

OS ACORDOS COMERCIAIS ENTRE MERCOSUL, PLATAFORMA DE COMPETIÇÃO INTERNACIONAL NO PLANO GLOBAL E UNIÃO EUROPEIA

Augusto Zanetti¹

Examinarei o repertório teórico inerente à integração, formação dos blocos econômicos, noção de supranacionalidade e a dualidade contraditória entre integração e soberania. Tais dimensões confluem na gênese e configuração do MERCOSUL e da União Europeia que exemplificam o regionalismo aberto e fechado, a vigência do paradigma nacional desenvolvimentista e o advento do neoliberalismo. A análise teórica da formação de blocos nos permite apreender as opostas estruturas do processo decisório que lhe são subjacentes: a intergovernamental e a supranacional. Busca-se empreender a história deste acordo comercial, indicando as dificuldades fundamentais que regem a sua concretização.

PALAVRAS-CHAVE: MERCOSUL, União Europeia, Teorias Integracionistas, Acordos Comerciais.

ÁREA TÉMÁTICA:

Relações Econômicas Internacionais

¹ É Professor Assistente de Doutor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita" UNESP- Campus Franca.

INTRODUÇÃO

Os processos de integração, no âmbito da América Latina, adquiriram duas configurações específicas: o regionalismo aberto e fechado. O MERCOSUL situa-se no interior desse último que se explicita, no estágio inicial, pela restrição dos membros associados ao recorte regional situado no Cone Sul. Por outro lado, a eleição do regionalismo fechado predispõe o MERCOSUL no que concerne ao processo decisório a perpetrar a orientação consensual, conquanto qualquer resolução, tanto no que respeita a entrada de novos membros assim como em relação aos acordos comerciais e até mesmo os mecanismos funcionais das instâncias que compõem os órgãos diretivos, devem necessariamente passar pela aprovação de todos os membros efetivos que integram esse pacto.

O MERCOSUL se originou da dissolução da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) e o sucessivo advento, na década de 80, da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), que permitiu acordos bilaterais tais como entre o Brasil e Argentina. Esses preitos, após a redemocratização de ambos os países, abrangiam o projeto nuclear e hidroelétrico; esse último consubstanciado na negociação envolvendo as hidroelétricas de Corpus e Itaipu. Nesses termos, o MERCOSUL foi gerado no contexto da suspensão de tomadas de decisões unânimes no âmbito da ALALC e a vigência de acordos entre dois ou mais membros de um mesmo órgão de integração, constituído pela ALADI. Entretanto, a aliança pactuada entre a Argentina e Brasil, ampliada no início dos anos 90 com a adesão do Uruguai e do Paraguai, instaurou um mecanismo no que se refere ao processo decisório fundamentado no consenso, impedindo que sejam inviabilizados acordos comerciais ou eliminados desacordos sobre temas como a entrada de novos membros, a exemplo da inclusão da Venezuela e da Bolívia como membros efetivos do MERCOSUL.

Esses são os aspectos que ultimamente suscitam críticas, gerando impasses e ameaças de abandono do processo de integração representado pelo MERCOSUL. Outras objeções confluem na estrutura de poder, nas características intergovernamentais e no déficit democrático subjacente ao MERCOSUL. Há uma recorrente convicção que ele não atingiu o estágio de um Mercado Comum, como seu congênere europeu, que esteve durante 36 anos vinculado a esta etapa do processo de integração, antes de se tornar uma União (1993), dotada de Parlamento, Banco Central, Comissão e Conselho europeu. Nesse sentido, alguns analistas propõem que vis a vis com a ALIANÇA DO PACÍFICO, bloco comercial criado em 2012, seria imprescindível a fim de firmar acordos comerciais, abandonar a meta da constituição do Mercado Comum e convergir para o patamar inicial dos processos de integração denominado de Área de Livre Comércio à semelhança do NAFTA, edificado em 1992.

Os críticos do MERCOSUL sublinham que este não teria alcançado a etapa da União Aduaneira e nem se quer de Mercado Comum, situando-se em uma posição efetivamente muito distante de uma União, tal qual a europeia representada pela conjunção acordada pelos 27 países europeus que formam a União Europeia. Todas as medidas tomadas pelo MERCOSUL, desde sua constituição para viabilizar o Mercado Comum, na verdade poderiam ser assumidas por uma Área de Livre Comércio, não sendo necessário instituí-las nos quadros da etapa que sucederia à União Aduaneira. Portanto, atendo-se a livre circulação de capitais, indivíduos e fatores produtivos, o MERCOSUL estaria fortalecendo sua real implantação.

O debate sobre as etapas do processo de integração e do arcabouço teórico que lhe dão sustentação orientam a ação e a decisão no campo da Política Externa Brasileira e da América Latina. A lógica da confrontação, da semelhança, equivalência e diferença preside o debate em torno da identificação do problema, das necessidades e possibilidades que facultam a sua compatibilização, implementando projetos mais sustentáveis e inclusivos na esfera da viabilização da Política Externa enquanto Política Pública.

Assim sendo, neste artigo procuro circunscrever o debate teórico acerca dos processos de integração e os paradigmas que os respaldam e me empenho a mapear os estágios dos processos de integração até hoje implementados. Além disso, em função da lógica da comparação que estabelece as ausências, hiatos e inconsistências, proponho assinalar que contextos diferenciados não podem ser analisados por um mesmo parâmetro ou por um mesmo prisma; as assimetrias que prevalecem na América Latina, especificamente no Cone Sul, não podem ser comparadas à realidade europeia.

Por fim, à luz do Acordo Comercial entre MERCOSUL e UE que está sendo negociado na atualidade, desenvolvo um breve resgate histórico desses entendimentos e das dificuldades que lhe são intrínsecas na esfera do setor primário, secundário e terciário que fundamentam a atividade econômica em geral.

As Teorias de Integração e os Blocos Econômicos

O MERCOSUL nasce da aproximação entre o Brasil e Argentina, nos anos 80, no contexto da redemocratização desses dois países e dos acordos envolvendo os setores nuclear e hidroelétrico. O MERCOSUL teve como precursora direta a constituição da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), projetada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), nos anos 60. A ALALC representou, no âmbito do período da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961), uma mudança na Política Externa Brasileira, na medida em que redefinia a prioridade instaurada pelo governo Getúlio Vargas em torno do eixo assimétrico (Norte-Sul), pois este vislumbrava nos Estados Unidos, face à recuperação da Europa e Japão após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o efetivo interlocutor e agente do desenvolvimento nacional (1951-1954), por outro de dimensão simétrica (Sul-Sul). A reorientação da Política Externa do governo JK deu-se em decorrência da negativa norte-americana em financiar e fornecer o suporte técnico científico e financeiro, objetivando a definitiva industrialização do Brasil que nessa época se encontrava em moratória e convivia com a deterioração dos termos de troca (a queda do preço das matérias-primas em relação aos bens manufaturados). A ALALC, juntamente com a Operação Pan Americana (OPA), consistiu em uma mudança da Política Externa que propiciou a mais consistente tentativa de integração econômica na América Latina, objetivando a criação de uma economia de escala que dispensaria o uso do dólar, atrairia investimentos, financiamentos e crédito, incentivaria exportações e importações que abrangeriam toda a América Latina incluindo, portanto, o México. O MERCOSUL seria, ainda que em termos limitados, o sucessor direto dessa iniciativa delineada nos quadros do paradigma latino-americano nacional desenvolvimentista.

Entretanto, o MERCOSUL não se filia somente com as iniciativas implementadas com a ALALC e da criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), para melhor entendermos os aspectos centrais dos processos de integração, com vista a apreender o processo de formatação desse bloco, serão examinadas neste estudo ao mesmo tempo as teorias integracionistas, algumas definições sobre o regionalismo e a configuração dos blocos econômicos.

Assim sendo, segundo Jacques Ginesta (1999, p. 91), integrar significa aglutinar todas as partes previamente separadas e constituir um todo. Nesses termos, a integração viabilizaria o estabelecimento de uma relação entre as unidades que são mutuamente interdependentes, transformando-as em componentes de um novo sistema coerente.

Por sua vez, a Teoria da Integração Econômica, do economista húngaro Bela Balassa, propõe que sua dimensão econômica edifica-se enquanto processo e situação. O primeiro, em seu entender, reúne as ações voltadas à eliminação de discriminações comerciais entre diferentes Estados, enquanto a segunda incorpora a suspensão dos diferentes tipos de discriminação que afetam as relações comerciais. Balassa (1980, p.180) assevera que projetos integracionistas promovem desenvolvimento econômico através do aumento do poder de negociação e da redução da vulnerabilidade externa dos

países membros. Na esteira dessa teoria, à medida que a integração econômica se desenvolve, os entraves comerciais entre os países participantes desse processo tendem a se diluir.

A integração, em outro sentido, adquire corpo e legitimidade na literatura jurídica mediante os tratados internacionais e no Direito de Integração, matéria específica analisada pelo Direito Público Internacional. Para Larissa Basso (2007, p. 675), o Direito de Integração é uma resposta no campo jurídico ao intenso aumento das atividades do comércio internacional, facilitando os trâmites do comércio interno e externo, visando o desenvolvimento. Assim, o processo de integração econômico, político e social do Direito Internacional Público, basicamente dos Estados, no sentido de nações, busca regulamentar a formação de blocos como UE, MERCOSUL, NAFTA, ALIANÇA DO PACÍFICO, TPP e outros. O Direito de Integração seria uma reação de caráter jurídico com vistas a criar mecanismos de proteção e tutela conjunta dos Estados fundamentados no Direito, diante do aprofundamento do fenômeno da globalização.

Em torno dessa questão, Jacques Ginesta (1999, p. 95) reitera que quando falamos de integração nos referimos àquela realizada pelos meios pacíficos e não pelas conquistas imperiais que predominaram no passado e que o conceito de integração já traz consigo o caráter regional. Assim sendo, a integração real e perfeita implica em diversas injunções como as territoriais, governamentais, sistemas de governo, aspectos econômicos e sociais. Atualmente, a economia é o item estratégico mais valorizado nos processos de integração, invocado pelos Estados que buscam aproximar-se a fim de ampliar seus laços comerciais.

Teoria Política da Integração

Na busca de explicações para o processo de integração, a ciência política é fonte de análises coerentes e muito elaboradas, embora não tenha, ainda, desvendado toda a complexidade do fenômeno. Dessa forma, assume importância para o estudo desse fenômeno o texto “*The study of regional integration*” do pensador alemão Ernest Haas, a qual indica os principais fatores que explicam a integração. Ele reconhece que as motivações centrais invocadas na formulação de projetos integracionistas se situam no horizonte funcional dos acordos setoriais, como aquele do Carvão e do Aço, a partir do qual surgiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Para ele, a integração europeia foi estruturada a partir:

[...] da busca de mecanismos para solucionar conflitos de interesse entre Estados [que haviam sido inimigos em inúmeros conflitos desde o século XIX]; na aproximação, interação e o adensamento das relações entre os povos por meio das comunicações e dos meios de transporte; e ainda na tarefa de coordenar esforços e recursos para administrar o sentimento de vulnerabilidade e insegurança frente ao sistema internacional (HAAS, 1970, p. 610).

Tal percepção, segundo Haas, promoveu várias escolas de integração política, como a funcionalista, a neofuncionalista, a integração regional e a supranacionalidade.

A Escola Funcionalista surgiu no período do entre guerras e teve David Miltrany como fundador, a partir de sua monografia *A Working Peace System*, de 1943. A análise de Miltrany convergiu na temática dos novos atores sociais, definidos como tecnocratas (pessoal burocrático que ocupa funções em organizações internacionais cuja tarefa essencial consistia em criar as condições ideais para que os processos de integração pudessem se desenvolver a contento), cujas atribuições estariam limitadas a baixa política. Dessa maneira, segundo Mônica Herz (2004, p.51), os técnicos especialistas, sem nenhuma orientação ou posicionamento político ideológico, a denominada

tecnocracia, seriam atores mobilizados na criação de soluções pertinentes aos problemas de ordem técnico-econômica, no âmbito das instituições criadas com o escopo integracionista.

A Escola Neofuncionalista, marcada pela despolitização da tecnocracia dos organismos institucionais encarregados de incrementar os processos associativos, sofreu duras críticas do pensador alemão Ernest Haas, que propõe a politização dos atores técnicos e dos projetos de integração. Para Haas (1958, p. 12), a politização tanto daqueles quanto destes ocorre mediante duas modalidades organizacionais diferentes. A primeira é a institucionalidade assentada na existência de órgãos supranacionais, enquanto instrumentos para a construção e consolidação do interesse comum que abarcassem instituições intergovernamentais com poder decisório. A segunda, a funcionalidade, consiste na criação de uma cultura de interesses comuns, através da qual diminuem gradativamente as tarefas autônomas, mediante resoluções que impliquem em métodos destinados a estimular a integração de forma mais rápida e profunda.

Como bem salienta Haas, funcionalistas e neofuncionalistas divergem sob um aspecto fundamental: os primeiros elegem as agências funcionais internacionais e seu *staff* como atores centrais do processo de integração, os segundos privilegiam os sindicatos, as associações comerciais, partidos políticos e burocracias supranacionais. A crescente interdependência, da qual também os funcionalistas partem, gera maior integração, constata os neofuncionalistas. Os processos decisórios graduais e as demandas dos atores mencionados, no entender da escola neofuncionalista, produzem transferência de autoridade para instâncias supranacionais resultando em um tipo de consenso não encontrado em sistemas políticos domésticos.

Teoria de Integração Regional

O estudo sobre os princípios doutrinários da integração regional revela o papel e a importância das instituições no transcurso dos processos de integração. Haas (1958, p. 16) delimitou como *hard integration*, integração efetiva ou *light integration*, integração superficial leve, o nível de aprofundamento da integração mensurado segundo dimensões que refletem a vontade política dos atores. E tal vontade depende muito da construção de um cabedal jurídico institucional ou uma articulação de instrumentos legais, capazes de consolidar interesses comuns e criar uma cultura organizacional que impulse a *hard integration*.

Viotti & Krauppi (1993, p. 35) são elucidativos ao salientarem que a incorporação de novos atores no cenário internacional retirou do Estado a condição de ator racional e onipotente da formulação de estratégias de gerenciamento das informações subjacentes ao campo das políticas públicas. O processo decisório, em virtude da perda da centralidade do Estado, sofre uma profunda pressão dos grupos de interesse que compõem o complexo sistema social, resultante da terceira e quarta onda globalizante.

Logo ao lado, no contexto e em estreito convívio com o Estado-Nação, embora frequentemente possa ser impedido de funcionar plenamente em virtude das constantes interferências desse último, emerge o Estado-Região. O despontar desse no cenário internacional manifesta em confronto com o passado, a perda de peso e importância do Estado-Nação, mas pode também representar o seu fortalecimento. O Estado-Região, desde que possa exercer suas específicas atividades ao abrigo das interferências materializadas no protecionismo, reservas de mercado, demandas políticas e restrições de investimentos e desigualdades regionais, pode prosperar e reforçar o Estado-Nação. Mas como podem conviver os Estados-Regiões no interior dos Estados-Nações, se os primeiros são unidades econômicas, portas abertas para a globalização, enquanto que nos segundos prevalece à esfera política limitada às fronteiras nacionais e a tarefa precípua de serem guardiões do bem-estar não apenas dos Estados-Regiões, mas do conjunto de seus habitantes?

Normas supranacionais, como aquelas estabelecidas pela UE relacionadas ao endividamento interno dos Estados-Nações, colidem com as necessidades internas de cada um deles em períodos de crise. Os processos de integração, embora tenham criado mecanismos importantes de cooperação mútua e intercâmbio cultural, geraram muita desconfiança uma vez que quem detém o controle sobre o processo decisório são alguns países e um grupo restrito de altos burocratas. Por outro lado, com a definição de Estados-Regiões, no que respeita a União Europeia, não se pode afirmar que seria apenas uma unidade econômica, pois o parlamento eleito periodicamente é uma instância de poder importante, mas o predomínio do Conselho Europeu do Banco Central (BCE) e até mesmo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a troika, bem como a percepção equivocada que os Estados membros fornecem mais recursos do que aqueles recebidos pela UE, o predomínio da Alemanha e da França, a adoção da moeda única supervalorizada, as políticas de ausência de auxílio aos países que recebem imigrantes de países pobres ou daqueles que são palcos de guerras civis, desencadeia defecções expressas na saída do processo integracionista, tal como do Reino Unido, do BREXIT ou a ameaça do abandono da moeda única. Ademais, acomodado no interior do Estado-Nação, o Estado-Região reivindica maior liberdade de movimento redundando numa ampliação de sua autonomia, aprofundamento da descentralização da gestão pública remetida ao federalismo e até mesmo a demanda do mais completo separatismo.

Por outro lado, associado ao advento do Estado-Região, no transcurso do movimento visando à formação de blocos econômicos, ocorre o fenômeno do surgimento de novos atores e normas supranacionais. Após a formação de empresas trans e multinacionais, em decorrência do fim das duas guerras mundiais, são criadas as OIs e, na esteira dessas, as ONGs e acordos entre atores subnacionais (como entre prefeituras no contexto da paradiplomacia), que não significa a perda da centralidade dos Estados-Nações que continuam mantendo um caráter estratégico e central. Tal atribuição estatal manifesta-se em ações cujo objetivo é minimizar os conflitos entre os diversos atores e atender as novas agendas como: o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos e a inclusão social. Para Cristina Vasconcelos (1999, p. 48), “esta nova ordem participativa põe à prova a esfera de atuação do Estado e, conseqüentemente, os processos de integração adotados pelos próprios Estados”.

Supranacionalidade

A noção de supranacionalidade não pertence à ciência jurídica ou à ciência política com exclusividade e, justamente por ser resultado das duas, sua rigorosa conceituação torna-se difícil. O jurista Celso de Albuquerque Mello (1996, p. 73) entende que:

Só o fator político pode explicar a existência das normas jurídicas, bem como a relatividade existente na sua aplicação. A Política está acima do Direito. A justiça e a segurança também pertencem à Política. O Direito é um simples instrumento de poder. O Direito tem, em consequência, sempre um conteúdo ideológico.

Essas ponderações sobre a natureza Política do Direito e a preponderância dessa sobre aquele, nos permite examinar o contexto no qual está inserida e adquire sentido a noção de supranacionalidade, que como vimos, reúne ao mesmo tempo o saber jurídico e o político. Assim sendo, a supranacionalidade que provoca debates acalorados, expressa:

Um poder de competência superior aos Estados, resultado da necessidade de transferência de parcelas de suas soberanias e, a não menos importante normatização do poder comunitário sobre os sistemas jurídicos nacionais (KERBER, 2001, p. 61).

A noção de supranacionalidade vem imbuída de certas características como a delegação, ainda que provisória de soberania por parte de Estados-membros de um processo de integração; a independência das instituições comunitárias frente aos Estados-membros; e a existência de relações diretas entre as instituições comunitárias e as particulares. Isso tudo exige a articulação de um poder efetivo, em virtude da força jurídica que o processo decisório deliberativo abriga e sua intervenção tanto em relação às atividades desenvolvidas como sobre os destinatários dessas. Alguns autores vão ainda mais longe, como Mota (1995, p. 39) que defende o *point of no return*: “para além do qual um Estado soberano deixa de ser, assumindo, o estatuto de membro de uma organização federal”. Esse estágio complementaria as quatro características da supranacionalidade comunitária da União Europeia, tais como:

A aplicabilidade imediata das normas comunitárias, a capacidade de interferência direta dos organismos comunitários na estrutura jurídica interna dos Estados membros e, a desistência do uso do controle da constitucionalidade à adequação de normas comunitárias às normas constitucionais nacionais (KEGEL, 2001, p. 274).

O exemplo emblemático citado por Kegel é a decisão do Supremo Tribunal Federal Alemão, que estabeleceu a renúncia ao controle da constitucionalidade, assegurando à norma comunitária o status de legítima, segundo a sentença de 22/10/1986; uma clara demonstração do princípio de encurtamento da soberania interna de um Estado membro da União Europeia.

Integração e Soberania

Desponta na atualidade um processo de transformação no padrão de relacionamento entre as economias, fenômeno da formação de grandes blocos econômicos, que refletem as dificuldades inerentes à passagem de um esquema de poder mundial pautado nos Estados Nações monolíticos e únicos a outro configurado pela integração desses.

Para os países que de alguma forma já estão integrados em blocos como a União Europeia, o MERCOSUL, o NAFTA, a APEC, a Comunidade Andina de Nações e nos últimos tempos a Aliança do Pacífico, do Atlântico e o Trans-Pacific Partnership (TTP), a variável relevante é a modalidade de inserção de cada um dos Estados parte, no interior de cada bloco e seu menor ou maior grau de integração.

Tal fenômeno de transformação do contexto mundial merece uma avaliação a respeito desse processo de aproximação entre aqueles que são considerados pelas Relações Internacionais e pela Política Externa os principais atores internacionais: os Estados. Faz-se necessário examinar, no âmbito da dinâmica integracionista e da globalização, a constituição de Estados-regiões frente aos novos regimes transnacionais, principalmente no que tange à criação de sistemas que fortalecem os interesses de atores como as corporações, o capital, a comunicação e os consumidores, os quatro “Cs”, papel que passou a ser desempenhado por atores menores e pelos próprios Estados-Nações (OHMAE, 1999, p. 73).

Os ritmos e os avanços alcançados nos processos de integração nos colocam diante da criação de normas e instâncias de controle, fiscalização e deliberação supranacionais. É em torno desse processo que na atualidade assume um pujante desdobramento que se insere o debate contemporâneo entre integração regional competitiva, sua inserção global e o problema da soberania nacional, obviamente fugindo de reducionismos, afinal como salienta Saskia Sassen (1999, p. 157):

Discussões que caracterizam o Estado nacional simplesmente como derrotado não conseguem captar a dimensão extremamente importante da nova

geografia dos processos econômicos globais, reduzindo, portanto, o que está acontecendo à mera função da dualidade: global-nacional.

Em tempos de persistente e ampla globalização e de predomínio do paradigma interdependentista dos Estados Parte, a busca por novos mercados e as novas formas de incremento produtivo têm levado o aparato estatal e suas instituições a repensar conceitos e noções que forjaram a concepção de Estado Moderno. A soberania é um desses pressupostos, colocada em discussão no seio de sistema internacional em constante mutação, na medida em que desponta o fenômeno da integração de tendência econômica-comercial, que subverte sua definição clássica, qual seja “o poder supremo (*suprema potestas*), que é o mais alto em relação aos indivíduos e independente em relação aos demais Estados” (AZAMBUJA, 1973, p. 69).

A integração de mercados e a junção de estruturas empresariais vão condicionando a capacidade de coordenação econômica e a articulação política dos Estados, comprometendo o pressuposto de um poder supremo circunscrito às próprias competências. Em função disso, ganha relevância na atualidade a concepção de “limitação” da soberania, em consonância com os processos de integração econômica, verificados após a Segunda Guerra Mundial e as mudanças no *modus vivendi* mundial, suscitadas pelo processo de internacionalização dos mecanismos de integração, bem como a tendência de tornar, no bojo da globalização, a soberania uma instância que desencadeia acalorados debates.

Sob essa ótica, a integração regional na América Latina, com base no exemplo do MERCOSUL, e a soberania nacional podem conviver ou devem ser separadas? Afinal, quando nos debruçamos sobre a natureza do MERCOSUL, sua estrutura de poder, instâncias de tomada de decisões e consulta, emerge a noção de soberania as prerrogativas e as tarefas do Estado-Nação, diante dos desafios que o processo de integração impõe. É necessário refletir sobre o conceito de soberania e o poder incontrastável do Estado-Nação em face de um processo de integração econômico social e político, que desencadeia a extraterritorialidade da produção e a transferência dos centros de decisões para o campo internacional em detrimento do poder estatal e de sua soberania, a exemplo do G8+1 (o grupo dos países mais desenvolvidos mais a Rússia), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU), o G20 de perfil financeiro e outras OIs. Sempre lembrando, como bem salienta Milton Santos (2002, p. 96) que “a cessão de soberania não é algo natural, inelutável, automático, pois depende da forma como o governo de cada país decide fazer sua inserção no mundo da chamada globalização”.

Acordo de Livre Comércio entre MERCOSUL e a União Europeia

A nova forma de organização do espaço mundial, que surge dos arranjos regionais, traz consigo a contradição e a emergência de duas forças questionadoras do modelo de integração no contexto do cenário internacional, a saber: a fragmentação e a globalização.

É como se as desigualdades passassem a fazer parte das relações comerciais, aumentando a dependência dos países pobres em relação aos ricos e direcionando-os para uma globalização assimétrica e não solidária atravessada por instabilidades econômico-financeiras e por novos riscos em matéria de segurança. Em função da coexistência do regionalismo e do multipolarismo benigno, fenômeno recente que ganha projeção no cenário internacional, abordagens de cooperação do tipo inter-regional recobrem em largo espectro de propostas teóricas, visando superar a fragmentação regional da economia mundial.

Assim sendo, a expansão dos acordos de livre comércio passou a moldar os novos padrões de regionalismo Norte-Sul e Sul-Sul, permitindo que surgissem renovadas formas de especialização e integração mediante as quais os países emergentes ou em crescimento buscassem mais do que

vínculos comerciais que possibilitariam o desenvolvimento por meio do livre comércio recíproco, mas o acesso estável a grandes e avançados mercados (VAILLANT, 2007, p.10).

O principal motivo da superação do tradicional foco intra-regional de integração (Norte-Norte, Sul-Sul), em favor das associações desse mesmo naipe, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Norte-Sul), é a oportunidade de esses verem asseguradas suas tão necessárias reformas políticas e econômicas. A ênfase dada ao desenvolvimento econômico vem acompanhada pelo desejo de atrair maior volume de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), impulsionando ao mesmo tempo reformas modernizadoras que aumentariam a credibilidade e a estabilidade política dos blocos regionais.

Nesse sentido, um potencial acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia deve ser analisado à luz do crescimento econômico global e da importância que adquirem os esquemas de incentivo as exportações e ao comércio regional nos quadros da efetivação dos processos de integração. Os projetos de integração regional formulados desde os anos 60, mas viabilizados de fato nas duas últimas décadas do século passado, ganham sentido enquanto propostas alternativas a desregulamentação, a abertura comercial e o Estado menor, advogadas pelo paradigma neoliberal.

O Acordo de Cooperação MERCOSUL – UE está situado no campo das negociações entre dois blocos que inicialmente criaram um mercado regional para em seguida estabelecer as bases de uma associação conjunta. Ele contempla não apenas as tradicionais questões ligadas à liberalização do comércio de produtos, mas também temas como serviços, investimentos, propriedade intelectual, mecanismos de resolução de disputas e outros, sempre em consonância com as regras estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Desde sua criação, o MERCOSUL se esforça para definir sua inserção internacional em condições favoráveis. O processo de internacionalização, a nova lógica das cadeias produtivas e a negociação que estabelecem novas regras no comércio mundial, obrigam o bloco a empreender alianças estratégicas, que asseguram a instauração de condições favoráveis para o seu desenvolvimento e enriquecimento.

A Europa é o maior e mais tradicional parceiro comercial do MERCOSUL. É inevitável mencionar as profundas relações que aproximam os povos europeus e latino-americanos desde sua origem. Compartilhando de valores comuns em decorrência da colonização ibérica, o MERCOSUL abriga milhões de descendentes europeus e sempre se almejou um diálogo franco e cooperativo, porém os resultados da cooperação deixam muito a desejar. Desde a assinatura, em dezembro de 1995, do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre a UE e o MERCOSUL, pouco se avançou nas negociações.

Tal acordo prevê a ampliação e a consolidação de ações cooperativas, econômicas e políticas entre os dois blocos, visando o estabelecimento de um ambiente estável e atrativo para o aumento dos investimentos, promoção de empreendimentos conjuntos e a edificação de um quadro jurídico favorável, prometendo ampliar o acesso aos mercados da UE, ele ainda mantém em âmbito europeu tarifas alfandegárias protecionistas no setor agrícola e restrições à importação de produtos considerados sensíveis.

Acordo-quadro de Cooperação entre MERCOSUL e União Europeia

O início de uma cooperação mais profunda entre o MERCOSUL e a UE se evidenciaria em meados da década de 90, por meio de uma explícita disposição dos blocos em celebrar um Acordo de Cooperação Administrativa. Vale lembrar que até então a cooperação entre a Europa e a América Latina havia sido marginal e pontual.

O MERCOSUL, desde sua criação em 1991, passou imediatamente a beneficiar-se do apoio constante em matéria administrativa da UE. Tanto que, em 1992, esses blocos negociaram um Acordo de Cooperação Institucional com vista à promoção de um diálogo interinstitucional, bem como de transferência do *background* europeu em assuntos de integração (VAILLANT, 2007, p. 12). Tal acordo representaria apenas um primeiro estágio para a posterior conclusão do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional, que teria a incumbência de estabelecer uma ampla parceria política e econômica entre as duas regiões, embasada nos preceitos do diálogo político, da cooperação e acordos comerciais.

A aproximação político-institucional avançou paralelamente a intensificação do comércio inter-regional no Cone Sul e do progresso que a região latino-americana vinha demonstrando em matéria de reforma econômica, integração regional, democracia, respeito aos direitos humanos, paz e desarmamento, mostrando que não seria insuficiente que houvesse apenas uma colaboração exclusiva restrita à dimensão administrativa dos processos de integração. Assim sendo, a UE e o MERCOSUL assinaram em 15 de dezembro de 1995, em Madrid, o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional se comprometendo a reforçar os laços econômicos e comerciais entre si.

Nenhum outro acordo de livre comércio havia sido firmado entre duas uniões aduaneiras, constituindo-se no primeiro desta natureza, passando, portanto, a ser visto como uma ação sem precedentes históricos. Segundo alguns analistas ele poderia lançar um novo modelo de iniciativas suprarregionais, inaugurando novas fórmulas de regionalismo aberto. O objetivo explícito desse acordo é criar uma associação inter-regional capaz de unir os dois blocos mediante relações políticas, econômicas, financeiras, sociais e culturais no que respeita seu aspecto implícito, por outro lado, propunha-se a constituição de uma série de dispositivos em matéria de livre comércio (VAILLANT, 2007, p. 12).

No âmbito do acordo sob o ponto de vista político, tem-se o princípio da defesa do regime democrático e o respeito aos direitos humanos fundamentais. No comercial, conforme o artigo 4, as partes se comprometem a manter um diálogo econômico e comercial, estabelecendo de comum concordância a cooperação comercial sem excluir nenhum setor. Tal cooperação abrangeria temas de acesso a mercados, liberalização comercial (barreiras tarifárias e não tarifárias) e disciplinas comerciais que corresponderiam a práticas restritivas, normas de origem, salvaguardas, regimes aduaneiros especiais e outros.

No contexto comercial vem à tona a questão de compatibilizar as liberalizações comerciais com as normas da OMC e a identificação dos produtos sensíveis e prioritários para as partes. Além disso, ele previa a cooperação em matéria de normas agroalimentares, industriais, aduaneiras, estatísticas e propriedade intelectual.

A fim de expandirem suas economias, fortalecer sua competitividade internacional e fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico, dentre vários objetivos idealizados, tendo sempre como pano de fundo o estreitamento do vínculo econômico entre os dois blocos regionais, o MERCOSUL e a UE selaram o acordo de cooperação econômica mediante a atuação do setor empresarial. Quiseram alocar investimentos expressivos em projetos energéticos comuns, que se estenderiam para as áreas de transporte, ciência e tecnologia da informação, telecomunicações e proteção ambiental.

O fortalecimento da integração e a cooperação interinstitucional se dariam no contexto da instauração de um diálogo político e institucional, e, ainda, do estabelecimento de sistemas de intercâmbio de informações, capacitações, apoio institucional, assistência técnica e desenvolvimento de projetos conjuntos.

Vale ressaltar que o acordo de cooperação entre MERCOSUL e UE não afetaria a capacidade de seus Estados-membros, dada a competência de cada um de empreenderem acordos bilaterais ou novos acordos entre si. As disposições do acordo também não afetam as cooperações bilaterais originadas por tratados já existentes, coexistindo harmoniosamente com os acordos bilaterais entre UE e os quatro, hoje cinco, membros do MERCOSUL.

O Acordo de Madrid é uma convenção não preferencial e provisória, pois prevê sua substituição por um novo acordo, ou seja, é transitória, passando de uma cooperação a uma associação e evolutiva, permitindo o aprofundamento dos compromissos através da cláusula evolutiva. Ele permite às partes contratantes alargar o âmbito do acordo mediante consentimento mútuo com o objetivo de aumentar os níveis de cooperação.

O Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional é considerado um acordo misto, ou seja, compreende assuntos tanto de competência exclusiva dos blocos como de competência de seus membros. Assim, tanto os blocos como os Estados-membros são considerados como partes contratantes.

O histórico das negociações entre o MERCOSUL e a UE de 1999 a 2004

Inserida no campo do dinamismo característico do regionalismo aberto, a ratificação do Acordo-Quadro, em 1999, engloba a relação entre UE e MERCOSUL por meio de um perfil amplo de negociações que vão além de uma estratégia exclusivamente comercial. Conforme Roberto Luquini (2003, p. 158), os novos acordos ampliam de forma significativa a cooperação entre os blocos, prevendo a “atuação em áreas como a educação, a comunicação, a luta contra o tráfico de drogas, as telecomunicações, a cooperação institucional etc”.

As negociações que possibilitariam o estabelecimento desse acordo foram definidas na I Cúpula União Europeia-América Latina realizada no Rio de Janeiro em junho de 1999, que fixou a data de 24 de novembro do mesmo ano para primeira reunião do Conselho de Cooperação. Mediante essa iniciativa foi definido um programa inicial de trabalho, dividido em três áreas: diálogo político, cooperação e liberalização do comércio. As negociações aconteceram de forma paralela, por esse motivo o acordo só poderia ser concretizado se todas as áreas chegassem a um consenso (TOMAZINI, 2009, p. 64).

A fim de viabilizar este processo, foi instituído o Comitê de Negociações Bi regionais (CNB), que assumira a função de gerenciar os trâmites atinentes ao comércio e cooperação a partir da criação de grupos técnicos no âmbito econômico, cultural, social, técnico e financeiro. As primeiras reuniões do CNB ocorreram em 2000, contudo até 2001 os avanços e recuos nas propostas de liberação comercial refletiram os interesses divergentes entre blocos, sobretudo, em virtude do rigor inicial demonstrado pela UE no tratamento diferenciado dos produtos, em sua maioria agrícolas, considerados “sensíveis” (RIBEIRO, 2014, p.18).

A partir de 2001, o processo de negociação ganha um novo dinamismo, seguindo até o ano de 2004 em um ritmo relativamente acelerado. Entretanto, o avanço das negociações ao longo de 2004, apesar de possibilitar um resultado concreto em termos de propostas, esbarrou em uma agenda de negociações que contém componentes altamente voláteis. O protecionismo acirrado exercido pela UE, com relação ao setor agrícola, aliado à defesa intransigente do MERCOSUL dos produtos manufaturados e serviços, resultou em uma série de impasses que provocou a paralisação das negociações retomadas somente a partir de 2010.

A Questão Agrícola

A inflexibilidade por parte dos europeus quanto à questão agrícola foi um dos maiores entraves para que fosse concluído o acordo de livre comércio entre MERCOSUL e União Europeia em 2004. Apesar de o acordo prever a diminuição relativamente substancial das tarifas dos produtos comercializados, os europeus indicavam que imporiam restrições quanto ao comércio de produtos agrícolas originados no MERCOSUL, o que desagradou em sua totalidade os países do bloco sul-americano. A proposta final da União Europeia durante a última reunião para fechar o acordo, realizada no ano de 2004, previa a liberação de 90% do comércio total ao final do cronograma, entretanto, esta abrangia 86,25% do comércio agrícola, sendo mantidas as quotas de importação (LUQUINI, 2003, p. 87).

Assim sendo, a proposta europeia minou as expectativas sobre a participação do bloco mercosulino nas negociações em torno do acordo de integração com os países membros da UE. Embora ela tivesse previsto eliminar as restrições ao comércio agrícola, uma vez que é nessa área onde os países membros do MERCOSUL têm maiores vantagens comparativas, o recuo europeu frustrou as expectativas e acabou provocando o fracasso das negociações.

O rigor demonstrado pela UE na negociação das tarifas sobre produtos agrícolas se explica pela importância que esse setor tem no processo de integração do bloco, uma vez que a Política Agrícola Comum (PAC) constitui uma das áreas fundamentais da UE, desde a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957. A PAC assume essa importância, pois representa a liberdade de circulação dos produtos agrícolas dentro da UE, bem como é a instância que fundamenta a adoção de políticas extremamente protecionistas por parte de seus países membros caracterizadas pela prática da concessão de subsídios e isenções de impostos a fim de evitar a concorrência externa.

Na França, a questão agrícola se tornou um aspecto cultural, vinculado ao ideário do camponês, o envolvimento da Confederação Camponesa associada às entidades sociais, trabalhistas e sindicais de outros países, influenciou diretamente as negociações com o MERCOSUL, impedindo que fossem eliminadas as barreiras alfandegárias.

Além da pressão dos *lobbies* dos agricultores, as negociações em torno do acordo agrícola possuem implicações que vão além da criação de uma imensa área de livre comércio entre blocos regionais, uma vez que a elaboração das propostas segue as regras convencionadas no âmbito da OMC, cujas diretrizes determinam que as concessões cedidas a um determinado parceiro econômico deverão ser estendidas a todos os países com os quais este mantém relações comerciais. Portanto, à UE é impossível a diminuição de subsídios agrícolas vis a vis com o MERCOSUL, sem que esse mesmo procedimento seja adotado com relação a outros países (VALLADÃO, 2014, p. 4-5).

A complexidade da negociação se concentra em uma estreita margem de manobra, evidenciada pela obrigatoriedade de estender aos demais mercados as vantagens concedidas a um deles, a fim de respeitar as normas convencionadas pela OMC, e, por outro, pela pressão interna exercida por alguns países, cuja produtividade agrícola seria duramente afetada, mesmo com a manutenção dos subsídios, caso o MERCOSUL tivesse maior acesso ao mercado europeu.

Considerações Finais

Neste artigo, procuramos sintetizar o debate atual sobre os mecanismos de integração indicando o repertório teórico que lhe são subjacentes. Este manancial interpretativo que inclui as mais diferenciadas orientações epistêmicas deve ser remetido ao caso da União Europeia, face ao episódio da saída do Reino Unido, em 2016, a reivindicação separatista da Catalunha e o avanço eleitoral do partido “Liga”, na Itália, pois emerge no âmbito europeu o fenômeno da rejeição do processo de integração vigente desde o Tratado de Maastricht (1992), que dentre outras medidas, instituiu a moeda única e o Tratado de Schengen (1997), que permitiu a livre circulação de pessoas

entre os países signatários. Por outro lado, esta repulsa encontra justificativa no aumento exponencial de imigrantes que chegam ao continente europeu em virtude do acirramento dos conflitos no norte da África, que resultou na dissolução do Estado líbico e no Oriente Médio, em decorrência da guerra do Iraque, da Síria e do Afeganistão. Mas, não são somente os imigrantes de países atingidos por conflitos, nos quais os países ocidentais tomam parte que pedem abrigo aos membros da UE, são frequentes também os desembarques e a travessia de fronteiras de indivíduos vindos de localidades muito pobres colonizadas pelas nações europeias. Portanto, a crise de 2008, que ainda se faz sentir em todo o continente europeu, o nacionalismo e separatismo, o aumento das imigrações, sem que em contrapartida sejam tomadas medidas visando à ajuda comum, estão colocando em cheque a própria existência do bloco, sua ampliação, suas instâncias decisórias e o peso conferido a cada um dos participantes.

A situação de crise da UE pode afetar o MERCOSUL? A resposta é que, no que tange este processo de integração, que veio à luz no crepúsculo da vigência na América Latina do paradigma nacional desenvolvimentista e, portanto, no limiar do advento da vaga neoliberal que se abaterá em toda a região no final da década de 80, sofra a concorrência da Aliança do Pacífico no que se refere ao fechamento de acordos comerciais e o montante de exportações e importações Inter bloco. Há indícios que a intensão do MERCOSUL é assumir a configuração de uma Área de Livre Comércio à semelhança da Aliança do Pacífico e da suspensão do processo decisório consensual, além da suspensão da Venezuela. Tal reformulação seria benéfica, na medida em que propiciaria um aumento de acordos comerciais e ao mesmo tempo estaria em consonância com as atribuições que lhe são conferidas e o reconhecimento de sua incompletude, haja vista que o MERCOSUL não pode ser considerado plenamente uma União Aduaneira e nem mesmo um Mercado Comum, em virtude das constantes perfurações da Tarifa Externa Comum (TEC).

Se a União Europeia vive uma crise muito aguda em um mundo em que cresce o desemprego, o sub-emprego, as desigualdades sociais e regionais, como repensar o MERCOSUL sem incorrer em formulações exclusivamente de caráter funcional regidas por teorias classificatórias submetidas à lógica das etapas dos processos de integração? Ademais, como de fato consolidar o bloco mercosulino sem levar em conta as assimetrias profundas entre seus membros, que não tem a mínima semelhança com aquelas europeias?

Por fim, o acordo comercial entre MERCOSUL e União Europeia nos remete a sua longa gestação e a evidente dificuldade de sua concretização, não em função de Políticas Externas afinadas com políticas de Governo ao invés de Estado, mas por ser muito complicada a sua implementação, em decorrência da própria estrutura produtiva dos dois blocos e em função de medidas protetivas do setor agrícola europeu e do temor do sucateamento completo da atividade industrial dos países membros do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

AZAMBUJA, D. 1973. **Teoria geral do Estado.** Editora Globo: Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

BALASSA, B. 1980. **Teoria da integração econômica.** Ed. LCE: Lisboa, Portugal.

BASSO, L. 2007. **As Decisões Arbitrais do Mercosul e os Princípios da Integração no Bloco.** pgs. 621-682. *In:* BASSO, Maristela. 2007 (org.). **Mercosul – Mercosur: estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso.** Atlas: São Paulo, São Paulo, Brasil.

- GINESTA, J. 1999. **El MERCOSUR y su contexto regional e internacional**. Ed. UFRGS: Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.
- HAAS, E. 1958. **The Uniting of Europe**. Stanford University Press: Londres, Inglaterra.
- HAAS, E. 1970. **The study of regional integration: reflections on the joys and agonies of pre-theoresing**. 1970, n° 4, vol.24, p. 598-635. International Organization: Londres, Inglaterra.
- HERZ, M. 2004. **Organizações internacionais: história e práticas**. Elsevier: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- KEGEL, P. 2001. *Soberania e Supranacionalidade dos Estados membros da UE: “o point of no return” da integração regional*. pgs. 253-289. In: PIMENTEL, L, O. 2001 (org.). *Direito da Integração*. Juruá: Curitiba, Paraná, Brasil.
- KERBER, G. 2001. **MERCOSUL e supranacionalidade**. LTr: São Paulo, São Paulo, Brasil.
- LUQUINI, R. 2003. **Evolução das relações entre União Europeia e a América Latina**. Pgs. 142-174. In: DEL POZO, C, F. 2003 (org.). **Integração e ampliação da União Europeia; um modelo para o MERCOSUL**. Juruá: Curitiba, Paraná, Brasil.
- MELLO, C. 1996. **Direito internacional da integração**. Renovar: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- MOTA, J. 1995. **A União Europeia servidouro das soberanias nacionais? A compatibilidade da soberania nacional com a qualidade de Estado-Membro da União Europeia**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas: Lisboa, Portugal.
- OHMAE, K. 1999. **O fim do Estado-Nação**. Publifolha: Campus, Rio de Janeiro, Brasil.
- RIBEIRO, E. 2007. **Parlamento do MERCOSUL: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas**. Observatório Político Sul-Americano. 2007, vol.2, n°12, p. 1-35. IUPERJ: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/26_observador-topico_Observador_v2_n12.pdf.
- SANTOS, M. 2002. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Record: Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- SASSEN, S. 1999. **Território e territorialidade na economia global**. pgs. 123-171. In: RODRIGUES, J. 1999 (org.). **Globalização e identidade nacional**. Atlas: São Paulo, São Paulo, Brasil.
- TOMAZINI, R. 2009. **As relações econômicas entre União Europeia e MERCOSUL e a tentativa de institucionalização de um acordo de Livre Comércio, 1991 a 2005**. UNB: Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- VAILLANT, M. 2007. **Objectivos, resultados y restricciones de la negociación común con terceros en el MERCOSUR**. pgs. 3-29. In: BARBOSA, R. 2007 (org.). *MERCOSUL quinze anos*. Fundação Memorial da América do Sul: São Paulo, São Paulo, Brasil.
- VALLADÃO, A. 2004. **O peso do setor agrícola nas negociações sobre o Tratado de Livre Comércio entre União Europeia e o MERCOSUL**. FDCL: Berlim, Alemanha.
- VASCONCELOS, H. 1999. **Institucionalidade do MERCOSUL: impasses e oportunidades das estruturas intergovernamentais e supranacionais**. Ed. da UNB: Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- VIOTTI & KAUPPI. 1993. **International Relations theory; Realism, Pluralism, and Globalism**. Macmillian,: Nova Iorque, Estados Unidos.

