.

7-10 de novembro de 2000

3ª reunião do CNB, em Brasília. Continuação do processo de troca de informações e de discussão sobre objetivos específicos.

19-22 de março de 2001

4ª reunião do CNB, em Bruxelas. Conclusão do processo de troca de informações e de discussão sobre objetivos específicos. Dá-se início ao intercâmbio de propostas por escrito.

26 de junho de 2001

2ª reunião do Conselho de Cooperação Mercosul-UE, no Luxemburgo. Após consultas com o Mercosul, a UE anuncia a decisão de apresentar unilateralmente sua oferta negociadora durante a 5ª reunião do CNB, a realizar-se em Montevidéu.

2-6 de julho de 2001

5ª reunião do CNB, em Montevidéu. Apresentação da oferta negociadora da UE.

29-31 de outubro de 2001

6ª reunião do CNB, em Bruxelas. Apresentação da oferta negociadora do Mercosul. Em novembro do mesmo ano realiza-se a Reunião Ministerial de Doha que lança uma nova rodada multilateral de comércio com base em uma agenda para o desenvolvimento.

8-11 de abril de 2002

7ª reunião do CNB, em Buenos Aires. Inicia-se a preparação para a II Reunião de Cúpula Mercosul-UE, a realizar-se em Madri.

17 de maio de 2002

II Reunião de Cúpula Mercosul-UE, realizada durante a II Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UE, da América Latina e do Caribe, em Madri. Acordada a realização de uma reunião em nível ministerial no Rio de Janeiro. Adoção de um Plano de Ação

sobre Facilitação de Negócios. O comissário Pascal Lamy declara que objetivos "muito ambiciosos" para as negociações na área agrícola só serão negociados pela UE no plano multilateral, e, que, no plano inter-regional, os avanços serão necessariamente "mais modestos".

23 de julho de 2002

1ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial, no Rio de Janeiro. Aprovação do Programa de Trabalho do Rio que estabeleceu cronograma de reuniões para 2002 e 2003.

11 a 14 de novembro de 2002

8ª reunião do CNB, em Brasília. Conclusão das discussões sobre métodos e modalidades para a negociação de acesso a mercados em bens, inclusive para produtos agrícolas, e para a negociação de serviços. Prosseguem os esforços de consolidação de propostas de textos negociadores.

17-21 de março de 2003

9ª reunião do CNB, em Bruxelas. Esclarecimentos sobre as respectivas ofertas negociadoras. Decide-se que o intercâmbio de pedidos de melhora nas ofertas tarifárias para bens ocorra entre 15 de abril e 15 de maio de 2003, e que a apresentação de ofertas para as áreas de serviços, investimentos e compras governamentais seja feita até 30 de abril de 2003.

23-27 de junho de 2003

10ª reunião do CNB, em Assunção. Intercâmbio de esclarecimentos sobre os respectivos pedidos de melhora nas ofertas tarifárias para bens. O Mercosul apresentou antes do CNB ofertas para os setores de serviços e investimentos, tendo decidido não apresentar sua oferta em compras governamentais. A Comissão recusa-se a discutir o tema de

compras governamentais durante o CNB, dada a ausência de proposta do Mercosul para o setor.

12 de novembro de 2003

2ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial, em Bruxelas. Aprovação do Programa de Trabalho (de Bruxelas) que estabeleceu as diretrizes para a etapa final do processo negociador, com previsão de conclusão para outubro de 2004. A UE declara que as dificuldades para a apresentação de oferta mais ampla para produtos agrícolas de interesse do Mercosul decorrem da preocupação em evitar "pagar duas vezes" na área agrícola, ou seja, no multilateral e no inter-regional, segundo a tese do *single pocket* forjada pelo comissário de Comércio da UE, Pascal Lamy.

18 de novembro de 2003

3ª Reunião do Conselho de Cooperação Mercosul-UE, em Bruxelas.

2-5 de dezembro de 2003

11ª reunião do CNB, em Bruxelas. Trata-se da primeira das cinco reuniões do Comitê previstas no Programa de Trabalho adotado em Bruxelas. Decisão sobre nova rodada de intercâmbio de ofertas até o prazo de 15 de abril de 2004. A Comissão circula *non-paper* no qual procura conceituar a tese do *single pocket*.

8-12 de março de 2004

12ª reunião do CNB, em Buenos Aires. Intercâmbio de dados estatísticos. Novo *non-paper* circulado pela Comissão, em 5 de fevereiro de 2004, por meio do qual o lado comunitário estabeleceu pela primeira vez certos parâmetros que resguardariam as preocupações da UE com o "duplo pagamento". O Mercosul entregaria formalmente sua oferta melhorada em abril, enquanto a UE alegaria não estar em

condições de efetuar uma oferta completa por ausência de mandato dos Estados-membros para apresentar a oferta "ambiciosa" elaborada pela Comissão.

3-7 de maio de 2004

13ª reunião do CNB, em Bruxelas. Acordou-se efetuar nova rodada de apresentação de ofertas melhoradas de acesso a mercados que seria concretizada em 21 de maio (a segunda do Mercosul e a primeira da UE). A Comissão apresentou nova proposta que visa a garantir a livre circulação de produtos comunitários no âmbito do Mercosul. O Mercosul apresentou proposta sobre transparência em compras governamentais que substituiu integralmente sua oferta para o setor apresentada em outubro de 2001 durante o 6° CNB. Insiste o lado comunitário em obter do Mercosul elementos de acesso para a área de compras governamentais. Discute-se sobre a inserção do conceito de desenvolvimento sustentável no texto do acordo, e decide-se sobre a apresentação de propostas concretas sobre o tema até junho de 2004.

27 de maio de 2004

3ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial realizada à margem da III Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UE, da América Latina e do Caribe, em Guadalajara. As partes expressam desapontamento com relação às ofertas recebidas. Mantem-se a meta de concluir as negociações em outubro de 2004 e de se buscar melhoras adicionais às ofertas até a referida data.

7-11 de junho de 2004

14ª reunião do CNB, em Brasília. Encerrou-se sem Ata Final, sem conferência de imprensa e sem plenária de encerramento. As negociações foram marcadas pela postura comunitária de crescente demanda de

acesso a mercados sem oferecimento de qualquer contrapartida de ampliação de sua própria oferta.

14 de junho de 2004

Encontro de Negociadores Econômico-Comerciais em nível ministerial à margem da XI UNCTAD, em São Paulo. A Comissão indicou disposição de transferir parcelas da quota da segunda etapa, que seria concedida somente depois de concluída a Rodada Doha, para a primeira etapa, que seria outorgada depois de concluída as negociações inter-regionais.

19-23 de julho de 2004

15ª reunião do CNB, em Bruxelas. Reunião termina em impasse após os coordenadores do Mercosul suspenderem a sua participação na reunião antes do previsto. Em conversa telefônica alguns dias depois, o ministro Celso Amorim e o comissário Pascal Lamy reconheceram que o CNB havia "très mal passé". A Comissão circulou *non-paper* contendo elementos de precisão de sua oferta agrícola.

10-12 de agosto de 2004

Reunião de coordenadores, em Brasília, convocada para buscar retomar o processo negociador inter-regional após o impasse ocorrido no último CNB.

12 de setembro de 2004

O ministro Celso Amorim, acompanhado dos ministros da Indústria, Comércio e Desenvolvimento e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, recebe o comissário para Comércio da Comissão Europeia, em Brasília.

13-17 de setembro de 2004

Reunião de coordenadores, em Bruxelas. Busca aproximar posições e estabelecer as bases para novo intercâmbio de ofertas.

24 de setembro de 2004

Envio da oferta completada do Mercosul para a Comissão nas áreas de bens agrícolas, bens industriais, serviços e investimentos, bem como oferta no setor de compras governamentais. A oferta do Mercosul foi ampliada de modo a incorporar a liberalização de mais de 90% das importações provenientes da UE, com aceleração do ritmo dessa liberalização. Na área de serviços, foram consolidadas aberturas a prestadores europeus nas áreas de telecomunicações e finanças. A oferta de investimentos do Mercosul proporciona segurança jurídica adicional. Quanto às compras governamentais, abriu-se a perspectiva de tratamento preferencial aos provedores de origem europeia nas aquisições do governo federal. A oferta fez-se acompanhar de conjunto de condicionalidades.

29 de setembro de 2004

Envio da oferta revisada da Comissão ao Mercosul. A proposta nada acrescenta em relação à oferta de maio e mantém inúmeras condicionalidades

20 de outubro de 2004

Encontro de Negociadores Econômico-Comerciais em nível ministerial, em Lisboa, quando se conclui ser necessário prazo adicional para a conclusão das negociações do Acordo de Associação Inter-regional. Para orientar essa nova etapa das negociações, instruem os coordenadores a prepararem nova reunião ministerial para o primeiro trimestre de 2005, quando já teria tomado posse a nova Comissão Europeia, sob a presidência de José Manuel Durão Barroso.

2-3 de dezembro de 2004

Reunião de coordenadores no Rio de Janeiro durante a qual se inicia a preparação da reunião inter-regional em nível ministerial, acordando que seria útil a cada parte identificar, de forma escrita, conjunto reduzido de elementos que seriam obstáculos ao avanço dos entendimentos em nível técnico, para solicitar orientação aos ministros. O Mercosul elaborou o seu documento de parâmetros, enquanto a Comissão recusou-se a efetuar o intercâmbio prévio desses documentos. O documento do Mercosul incluiu os seguintes elementos: i) tratamento especial e diferenciado; ii) requisito de criação de comércio; iii) condicionalidades; iv) subsídios à exportação e apoio doméstico que distorcem o comércio no setor agrícola; e v) propriedade intelectual.

30 de janeiro de 2005

O presidente Lula e o presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, encontram-se à margem do Foro Econômico Mundial em Davos. Reafirmam a vontade política de dar continuidade às negociações do acordo e coincidem que esta nova etapa deveria resultar em ofertas de acesso a mercados mais ambiciosas do que as melhores ofertas apresentadas em 2004, de forma escrita e oral.

21-22 de março de 2005

Reunião de coordenadores em Bruxelas. Reunião termina sem resultados concretos. A Comissão insiste que a única base necessária para a retomada das negociações residiria na definição das melhores ofertas de acesso a mercados já apresentadas, que seria um "ponto de partida" das futuras ofertas. A Comissão deixa implícito que a definição de datas para a reunião ministerial estaria condicionada à aceitação pelo Mercosul da nova metodologia proposta. Ao final da reunião, a Comissão entregou documento de parâmetros que aborda os seguintes temas: i) livre circulação; ii) ofertas de acesso a mercados em bens

segundo os parâmetros da OMC; iii) ofertas de acesso a mercados em serviços cobrindo substancialmente todos os setores e modos de prestação; iv) regras de origem/compras governamentais/indicações geográficas; e v) tratamento nacional em investimento.

13-14 de abril de 2005

A ministra de Relações Exteriores do Paraguai, Leila Rachid, manteve encontro em Bruxelas, na qualidade de presidente *pro tempore* do Mercosul, com a comissária de Relações Exteriores, Benita Ferrero--Waldner, e com o comissário de Comércio, Peter Mandelson. Durante os encontros, menciona a necessidade de se realizar reunião em nível ministerial entre o Mercosul e a UE. Enquanto Mandelson levanta dúvidas sobre a conveniência de se manter encontro ministerial sem definição prévia sobre as melhores ofertas, Waldner assinala o interesse de sua pasta – bem como da agricultura – de realizar reunião em nível ministerial, com a possível brevidade, a fim de relançar as negociações.

16 de abril de 2005

O ministro Celso Amorim mantém conversa telefônica com o comissário Peter Mandelson durante a qual deixa claro que a consolidação das atuais ofertas não poderia ser "ponto de partida" para a próxima etapa das negociações, tendo em vista o desequilíbrio em favor da UE. Insiste na necessidade de um encontro político de alto nível o quanto antes, a fim de relançar as negociações inter-regionais. O comissário Mandelson retrucou que estava enfrentando resistências dos negociadores agrícolas comunitários pouco dispostos a fazer novas concessões. Afirmou estar comprometido com a estratégia de consolidação das melhores ofertas apresentadas, em nível técnico, antes de levar adiante reuniões em nível político.

26 de maio de 2005

Encontro ministerial entre o Mercosul e a UE, em Luxemburgo, à margem da XII Reunião Ministerial Grupo do Rio-UE. O Comunicado Conjunto do encontro registra o acordo para a realização de reunião ministerial a ser precedida de reunião em nível técnico.

27 de julho de 2005

A comissária de Relações Exteriores da UE, Benita Ferrero-Waldner, realiza visita ao Brasil, ocasião em que ratifica o interesse na conclusão do Acordo de Associação Inter-regional, aventando a Cúpula União Europeia – América Latina e Caribe, a realizar-se em Viena, em maio de 2006, como ocasião propícia para a sua assinatura. Após contatos telefônicos entre o ministro Celso Amorim e o comissário Peter Mandelson, fica acordada reunião em nível ministerial para o dia 2 de setembro, em Bruxelas, com o fito de dar orientação aos negociadores.

30 de agosto de 2005

O ministro Celso Amorim mantém conversa telefônica com o comissário Peter Mandelson. O ministro Amorim afirma que o Mercosul havia feito seu *reality check*, tendo avançado em alguns temas como serviços financeiros (resseguro) e transporte marítimo (excluída cabotagem). Ressalta que para o Brasil haveria dificuldades em matéria de serviços, ao passo que, para a Argentina, estas se concentrariam, sobretudo, na área de bens industriais (setor automotivo). Salienta a conveniência de se evitar discussão sobre a "melhor oferta", a qual, no passado, não contribuiu para o bom encaminhamento das negociações. Em resposta, o comissário Mandelson indica que, em princípio, não veria dificuldades em aumentar as quotas, sem mencionar, no entanto, qualquer retirada das condicionalidades europeias.

2 de setembro de 2005

4ª Reunião de Negociadores Econômico-Comerciais do Mercosul e da UE em nível ministerial, em Bruxelas. No Comunicado Conjunto emitido ao final reunião, os ministros concordam em dar continuidade ao processo negociador, sob clara visão política de sua importância e com enfoque pragmático e objetivo. Definiram três pontos básicos nos quais as negociações devem-se concentrar doravante: ofertas melhoradas em agricultura por parte dos europeus, ofertas melhoradas em serviços por parte do Mercosul e flexibilidade no grau de cobertura e na fixação de prazos de desgravação do acordo, baseada na concessão de tratamento especial e diferenciado em favor do Mercosul. Os ministros reconhecem, ademais, a relação entre as negociações inter-regionais e a Agenda de Desenvolvimento de Doha e decidem, também, organizar nova reunião ministerial no início de 2006; neste ínterim, seriam realizadas duas reuniões em nível de coordenadores previstas para novembro de 2005 e fevereiro de 2006.

16 de novembro de 2005

Primeira reunião negociadora em nível de coordenadores, realizada em Montevidéu, que tem como conclusão a sinalização do engajamento de ambos os lados na retomada do processo e interpretação comum das diretrizes emanadas da reunião ministerial de Bruxelas, de setembro de 2005. A reunião registra mudanças, menos estritas, apresentadas informalmente pela Comissão sobre o tema das indicações geográficas.

21 de março de 2006

Segunda reunião negociadora em nível de coordenadores, realizada em Bruxelas. O Mercosul entregou ao lado comunitário documento intitulado "Elements for a Possible Agreement", que descreve as melhoras básicas esperadas nas ofertas europeias em agricultura e os movimentos que o Mercosul estaria disposto a realizar no comércio

de serviços, bem como definição do conceito de flexibilidade que permitiria acomodar a situação de setores específicos, notadamente o automotivo. O texto é a concretização da ideia brasileira de se efetuar um *reality check* para concentrar as negociações em áreas-chaves, a fim de tentar concluir um "pacote" de concessões recíprocas que viabilize o acordo inter-regional. A Comissão indicou que desejava aprofundar o exame técnico do documento, e, para isso, sugeriu um próximo encontro, ainda sem data, mas que de toda forma deveria dar-se antes de uma nova Reunião Ministerial – que a UE reiterou ter a intenção de marcar. Logo após a reunião, para a surpresa do Mercosul, o comissário Peter Mandelson declarou à imprensa que a Comissão só poderia apresentar uma nova oferta ao Mercosul depois de definidas as negociações agrícolas no âmbito da Rodada da OMC. Mandelson voltaria atrás em relação a essas declarações alguns dias depois.

6-7 de novembro de 2006

Nova reunião em nível de coordenadores realizada no Rio de Janeiro. Acorda-se negociar por meio de um "pacote" baseado em um conjunto de concessões recíprocas adicionais de parte a parte em torno das áreas-chaves definidas anteriormente. Ficou estabelecido que o ponto de partida para o caráter adicional das concessões seria o conjunto de ofertas escritas apresentadas em setembro de 2004.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
   O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
   Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
   A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
   Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
   História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)

14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)

27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)

38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)

40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)

43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)

46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)

50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

75. Antonio Augusto Martins Cesar
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

76. Ademar Seabra da Cruz Junior
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

77. Alexandre Peña Ghisleni
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

78. Ana Maria Bierrenbach
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

79. Fernando Pimentel
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. Luiz Eduardo Pedroso
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

81. Miguel Gustavo de Paiva Torres
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

82. Maria Theresa Diniz Forster
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

86. **Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)

91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

103. Nilo Dytz Filho
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

104. Christiano Sávio Barros Figueirôa
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

106. Bernard J. L. de G. Klingl
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

107. Marcelo Baumbach
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)

109. Eduardo Uziel
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)

110. Regiane de Melo
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)

111. Vera Cíntia Álvarez
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

112. Claudia de Angelo Barbosa
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)

113. Carlos Alberto Franco França
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

114. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)

115. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)

116. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)

117. **Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)

118. **Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)

119. **Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)

120. **Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)

121. **Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: província ou país? (2015)

122. **Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)

123. **Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)

124. **Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)

126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)

127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)

128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)

129. **Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro" (2ª edição, 2017)

130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)

131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarevolução (2011-2015) (2017)

132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos),
	Chaparral Pro 12/16 (textos)