



DUAS DÉCADAS DE COOPERAÇÃO UE-MERCOSUL

*Elizabeth Accioly**

Resumo

A União Europeia e o Mercosul celebraram o Acordo-marco de cooperação inter-regional em 1995. O Acordo possui como objetivos o fortalecimento das relações existentes entre as Partes e a preparação de condições para a criação da associação inter-regional de caráter político e econômico. A associação inter-regional terá como base dois elementos: a cooperação política reforçada e a liberalização gradual e recíproca de todo o comércio entre as Partes. A intenção final do Acordo é o estabelecimento de uma zona de livre comércio. Entretanto, em duas décadas de negociações, os interesses políticos e protecionistas perduram nas negociações, a exemplo dos impactos negativos para a agricultura europeia. Na recente retomada das negociações, as principais questões colocadas são a definição sobre a forma da associação inter-regional pretendida e a coragem política para a formação de mega bloco econômico de livre comércio.

Palavras-Chave

Cooperação. União Europeia. Mercosul.

DEUX DÉCENNIES DE COOPÉRATION UE-MERCOSUR

Résumé

L'Union européenne et Marché commun du Sud (MERCOSUR) ont conclu, le 15 novembre 1995, un accord relatif à coopération interrégionale. L'accord a pour objectif le renforcement de la relation entre les parties et la préparation des conditions pour la création de l'association interrégionale de caractère politique et économique. L'association interrégionale sera basée sur deux éléments: la coopération politique renforcée et la libéralisation progressive et réciproque de tout le commerce entre les Parties. L'objectif ultime de l'Accord est la création d'une zone de libre-échange. Toutefois, deux décennies de négociations, intérêts politiques ou protectionnistes persistent dans les négociations, comme les impacts négatifs sur l'agriculture européenne. Dans la récente reprise des négociations, les principales questions qui se posent sont de la définition de la forme de l'association interrégionale souhaitée et de courage politique pour la formation de grand bloc économique de libre-échange.

Mots-clés

Coopération. Union européenne. Mercosur.

* Professora da Universidade Europeia de Lisboa. Professora visitante do Curso de Mestrado do Unicuritiba-Brasil. Professora visitante do Centro de Excelência Jean Monnet da Faculdade de Direito de Lisboa. Advogada no Brasil e em Portugal.

Abstract

On 15 November 1995, the European Union and the Southern Common Market (Mercosur) concluded an agreement on interregional cooperation. The objective of the agreement is to strengthen the relationship between the parties and to prepare the conditions for the creation of the interregional political and economic association. The interregional association will be based on two elements: enhanced political cooperation and progressive and reciprocal liberalization of all trade between the Parties. The ultimate objective of the Agreement is the creation of a free trade area. However, two decades of negotiations, political or protectionist interests persist in the negotiations, such as the negative impacts on European agriculture. In the recent resumption of negotiations, the main issues are the definition of the form of the desired interregional association and political courage for the formation of a large free trade bloc.

Keywords

Cooperation. European Union. Mercosur.

1. ACORDO UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL — RELATO HISTÓRICO

A União Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercosul e seus Estados-Parte, por outro, em 15 de novembro de 1995, celebraram o Acordo-marco inter-regional de cooperação, em cujo preâmbulo consideram

[...] a vontade política das partes de estabelecerem, como meta final, uma associação inter-regional de caráter político e econômico baseada numa cooperação política reforçada, numa liberalização gradual e recíproca de todo o comércio, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos e em cumprimento das regras da Organização Mundial do Comércio, e baseada, por último, na promoção dos investimentos e no aprofundamento da cooperação.

O final do preâmbulo daquele instrumento menciona os termos da declaração solene conjunta

[...] pela qual ambas as partes se propõem celebrar um Acordo-marco inter-regional que abranja a cooperação econômica e comercial, bem como a preparação da liberalização gradual e recíproca das trocas comerciais entre as duas regiões, como fase preliminar preparatória para a negociação de um Acordo de associação inter-regional entre elas.

Em conformidade com a enunciação antecipada do conteúdo do Acordo de cooperação, os seus objetivos e o âmbito de aplicação constam do art. 2º:

1. O presente Acordo tem por objetivos o aprofundamento das relações entre as partes e a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional.

2. Para o cumprimento desse objetivo, o presente Acordo abrange os domínios comercial, econômico e de cooperação para a integração, bem como outras áreas de interesse mútuo, com o propósito de intensificar as relações entre as partes e respectivas instituições.

Os títulos II a VI são dedicados a cada âmbito de aplicação do Acordo: comercial, cooperação econômica, reforço da integração, cooperação interinstitucional e outras áreas de cooperação (formação e educação em matéria de integração regional, aprofundamento das relações culturais e fomento e divulgação dos processos de integração das Partes, coordenação e intensificação dos seus esforços na luta contra o tráfico de entorpecentes).

O Acordo tem dois objetivos iniciais: o aprofundamento das relações entre as Partes e a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional.

Quanto ao aprofundamento das relações entre as Partes, o art. 2º, nº 2, assinala os domínios que o Acordo deve cobrir: comercial, econômico, de cooperação para a integração e outras áreas de interesse mútuo. Também expressa que a intensificação das relações envolve as instituições das Partes, quer dizer, os órgãos da União Europeia e do Mercosul.

O Acordo regula o cumprimento dos objetivos que dizem respeito ao fortalecimento das relações existentes entre as Partes e a preparação de condições para a criação da associação inter-regional. O final do preâmbulo do Acordo qualifica de fase preparatória para a negociação da associação o conjunto das ações e medidas dedicadas ao aprofundamento das relações entre a União Europeia e o Mercosul e a liberalização gradual e recíproca das trocas comerciais entre as duas regiões.

O preâmbulo do Acordo esboça sua “meta final”, que é o estabelecimento de

[...] uma associação inter-regional de caráter político e econômico baseada numa cooperação política reforçada, numa liberalização gradual e recíproca de todo o comércio, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos e em cumprimento das regras da Organização Mundial do Comércio, e baseada, por último, na promoção dos investimentos e no aprofundamento da cooperação.

O art. 3º prevê a instituição de um diálogo político regular, que acompanhará e consolidará a aproximação entre a União Europeia e o Mercosul, nos termos da declaração comum anexa ao Acordo. O diálogo será efetuado no âmbito do Conselho de Cooperação ou em outras instâncias do mesmo nível, tomadas as decisões por mútuo consenso.

O art. 4º dispõe sobre os objetivos do Acordo na área comercial (intensificação das relações entre as Partes, com o intuito de fomentar o incremento e a diversificação das suas trocas comerciais; preparação da futura liberalização progressiva e recíproca destas).

Em conformidade com o disposto no art. 5º, as áreas de cooperação comercial serão determinadas pelas Partes, de comum acordo, sem exclusão de qualquer setor. Também prescreve para esse efeito um diálogo econômico e comercial periódico, no âmbito do quadro institucional instituído pelo Acordo.

O “Comunicado Conjunto do Rio de Janeiro”, emitido pelos Chefes de Estado e de Governo do Mercosul, do Chile e da União Europeia, em 28 de junho de 1999, não contém nenhuma apreciação sobre a aplicação do Acordo. Limita-se a reafirmar o compromisso, exarado nesse instrumento, de

[...] intensificar suas relações para fomentar o incremento e a diversificação de seus intercâmbios comerciais, mediante uma liberalização progressiva e recíproca do comércio e criando condições que favoreçam o estabelecimento de uma associação inter-regional, tendo em conta, em conformidade com as normas da Organização Mundial do Comércio, a sensibilidade de determinados produtos e serviços.

Posteriormente à assinatura do Acordo com o Mercosul, a União Europeia celebrou um Acordo-marco de cooperação com o Chile, visando à criação de uma associação econômica e política. Nos termos do comunicado, “os resultados das negociações entre o Mercosul e a União Europeia e entre o Chile e a União Europeia constituirão um compromisso único, aplicável pelas Partes como um todo indivisível”.

Os dois processos de integração estão inter-relacionados, mas sujeitos à supervisão de órgãos distintos.

Como se deduz do art. 2º, nº 1, do Acordo, os seus objetivos preliminares deverão ser alcançados em duas etapas: a primeira de aprofundamento das relações existentes entre as Partes e a segunda de preparação das condições para a criação da associação inter-regional. Como dispõe o art. 4º, as Partes comprometem-se a intensificar as suas relações com tríplice finalidade: a) fomentar o incremento e a diversificação das trocas comerciais; b) preparar a futura liberalização progressiva e recíproca dos intercâmbios; e c) criar condições que favoreçam o estabelecimento da associação inter-regional.

O comunicado conjunto das Partes no momento da autenticação do Acordo revela a importância que lhe atribuíam:

À espera do cumprimento dos procedimentos necessários para a entrada em vigor do Acordo, as Partes declaram-se dispostas a acordar, antes da assinatura do Acordo, as modalidades que ga-

rantam a aplicação antecipada deste, no que respeita, em especial, às disposições de competências comunitárias sobre a cooperação comercial previstas no Título II do Acordo, assim como no que respeita ao quadro institucional estabelecido para esta cooperação.

Desde então (15/12/95) até o Comunicado Conjunto do Rio de Janeiro (28/6/99), decorreram aproximadamente três anos e meio, e os Chefes de Estado e de Governo reunidos na Cúpula da América Latina e do Caribe não tiveram o que avaliar. Disseram laconicamente que ambos os processos de cooperação iniciariam com a formulação de “propostas para a definição da estrutura, metodologia e calendário das negociações”.

O preâmbulo do Acordo exprime a vontade política das Partes com referência à sua meta final. A associação inter-regional deverá possuir caráter político e econômico e basear-se em dois elementos: a cooperação política reforçada e a liberalização gradual e recíproca de todo o comércio entre as Partes.

A vontade política de criar “uma associação inter-regional de caráter político e econômico baseada numa cooperação política reforçada, numa liberalização recíproca de todo o comércio”, exige uma definição, ainda na “fase preparatória para a negociação de um Acordo de associação inter-regional”. Não pode haver preparação das condições para criá-la se continuar dúbia a forma de associação pretendida.

Cumprir notar que o objetivo final do Acordo é o estabelecimento de uma zona de livre comércio, que é um tipo de integração entre as economias de dois ou mais países em que se verifica a livre circulação dos produtos originários dos seus territórios, em consequência da eliminação das barreiras prejudiciais ao comércio.

Um Acordo de associação pode ter entre os seus objetivos a criação de zona de livre comércio. Entretanto, o Acordo de associação inter-regional foi idealizado para ter caráter político e econômico, e não simplesmente econômico. O art. 3º, relativo à instituição do diálogo político, faz referência à “aproximação entre a União Europeia e o Mercosul” e o penúltimo considerando do preâmbulo, à “cooperação política reforçada” como bases da associação inter-regional.

Para a União Europeia o fundamento dos Acordos de associação está no art. 217 do TFUE. Segundo esta disposição: “a União pode celebrar com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais Acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais”.

Ainda de se destacar que este Acordo de cooperação resulta dos “profundos laços históricos, culturais, políticos e econômicos que unem as Partes,

e inspira-se “nos valores comuns aos seus povos”. É preciso, portanto, que os povos unidos por laços históricos, culturais, políticos e econômicos profundos não sejam ignorados nas negociações relacionadas com a execução do Acordo.

Werter Faria, um dos precursores do estudo da integração mercosurenha, com a sua profética sabedoria, há quase duas décadas, vaticinava:

Por vivermos num tempo em que tudo converge para as questões econômicas, temos de conscientizar-nos de que a mundialização liberal é incapaz de dissolver as identidades étnicas, religiosas e culturais; ao contrário, faz com que se robusteçam.

Nas negociações para concluir o Acordo de cooperação, as Partes deverão levar em consideração não somente os laços econômicos, mas os laços os históricos, culturais e políticos que as unem, e que se inspiram nos valores comuns aos seus povos. Esses laços e valores são os que devem reger o cumprimento das obrigações contraídas pela UE e pelo Mercosul.

2. ACORDO UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL — ESTADO DA ARTE

Após o breve relato histórico, passamos a analisar a evolução do Acordo UE-Mercosul, que, no início das rondas, inauguradas no limiar do século XXI, geraram a expectativa de que, em poucos anos, poderia estar concluída a maior integração regional do mundo.

Entretanto, as negociações não se avizinhavam fáceis - nunca o são quando há interesses conflitantes em jogo. Aliás, nestes assuntos é muito importante invocarmos a velha máxima: “comércio é comércio, amizade à parte”.

Argumentavam os europeus que uma abertura agrícola, como queriam os sócios mercosulistas, dizimaria a agricultura europeia. Por outro lado, os sócios sul-americanos não aceitavam liberalizar a indústria e os serviços sem uma contrapartida equilibrada.

O auge do embaraço ocorreu na reunião de 2004, quando os jornais brasileiros estamparam a seguinte manchete: “Quiseram-nos fazer de bobos”. O autor da frase, segundo os periódicos, foi o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, que dizia:

Que ninguém pense que nós estamos desesperados por um acordo. Nós queremos um acordo, sim, mas não a qualquer custo. [...] Amorim usou o exemplo da carne para ilustrar o incômodo do Brasil com a oferta dos europeus de parcelar em dez anos as cotas de exportação de produtos agropecuários com taxas mais flexíveis. Segundo ele, o Mercosul teria direito a exportar apenas 6.000 toneladas no primeiro ano. A parte brasileira seria, então, de 2.400 toneladas. ‘Isso é só um caminhão. É ridículo’. Depois,

em entrevista coletiva, Amorim falou sobre a decisão de interromper as negociações em Bruxelas¹.

Tal impasse custou seis anos de paralisação “entrapados por queixumes recíprocos de incompreensão e de birra burocrática [...] apesar dos elogios mútuos e dos decantados laços históricos, culturais e econômicos”², como atrás já destacamos.

Foi no primeiro semestre de 2010, na VI Cimeira UE-América Latina e Caribe, quando a Espanha exercia a presidência rotativa da União Europeia, que houve o relançamento das negociações UE-Mercosul, na busca de um Acordo “compreensivo, equilibrado e ambicioso”, que integrasse na dimensão comercial não apenas o comércio de mercadorias, mas também serviços, investimentos, contratos públicos, propriedade intelectual (incluindo as denominações geográficas), facilitação do comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, comércio e desenvolvimento sustentável, concorrência ou instrumentos de protecção do comércio.

Um relatório da Comissão Europeia publicado no dia 28 de abril de 2010 revelou que:

[...] o impacto geral de um possível tratado de livre comércio entre a UE e o Mercosul é negativo para o setor da agricultura europeia [...] os produtores agrícolas alertaram as autoridades comunitárias quanto ao ‘impacto catastrófico’ que a agricultura europeia sofreria com um Acordo de associação com o Mercosul, quarto bloco econômico do mundo e que é forte principalmente nos setores de carne, açúcar, sumos de fruta e milho³.

Os anos de 2010 a 2014 seguiram com reuniões de trabalho, sem definições importantes para uma convergência entre as partes. É fato que a crise econômica que se instalou nos países do sul da Europa desviou as atenções da retomada das negociações entre os dois blocos regionais. No Mercosul, muitos episódios ocorreram, desde a polémica suspensão do Paraguai, até o invulgar ingresso da Venezuela, em 2012, culminando com a crise política que manteve o Brasil em *stand by* até o início do segundo semestre de 2016, agravada pela crise econômica mundial, que respingou na América do Sul.

Porém, os bons ventos trazidos com a mudança de governo da Argentina, no início de 2016, apontada pelos negociadores de ser a grande vilã desta letargia, trouxe um novo impulso ao Acordo, com a troca de ofertas de acesso

¹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2307200416.htm>, consulta em 06-09-2013

² Jorge Fontoura. União Europeia e Mercosul, a história inadiável. Jornal Gazeta do Povo, 18.07.2010. In <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?id=1026172&tit=Uniao-Europeia-e-Mercosul-a-historia-inadiavel>

³ <http://economia.ig.com.br/mercosul-e-ue-comecam-outra-rodada-de-negociacoes/n1300148668754.html>. Consulta em 06/09/2013

ao mercado, entre os dois blocos económicos, em maio de 2016. O Presidente Macri conseguiu, em poucas palavras, resumir os novos rumos do Mercosul:

Este é o desafio, acreditar no que podemos fazer e construir, se nos integramos. É vencer os medos. Sinto que, desde 1991 [ano de fundação do bloco] até aqui, tivemos muitos avanços; em outros momentos, retrocessos. Mas agora percebemos que o mundo tem uma enorme atração sobre o Mercosul.⁴

Importante trazer aqui o parecer do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), proferido em 2011, que naquela altura já alertava para o fato de “só ser possível chegar a um acordo se este for equilibrado, beneficiar as duas partes e não sacrificar nenhum sector (como o agrícola ou o industrial), região ou país”. Mais adiante vaticina:

[...] o Acordo não deve, em caso algum, basear-se num mau acordo. Nesse sentido, solicita que as partes negociadoras tenham a vontade política necessária para viabilizar o Acordo de Associação e que se empenhem ao máximo para superar as divergências que afectam, sobretudo, o pilar fundamental do Acordo, a saber, as questões comerciais⁵.

A muralha praticamente intransponível por parte da UE — o sensível setor agroindustrial —, avançou a partir das novas rondas de negociação, ocorridas neste ano de 2016, pese embora o braço de ferro em relação à carne bovina e o etanol, que a Europa insiste em deixar de fora. Isso obriga a cedências de ambas as Partes para encontrar formas de resolver os problemas de forma mais célere.

Será que as propostas que estão agora em cima da mesa trarão um desenvolvimento equilibrado para as duas partes? Ou será que estamos a caminhar para um mau Acordo? Por mais injusto que isso possa parecer, chega-se a um ponto em que um mau acordo é preferível a um não acordo, se analisarmos o contexto internacional e o xadrez econômico e geopolítico que vai se redesenhando nos dias de hoje.

Os acordos comerciais são a melhor solução para gerir a globalização, já que pela via do comércio mundial, com suas regras exigentes, torna-se quase impossível se chegar a bom porto, como temos assistido com os infundáveis ciclos de negociação multilateral, que já duram mais de uma década. E a falta de avanços na Ronda de Doha tem contribuído para a inércia do Acordo Mercosul-UE, posto que as Partes, por comodidade, se escoram na expectativa de

⁴ <http://www.dw.com/pt-br/macri-e-temer-defendem-flexibiliza%C3%A7%C3%A3o-do-merc-sul/a-35950130>, 04.10.16

⁵ Parecer do CESE “Para um Acordo de Associação UE-Mercosul: contributo da sociedade civil organizada”, cfr. JOUE em 15-06-2011, p. 5. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/cese_opinion_aa_eu_mercosur_2011/_cese_opinion_aa_eu_mercosur_2011_pt.pdf

avanços em sede multilateral, o que parece cada vez mais improvável, mais não seja pelas políticas protecionistas europeias, que beneficiam sobremaneira Estados que não querem perder tais benesses. Era importante que os 164 membros da OMC compreendessem que a melhor garantia contra o protecionismo se dá por meio de um sistema multilateral forte.

De se destacar, por oportuno, as certas palavras de Roberto Azevêdo: “O remédio que frequentemente está sendo prescrito é o protecionismo e esse é exatamente o tipo de medicamento que vai prejudicar o paciente, não ajudá-lo”. Quanto ao Acordo Mercosul-UE, diz o Diretor-Geral da OMC: “Todas as negociações comerciais são complexas, levam tempo. [...] Essas são negociações de peso e que podem trazer impulso importante para a economia dos dois blocos”. Mais adiante alerta: “As negociações comerciais avançam em vários caminhos ao mesmo tempo — bilateral, regional e multilateral. Os países — e a UE como bloco — procuram as oportunidades onde quer que elas estejam.”⁶

Por isso, de se louvar o passo firme do Mercosul nesta nova ronda de negociações, que teve início em maio deste ano, mostrando à Europa o componente que o acordo precisava: vontade política, ou melhor, coragem política. E o faz no prazo limite pois, por um lado, a União Europeia está fragilizada pela saída do Reino Unido e busca o fortalecimento do seu comércio — a recente assinatura do Acordo de Livre Comércio entre a União Europeia e o Canadá, conhecido por CETA⁷ é exemplo disso; e por outro, o Mercosul que perdeu, com o Brexit, um dos seus grandes aliados para o avanço do Acordo e precisa seguir em frente.

É urgente ainda acelerar as conclusões do Acordo Mercosul-UE antes da retomada das negociações entre os EUA e a UE, o Acordo de Parceria Transatlântica sobre Comércio e Investimento (TTIP, em inglês), que tiveram início em fevereiro de 2013, e estão em banho maria por conta das eleições americanas. Os estudos apontam para o aumento de 0,5% do PIB na UE e 0,4% nos EUA, e está concebido da seguinte forma:

O TTIP será um Acordo de investimento e comércio ambicioso, abrangente e de alto padrão que oferecerá benefícios significativos no que concerne à promoção de competitividade internacional, à criação de empregos e ao crescimento dos EUA.

⁶ **Acordo comercial UE-Mercosul poderá impulsionar as duas economias.** Agencia Lusa, 03 Nov2016

⁷ Acordo de Livre Comércio entre a União Europeia e o Canadá (CETA). O Ceta pretende eliminar 98% das tarifas alfandegárias entre canadenses e europeus e pode servir de modelo para o TTIP, negociado entre UE e EUA.

O TTIP visará promover o crescimento econômico dos EUA e da UE e adicionar mais empregos aos mais de 13 milhões de empregos já apoiados na América e na UE pelo comércio e investimento transatlânticos.

Destaque-se, dentre os objetivos deste Acordo:

[...] a ampliação do mercado da UE, maior mercado de exportação dos EUA; o fortalecimento de investimento com base em regras para desenvolver a maior relação de investimento do mundo; a eliminação de todas as tarifas ao comércio, incluindo produtos agrícolas; maior acesso ao mercado no comércio e serviços; e o incentivo à competitividade global de pequenas e médias empresas⁸.

Diante disso, parece não haver muita dúvida de que esta recente aproximação entre os EUA e UE poderá interferir no desfecho, já adiado tanta vez, entre o Mercosul e UE.

Vital Moreira, Professor de Direito Constitucional da Universidade de Coimbra e ex-Presidente da Comissão do Comércio Internacional do Parlamento Europeu, afirmou com muito entusiasmo, em 2013, que o TTIP “é uma nova oportunidade de crescimento extraordinária e que as negociações devem começar tão cedo quanto possível. Tudo indica que há uma grande oportunidade de aumentar o investimento e fazer crescer a economia e o emprego nos dois lados do atlântico”⁹.

Sem dúvida, a formação de megablocos, que pretende criar zonas de livre comércio gigantescas, é a tônica do mundo actual, a partir da regulação das trocas comerciais entre os seus *partners*, mas não só, pressupõe também o respeito aos valores tão caros para os seus povos, como a democracia, os direitos humanos, o direito dos trabalhadores e a proteção ambiental. E mais, quiçá o entendimento do comércio mundial seja facilitado justamente pela proliferação destes Acordos, que obrigam ao desmantelamento de regras que repercutirão na OMC.

Ora bem, sabemos que a natureza não dá saltos e o terreno não tem sido fértil para o Mercosul e a UE nestas duas décadas. Porém, se realmente este Acordo quiser desabrochar, precisará de um bom fertilizante, com uma dose reforçada de boa-fé, seriedade e de coragem política por parte dos seus intervenientes.

*** Recebido em 28 nov. 2016.**

⁸ <http://iipdigital.usembassy.gov/st/portuguese/texttrans/2013/07/20130701277962.html#ixzz2eLVA8GVb>. Consulta em 8/09/2013

⁹ <http://expresso.sapo.pt/acordo-entre-ue-e-eua-e-oportunidade-extraordinaria-de-crescimento-vital-moreira>. Consulta em 8/09/2013