

AS NEGOCIAÇÕES PARA O ESTABELECIMENTO DE UM ACORDO DE ASSOCIAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL E AS PERCEPÇÕES DO EMPRESARIADO

THE NEGOTIATIONS FOR THE ESTABLISHMENT OF AN ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN EUROPEAN UNION AND MERCOSUL AND THE ENTREPRENEURS' PERCEPTIONS

Rosana Tomazini¹

RESUMO

Mesmo após uma década de negociações para o Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul, que prevê o estabelecimento de uma área de livre comércio entre ambos os blocos, o mesmo não foi concluído. O presente artigo se propõe a analisar as percepções e participação ativa da classe empresarial nas negociações, principalmente dos empresários brasileiros, durante o que pode ser considerado o seu período áureo: entre os anos de 2001 a 2004.

PALAVRAS-CHAVE

Regionalização; Negociações Internacionais; Áreas de Livre Comércio; União Europeia; Mercosul

ABSTRACT

Even after a decade of negotiations between the European Union and Mercosul for the Association Agreement, which foresees the establishment of a free trade area between the two blocks, the agreement hasn't been concluded. The present article aims to analyse the perceptions and active entrepreneurs' participation in the negotiations, primarily the Brazilian ones, during the period considered as the most dynamic one: from 2011 to 2004.

¹ Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Economia Internacional pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL – ISEG). Atualmente, é Assessora do Programa de Cooperação da Delegação da União Europeia no Brasil. E-mail: rctomazini@uol.com.br

KEY-WORDS

Regionalization; International Negotiations; Free Trade Areas; European Union; Mercosul

Introdução

O Acordo de Associação (AA) entre a União Europeia (UE) e o Mercosul, cujas negociações iniciaram-se em 1999, reflete um projeto extremamente ambicioso, por parte de ambos os blocos. Na nomenclatura da UE, um AA abarca, para além do aspecto comercial - neste caso a liberalização do comércio entre os blocos - aspectos políticos e de cooperação. Ou seja, trata-se de um acordo amplo, que denota, do ponto de vista da UE, ainda que no nível do discurso político, a intenção de estabelecer uma relação privilegiada com o Mercosul. Tais negociações já produziram inúmeros documentos oficiais, declarações, reuniões, estudos, entre outros, contando com a participação ativa da classe empresarial, principalmente do empresariado brasileiro, como se verá ao longo do artigo. No contexto do já tão discutido fenômeno da globalização econômica e comercial, no âmbito do qual novos atores - para além dos Estados - têm assumido papel ativo, a participação da classe empresarial representa um aspecto destacável nas negociações.

O presente artigo analisará, sobretudo, a posição e percepção dos empresários - principalmente do Mercosul/Brasil - sobre as negociações para o estabelecimento do Acordo de Associação, cujo ponto mais delicado é o estabelecimento de uma área de livre comércio entre UE e Mercosul, fazendo igualmente um contraponto com a percepção da diplomacia.² O período analisado compreende os anos de 2001 a 2004, considerado o período mais produtivo das negociações. Destaca-se, neste ponto, o papel do Fórum Empresarial Mercosul – União Europeia (sigla em inglês: MEBF – Mercosul European Union Business Forum), por se tratar do fórum máximo de representação da classe empresarial de ambos os blocos em tais negociações. É preciso notar que, embora as negociações tenham sido retomadas em 2010, inclusive com o apoio do MEBF, foi no período anteriormente referido que a participação do Fórum foi mais ativa.

² Para compor as percepções do empresariado e da diplomacia foram realizadas entrevistas com representantes e analistas da classe empresarial, principalmente brasileira, membros da Comissão Europeia, diplomatas dos principais países-membros do Mercosul, para além da participação desta autora em fóruns de discussão entre empresários e diplomatas sobre o Acordo, bem como por meio de documentos oficiais e bibliografia secundária.

Considerações iniciais sobre o empresariado nas negociações

O papel que o empresariado desempenhou nas negociações para o estabelecimento de um Acordo de Associação entre União Europeia e Mercosul não é uniforme, nem do ponto de vista dos blocos econômicos em questão, nem do ponto de vista dos seus Estados-membros. Isso quer dizer que há países cujo empresariado esteve mais engajado no Acordo, e dentro do empresariado, houve diferentes graus de interesse, dependendo dos setores envolvidos. No que se refere ao Mercosul, destaca-se a participação dos empresários brasileiros, considerados como os mais organizados e interessados no Acordo.

No que se refere à União Europeia, pode-se dizer que a classe empresarial está mais mobilizada para outros fóruns de negociação, como a OMC, ou com outros parceiros comerciais, como os novos Estados-membros da UE ou a China, do que para as negociações com o Mercosul. Segundo entrevista da autora, realizada com alto funcionário da Comissão Europeia, não há mobilização específica do empresariado para o acompanhamento das negociações entre a UE e o Mercosul, por parte da UE, a não ser no âmbito do MEBF.

Fórum Empresarial Mercosul - União Europeia (MEBF)

O MEBF foi criado, em 1998, por iniciativa de empresários europeus e brasileiros interessados no acompanhamento das negociações para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre a UE e o Mercosul. O intuito era permitir aos empresários de ambas as regiões identificar barreiras ao comércio, serviços e investimento, entre a UE e o Mercosul e, igualmente, preparar recomendações conjuntas aos seus tomadores de decisão sobre como reduzir ou eliminar tais restrições - concedendo ao empresariado “uma só voz” (HOFFMAN, 2004). Para o alcance de tais objetivos, foram realizadas várias reuniões de trabalho, para além das conhecidas plenárias, tendo como período de maior engajamento os anos de 2001 a 2004 - coincidindo com o período considerado como o mais próspero das negociações.

A primeira plenária do Fórum aconteceu em 1999, concomitantemente com a I Cúpula UE–América Latina (LA) e, segundo informações do sítio eletrônico do MEBF³, teve a participação de mais de 100 empresários dos dois blocos, contando, em sua sessão inaugural, com a presença dos presidentes de três países do Mercosul,

³MEBF – Mercosul European Union Business Forum. Disponível em: < <http://www.mebforum.org/web/guest/mebf> >. Acesso em: 21.2.2011

Brasil, Paraguai e Uruguai, um representante indicado pelo presidente da Argentina, e o então comissário da Indústria da UE - Martin Bangmann -, entre outras autoridades políticas. Isso demonstra a repercussão significativa de tal inauguração, tanto no meio empresarial envolvido, quanto no meio político.

O Fórum teve um papel ativo, em termos do acompanhamento das negociações, principalmente no que se refere aos assuntos relativos às barreiras ao comércio e medidas para facilitar o incremento dos negócios entre os dois blocos. O resultado prático das discussões no âmbito do MEBF materializou-se em vários documentos de trabalho – ao todo sete (07) declarações –, com propostas em praticamente todos os setores e com foco no que se refere à facilitação dos procedimentos aduaneiros e comerciais que poderiam ser estabelecidos entre a EU e o Mercosul, de forma a viabilizar uma área de livre comércio entre ambos.⁴

Inclusive, houve grande preocupação do Fórum com os aspectos práticos/técnicos do Acordo, que permeiam praticamente todas as suas declarações. Por exemplo, a Declaração de Madrid - III Plenária do MEBF, realizada em Madrid, em 2002 -, é um documento de 42 páginas, com recomendações específicas,⁷¹ ao todo, nas áreas de acesso a mercados, investimentos, privatização, serviços financeiros e desenvolvimento de negócios e serviços.⁵ Em contrapartida, o documento oficial das negociações, produto da II Cúpula UE – LA, em Madrid, de 2002, é bastante geral, somente com quatro (04) páginas, apontando apenas princípios/intenções gerais nos domínios econômico, político, cultural, educativo, científico, tecnológico, social e humano.⁶

Pode-se observar, ainda, por meio dos vários documentos de trabalho produzidos pelo MEBF – inclusive com análises conjunturais das relações entre a UE e o Mercosul, para além das recomendações aos negociadores políticos, notadamente para o Comitê Bi-regional de Negociações (CBN)⁷ – que os

⁴ Desde 1999, por ocasião da primeira plenária, até 2007, foram realizadas 7 plenárias, todas com um documento de trabalho conclusivo. Os documentos das plenárias podem ser consultados no sítio eletrônico do MEBF, disponível em: < <http://www.mebforum.org/web/guest/mebf> >. Acesso em: 15 jan 2011.

⁵ A declaração completa pode ser acessada em: < <http://www.mebforum.org/web/guest/mebf> >. Acesso em: 10 jan 2011.

⁶ EU-Latin America & the Caribbean Summit: Conclusions. 17.5.2002. Disponível em: < http://eeas.europa.eu/lac/madrid/dec_02_en.pdf >. Acesso em: 09 fev 2011.

⁷ O Comitê Bi-regional de Negociações (CBN) é o fórum oficial das negociações, sob o qual estão ligados o sub-comitê de cooperação e três grupos técnicos para tratar o tema comercial. Ao todo, foram treze reuniões. Os documentos produzidos podem ser consultados em: < <http://www.mebforum.org/web/guest/negociaciones-ue-mercosur> >. Acesso em: 10 fev 2011.

empresários representados no Fórum apoiavam, igualmente, a liberalização das trocas entre os dois blocos como forma de aumentar a competitividade dos mesmos. Assim, por demanda do próprio Fórum, foi feito um estudo, pelo grupo de trabalho da Sciences Po - *Institut d'Etudes Politiques de Paris* (estabelecido em 1999) sobre as negociações UE – Mercosul, com o objetivo de tentar quantificar as perdas potenciais para os dois blocos, caso o Acordo não fosse concretizado.⁸ O estudo focou nos ganhos de mercado dos principais produtos internacionalmente competitivos de ambos os blocos, que possuíam elevadas tarifas (superiores a 10%) e concluiu-se que, caso houvesse uma liberalização das trocas desses produtos, os ganhos seriam expressivos para os dois blocos. O estudo chegou igualmente à conclusão de que as perdas do “não-acordo” para os produtos competitivos, nos dois blocos, seria de, no mínimo, 3 bilhões de dólares - e estas perdas seriam maiores se considerados os serviços e os investimentos. Por parte da UE, também foi realizada, entre os anos de 2003 a 2009, uma “Avaliação de Impacto Sustentável do Comércio” (*Trade Sustainability Impact Assessment – SAI*), cujo objetivo principal foi identificar potenciais impactos da liberalização do comércio de bens e serviços, entre ambos os blocos, nas áreas econômica, social e de meio ambiente. Neste caso, as conclusões do estudo, de uma forma geral, apresentam aspectos igualmente positivos.⁹

Contudo, após 2004, o setor empresarial, com elevadas expectativas em relação ao fechamento do Acordo naquele ano, perdeu o interesse nas negociações, frente a sua não conclusão.¹⁰ Ademais, a perda de interesse pode também ser atribuída ao fato de que as negociações com o Mercosul foram posteriormente interrompidas, devido, entre outros motivos, às negociações multilaterais de comércio, no âmbito da Rodada Doha, como se verá.

⁸ O Estudo: “*The EU-Mercosur Association Agreement Mutual Advantages for Business and The Economic Cost of Failure*” pode ser consultado em: <<http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2004/ARCELOR/etudeArcelor.pdf>>. Acesso em: 10 out 2008.

⁹A “Avaliação de Impacto Sustentável do Comércio” pode ser consultada em: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/index_en.htm>. Acesso em: 20 fev 2011.

¹⁰ Apesar de ter perdido o interesse nas negociações devido a não conclusão do Acordo em 2004, após 2005, houve ainda duas plenárias: uma em 2006, em Buenos Aires, cujo objetivo foi o de avaliar o desenvolvimento da Rodada Doha e seus impactos nas relações UE – Mercosul, e encorajar a retomada das negociações, e outra em 2007, logo após o lançamento da Parceria Estratégica entre a UE e o Brasil, com o objetivo de promover o comércio e o investimento entre a UE e o Mercosul e o fechamento do Acordo de Associação.

A representação do empresariado brasileiro e argentino frente às negociações

É preciso esclarecer que o MEBF não é representativo de todo o empresariado e/ou de todos os setores, quer seja no âmbito dos países do Mercosul, quer seja no âmbito dos Estados-membros da UE, tendo, inclusive, alguns setores e/ou países, mais destaque que outros, como é o caso do Brasil. A predominância de empresários brasileiros nas negociações, por parte do Mercosul, é justificada por vários motivos, entre os quais pela própria dimensão do mercado brasileiro e pela maior mobilização deste empresariado frente às negociações internacionais, como, por exemplo, para o então estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), nas várias rodadas de negociações da OMC e com a própria UE. Esta mobilização acontece por meio da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), coordenada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), criada inicialmente para atuar nas negociações com a ALCA, em 1996. Segundo Oliveira e Pfeifer (2006), no contexto da análise sobre a influência da CEB na formulação da política exterior do Brasil, o papel desta coalizão representou um ponto de inflexão nos padrões de representação empresarial, quer seja porque é uma entidade de cúpula, multissetorial e com abrangência nacional, quer seja porque sua ação coletiva está voltada para as negociações internacionais.

Com o arrefecimento das negociações para o estabelecimento da ALCA, as negociações com a UE tornaram-se uma prioridade para a CEB. Na opinião do Embaixador Rubens Barbosa, Presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) – organização representativa dos interesses da indústria paulista, “o Acordo entre UE-Mercosul teve alta prioridade para o empresariado, na medida em que, naquele momento, não havia mais perspectiva de acordo com os EUA”¹¹

Apesar de representar os vários setores da economia brasileira, os setores industrial e agrícola tiveram um papel mais ativo, tanto nas negociações com a ALCA, quanto nas negociações com a UE.¹² Ainda assim, houve expressiva divergência no interior da CEB entre os setores industriais mais sensíveis à concorrência europeia e o setor agrícola exportador. O setor industrial brasileiro, apesar do grande interesse e mobilização frente às negociações, temia “pagar a conta” em relação a uma insuficiente abertura por parte do setor agrícola europeu. Essa

¹¹ Entrevista realizada pela autora em 2008, em São Paulo.

¹² Embora os dois setores, agrícola e industrial, tivessem um papel mais ativo nas negociações (do que, por exemplo, o setor de serviços), o setor industrial tem uma preponderância maior no interior da CEB.

posição, inclusive, foi assinalada pelo Embaixador Rubens Barbosa, ao afirmar que “o empresariado transmitiu sua posição no sentido de que é preciso ter cautela em se negociar o Acordo. Não é possível fazer concessões quanto aos bens industriais e na área de serviços sem ter algo em troca”.¹³ O setor agrícola, por sua vez, criticava o setor industrial por inviabilizar as negociações, quer seja pela manutenção ou introdução de mecanismos protecionistas, quer seja pela insistência deste em negociar a questão dos subsídios agrícolas europeus – referentes à Política Agrícola Comum (PAC) – no contexto bilateral, e não no âmbito da OMC.

Por fim, no que se refere ao segundo maior Estado-membro do Mercosul, a Argentina, o setor empresarial deste país não apresenta mobilização similar ao brasileiro em relação ao Acordo. Esta falta de mobilização é explicada por Juan Soldano, consultor de negócios argentino e membro da Câmara de Comércio Brasil-Argentina, ao esclarecer que no Brasil as empresas têm uma participação compulsória no que se refere às suas associações, como a CNI, por exemplo, e na Argentina essa participação é voluntária. A participação compulsória permite às organizações empresariais o financiamento de estudos, análises, etc., nos moldes do que é feito pela CNI, o que acaba por permitir maior informação e mobilização do empresariado.¹⁴ Juan Soldano esclarece que as organizações empresariais na Argentina não têm os mesmos recursos que as organizações brasileiras, devido, principalmente, à assimetria entre as empresas brasileiras e argentinas, quanto ao volume de faturamento, produção, dimensão, entre outros. Apesar de haver na Argentina a União Industrial Argentina (UIA), esta não acompanha exclusivamente o Acordo e, portanto, não pode ser comparada à CEB. Soldano explica ainda que o acompanhamento das negociações acontece por meio do empresariado individualmente e não por organizações setoriais, sendo, portanto, pontual e não sistemático, em contraposição ao caso do Brasil.

As percepções do empresariado sobre o Acordo de Associação

O grau de interesse, por parte do empresariado do Mercosul e da UE, nas negociações para o estabelecimento do futuro Acordo foi igualmente distinto, conforme o setor representado. Por exemplo, o setor automotivo argentino e brasileiro acompanhou com grande interesse as negociações, dado a demanda

¹³ Entrevista realizada pela autora em 2008, em São Paulo.

¹⁴ Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

Europeia pela abertura deste setor ¹⁵. Este também foi o caso do setor agrícola, de ambos os blocos. No que se refere ao Mercosul, o interesse deste setor pode ser explicado pela demanda do bloco na abertura do mercado agrícola europeu. Do lado da UE, o interesse do próprio setor agrícola no Acordo pode ser explicado pela preocupação de seus produtores frente à concorrência dos produtos agrícolas provenientes do Mercosul.¹⁶

De fato, a questão agrícola é um dos pontos que mais contribuiu para o não fechamento do Acordo, não só porque o Mercosul considerou as ofertas da UE como insatisfatórias, como devido ao fato de ter ficado de fora das negociações a questão dos subsídios agrícolas europeus, com o argumento de que estes deveriam ser resolvidos no âmbito da Rodada Doha. Contudo, se por um lado, a Rodada Doha representou para o setor empresarial um dos obstáculos para o fechamento do Acordo, por outro, a sua não conclusão foi considerada como um incentivo para se retomar as negociações, dado o Mercosul não estar envolvido em qualquer outra negociação do tipo.

Ainda no que tange ao interesse do setor empresarial no Acordo, e de forma a demonstrar os diferentes - e por vezes divergentes - graus de interesse no mesmo, refere-se aqui à observação de João Pacheco, embaixador da Delegação da União Europeia no Brasil (2005 – 2011), no sentido de que algumas empresas Europeias, estabelecidas no Brasil, demonstraram receio frente à liberalização do comércio entre os dois blocos, pois poderiam perder mercado na região e, sob este aspecto, o Acordo poderia representar mais uma ameaça do que uma oportunidade para tais empresas.¹⁷

Há outros fatores identificados pelo setor empresarial - para além da questão agrícola e industrial -, que também contribuíram para dificultar as negociações. Segundo Ingo Plöger, ex-presidente do MEBF, que esteve ativamente engajado nas negociações, a falta de vontade política fez com que o empresariado perdesse a motivação no Acordo. Na opinião de Plöger, há uma descrença, por

¹⁵ Todavia, note-se que não deixou de existir uma divergência entre o setor automotivo argentino e brasileiro em relação ao Acordo. Segundo Lúcia Maduro, analista da CNI, em entrevista feita por esta autora em 2008, havia receio por parte da Argentina de que as grandes montadoras se concentrassem no Brasil, o que gerou conflitos entre os setores desses países.

¹⁶ Os produtos exportados pelo Mercosul para a UE considerados como sensíveis são principalmente carnes (bovina, suína e de frango), açúcar, etanol, milho, tabaco, leite em pó, suco de laranja e frutas

¹⁷ Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

parte do empresariado brasileiro, na capacidade política de superação dos entraves nas negociações, referindo que “é a realidade econômica que tem superado as barreiras e influenciado a evolução do comércio”.¹⁸

Aliás, de acordo com o Embaixador Rubens Barbosa ¹⁹, o comércio do Mercosul tem crescido, inclusive com a UE ²⁰, mas não por conta de acordos. Por conseguinte, outras variáveis têm contribuído para o crescimento do comércio do Mercosul, em termos gerais, notadamente o aumento da demanda por produtos primários, principalmente por parte da China e Índia, sem o esforço de estabelecimento de acordos. Na opinião de Rubens Barbosa, os acordos são importantes para promover a redução do protecionismo de mercado, mas as ações individuais (das empresas) são mais dinâmicas e o Brasil tem acompanhado essa tendência.

Quanto à importância que a UE atribui às negociações com o Mercosul, Lúcia Maduro, analista da CNI, acredita que estas representam tema de menor interesse na agenda europeia, ocupada com outros assuntos considerados como prioritários, tais como: o alargamento da UE, a questão energética com a Rússia, o crescimento da China – e aqui se poderá incluir, igualmente, a recente crise econômica mundial –, entre outras questões.²¹

Por fim, há ainda outros produtos/temas que, de acordo com o interesse do empresariado, deveriam ser igualmente considerados nas negociações, tais como: produtos industriais, as questões do meio ambiente, biocombustíveis, infraestrutura, facilitação do comércio e IDE. Sob a perspectiva brasileira, esse ponto foi assinalado por Armando Monteiro Neto, ex-presidente da CNI, que destacou que, embora a proteção europeia se concentre em produtos agrícolas e grande parte dos produtos manufaturados de interesse do Mercosul não esteja sujeita a tarifas de importação elevadas no mercado europeu, persistem ainda tarifas relativamente altas para produtos de interesse do exportador brasileiro, tais como os têxteis. Dado que a União Europeia tem negociado acordos de livre comércio com países concorrentes do Brasil nesses produtos, os exportadores industriais brasileiros

¹⁸ Entrevista realizada pela autora em 2008, em São Paulo.

¹⁹ Entrevista realizada pela autora em 2008, em São Paulo.

²⁰ Segundo dados do Eurostat, em 1990 a corrente de comércio entre UE e Mercosul representava 18.956 bilhões de euros e, em 2005, já alcançava os 51.029 bilhões de euros, significando, portanto, um aumento de mais de 150% na corrente de comércio entre os dois blocos.

²¹ Entrevista realizada pela autora em 2008, no Rio de Janeiro.

enfrentam condições desfavoráveis de concorrência no mercado europeu.²² Ainda sobre outros assuntos de interesse que poderiam ser incluídos no Acordo em negociação, Monteiro Neto ressalta que, apesar do objetivo principal do Brasil em relação ao Acordo ser a remoção das barreiras ao comércio de produtos agrícolas – núcleo duro do protecionismo europeu – há, por outro lado, uma agenda a ser explorada sobre outros temas, como por exemplo, a questão dos investimentos ²³.

Com efeito, a demanda em se incluir a questão dos investimentos no Acordo e mesmo a preocupação com outros setores que não o agrícola parecem refletir a percepção do empresariado sobre a necessidade de se incorporar à agenda de negociações novas demandas surgidas com a evolução da economia global e local. Neste aspecto, Monteiro Neto destaca o recente investimento das empresas brasileiras na Europa, em diversos setores, reforçando a necessidade de atualização da agenda de negociações entre a UE e o Mercosul, focada, tradicionalmente, nos interesses de investidores europeus no Mercosul – para além das questões comerciais.

As percepções da diplomacia em relação ao Acordo de Associação

Quanto à percepção da diplomacia em relação às negociações para o estabelecimento do Acordo entre a UE e o Mercosul, merece destaque a preocupação com as desigualdades nos processos de integração de ambos os blocos, sublinhadas, pelo então conselheiro econômico da Embaixada da República Argentina, Luis Castilho ²⁴, referindo que o negociador do Mercosul tem a UE como mercado único, mas o negociador da UE não tem o Mercosul como mercado único, pois prevalece neste bloco a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC).²⁵ Esta dificuldade foi também reforçada por Fabian Delcros, então conselheiro de comércio da Delegação da União Europeia no Brasil, segundo o qual a UE oferece ao Mercosul um mercado único com mais de 500 milhões de consumidores, em oposição a

²² Conferência proferida pelo então presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, no seminário “O euro: implicações globais relevância para a América Latina”, realizado em São Paulo, março de 2008.

²³ Ibidem.

²⁴ Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

²⁵ A dupla cobrança da TEC significa que os bens que não cumprem com a origem Mercosul (ou porque apesar de produzidos neste bloco não satisfazem os requisitos do regime de origem ou porque são importados extra zona) devem pagar novamente a TEC ao cruzar outra fronteira nacional dentro do bloco (BID – INTAL, 2005).

inexistência de um mercado único no Mercosul, dificultando ainda mais as concessões feitas.²⁶ Foi durante as negociações entre os dois blocos, inclusive, que a UE colocou a condição de que o Mercosul deveria garantir a cobrança única de mercadorias que circulassem dentro do seu espaço (BID – INTAL, 2005).

E, aqui, ressalta-se o interesse da UE no fortalecimento do processo institucional do Mercosul, no sentido de que a integração deste bloco não fique restrita apenas à questão comercial, mas abarque, igualmente, outros níveis de integração, como fiscal, monetário, político, entre outros aspectos. Isso porque a falta de harmonização quanto às legislações dos países-membros do Mercosul e, ainda, as exceções no que se refere à sua Tarifa Externa Comum representam, do ponto de vista da diplomacia europeia, um dos principais empecilhos na conclusão do Acordo. Com efeito, o primeiro documento de estratégia para a cooperação entre a UE e o Mercosul, para o período de 2002-2006, refere que a criação do Mercado Comum do Mercosul deve ser considerada uma condição prévia para a conclusão das negociações e a sustentabilidade da associação entre as duas regiões.²⁷

No que tange à importância do Mercosul para a União Europeia, de acordo com Karl Falkenberg, negociador chefe da UE para o Mercosul no período, a Europa sempre demonstrou interesse no Mercosul e o recente anúncio de uma parceria estratégica entre a UE e o Brasil sinaliza tal interesse.²⁸ Do ponto de vista de Fabian Delcros, há um interesse antigo e importante por parte da Europa de consolidar presença na região. Segundo Delcros, a presença chinesa na região reforçou este interesse da EU e representa mais uma razão para o fechamento do Acordo.²⁹ Entretanto, apesar de a UE declarar seu interesse no Mercosul e de ter anunciado o Brasil como parceiro estratégico, em 2007, essa posição, de parceria estratégica, não se mantém no que se refere ao Mercosul como bloco. Assim, há uma parceria estratégica anunciada no âmbito do diálogo bi-regional entre a América Latina e a UE, bem como uma parceria estratégica anunciada em relação ao Brasil, mas não há ação semelhante em relação ao Mercosul. Segundo alto funcionário da Comissão Europeia, o Mercosul se encaixa, do ponto de vista da UE, em sua estratégia global

²⁶ Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

²⁷ Documento de Estratégia Regional para o Mercosul 2007-2013, de 2.8.2007. Disponível em: < http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf >. Acesso em: 21 dez 2008.

²⁸ Conferência proferida pelo então diretor adjunto de Comércio da União Europeia e negociador chefe para o Mercosul, Karl Falkenberg, no III Fórum Europeu, realizado em São Paulo, em 1 jun 2007.

²⁹ Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

de promover a integração em países democráticos, mas isso não significa que seja estratégico. O Brasil sim é considerado pela UE como estratégico - não o Mercosul.

Tal observação ilustra problemática adicional que dificulta ainda mais, do ponto de vista da diplomacia e do empresariado, a conclusão de um acordo dessa natureza: a assimetria, principalmente econômica, entre os dois blocos e no próprio Mercosul. A assimetria entre os dois blocos pode ser exemplificada pelo peso de ambos no comércio global. Enquanto o comércio da UE representava, em 2005, por exemplo, cerca de 17% do comércio global, o Mercosul representava, entre os anos de 2002 e 2005, apenas 1,05%.³⁰ No que se refere à assimetria entre os países do Mercosul, esta pode ser exemplificada pela representatividade do PIB destes países no bloco: em 2006, por exemplo, o Brasil representava 79% do PIB do Mercosul, seguido pela Argentina (18%), pelo Uruguai (2%) e Paraguai (1%).³¹

Não se trata, inclusive, no que se refere ao Mercosul, de um problema somente de assimetria econômica entre os seus países-membros, mas igualmente de diferentes interesses no que se refere aos objetivos e prioridades do Acordo. Nesse sentido, do ponto de vista de Luis Castilho, o Acordo teve uma prioridade muito baixa para a Argentina, ao contrário da prioridade dada por parte do Brasil, atribuída, por Castilho, à vontade deste país de se estabelecer como um *Global Player* no cenário internacional, o que pode não ser bem-visto pelos demais países-membros do Mercosul. Castilho explica ainda que, inicialmente, o Acordo de Associação foi percebido como forma de fazer frente à ALCA e, ademais, havia a expectativa de que um acordo com a UE fosse melhor e mais fácil de ser estabelecido do que a ALCA.³² De fato, para a diplomacia brasileira, como esclarece Evandro Didonet, chefe do Departamento de Negociações Internacionais do Itamaraty, o Acordo com a UE é absolutamente prioritário para a política comercial brasileira, embora o Brasil estivesse empenhado, posteriormente, nas negociações para o fechamento da Rodada Doha.³³

Quanto ao impacto da Rodada Doha nas negociações, havia um consenso de que o Acordo entre a UE e o Mercosul somente avançaria depois da finalização desta rodada, devido, entre outros motivos, à igualdade das agendas, ou seja, temas

³⁰Dados da DG de Comércio da Comissão Europeia. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/>>. Acesso em: 6.7.2008

³¹ Ibidem

³² Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

³³ Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

polêmicos, como bens agrícolas e serviços relativos ao Acordo UE–Mercosul, estavam sendo igualmente negociados no âmbito da Rodada Doha. Neste contexto, por exemplo, a UE argumentava que somente possuía um “único bolso” (*single pocket*) a ser utilizado nas negociações internacionais e, portanto, sua proposta agrícola para o Mercosul estaria sujeita primeiramente às conclusões da Rodada Doha. Assim, conforme as percepções da diplomacia e dos empresários, era necessário aguardar o encerramento de tais negociações para saber qual seria o futuro do Acordo de Associação, ou seja, sobre que base negociar. Por outro lado, havia a expectativa de que as negociações entre a UE e o Mercosul seriam retomadas, caso a Rodada Doha não fosse concluída até meados de 2008 - o que ocorreu recentemente, com o relançamento das negociações, em maio de 2010.

Mesmo com todos os empecilhos para o fechamento do Acordo, segundo João Pacheco, de uma forma geral, este pode ser visto como positivo, principalmente do ponto de vista da consolidação das relações econômicas nas respectivas regiões. Inclusive, afirma Pacheco, os demais pontos do Acordo, notadamente o aspecto político e de cooperação, estão praticamente fechados, faltando “apenas” fechar o aspecto comercial.³⁴

Considerações finais

Uma década no contexto da economia internacional representa demasiado tempo e tratativas que se arrastam por tal período, podem perder sua força. No caso das negociações para o estabelecimento de um Acordo de Associação entre a UE e o Mercosul, cujo principal objetivo é o de estabelecer uma área de livre comércio entre ambos os blocos, as negociações, que perduraram por mais de uma década, acabaram por testemunhar desenvolvimentos na economia internacional – crescimento da China, Rodada Doha, alargamento da UE, entre outros – que se sobrepuseram aos interesses dos blocos em questão e desestimularam a classe empresarial, ativamente engajada no projeto, entre os anos de 2001 a 2004.

De fato, como referido pelo Embaixador Rubens Barbosa³⁵, os acordos são importantes para promover a redução do protecionismo de mercado, mas as ações das empresas são mais dinâmicas e não podem ficar à espera de suas conclusões. Assim, os empresários, principalmente os participantes do MEBF, que viram inicialmente com bons olhos o estabelecimento de uma área de livre comércio entre

³⁴ Entrevista realizada pela autora em 2008, em Brasília.

³⁵ Entrevista realizada pela autora em 2008, em São Paulo.

UE e Mercosul, acabaram por perder o interesse nas negociações, após 2004, frente a não conclusão do Acordo.

Contudo, refere-se aqui que, embora o presente artigo se detenha ao período compreendido entre os anos de 2001 a 2004, o assunto não está encerrado. De fato, com a não conclusão da Rodada Doha e a mudança ocorrida no cenário econômico internacional após 2008, marcada pela crise financeira iniciada nos Estados Unidos (EUA) - com efeitos econômicos negativos em quase todo o mundo, principalmente na Europa e EUA -, o Acordo de Associação volta a despertar o interesse dos blocos envolvidos. Em maio de 2010, as negociações foram oficialmente relançadas, contando novamente com o apoio do MEBF.

Recebido em Março de 2011.

Aprovado em Maio de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BID-INTAL – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Informe MERCOSUR nº10, (Período 2004, 2005)**. Buenos Aires: BID – INTAL, diciembre, 2005.

BONOMO, D. Z. **A Mobilização empresarial para Tríplice Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL – União Europeia e OMC (1994 – 2004)**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

D' ARCY, F. **União Européia: Instituições, Políticas e Desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, Stiftung, 2002. 248 p.

DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A.; DRIVONOS, E. **The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-UE process Measure Up?** Intal – ITD – STA, Occasional Paper, 22, 2003.

FLÔRES, R. G. Jr., **Trade and Cooperation in the EU – Mercosul Free Trade Agreement, Chaire Mercosur: Paper part of the Research Project: Political Issues in the EU Mercosur Negotiations**: Paris: Sciences-Po, 2003.

FLÔRES, R. G. Jr; CALFAT, G (coords). **The EU - Mercosur Association Agreement: Mutual Advantages for Business and the Economic Cost of Failure**. Mercosur Chair of the Institut d'études Politiques de Paris. MEBF: Alfredo G.A. Valladão, 2004. Disponível em: <<http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2004/ARCELOR/etudeArcelor.pdf>.> Acesso em 10 out 2008

GIORDANO, P. **The External Dimensions of Mercosul: Prospects for North – South Integration with the European Union**, Intal – ITD – STA, Occasional Paper 19, 2003.

GRISANTI, L.X. **El Nuevo interregionalismo transatlántico: la asociación estratégica Unión Europea – América Latina**. Buenos Aires: BID – Intal, 2004.

HOFFMAN, A. R. **Foreign Policy of the European Union Towards Latin American Southern Cone States (1980-2000)**. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, European University Studies, 2004.

MATEO, M.C. **La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada**. Barcelona: CIDOB, 2006.

OLIVEIRA, A.J; PFEIFER, A. **Os empresários e a Política Exterior do Brasil**. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A.C. (orgs). *Relações Internacionais do Brasil, Teorias e Agendas*, v.2, São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTO, M.C.L; FLÔRES, R. G. Jr., **Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 420p.

SARAIVA, Mirian G. A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (1), Brasília: IBRI, UnB, 2004. p 84-111.

THORSTENSEN, V. O Brasil diante de um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do ACORDO CE/Mercosul. **Revista Política Externa**, São Paulo. v. 10, 2002

VAILLANT, Marcel. **How to rescue the trade agreement between the EU and the Mercosur**. In: EU-MERCOSUR Trade negotiations: make or brake, THE MERCOSUR CHAIR ANNUAL SEMINAR, January 25th 2007, MERCOSUR Chair of Science Po, Working Group on EU – MERCOSUR Negotiations, Institute d'études politiques de Paris.

VENTURA, D. **Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea**. Berlin: Konrad-Adenauer Stiftung, 2005. 615p.