

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DARLAN DE SOUZA BORGES

**ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA**

FLORIANÓPOLIS

2017

DARLAN DE SOUZA BORGES

**ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

FLORIANÓPOLIS

2017

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

DARLAN DE SOUZA BORGES

ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 ao aluno Darlan de Souza Borges na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan (Orientador) – UFSC

---

Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri – UFSC

---

Prof. Dr. Michele Romanello – UFSC

Florianópolis, 26 de junho de 2017

À minha mãe, Dilma

## AGRADECIMENTOS

À UFSC, primeiramente, por ter me proporcionado anos incríveis de muitas descobertas, desafios, realizações e amadurecimento. Nunca imaginei que a minha experiência na graduação seria tão diferente de como pensava e tão incrível quanto foi.

Aos professores do curso de Relações Internacionais, com os quais tanto aprendi, por terem me transmitido um pouco de seu conhecimento e por terem proporcionado tantos momentos importantes de discussão de troca de ideias.

Ao professor Daniel, meu orientador, por toda a atenção e compreensão que teve comigo durante a elaboração desta pesquisa, pelas interessantes conversas que tivemos em nossas reuniões, e pelo comprometimento que tem com o ensino.

À minha família, os meus maiores agradecimentos, por ter me dado todo o apoio e amor que puderam, e que mesmo hesitantes das minhas escolhas, confiaram em mim. Espero algum dia retribuir de alguma forma por tudo que fazem por mim.

Aos meus amigos, principalmente ao Mime, Murilo, Bali, Guga, Maura, Carol, Renata, Aline, Júlio e Belle, pelas risadas, trabalhos, provas, festas, choros, ensinamentos, abraços, conselhos, carinho, e por fazerem da minha trajetória na graduação uma experiência ímpar e especial.

*“Tinha pavor do ridículo. Não fazia nada em que não tivesse certeza do seu sucesso.*

*Não fazia nada.*

*(E era meio ridículo)”*

*Laura Athayde*

## RESUMO

O MERCOSUL e a União Europeia negociam os termos para uma associação inter-regional política, comercial e de cooperação há quase duas décadas, e durante esse período sempre encontraram bastantes obstáculos nas negociações comerciais da empreitada, os quais impedem que o acordo seja alcançado. Iniciadas em 2000, as negociações têm como um de seus maiores objetivos a liberalização do comércio entre os dois blocos, mas encontram nesse ambicioso fim os seus maiores entraves. Devido à grande discordância entre as partes, as negociações foram paralisadas em 2004, e só seis anos mais tarde voltaram à ativa, ocorrendo até os dias de hoje. Este trabalho busca analisar a evolução das negociações comerciais entre as partes, a fim de identificar exatamente em quais aspectos ocorrem as divergências que fazem as negociações arrastarem-se por tanto tempo sem que se chegue a um acordo plausível entre os blocos. A análise dos processos decisórios das duas Organizações é realizado por meio do estudo de suas estruturas institucionais, principalmente em decisões de caráter comercial, e a análise das negociações comerciais são efetuadas através das lentes da teoria de jogos de dois níveis.

**Palavras-chave:** negociações comerciais internacionais; jogos de dois níveis; processo decisório; MERCOSUL; União Europeia.

## ABSTRACT

MERCOSUL and the European Union negotiate the terms for a political, trade and cooperation interregional association for almost two decades, and during this period always found many obstacles in the trade negotiations of the endeavor, those which prevent the agreement to be reached. Started in 2000, the negotiations have as one of their greatest goals the trade liberalization between the two blocks, but find in this ambitious aim their main obstacles. Due to large disagreement between the parts, the negotiations were paralyzed in 2004, and only six years later were relaunched, occurring until nowadays. This study seeks to analyze the evolution of the trade negotiations between the blocks, in order to identify exactly in which aspects occur the divergences that make the negotiations be dragged on for so much time without a plausible agreement between the parts. The analysis of two Organizations' decision-making processes is accomplished through the study of their institutional structures, mainly in decisions of trade matters, and the analysis of the trade negotiations are performed through the lenses of the two-level games theory.

**Key-words:** international trade negotiations; two-level games; decision-making; MERCOSUR; European Union.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NAS ETAPAS DE NEGOCIAÇÃO .....	46
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – RODADAS DE NEGOCIAÇÃO DOS CNB DE 2000 A 2004.....	55
TABELA 2 – RODADAS DE NEGOCIAÇÃO DOS CNB DE 2010 A 2017.....	61

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIQ	- Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação
ALADI	- Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	- Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	- Área de Livre Comércio das Américas
AUE	- Ato Único Europeu
CECA	- Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CE	- Comunidade Europeia
CEE	- Comunidade Económica Europeia
CCM	- Comissão de Comércio do MERCOSUL
CMC	- Conselho do Mercado Comum
CNB	- Cômite de Negociações Birregional
CPC	- Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	- Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL
EURATOM	- Comunidade Europeia de Energia Atômica
FCES	- Foro Consultivo Económico-Social
FCCP	- Foro de Consulta e Concertação Política
FOCEM	- Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
GMC	- Grupo Mercado Comum
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
OCM	- Organização Comum de Mercado
OMC	- Organização Mundial do Comércio
PAC	- Política Agrícola Comum
PARLASUL	- Parlamento do MERCOSUL
PE	- Parlamento Europeu
PESC	- Política Externa e de Segurança Comum
PIB	- Produto Interno Bruto
POP	- Protocolo de Ouro Preto
SGT	- Subgrupo de Trabalho
SM	- Secretaria do MERCOSUL
TJUE	- Tribunal de Justiça da União Europeia
TPR	- Tribunal Permanente de Revisão
UE	- União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE OS PROCESSOS DE DECISÃO NAS NEGOCIAÇÕES .....</b>	<b>15</b>
2.1	HISTÓRICO DA DISCIPLINA DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA .....	15
2.2	ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO À LUZ DA TEORIA DE HERMANN & HERMANN.....	17
2.3	A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS DE ROBERT PUTNAM .....	21
<b>3</b>	<b>AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NEGOCIANTES: MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA E SUAS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>29</b>
3.1	O MERCOSUL .....	29
<b>3.1.1</b>	<b>Estrutura Institucional do MERCOSUL .....</b>	<b>32</b>
3.1.1.1	Conselho do Mercado Comum.....	33
3.1.1.2	Grupo Mercado Comum.....	33
3.1.1.3	Comissão de Comércio do MERCOSUL.....	34
3.2	A UNIÃO EUROPEIA .....	36
<b>3.2.1</b>	<b>Instituições legislativas da União Europeia .....</b>	<b>38</b>
3.2.1.1	Conselho da União Europeia.....	39
3.2.1.2	Parlamento Europeu .....	40
3.2.1.3	Comissão Europeia.....	41
<b>3.2.2</b>	<b>A Política Agrícola Comum da União Europeia.....</b>	<b>42</b>
3.3	O PROCESSO DECISÓRIO NAS INSTITUIÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES .....	44
<b>4</b>	<b>A EVOLUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTER-REGIONAIS PARA UM ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA</b>	<b>49</b>
4.1	O INÍCIO DO DIÁLOGO E O ACORDO-QUADRO INTER-REGIONAL DE COOPERAÇÃO .....	49
4.2	A PRIMEIRA ETAPA DAS NEGOCIAÇÕES: DE 2000 A 2004.....	52
4.3	O HIATO DE SEIS ANOS E A RETOMADA DAS NEGOCIAÇÕES EM 2010 ...	59
4.4	ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS A PARTIR DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS.....	65
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>70</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As negociações entre as Organizações Internacionais, União Europeia e MERCOSUL, acerca de uma associação inter-regional entre seus países-membros iniciaram em 2000, assentadas em cima de três pilares centrais: diálogo político, comércio e cooperação. Apesar de evidentes progressos, no ano de 2004, as negociações foram suspensas devido a fortes dissensões ligadas ao aspecto comercial.

Não obstante, as relações políticas e de cooperação seguiram-se frutuosas, fator que auxiliou para que, depois de seis anos, em 2010, as negociações ressuscitassem. As negociações do pilar comercial têm por finalidade alcançar um acordo comercial que abranja e contemple, em nível final, a liberalização do comércio de bens agrícolas, industriais e serviços, como também que fomente melhorias de questões relativas à propriedade intelectual etc.

O objetivo geral do trabalho é analisar as negociações entre os dois blocos, dentro do âmbito da liberalização do comércio entre os Estados contidos nos dois, a vista de diminuir entraves comerciais, facilitar processos aduaneiros, remover obstáculos técnicos, de maneira a maximizar a liberalização em todos os quesitos, tendo como foco os entraves que as divergências acerca da questão protecionista dos países-membros trazem àquelas.

Busca-se, a partir dos dados, entender, através de possíveis respostas para a pergunta: Quais os motivos das negociações referentes à liberalização do comércio inter-regional em questão encontrarem tantos obstáculos?

Dentro dos objetivos específicos encontram-se a tentativa de verificar se o processo de decisão interno às duas Organizações influencia no travamento das negociações; se a diferença no desenvolvimento das duas também assiste essa dificuldade; identificar o peso da Política Agrícola Comum europeia nos resultados das negociações; e analisar as influências dos múltiplos níveis de negociação dos países membros dos blocos à negociação comercial.

A hipótese é de que o principal impedor para que o acordo de livre comércio se desenvolva com determinada fluidez é o protecionismo na questão comercial, e de que os grupos de interesses dos dois lados possuem inclinações muito dispare, fazendo com que pontos de congruência acerca dos termos negociados sejam poucos e fátuos.

Buscar-se-á, com este trabalho, contribuir para os estudos acerca das negociações inter-regionais em questão, visto que as conversações entre as duas Organizações ainda perduram, em meados da segunda década desde as primeiras tentativas. A opção pelo foco na questão comercial é importante por se tratar de um dos principais temas acerca das

negociações, associadas a outras que também figuram significativamente, porém aquela tange importantes interesses brasileiros, país que se beneficiaria muito com a liberalização e o cessar do protecionismo europeu contra sua pauta de exportação nessa área.

Além disso, a pesquisa visa propor uma relação direta entre a problemática e uma teoria de política externa, a dos jogos de dois níveis, proposta pelo autor Robert Putnam, incluindo atores reais às variáveis propostas pelo autor.

Em termos de ponto de vista dos objetivos, esta pesquisa será do tipo exploratória, pois se propõe a realizar pesquisas precisas da problemática inter-regional em voga, e quer averiguar as relações existentes entre seus Estados componentes. Quanto à abordagem do problema, através de dados dos relatórios oficiais das negociações, conjuntamente, com bibliografia pontual – livros, artigos, relatórios, e dissertações –, será feita de maneira quali-quantitativa (mista). Não obstante, será de natureza básica, pois não se comprometerá a propor algum tipo de modelo para a solução da problemática. É importante citar que a pesquisa restringir-se-á aos caracteres de negociação internacional e análise de política externa em detrimento da natureza afim do tema de comércio exterior que a questão também abrange.

Assim sendo, o desenvolvimento desta pesquisa foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, após breve histórico da disciplina de Análise de Política Externa dentro das Relações Internacionais, serão introduzidas duas teorias componentes da disciplina, as quais assistirão a análise pretendida no trabalho. Uma dessas teorias é a de jogos de dois níveis de Robert Putnam, a qual imbuí grande importância às relações entre as esferas domésticas e internacionais de um país ou de uma Organização nas decisões de políticas externas, e que também assevera que os tomadores de decisão estão sempre a agir levando em conta os efeitos de suas ações em ambas as esferas. A outra é de Hermann & Hermann, e discorre sobre o processo decisório – na visão dos autores é preciso identificar onde está e quem detém o poder decisório dentro de uma conjuntura, para assim, poder traçar paralelos, e entender como as decisões são tomadas.

No segundo capítulo, as duas Organizações serão abordadas, de modo a retomar rapidamente seus processos de formação e principais eventos históricos, e a seguir, analisar suas estruturas institucionais. O objetivo disso é entender melhor como funcionam as Organizações em seu interior, analisando suas principais Instituições e órgãos, para tentar identificar em quais ocorrem os processos decisórios das negociações comerciais internacionais. De tal maneira, do lado europeu serão trazidos as suas três Instituições com capacidade legislativa: o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu; e do lado mercosulino serão abordados os três órgãos com capacidades decisórias: o

Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, e a Comissão de Comércio. Após a descrição do arranjo institucional principal de ambos os blocos, uma análise será almejada por meio das teorias de Hermann & Hermann, a fim de identificar onde estão e quem são as unidades decisórias nos dois blocos.

No último capítulo serão analisadas as rodadas de negociação, realizadas através de um comitê birregional criado pelas duas Organizações. Esse capítulo demonstrará a importância do pilar comercial para a associação, como também os entraves que ele traz para a conclusão das negociações. Cronologicamente, a seção apresentará a evolução das relações entre os dois blocos, iniciadas logo após a criação do MERCOSUL, passando pelo acordo firmado entre as partes, o qual criou a conjuntura e possibilitou o início das negociações, e a culminar nas rodadas dos comitês. Após, serão expostas as rodadas, em sua primeira parte – até a interrupção das negociações em 2004 – sua suspensão por seis anos e os motivos que fizeram com que as negociações fossem retomadas, e o seu relançamento em 2010 até os dias de hoje. Ao final do capítulo, utilizar-se-á das lentes da teoria de jogos de dois níveis para analisar as principais características das negociações e a partir disso, inferir suposições baseadas nos propostos de Putnam.

## 2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE OS PROCESSOS DE DECISÃO NAS NEGOCIAÇÕES

Para que seja possível uma compreensão efetiva das negociações comerciais em questão, e de todas as variáveis que as influenciam, faz-se necessária a apresentação de um anteposto teórico para o delineamento de paralelos que auxiliem no entendimento das circunstâncias próprias do caso estudado.

O presente capítulo tem como objetivo fornecer esses eixos conceituais, através dos quais as negociações comerciais serão analisadas. Primeiramente, um breve histórico da disciplina de Análise de Política Externa será feito, para que depois sejam expostas duas teorias dela nascentes: a abordagem de processo decisório e os atores que a definem, de Hermann & Hermann; e a teoria de jogos de níveis, de Robert Putnam, a qual atribui às interações entre ambiente doméstico e internacional as decisões tomadas nas negociações internacionais.

### 2.1 HISTÓRICO DA DISCIPLINA DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A ideia de que a política externa é, primeiramente, fruto de uma série de decisões tomadas por um ou mais agentes, e que estes agem de acordo com o entendimento que fazem das situações, e de que essas decisões sucedem em procedimentos internos ao Estado, e não unicamente a partir de estímulos estrangeiros, serviu para que, em 1954, Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin consolidassem a Análise de Política Externa como campo de estudos com identidade própria dentro da área de Relações Internacionais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

De acordo com Salomón e Pinheiro (2013, p. 43), “a partir dessa nova perspectiva o analista estaria em condições de explicar por que Estados com posições similares no sistema internacional comportavam-se de modos distintos”. Essa nova guinada ia de encontro em muitos pontos com as análises de cunho realista, de maneira que o abalo criado por essa contribuição nos estudos de política externa, agora com caráter de disciplina mais independente, dividiu-se em duas vertentes diferentes: uma que se engajou em criar uma grande teoria distinta da política externa, utilizando de metodologia oriunda da Ciência Política behaviorista, e outra que buscava predispor teorias mais pontuais, não tão abrangentes quanto às planejadas pelos primeiros, as quais recebiam contribuições de um grande e plural leque de disciplinas afins à política externa.

A partir de então, os primeiros, sob a liderança intelectual de Rosenau, alavancaram um projeto de desenvolvimento de uma Política Externa Comparada, que serviu de combustível para a disciplina por aproximadamente 20 anos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). O intuito de criar uma teoria geral para a política externa era ambicioso, e os métodos para realizá-la trabalhosos. A premissa principal era de identificar correlações entre os Estados e os diversos tipos de comportamentos de uns frente aos outros, levantando assim, inúmeras variáveis oriundas de uma quantidade de também inúmeras fontes.

Apesar da construção de grandes bancos de dados e de grandes incentivos financeiros, os objetivos dos comparativistas não foram alcançados. Assim sendo, houve uma mudança nos esforços desses pesquisadores, que passaram a se ater em teorias menos abrangentes e mais imediatas sobre fenômenos mais específicos.

O insucesso do projeto assistiu para que atores específicos “[...] – líderes, pequenos grupos, organizações burocráticas mais amplas, grupos de interesse etc. –” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 45) recebessem maior destaque dentro das pesquisas da subdisciplina, ao passo que os fatores domésticos também foram ganhando maior destaque dentro do escopo de estudo das Relações Internacionais, estabelecendo assim uma maior conexão entre este e a Análise de Política Externa.

A disciplina de análise de política externa é baseada em fortes preceitos idealistas, que serviram de incentivo a ela desde o seu surgimento. Uma grande inovação trazida pela disciplina, inspirada pelas influências liberais, foi passar a dar mais importância para os fatores domésticos na formação das políticas externas do Estado (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Este acontecimento é muito relevante, principalmente a este trabalho, que utiliza fortemente duas teorias derivadas desses desencadeamentos. As teorias apresentadas a seguir neste capítulo, publicadas ao final dos anos 90, além de darem maior importância para as questões domésticas nas formulações das políticas externas, preocupam-se, uma em o processo de entrelaçamento entre plano doméstico e plano internacional, e as relações mediadas por uma entidade paralela a ambas, e a outra em explicar como se dá o processo decisório de política externa através da análise dos diferentes tipos unidades de decisão.

## 2.2 ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO À LUZ DA TEORIA DE HERMANN & HERMANN

Para Hermann e Hermann (1989), a unidade de decisão maior quanto às questões de política externa dentro de um governo é formada pelos agentes que possuem a habilidade de gerir os recursos governamentais e que conseguem evitar que outras entidades internas ao governo revertam suas decisões. Ademais, estas unidades de decisão podem variar de acordo com a natureza da decisão a ser tomada, e paulatinamente, sua estrutura passa a moldar a política externa do governo.

O círculo eleitoral das unidades de decisões pode ser “primeiros-ministros, presidentes, comitês centrais, juntas, gabinetes, grupos interagenciais, coalizões, e parlamentos.” (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 361, tradução nossa)<sup>1</sup>. A autoridade exercida por essas unidades de decisões pode ser exercida por uma extensa ordem de diferentes entidades.

Hermann e Hermann preocupam-se em classificar as unidades de decisão, de maneira a entender melhor os diferentes comportamentos dos governos na área de política externa. Para eles, apesar de muitos fatores domésticos e internacionais influenciarem no comportamento da política externa, faz-se necessário que esses sejam filtrados por uma estrutura política governamental que identifique, decida, e que implemente as políticas externas (HERMANN; HERMANN, 1989). Nessa estrutura, há um conjunto de autoridades que detêm os meios para manusear os recursos da sociedade e a autoridade para tomar decisões. A configuração e as dinâmicas das unidades de decisão são o que moldam o comportamento da política externa. Por unidade, não se deve estritamente entender uma entidade apenas, mas sim, que ela consiste de múltiplas entidades individuais entre si (HERMANN; HERMANN, 1989).

De maneira refutatória às teorias de processo de decisão utilizadas para analisar a definição de política externa, Hermann e Hermann desenvolvem uma aproximação que fosse aberta às mudanças de situações, propondo um conjunto de condições que aparentam afetar como as unidades de decisão realizam decisões de políticas externas. Serviram como motivação para a criação dessa abordagem complementar às teorias de tomadas de decisão incongruências encontradas nas teorias existentes, como: os processos decisórios não são

---

<sup>1</sup> No original: “[...] prime ministers, presidents, politburos, juntas, cabinets, inter-agency groups, coalitions, and parliaments.”

ocorrências claras e precisas, e sim processos graduais que transbordam gradualmente; de que as decisões resultam de processos similares, quando na verdade, é extremamente incomum que os problemas sejam tratados da mesma maneira aos anteriores; e de que as decisões são suscetíveis a distorções, sejam essas por falta ou omissão de informações, e que raramente são apreciadas à luz de todas as variáveis possíveis de igual maneira para todos que participam do processo (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 362).

Hermann e Hermann atestam que sempre que um assunto é introduzido na agenda governamental, e não acaba entrando num limbo, ou seja, que uma ou mais decisões sejam tomadas a seu respeito, essas decisões

são feitas por um indivíduo, um grupo de indivíduos, ou múltiplos atores que possuem simultaneamente (a) a habilidade de aplicar ou reter os recursos do governos em negócios estrangeiros e (b) a força ou autoridade para prevenir outras entidades intragovernamentais de declaradamente reverterem sua decisão sem custos significativos [...] (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 363, tradução nossa)<sup>2</sup>.

A essas diferentes formas de decisão, os autores chamam de “unidade de decisão final”. A identificação dessas unidades não é nova nas teorias de análise de política externa, separando-as sempre em três grupos claramente definidos: individual, pequenos grupos, e agências burocráticas. Todavia, os esforços paravam na observação da qualidade da unidade em si, sem ponderar a natureza da unidade decisória em questão, ou seja, quando e como cada arranjo se forma e entra em ação, como se dão as relações entre os atores participantes das unidades e as consequências diferentes que cada organização traz ao comportamento da política externa. Hermann e Hermann (1989) propõem uma maneira de determinar qual arranjo costuma ser a unidade de decisão final em uma situação particular e, empiricamente, testam a maneira como cada uma das três configurações impacta as condutas de política externa.

A nomenclatura proposta de classificação de Hermann e Hermann cunha os tipos de unidade como: líder predominante, grupo único, e múltiplos atores anônimos. Em vias básicas, os autores atestam que em questões mais vitais quem faz parte das unidades de decisão são as mais altas autoridades políticas, enquanto que, em questões mais rotineiras, as unidades são compostas por patentes mais baixas do governo. A ordem disposta aqui da

---

<sup>2</sup> No original: “[...] it is made by and individual, group of individuals, or multiple actors who have both (a) the ability to commit or withhold the resources of the government in foreign affairs and (b) the power or authority to prevent other entities within the government from overtly reversing their position without significant costs [...]”

natureza das unidades e a prioridade das questões para o governo, das maiores para menores, costumam convergir.

Quando a unidade de decisão é do tipo líder predominante, este sozinho detém o poder de tomar decisões pelo governo. Nesta situação, é importante entender as características pessoais do tomador de decisão. Sua personalidade o ajuda a definir suas inclinações iniciais, determina em que medida ele leva em consideração conselhos, e prediz como ele reage às variáveis externas.

Para se determinar a orientação de um líder predominante frente aos negócios externos, é necessário saber se ele é sensível ou insensível às informações do ambiente político. Pode-se traduzir sensibilidade pelo nível em que um líder permite ser influenciado em suas decisões. Quanto mais insensível for a unidade decisão deste tipo, mais independente seu comportamento é, de maneira que ele encontra-se em uma posição de procura apenas por informações que confirmem suas convicções em suas decisões. Líderes mais sensíveis são mais pragmáticos, e guiam-se por influências interpessoais (HERMANN; HERMANN, 1989). Eles preocupam-se em saber a opinião dos outros a respeito das questões, tanto de pessoas alinhadas ao seu modo de pensar, quanto com as que não tanto. Para entender os comportamentos destes é necessário saber mais do que apenas informações acerca de sua personalidade, uma vez que ele permite-se ser influenciado.

Outro arranjo em que as unidades de decisão final podem estar organizadas é o de grupo único. Nesta configuração, um conjunto restrito de indivíduos, participantes todos de um corpo comum, realizam suas decisões através de processos interativos entre os membros (HERMANN; HERMANN, 1989). Esta configuração é bem comum de suceder-se, e a decisão final pode acontecer de variadas maneiras: unanimidade, maioria simples, maioria qualificada etc., e nem todos os indivíduos possuem, necessariamente, o mesmo peso de voto na hora da decisão.

Os autores indicam que quanto menor for o tempo para se chegar a um consenso, menores são as influências externas à decisão. Quando um grupo chega a uma decisão rapidamente, a probabilidade de seus membros procurarem fora da redoma por recomendações ou apoio é menor, excluindo elementos do processo. Se o grupo discorda e demora para chegar a uma decisão final, forças alienígenas à configuração começam a permeá-la, tornando o grupo influenciável a medida que seus membros procuram informações externas para servirem de apoio às suas opiniões, buscam reinterpretações do problema ou maneiras alternativas para solucionar os dilemas.

Alguns fatores afetam a rapidez que um consenso em uma unidade de decisão de grupo único é alcançado. Ser preenchido por membros que compartilhem ideologias comuns, possuir características processuais e estruturais bem definidas, e todos os membros receberem as informações de uma fonte comum são premissas que auxiliam na prontidão de um acordo. Ademais, os autores acrescentam quão menor for o grupo, quão mais desigualmente for distribuído o poder dentro dele, e quão maior for a lealdade dos membros ao grupo, mais rapidamente os consensos são obtidos (HERMANN; HERMANN, 1989).

De maneira semelhante ao tipo de unidade de decisão anterior, a maneira e a rapidez como o consenso é alcançado dentro de grupos únicos traduz o quanto ele é permeável por influências externas. Mais independentes para determinar diretrizes de política externa são os grupos que chegam a consensos prontamente, da mesma maneira que, mais suscetíveis a perturbações de fora são os grupos que têm dificuldade para atingir consenso.

Para Hermann e Hermann, as unidades de decisão podem ser também de um último tipo – múltiplos atores autônomos, do qual podem fazer parte indivíduos, grupos ou coalizões. Neste arranjo, os atores conseguem formar conjuntamente um ordenamento capaz de realizar decisões de política externa, fazendo-se impossível o mesmo caso atuem por si sós. Para que múltiplos atores autônomos possam ser a unidade de decisão final, o processo decisório não pode envolver nenhum indivíduo ou grupo superior que possa independentemente reverter as decisões que as entidades que o formam realizavam coletivamente (HERMANN; HERMANN, 1989).

Para figurar entre um dos atores de uma unidade de decisão final formada por múltiplos atores anônimos, é necessário que o grupo, indivíduo, organização etc. seja capaz de fornecer ou negar apoio, de maneira que quando combinado com o apoio – ou a falta dele – de outros atores, seja suficiente para definir se os recursos do arranjo serão utilizados ou não.

Os autores indicam que

um ator pode bloquear as iniciativas de outro (1) usando um poder de veto formal, às vezes definido constitucionalmente; (2) ameaçando terminar a coalizão dominante abandonando-se dela ou derrubando-a; (3) retendo parte dos recursos necessários para a atuação ou aprovação necessária para o seu uso; ou (4) iniciando contramedidas que possam seriamente ferir outros atores e seus objetivos. (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 368, tradução nossa)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> No original: “One actor can block another’s initiatives by (1) using a formal, sometimes constitutionally defined, veto power; (2) threatening to terminate a ruling coalition by withdrawing from it or overthrowing it with force; (3) withholding part of the resources necessary for action or the approval needed for their use; or (4) initiating countermeasure that can seriously harm the other actors or their objectives.”

De maneira diferente às unidades de decisão de grupo único, os participantes desta configuração não exercem qualquer tipo de autoridade exceto às suas respectivas entidades. Para entender como se dá o comportamento de política externa quando a configuração da unidade decisória é em múltiplos atores anônimos, faz-se necessário entender quais são as relações políticas existentes entre esses atores. Quando os atores possuem uma relação política de soma zero, geralmente uns tentam diminuir o poder dos outros de todas as maneiras possíveis, e veem os outros atores como beneficiários às custas dos outros, de tal maneira que se se enclausuram em seu conflito e pouco conseguem fazer no âmbito da política externa. Quando a relação política entre os múltiplos atores autônomos não é de soma zero, existe espaço para o desenvolvimento de acordo (HERMANN; HERMANN, 1989).

Múltiplos atores autônomos em relação de soma zero são independentes de influência externa, porém mantêm-se travados em seus conflitos de perda e ganha. Já atores autônomos que não possuem uma inter-relação de soma zero formam unidades decisórias finais externamente influenciáveis, de maneira que para se identificar a natureza dos acordos que firmam, devem ser analisados o processo de barganha entre eles, as regras formais e informais do jogo, e as forças que podem influir sobre o processo.

As contribuições de Hermann e Hermann servem satisfatoriamente para comparar o processo decisório de entidades diferentes, além de que seus conceitos apresentados podem ser aplicados a uma ampla variedade de diferentes sistemas políticos. A unidade decisória torna-se, à luz de sua teoria, uma forma de análise mais acessível e prática para o estudo do processo decisório dentro da análise de política externa.

### 2.3 A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS DE ROBERT PUTNAM

Robert D. Putnam acreditava que as teorias existentes no campo de estudos da Análise de Política Externa não compreendiam satisfatoriamente as intrínsecas relações existentes entre política doméstica e as relações internacionais, principalmente as mais estatocêntricas, as quais não continham bases para a fundamentação teórica acerca da interação delas.

Grande parte da literatura existente considerava apenas inúmeras influências domésticas à política externa, ou fazia somente considerações demasiado genéricas sobre a vinculação entre questões nacionais e internacionais. O autor refutou alguns esforços que tentaram atrelar mais adequadamente essas interações, mas que não alcançaram o resultado desejado, ora por terem outros focos, como a interdependência e o transnacionalismo, ora por se aterem a outros pontos, como a integração regional.

Para o autor, um dos principais problemas era considerar o Estado como um ator unitário e sempre consistente, uma vez que na maioria das questões, os tomadores centrais de decisão discordam quanto aos interesses nacionais e o contexto internacional. Assim sendo, o Estado cumpre um papel mediador das pressões domésticas e estrangeiras simultaneamente, não porque é uniforme em todas as questões ou porque é insulado em relação à política doméstica, mas sim porque está diretamente exposto a ambas (PUTNAM, 1988).

Mesmo observando o Estado como ator único, para Putnam deveriam ser considerados outros determinantes domésticos que o influenciam na realização da política externa além do poder Executivo e de suas instituições, sendo esses, a citar: os partidos, as classes econômicas, os grupos de interesse, os legisladores, a opinião pública, as eleições etc.

Desta maneira, Putnam cria que era necessário buscar teorias de ‘equilíbrio geral’ que levassem em conta as interações de fatores domésticos e internacionais simultaneamente, ultrapassando análises puramente domésticas ou internacionais, nas quais cada um dos lados era exposto como meras influências ao outro, e realmente as entrelaçando (PUTNAM, 1988).

Como alternativa para essa necessidade, o autor suscita a teoria dos jogos de dois níveis, a qual intitula como uma metáfora para as interações doméstico-internacional. Em sua lógica, em um dos níveis, os grupos domésticos pressionam o governo a fim de alcançarem seus interesses e o governo visa adotar políticas adequadas aos interesses daqueles para formar coalizões com esses grupos, enquanto que no outro nível, os governos nacionais esforçam-se para atender as pressões domésticas ao passo que buscam minimizar as adversidades causadas pelos acontecimentos externos. Dessa maneira, os tomadores de decisão têm de se atentar a ambos os níveis simultaneamente, uma vez que seus países mantêm-se interdependentes e soberanos (PUTNAM, 1988). Exemplificando esta situação:

cada líder político nacional está presente em ambos os lados dos tabuleiros. Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder. A incomum complexidade desse jogo de dois níveis torna-se clara quando ações que são racionais para um jogador em determinado tabuleiro [...] podem ser imprudentes para esse mesmo jogador em outro tabuleiro. (PUTNAM, 1988, p. 434).

Todavia, o autor atesta que há incentivos para que os dois jogos sejam coerentes entre si, e que tanto os jogadores quanto os observadores dispõem de uma faixa de tolerância para diferenças retóricas entre os dois jogos.

Putnam dá destaque para a significativa gama de complexidades existentes neste jogo, no qual jogadores do tabuleiro internacional insatisfeitos com os resultados preliminares possuem a capacidade de desorganizar o jogo, ou também, qualquer líder que não esteja satisfazendo as vontades da contraparte doméstica tem seu assento no jogo comprometido, e ser substituído. O autor atribui o sucesso dessa coordenação à experiência e à capacidade dos jogadores, uma vez negociadores mais astutos têm a possibilidade de antever e identificar desencadeamentos oriundos das decisões em ambos os tabuleiros, desta maneira possibilitando realinhamentos ou ações através de outras estratégias (PUTNAM, 1988).

Em sequência, Putnam define o que vem a ser o “conjunto de vitórias” ou *win-sets*, o qual é caracterizado por todos os arranjos ou diferentes acordados em nível internacional que seriam respaldados em nível doméstico, ou seja, qualquer resultado de negociação no tabuleiro internacional que seria ratificado internamente pela base de apoio de seu país. Putnam (1988, p. 436) divide analiticamente esse processo em dois estágios: “I. A barganha entre os negociadores que a um acordo provisório; II. as discussões em separado entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificar ou não o acordo”. As interações entre os dois níveis, e a designação dos presentes em cada um desses níveis varia de Estado para Estado e de negociação para negociação, mas em vias gerais,

um acordo preliminar do nível I não pode ser emendado no nível II sem reabrir as negociações do nível I. Em outras palavras, a ratificação final só pode ser “votada” a favor ou contra; qualquer modificação no nível I conta como rejeição, a menos que essa modificação seja aprovada por todas as partes do acordo. (PUTNAM, 1988, p. 437).

As negociações não precisam necessariamente seguir essa ordem, tanto que, é costumeiro que “haja consultas prévias e barganhas no nível II com o objetivo de elaborar uma posição inicial no nível I” (PUTNAM, 1988, p. 136).

De todo modo, entender e manobrar o conjunto de vitórias no nível II são etapas vitais para o sucesso dos acordos do nível I. Também não se deve entender o nível II como uma unanimidade, ou que sempre se busque agradar a todas as esferas pertencentes a este. Na maioria das vezes, busca-se a satisfação de interesses entre a maioria dos apoiadores em questão de votação (PUTNAM, 1988).

Quanto maior for o conjunto de vitórias no nível II, maiores serão as chances de acordos no nível I. Ademais, para que o acordo seja bem sucedido, este deve estar compreendido dentro dos conjuntos de vitórias dos níveis II de todos os negociadores, criando

assim o que Putnam define como a sobreposição dos conjuntos de vitórias, a qual mais provavelmente suceder-se-á quanto maiores forem os conjuntos.

Putnam explica o que seriam defecção voluntária e defecção involuntária, e ressalta a importância de distingui-las, mesmo que na maioria das vezes não seja tarefa fácil. Quando da incapacidade ou falha dos atores em cumprir suas promessas e acordos, há que se identificar se ela trata-se de uma defecção voluntária, na qual os agentes recusam-se a seguir com as combinações acordadas por motivações egoístas e racionais, somadas à ausência de contratos obrigatórios, ou se se trata de uma defecção involuntária, a qual reflete a impossibilidade de efetivar os acordos devido ao fracasso da ratificação doméstica (PUTNAM, 1988).

Em diálogo com o exposto acima, Putnam também demonstra sua preocupação com a questão relacionada à “habilidade de executar”, que remete à cautela que os negociadores têm de ter quando conseguem respaldo interno para fechar acordos, mas que sabem que não conseguirão executar o que prometeram. Tal quesito vai ao encontro do que Putnam avalia como perspectivas desfavoráveis à cooperação, uma vez esta estando inscrita a uma realidade internacional anárquica de autoajuda, onde há incentivos para trapanças. Todavia, o autor rebate essa realidade atestando que as tentações à defecção são consideravelmente reduzidas entre negociadores que pretendem visitar-se futuramente (PUTNAM, 1988).

A necessidade de distinção entre defecções voluntárias e involuntárias deriva da estratégia utilizada por negociadores em maquiarem defecções voluntárias em involuntárias para maximizarem seus ganhos. O tamanho de conjunto de vitórias no nível II também é importante no que diz respeito às barganhas internacionais do momento das negociações. Por exemplo, quando negociadores no nível I percebem um conjunto de vitórias significativo de um dos negociadores, este passa a sofrer mais pressões, pois os outros jogadores sabem que ele possui uma grande margem de manobra. Do mesmo modo, jogadores com *win-sets* diminutos conseguem respaldar sua inflexibilidade nas negociações atestando que do contrário não conseguiria ratificar o acordo domesticamente.

De acordo com Putnam, 3 são os conjuntos de fatores que influenciam sobre os conjuntos de vitórias dos Estados: “as preferências e coalizões do nível II; as instituições do nível II e as estratégias dos negociadores do nível I.” (PUTNAM, 1988, p. 442).

O primeiro fator refere-se à distribuição de poder, à preferência das bases e às coalizões possíveis entre os grupos domésticos. Neste sentido, Putnam discorre sobre os custos do “não acordo” sobre os grupos domésticos. No âmbito doméstico, os grupos preocupam-se basicamente com os custos, ou com as consequências advindas com a realização dos acordos. Se os custos do “não acordo” forem baixos, menor será o conjunto de

vitórias. De maneira mais simplificada, o “não acordo” significa, a princípio, que as coisas continuarão como estão, apesar de às vezes também significar uma piora da situação. Dessa forma, o tamanho dos *win-sets* depende da força relativa das forças que se opõem que das forças que oferecem apoio à negociação em questão.

Putnam exemplifica o ponto traçando um paralelo entre países pequenos e mais dependentes, e países mais autossuficientes. Estes possuem, a princípio, conjuntos de vitórias menores, pois o custo do “não acordo” da cooperação é mais baixo, enquanto aqueles possuem conjuntos de vitórias maiores, pois se beneficiariam mais com acordos de cooperação com outros países, pois os custos de “não acordo” são maiores (PUTNAM, 1988).

Outra questão importante é a natureza dos objetos a serem negociados. O autor discorre que as opiniões domésticas quanto aos assuntos negociados podem ser homogêneas ou heterogêneas. Questões homogêneas ou “fronteiriças”, de acordo com Putnam, tratam de acordos belicosos ou de fronteira, como o nome sugere, e tendem a obter reação similar de suas bases domésticas. Já as questões heterogêneas ou “facciosas”, lidam com diversos temas ao mesmo tempo, leva esse nome porque tratam de problemáticas as quais põem o negociador entre setores ou dualidades dentro de seu próprio âmbito doméstico.

Putnam diz que (1988, p. 444) “a tarefa de um negociador em meio a um conflito de preferências heterogêneas é mais complicada, embora potencialmente mais interessante”. Num conflito heterogêneo, o autor ressalta que novas conjecturas podem ser montadas, como por exemplo, a formação de alianças silenciosas entre uma “facção” do nível II de um país com o negociador de outro país no nível I.

Ademais, é preciso ter em mente também que nem todos os grupos domésticos participam do processo de ratificação. A taxa de adesão dos grupos às questões varia conforme o nível de interesses destes para com a pauta da negociação em debate. Quando os custos de um acordo em debate são muito específicos ou concentrados, é provável que apenas os grupos domésticos mais influenciados pelos resultados obtidos ou não exerçam pressão sobre o lado doméstico do tabuleiro (PUTNAM, 1988). O autor explica que por tal motivo, os jogos de nível II são mais importantes para as negociações comerciais, pois maiores são os grupos interessados com os resultados obtidos.

O caso das negociações acerca de um livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia se enquadra em um conflito heterogêneo de caráter comercial acima de tudo. Apesar do projeto de cooperação entre as duas Organizações visar resultados mais amplos, o ponto de ingerência principal encontra-se na questão comercial, e mais especificamente tratado neste, o debate agrícola.

Outro ponto frágil e importante das negociações que aqui serão tratadas, e que Putnam faz questão de salientar, é que em vias práticas, os jogos não abrangem somente um tema, ou uma questão, mas sim tratam de uma gama de variáveis, convergentes entre si, ao mesmo tempo. Em vista disso, o “negociador-chefe enfrenta barganhas cruzadas em diferentes temas” (PUTNAM, 1988, p. 446), e essas barganhas abrem um punhado de possibilidades estratégicas para os negociadores em jogos de dois níveis.

Neste sentido, Putnam introduz o conceito de vínculo entre questões ou *issue-linkage*, que para ele é vital para a compressão do entrelaçamento de política doméstica e política internacional. Essa estratégia de vínculo não atua através das mudanças das preferências dos grupos domésticos, e sim da criação de opções políticas viáveis que antes das negociações não estavam disponíveis em âmbito doméstico. Para exemplificar, tem-se que a maioria dos grupos domésticos opõe-se a determinado acordo no nível II da negociação, todavia, alguns desses mudariam de opinião caso, hipoteticamente, houvesse a oferta de mais empregos. Esta guinada fica principalmente a cargo do negociador-chefe, através de contraofertas alterando o resultado inicial do tabuleiro doméstico. Putnam (1988, p. 446) intitula “esse tipo de vínculo entre questões do nível I que altera os resultados possíveis no nível II de *conexão sinérgica*”.

Esta conexão sinérgica torna-se cada vez mais relevante à medida que a interdependência entre os países cresce. A possibilidade de “oferecer algo em troca”, ou de expandir o conjunto de alternativas viáveis a fim de que uma negociação aconteça, diversifica as oportunidades de rearranjos das coalizões domésticas (PUTNAM, 1988), ao passo que também fomenta a articulação de grupos de interesse em nível II para com negociadores do outro lado do tabuleiro.

O segundo fator referente ao tamanho do conjunto de vitórias diz respeito às instituições políticas em nível II. Os procedimentos de ratificação internos variam de acordo com as políticas internas de cada membro de uma negociação. Em um ambiente doméstico onde a ratificação acontece com a maioria simples dos votos, as ratificações são mais prováveis do que em um com maioria qualificada, e de mesmo modo, menos prováveis onde são necessárias unanimidades. Contudo, como salienta Putnam (1988, p. 449), “nem todas as práticas importantes de ratificação estão formalizadas”, de forma a depender muito também de variáveis sistêmicas e diferentes inerentes a cada Estado ou arranjo institucional em especial.

Nesse quesito, o autor reforça que

a recente discussão sobre “força do Estado” e “autonomia do Estado” é relevante aqui. Quanto maior for a autonomia dos tomadores centrais de decisões em relação aos grupos domésticos do nível II, maior será seu conjunto de vitórias e, assim, maiores serão as chances de alcançar-se um acordo internacional (PUTNAM, 1988, p. 449).

No presente estudo serão analisadas negociações entre arranjos institucionais que requerem diversos níveis de ratificação, de maneira a aumentar a complexidade da análise baseada no conjunto de vitórias (PUTNAM, 1988). O autor ressalta que a análise de jogos de dois níveis com múltiplos níveis deve ser feita cuidadosamente, de maneira a não ultrapassar as vantagens trazidas da simplificação do modelo.

O terceiro fator que pesa sobre o tamanho dos conjuntos de memórias é a habilidade estratégica dos negociadores em nível I. Para Putnam, os negociadores sempre tendem a maximizar o conjunto de vitórias dos outros jogadores, para que assim amplie também seu poder de barganha. Ademais, jogadores buscam pontos de tangência entre suas políticas domésticas para ajudar os outros negociadores a fim de expandir no máximo possível os *wins-sets*. Igualmente, a figura do negociador chefe também serve de estratégia na maximização dos conjuntos. Personagens carismáticos ou populares tendem a obter maior respaldo interno quando negociam, de maneira a aumentar o poder de barganha dos negociadores do outro lado do tabuleiro, visto que os conjuntos aumentam. Desta maneira, a própria lógica de se querer negociar apenas com interlocutores de posição inferior ou com os chefes de governo, representa papel significativo para o sucesso do processo de barganha e da ratificação dos acordos (PUTNAM, 1988).

Putnam considera para fins teóricos, que o negociador-chefe é a única conexão formal entre os níveis I e II, e apesar da assunção de que os negociadores-chefes agem simplesmente como um mediador visando satisfazer os interesses dos grupos domésticos, sabe-se que na prática, a preferência do negociador pode ser diferente das dos grupos domésticos. Ademais, as negociações de dois níveis são morosas e arriscadas para o negociador-chefe, e interferem em suas outras prioridades (PUTNAM, 1988), o que levou o autor a levantar quais as motivações que levam os negociadores-chefe a participarem dos jogos de dois níveis.

Dentre as respostas obtidas por Putnam, uma seria de que os negociadores-chefe buscam fortalecer sua posição no nível II, através do aumento de sua popularidade política. Outra seria de perseguir sua própria ideia do que seja o interesse nacional, ou do que seja melhor para o seu Estado, no contexto internacional. E uma última, a possibilidade que os negociadores-chefe ganham de fazer domesticamente o que não tinham capacidade de fazer se

não fosse pela negociação em questão, caracterizando uma mudança de equilíbrio de poder no nível doméstico (PUTNAM, 1988).

Em conclusão, Putnam assevera o diferencial da teoria dos jogos de dois níveis em reconhecer que os tomadores de decisão atuam de maneira simultânea para conciliar interesses domésticos e internacionais, enfrentando dilemas distintos e utilizando-se de estratégias diferentes para obterem sucesso. A abordagem proposta por Putnam realiza várias conexões importantes entre política doméstica e diplomacia, entre elas: I) a diferença entre defecção voluntária e involuntária dos acordos internacionais; II) o contraste entre negociações nas quais os interesses domésticos são fronteiriços ou facciosos; III) a possível reverberação das pressões internacionais na esfera doméstica; IV) a divergência de interesses entre o líderes nacionais, ou os negociadores-chefe, e aqueles em nome de quem eles estão negociando; V) o uso estratégico da incerteza no nível II e o aproveitamento dos conjuntos de vitórias incomuns; VI) a possibilidade de coalizões inesperadas em um lado do tabuleiro decorrentes de movimentos estratégicos realizados no lado oposto; VII) a importância de se observar em que medida fatores como tratados internacionais, compensações paralelas influem no processo; e VIII) e o fato paradoxal de que arranjos institucionais podem fortalecer jogadores de um lado do tabuleiro ao passo que o enfraquecem, e também sua posição de barganha etc. (PUTNAM, 1988).

### **3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NEGOCIANTES: MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA E SUAS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS**

Neste capítulo serão expostos os dois lados do processo de negociação: o MERCOSUL e a União Europeia; duas Organizações Internacionais com caráter regional que buscam remover os empecilhos e liberalizar o comércio existente entre si. Todavia, tal negociação sucede-se morosamente, por uma porção de motivos, que hão de ser demonstrados neste trabalho.

Além da descrição sintética dos dois blocos, busca-se apresentar de maneira analítica os órgãos e instituições que estruturam as duas Organizações, e que também, participam diretamente do processo decisório delas, seja por deterem o poder de decisão ou por possuírem seu controle legislativo.

Dentro da conjuntura europeia, serão apresentadas suas três instituições que detêm poderes legislativos: o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, e o Parlamento Europeu; e do lado do Cone Sul, serão expostos seus três órgãos dotados de capacidade decisória, a citar: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio. Ademais, dentro da seção da União Europeia, o trabalho trará ao debate a Política Agrícola Comum do bloco, política essa que coordena o comércio agrícola do bloco como um todo e traz consequências diretas ao processo negociador em questão.

Mais adiante, procura-se analisar como se dá o processo decisório nos cenários estudados, à luz da teoria de Hermann & Hermann do capítulo anterior, uma vez antepostas as conjunturas institucionais das duas Organizações pertinentes à referida análise.

#### **3.1 O MERCOSUL**

O Mercado Comum do Sul – mais conhecido simplesmente por MERCOSUL – é uma das experiências de integração regional latino-americanas mais relevantes esboçadas no século passado. A organização foi instituída em 1991, após a assinatura do Tratado de Assunção, pelos Estados-membros: a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, e a República Oriental do Uruguai.

O Tratado tinha como objetivo fundamental a integração dos quatro países constituintes, a fim de consolidar um mercado comum autêntico, através da livre circulação de bens e serviços; uma política comercial e tarifas externas comuns; uma consonância de

legislações nas áreas pertinentes ao fortalecimento da integração; e uma coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (PINTO, 2010, p. 56).

Duas iniciativas que contribuíram em muito para a formação do bloco remontam aos primeiros movimentos integracionistas do continente sul-americano. A Associação Latino-Americana de Livre Comércio<sup>4</sup> (ALALC), e o seu fracasso iminente, e a Associação Latino-Americana de Integração<sup>5</sup> (ALADI), e seu intuito menos ambicioso e flexível, abriram portas para o processo mercosulino, ao ceder conhecimentos empíricos acerca dos desafios que os países enfrentariam ao longo do percurso de integração (PINTO, 2010, p. 53-54).

Não obstante, mais importante que essas experiências, a aproximação entre os governos brasileiro e argentino foi o principal impulso para o sucesso da empreitada do Cone Sul. Como assinala Pinto, (2010, p. 54) “a chave principal do MERCOSUL foi a aliança estratégica regional originada graças à aproximação bilateral entre os governos do Brasil e da Argentina que, a partir dos anos 70, entraram em um regime de crescente colaboração”<sup>6</sup>, encabeçada em função da grande complementariedade de seus recursos naturais.

A estrutura institucional do MERCOSUL como se tem nos dias atuais foi estabelecida posteriormente, com o Protocolo de Ouro Preto (POP), em 1994. A aprovação do protocolo suplementar ao Tratado de Assunção também pôs fim ao período inicial de transição do processo de integração, através da adoção de medidas fundamentais de política comercial comum, que norteariam a zona de livre comércio, e posteriormente, a união aduaneira, atualmente caracterizada por uma tarifa externa comum.

De acordo com Pinto (2010), a assinatura do POP foi de suma importância para o progresso dos processos integracionistas, pois deu início a uma nova etapa de consolidação e aprofundamento para o alcance de um mercado único que desenvolvesse um maior crescimento das economias dos Estados-membros, ao aproveitarem-se das economias de

---

<sup>4</sup> A ALALC foi criada a partir da assinatura do primeiro Tratado de Montevidéu, em 1960 (TM60). Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai foram seus signatários, com posterior incorporação de Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Tinha como meta inicial a criação de uma zona de livre comércio em até 12 anos, mas devido ao seu caráter bastante ambicioso, acabou fracassando definitivamente em 1980 (PINTO, 2010, p. 52-53).

<sup>5</sup> A ALADI foi criada a partir do segundo Tratado de Montevidéu, de 1980 (TM80), e nele, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Colômbia, Bolívia e Equador, como uma resposta à desilusão trazida pelo insucesso da ALALC. Os países signatários queriam, por meio da nova Associação, pôr em curso um mecanismo de reestruturação das cláusulas integracionistas, tornando-as mais abertas e flexíveis. A ALADI tem sua sede em Montevidéu, e tem por objetivo contribuir para a integração latino-americana, ao passo que procura salvaguardar seu desenvolvimento econômico e social (PINTO, 2010, p. 53).

<sup>6</sup> No original: “[...] la verdadera clave del MERCOSUR ha sido la alianza estratégica regional originada gracias al acercamiento bilateral, entre los gobiernos de Brasil y de Argentina que, a partir de los años 70, entraron en un régimen de creciente colaboración.”

escala, do maior poder de negociação de um bloco, e do efeito multiplicador da especialização.

Desde então, a base axiológica do MERCOSUL vem sendo reforçada com aprimoramentos que concernem a criação de novos órgãos e de uma maior coordenação entre os órgãos já existentes, de maneira que tratem temas além da esfera econômica e comercial. Um exemplo disto foi a criação do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), em 1998.

Ainda assim, a busca por coordenação macroeconômica e pelo comércio intrabloco mantiveram-se como protagonistas no processo de integração entre os Estados-membros. Dentre as temáticas priorizadas no Conselho do Mercado Comum (CMC) – órgão político supremo do MERCOSUL e que virá a ser explicado posteriormente neste capítulo – como também em outros foros do bloco costumeiramente figuravam a adoção de políticas fiscais correlatas e de políticas monetárias que assegurassem a estabilidade de preços, acesso aos mercados, celeridade de processos fronteiriços, incentivos a investimentos, produção, exportação, tarifas externas comuns, defesa comercial, solução de controvérsias, fortalecimento institucional e relações externas (PINTO, 2010, p. 58).

Em 2002, foi criado o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR), uma instância jurisdicional permanente, aperfeiçoando ao sistema de solução de controvérsias dentro do bloco, como também zelando para que os instrumentos jurídicos fundamentais do processo de integração fossem corretamente interpretados, aplicados e cumpridos. No mesmo ano, os quatro Estados-membros somados à Bolívia e ao Chile assinaram o “Acordo sobre Residência para Nacionais”, concedendo o direito ao trabalho e à residência aos seus cidadãos em todo o território dos seis países.

A Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), cuja presidência tem a função de representar o bloco frente a terceiros, foi criada em 2003. Composta por um membro advindo de cada Estado mais o presidente, este designado pelo CMC, com um mandato de dois anos, passível de uma extensão de mais um ano (PINTO, 2010, p. 58).

Ademais, outros eventos muitos relevantes ao longo do recente histórico do MERCOSUL merecem aqui ser destacados: a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2004 – destinado a financiar programas de competitividade, coesão social e infraestrutura institucional; o firmamento do “Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul” em 2005; e no mesmo ano, a criação do Parlamento do MERCOSUL

(PARLASUL), órgão este, de caráter interestatal e consultivo, com a função de zelar pela preservação da democracia nos Estados-membros e confeccionar relatório anual sobre a situação dos direitos humanos nesses. Representa os direitos dos cidadãos do bloco, legitima as ações dos governos nacionais, legisla e controla o Poder Executivo (DRI, 2011, p. 262) e é formado por legisladores nacionais, os “mercodeputados”. É importante salientar que o PARLASUL substituiu o antigo órgão de representação dos parlamentares, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), em 2007, como um órgão mais coeso e mais equilibrado no sentido representativo em relação ao antecessor.

Em julho de 2006, a Venezuela solicitou processo de incorporação ao MERCOSUL como membro pleno e em dezembro do mesmo ano, a Bolívia requereu seu ingresso como Estado-membro. Atualmente, este ainda encontra-se em processo de adesão, enquanto que aquele se tornou membro efetivo em 2012, até ser temporariamente suspenso do bloco no final do ano passado, por falhar em cumprir os prazos dos acordos para adesão (PORTAL BRASIL, 2016).

O MERCOSUL atualmente segue sua trajetória de consolidação a passos, ora mais largos, ora mais curtos, a depender principalmente do concerto de interesse de seus países protagonistas – Brasil e Argentina –, estando ainda no meio do caminho do que realmente seria uma União Aduaneira, quem dera um Mercado Comum (PINTO, 2010, p. 60), porém continua estabelecendo alianças estratégicas com objetivos de longo prazo, e ampliando seus espaços de permeabilidade interestatal.

### **3.1.1 Estrutura Institucional do MERCOSUL**

Dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, definida pelo POP, há três órgãos com capacidade decisória: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Somados a estes há mais três órgãos consultivos ou técnicos: o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria do MERCOSUL (SM), além de outros procedimentos de caráter institucional auxiliares às tomadas de decisões, aplicação internas de normas e a solução de controvérsias (PINTO, 2010, p. 64).

### 3.1.1.1 Conselho do Mercado Comum

A primeira base institucional da trindade dotada de capacidade de decisão do MERCOSUL a ser tratada neste trabalho é o Conselho do Mercado Comum (CMC). O Conselho foi criado pelo Tratado de Assunção, nos artigos de nove a onze, posteriormente adaptado à sua atual função e estrutura pelo POP, descrito nos artigos de um a oito. Como já mencionado, é o mais alto órgão hierárquico, tem poderes legislativos, e exerce a titularidade de sua personalidade jurídica (COSTA, 2011, p. 183). A ele estão incumbidas a condução política do processo integracionista e as tomadas de decisão asseguradoras do cumprimento dos objetivos almejados no Tratado original, bem como a observação de prazos, a fim do estabelecimento pleno do mercado comum (JAEGER JUNIOR, 2011, p. 2010).

O CMC é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e da Economia dos membros, ou equivalentes, e sua presidência é desempenhada rotativamente semestralmente, por um dos países, alfabeticamente. É obrigatória a realização de uma reunião a cada seis meses, da qual participem os Presidentes dos Estados-membros, o que acontece na prática. Todavia, as reuniões podem ser celebradas sempre que julgadas oportunas, e são gerenciadas pelos Ministérios das Relações Exteriores, podendo também participar outros ministros. Pronuncia-se por meio de “Decisões” – de aplicação mandatória aos membros, e realizadas através de consenso de todos os constituintes (PINTO, 2010, p. 67).

Ademais, ao Conselho compete: pronunciar-se sobre as propostas lhe encaminhadas pelo Grupo Mercado Comum, designar o Diretor da Secretaria do MERCOSUL (SM), homologar o regulamento interno do GMC, criar novos órgãos auxiliares, estabelecer ou modificar alíquotas tarifárias, e tomar decisões financeiras e orçamentárias.

### 3.1.1.2 Grupo Mercado Comum

Diretamente subordinado ao órgão acima descrito, tem-se o Grupo Mercado Comum (GMC), representando o poder executivo mercosulino. Integram-no cinco membros titulares e outros cinco membros alternos por país, todos estes nomeados por seus respectivos Governos, que devem pertencer aos Ministérios de Relações Exteriores e/ou Economia e/ou similares, e dos Bancos Centrais. As reuniões do órgão podem acontecer de maneira ordinária ou extraordinária, quantas vezes forem necessárias, e ele expressa-se por “Resoluções”, as quais também são obrigatórias aos seus Estados-membros. As reuniões ordinárias acontecem trimestralmente e alternadamente entre os países, e as extraordinárias podem ser solicitadas

por qualquer membro a qualquer momento. As tomadas de decisão do GMC também devem dar-se em consenso e o funcionamento de sua presidência se dá de igual maneira ao Conselho. O GMC também pode convocar representantes da Administração Pública dos países ou da estrutura institucional do bloco, caso julgue conveniente para o correto desenvolvimento de seus trabalhos.

O órgão é responsável por: observar o cumprimento do Tratado de Assunção, seus protocolos e acordos estabelecidos; propor projetos de Decisão ao Conselho, e tomar as medidas necessárias para a efetivação das Decisões tomadas por ele; implementar planos de trabalho para assegurar o desenvolvimento do mercado comum; criar, modificar e suspender órgãos – de qualidade de subgrupos de trabalho – e reuniões especializadas; manifestar-se acerca das propostas e recomendações lhe sugeridas pelos demais órgãos do MERCOSUL; aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria do MERCOSUL, eleger seu Diretor e supervisionar suas atividades; adotar Resoluções de caráter financeiro e orçamentário, de acordo com as diretrizes advindas do Conselho; submeter ao CMC seu regulamento interno; organizar as reuniões do Conselho e preparar os estudos solicitados por ele; homologar os regulamentos internos da Comissão de Comércio do MERCOSUL e do Foro Consultivo-Econômico Social (FCES); e negociar, por meio de delegação expressa do Conselho, com a participação de representantes de todos os Estados-membros, acordos em nome do MERCOSUL com outros países, grupos de países e organismos internacionais (POP, 1994, artigo 14).

O GMC também pode montar Subgrupos de Trabalho (SGT) para auxiliá-lo no cumprimento de suas funções. Atualmente, há 17 SGTs em diversos temas – comunicações, aspectos institucionais, assuntos financeiros, transporte, meio ambiente, indústria, agricultura, energia, assuntos trabalhistas e seguridade social, saúde, investimentos, comércio eletrônico, integração produtiva, mineração, contratações públicas, regulamentações técnicas e avaliação de conformidade, e serviços. Além dos SGTs, possui grupos fixos, grupos *ad hoc*, grupos de alto nível, reuniões especializadas e comitês técnicos, todos a assisti-lo nas tomadas de decisão (COSTA, 2013, p. 207).

### 3.1.1.3 Comissão de Comércio do MERCOSUL

O terceiro e último órgão detentor de capacidade decisória do bloco é a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a qual é encarregada de auxiliar o Grupo (GMC) cuidando da aplicação dos instrumentos de política comercial comum estipulados pelos

Estados-membros, sendo um espécie de administrador das regras comerciais pelo bloco criadas. Além disso, também é responsável por realizar mediações em conflitos comerciais intra e extrabloco.

Em consonância com a composição do Grupo, a CCM é integrado por quatro membros titulares e quatro alternos, sendo cada um advindo de um Estado-parte. É coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores e reúne-se pelo menos uma vez ao mês, com a possibilidade de encontros adicionais sempre que solicitado pelo GMC ou por qualquer um dos países. Pode pronunciar-se mediante Diretivas ou Propostas, sendo aquelas o resultado de seu processo decisório, alcançadas em consenso, as quais sendo também obrigatórias aos Estados-membros (PINTO, 2010, p. 69).

À comissão compete: velar pela aplicação das políticas comerciais dentro do MERCOSUL e também com outros países, organizações internacionais e em acordos de comércio; considerar e pronunciar-se sobre as solicitações dos membros a respeito do cumprimento e aplicação da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum, bem como acompanhar a aplicação dos instrumentos em sua totalidade, analisar sua evolução, e formular Propostas a esse respeito ao GMC; propor revisões nas alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum; propor ao grupo novas normas ou modificações às já existentes concernentes a questões comerciais e aduaneiras do bloco; tomar decisões referentes à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum concordados pelos Estados-parte; informar ao Grupo sobre a evolução e aplicação dos instrumentos de política comercial comum e sobre o trâmite das reclamações recebidas pela Comissão e o andamento das decisões tomadas a respeito delas; desempenhar as tarefas lhe solicitadas pelo Grupo referentes à política comercial comum; adotar o regimento interno e submetê-lo ao Grupo para sua homologação; e estabelecer comitês técnicos, dirigi-los e supervisionar suas atividades (POP, 1994, artigo 19).

Tais comitês servem para auxiliar a Comissão no cumprimento de suas funções, os quais atualmente são oito, focados em áreas específicas: tarifas, nomenclaturas e classificação de mercadorias; assuntos aduaneiros; normas e disciplinas comerciais; políticas públicas que distorcem a competitividade; defesa da concorrência; estatísticas de comércio exterior; defesa do consumidor; e defesa comercial e salvaguardas (STELZER, 2011, p. 252).

### 3.2 A UNIÃO EUROPEIA

O que hoje vem a ser União Europeia (UE) remonta de um processo integracionista iniciado no ano de 1950. Com as consequências traumatizantes advindas da Segunda Guerra Mundial ainda latentes, os europeus ensejaram-se em uma iniciativa com o intuito de evitar que uma repetição de eventos acontecesse em seu continente.

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi criada em 1951 com o propósito de gerir através de um sistema comum as indústrias pesadas – mais especificamente as de carvão e de aço – dos países europeus. De tal maneira, nenhum dos países participantes da comunidade poderia, por si só, fabricar arsenal bélico, na busca pelo arrefecimento da desconfiança mútua e tensão que havia entre os Estados. Seus Estados fundadores foram Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Poucos anos depois, em 1957, sob firma do Tratado de Roma, criam-se a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), pelos mesmos países. O intuito da CEE era estabelecer um mercado comum entre seus membros, com tarifas externas comuns, uma política agrícola parelha – que será melhor explicada posteriormente neste capítulo, e instituições e políticas comuns que fomentassem o desenvolvimento econômico da região. À EURATOM cabia a busca pela independência energia europeia através de energia nuclear (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Em seguida, em 1965, a CEE funde-se com a CECA e à EURATOM baixo o Tratado de Bruxelas, ou também conhecido por Tratado de fusão. Na década de 60, a experiência europeia saboreou um período de crescimento econômico, advindo das facilidades da união de seus mercados.

Já na década seguinte, em 1973, adentram à CEE três países – Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, aumentando a soma de Estados-membros para nove. A Organização intensifica a intensidade de suas políticas com fins de fomentar o desenvolvimento de infraestrutura e empregos em áreas mais pobres, ao mesmo tempo em que inicia um processo de democratização aos cidadãos de seus países, dotando-os de capacidade eleitoral para escolher seus representantes junto ao bloco (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Na década de 80, a CEE passa por mais um alargamento, recebendo em 1981 a Grécia e em 1986, Espanha e Portugal. No mesmo ano assina-se o Ato Único Europeu (AUE), o qual tinha como objetivo de sanar os problemas da balança comercial e em seis anos estabelecer um Mercado Interno.

A década de 90 leva à CEE grandes adversidades em relação a ter que lidar com o colapso do comunismo no centro e leste europeu, e a unificação alemã, fatos que acabaram por aproximar os países europeus. Em 1992, a CEE passa a chamar-se Comunidade Europeia (CE), por meio do Tratado de Maastricht, e consequente realização dos esforços do AUE, alcançando a total liberdade de movimento de bens, serviços, pessoas e capitais. Áustria, Finlândia e Suécia passam a compor a CE em 1995, totalizando quinze Estados-membros à futura UE.

Foi no Tratado de Maastricht que a UE foi oficialmente criada, posicionando a CE como um dos três pilares da União, conjuntamente com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a cooperação policial e judiciária em matéria penal, posteriormente emendada pelo Tratado de Lisboa, de 2007, conhecido por Tratado Reformador, juntamente ao Tratado de Roma (SILVA, 2013, p. 76-77).

O Tratado de Lisboa introduziu profundas mudanças no processo decisório e de votação da UE, aumentando o papel do Parlamento Europeu no processo legislativo, através da co-decisão com o Conselho da União Europeia, além de eliminar os três pilares anteriores, pôr fim à CE, conceder personalidade jurídica à União, e estabelecer o Conselho Europeu e o Banco Central como Instituições (SILVA, 2013, p. 90).

No século XXI, a UE passa por grandes alargamentos, quase duplicando sua composição e dirimindo as divisões políticas entre Europa Ocidental e Oriental, quando em 2004 dez novos países passam a integrar o bloco: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa. Três anos depois entram Bulgária e Romênia, e por último em 2013, a Croácia passa a ser o mais recente membro da Organização. Sobre esses movimentos, Silva implica que

a ampliação em direção ao leste não trouxe apenas benefícios para os países ingressantes. A União alargada marca posição como grande potência política no cenário internacional e assume condição de liderança na economia mundial, juntamente com os Estados Unidos e o Japão (SILVA, 2013, p. 97).

Ademais, o Euro passa a ser a nova moeda para a maioria dos cidadãos europeus, o que alavanca o bloco a mais uma etapa no processo de integração, ao estabelecer uma União Monetária. Fato este que constitui a última etapa da integração econômica, viabilizando de fato um mercado interno realmente unificado.

Atualmente, o Reino Unido passa por um processo de abandono da Organização. Fato inédito na história do processo integracionista. Como Silva relata,

nessas seis décadas de integração, nenhum Estado signatário solicitou a saída da União. Aliás, a possibilidade de denúncia, nunca esteve presente nos textos dos Tratados. Entretanto, o Tratado de Lisboa trouxe uma inovação: a faculdade de qualquer Estado se retirar da UE [...] (SILVA, 2013, p. 103).

Acima descrito encontra-se mais uma importante mudança trazida pelo Tratado de Lisboa, e que configura atualmente, um dos maiores debates dentro da União: a saída de um membro, especialmente um tão antigo e importante.

Após essa breve exposição sobre o histórico da UE, seus Tratados, alargamentos e passos no seu processo de integração, buscar-se-á trazer ao estudo suas principais Instituições, a fim de auxiliar no entendimento do processo de decisão e negociação do bloco.

### **3.2.1 Instituições legislativas da União Europeia**

Ao contrário do MERCOSUL, no qual os órgãos têm suas funções claramente delineadas pelo Tratado de Assunção, e solidificadas pelo POP, na União Europeia não acontece uma divisão tradicional das funções de poder. De acordo com Silva:

Já é ponto pacífico que um dos aspectos que distingue a UE das outras organizações internacionais figura-se na passagem de competências soberanas dos Estados para as Instituições, em decorrência da previsão expressa nos Tratados. A própria adesão dos países à UE implica consequências jurídicas para a ordem interna (SILVA, 2013, p. 132).

Uma Instituição pode competir com outra, ou outras, na função de um poder. Da mesma forma, uma Instituição pode desempenhar funções de poder em esferas distintas ao mesmo tempo. Silva descreve a intersecção conjuntural de poder no bloco europeu:

[...] o Parlamento Europeu não funciona como órgão essencialmente legislativo; à Comissão e ao Conselho não compete, exclusivamente, o encargo de direção. As responsabilidades são desempenhadas da seguinte forma: a Comissão, o Conselho e o Conselho Europeu acumulam poderes executivos; o Parlamento, o Conselho e a Comissão desempenham funções legislativas; o Parlamento também tem poderes consultivos e controle político dos atos da Comissão (SILVA, 2013, p. 122).

De maneira sucinta, o Parlamento Europeu representa os cidadãos europeus, o Conselho da União Europeia representa os Governos dos Estados-Membros, e a Comissão Europeia representa os interesses da União Europeia em sua totalidade. Além dessas três Instituições, a UE conta com mais quatro, a citar: O Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas.

### 3.2.1.1 Conselho da União Europeia

O Conselho da União Europeia, ou apenas Conselho, conhecido antigamente por Conselho de Ministros, representa a voz dos governos dos países da União, aprovando a legislação e coordenando as políticas. Tem sua sede na cidade de Bruxelas, e seus membros compõem-se de representantes de nível ministerial, tendo cada Estado o direito a um ministro na Instituição.

Sua presidência é exercida alternadamente por um dos seus países componentes, de maneira rotativa, em períodos semestrais, e é decidida através de unanimidade entre os pares. De três em três semestres, as três presidências em exercício têm de elaborar um programa comum, que busque atender às diversidades da União e assistir os equilíbrios geográficos, formando uma espécie de uma presidência conjunta com mandato de um ano e meio (SILVA, 2013, p. 147). É importante ressaltar que o Conselho não possui membros fixos, cada representante nacional é enviado de acordo com a especialidade da área em questão debatida.

Possui competências legislativas, executivas e orçamentárias, mas sua preocupação fundamental repousa no processo legislativo, de maneira conjunta com o Parlamento, e sob proposição da Comissão, podendo adotar regulamentos, diretivas, pareceres, recomendações, decisões etc. O Conselho também coordena as políticas dos Estados-membros, aprova o orçamento da União junto ao Parlamento, define a política externa e de segurança, de acordo com orientações do Conselho Europeu. À Instituição também cabe celebrar acordos entre o bloco e outros países ou organizações internacionais, como o acordo de Livre Comércio tratado neste trabalho.

O Conselho não realiza suas sessões de maneira pública, e decide por meio de maioria qualificada, a não ser quando a questão vai de encontro ao que está disposto nos Tratados ou que seja considerada de grande importância – por exemplo, política externa e fiscal –, situações essas que invocam a regra da unanimidade. Também ocorre de algumas deliberações darem-se por maioria simples, em questão processuais e administrativas, nas quais cada Estado tem direito a um voto e são necessários que 15 países votem a favor.

Para François d'Arcy (2002, p. 51) o maior problema da deliberação por maioria qualificada é determinar a ponderação entre os Estados “grandes” e “pequenos”, isso porque a cada membro é confiado um número de votos que varia de acordo com a sua população, de maneira que países mais populosos tenham um peso maior na decisão. Para que as questões sejam aprovadas é necessário que no mínimo 16 dos 28 países que compõem atualmente a União sejam favoráveis, e que também, representem 65% da população total da UE. De

maneira similar, para que uma decisão seja bloqueada, é mandatório que, no mínimo, quatro países, que detenham pelo menos 35% da população total, assim desejarem.

### 3.2.1.2 Parlamento Europeu

A atuar como porta-voz máximo dos cidadãos europeus está o Parlamento Europeu (PE), representando os seus interesses frente às outras Instituições da UE. Composto de 751 eurodeputados (entre eles 1 presidente e 14 vice-presidentes), os parlamentares são eleitos para mandatos de cinco anos, por meio de sufrágio universal – de acordo com o regime eleitoral de cada Estado-membro – e dividem-se não por nacionalidade e sim por afiliações político-partidárias.

Existem oito grupos políticos que definem as inclinações políticas dos deputados mais um nono grupo, ao qual pertencem os deputados não inscritos a grupo algum: Grupo do Partido Popular Europeu (PPE), atualmente com 217 parlamentares; Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu (S&D), com 190 deputados; Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia (VERTS/ALE), com 50 participantes; Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL), com 52 parlamentares; Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE), com 70 deputados; Conservadores e Reformistas Europeus (ECR), com 74 deputados; Grupo Europa da Liberdade e da Democracia (EFD), com 45; Grupo Europa das Nações e da Liberdade, com 39; e 14 deputados não inscritos (PARLAMENTO EUROPEU, 2017).

Tem sua sede nas cidades de Estrasburgo, Luxemburgo – onde se acomoda a Secretaria Administrativa da Instituição – e Bruxelas. As sessões plenárias acontecem mensalmente, excetuando-se o mês de agosto, em Estrasburgo, com duração de quatro dias, e em Bruxelas acontecem também seis reuniões anuais, em sessões de dois dias. Os deputados desempenham suas funções na esfera de 20 comissões parlamentares especializadas permanentes nas variadas áreas de atividade da União. Tais comissões reúnem-se uma ou duas vezes ao mês em Bruxelas, a fins de facilitar-se o contato com a Comissão e o Conselho.

O número de deputados representantes por país respeita critérios demográficos, o qual não pode ser, por Estado-membro, superior a 96, e inferior a seis. O PE funciona de maneira autônoma, com debates abertos ao público e a sua votação dá-se por meio de maioria absoluta. Além de exercer função legislativa (na participação do processo legislativo comunitário), possui competências orçamental, consultiva, de controle político, e também é responsável por eleger o Presidente da Comissão Europeia.

O Parlamento, além de controlar politicamente as ações da Comissão e do Conselho e investigar infrações de outras Instituições e órgãos, possui papel protagonista no estabelecimento do Orçamento Comunitário da União. O Conselho e o Parlamento partilham o poder orçamentário e o poder legislativo ordinário proposto pela Comissão, mas só lhe é permitido propor atos legislativos em casos específicos, em esferas inscritas aos Tratados (SILVA, 2013, p. 145).

### 3.2.1.3 Comissão Europeia

A atuação da Comissão Europeia oscila entre os domínios legislativo e executivo da UE, e a representa externamente na maioria dos assuntos. A Comissão é considerada uma Instituição ímpar, uma vez que desempenha funções bem diferentes de instituições análogas em outras organizações internacionais.

É composta de um comissário por Estado-Membro, nomeado por seu governo nacional para um mandato de cinco anos. Os membros da comissão não podem solicitar tampouco aceitar instruções de nenhum governo, instituição, órgão ou organismos, por isso “são nomeados em razão de sua competência e devem oferecer garantias plenas de independência.” (SILVA, 2013, p. 149). O colegiado de comissários é formado por um presidente, sete vice-presidentes e mais 20 comissários restantes, totalizando 28, sendo o Presidente escolhido pelo Conselho e seus vices aceitos pelo Parlamento. As decisões da Comissão são tomadas em consenso na maioria das vezes, e quando questões debatidas são abertas a votação, esta é definida em maioria simples. Depois daí, os processos dão origem a projetos de propostas legislativas, que são encaminhadas ao Conselho e ao Parlamento.

A Comissão caracteriza o interesse geral da União Europeia, de maneira a ser encarregada de velar pelo bom funcionamento e execução da legislação comunitária, agindo como “a guardiã do Direito da União” (SILVA, 2013, p. 150). É responsável pela representação da organização junto a outras organizações internacionais, gerencia as missões diplomáticas da UE, e negocia com países terceiros, inclusive no que se trata da adesão de novos países ao bloco. Mesmo que de maneira delimitada, a Comissão interpreta o papel executivo da União, conduzindo as políticas comunitárias e firmando acordos internacionais de comércio e cooperação, como o tratado neste trabalho.

Apesar de ser a responsável pela iniciativa legislativa, as decisões mais importantes são tomadas de maneira coordenada com o Conselho e com o Parlamento, de maneira que o poder legislativo da Comissão seja exercido através do monopólio “da iniciativa de atos

normativos: decisões, diretivas, regulamentos, recomendações e pareceres [...]” (SILVA, 2013, p. 151). É importante ressaltar que, apesar de estar sujeita politicamente ao controle do Parlamento, a Comissão é um órgão independente, seja face aos Estados-Membros, seja face ao Conselho.

A Instituição trabalha com afinco para garantir a estabilidade da dinâmica de integração, asseverando aos Estados-membros que todos estão sendo submetidos aos mesmos deveres e às mesmas prerrogativas. Ademais, vela pelo aprimoramento da integração, atuando dinamicamente tanto para garantir a expansão dos benefícios do mercado comum quanto para assegurar a manutenção das liberdades inscritas ao processo de integração: livre circulação de bens, pessoas, capitais e serviços.

De acordo com Jaeger Junior, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum assemelham-se, respectivamente, com o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. A instituição superior em ambas as Organizações é o Conselho, comandada pelos Estados-membros e com a capacidade de criar regras, enquanto que o Grupo e a Comissão propõem-nas e implementam-nas.

### **3.2.2 A Política Agrícola Comum da União Europeia**

Além de apresentar o funcionamento do arranjo institucional europeu, é importante a apresentação desta política, devido ao seu peso crucial no processo negociador, constringendo e limitando o lado europeu em suas propostas e barganhas para com o MERCOSUL. O entendimento da PAC, bem como o funcionamento de seus instrumentos de intervenção no mercado agrícola, é muito importante para a compreensão dos por quês as negociações a respeito de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE não avançam.

A Política Agrícola Comum (PAC) foi implementada em 1962 pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) – precursora da atual UE – com o objetivo de oferecer alimentos com preços acessíveis ao povo europeu, ao passo que assistia os agricultores na busca de um nível de vida digno (D’ARCY, 2002, p. 124).

O funcionamento da PAC é baseado em três princípios que a norteiam desde a sua criação até os dias hoje, a citar: a busca de um mercado comum agrícola, nele inscritos sistemas e preços parelhos; a preferência comunitária, na qual a competição dos agricultores intrabloco não seja ameaçada pela importação de países terceiros; e o financiamento solidário, que se refere à divisão compartilhada dos custos e benefícios oriundos da Política (CARVALHO, 2010, p. 88).

À PAC cabia a função de intervir nas Organizações Comuns de Mercado<sup>7</sup> (OCM), a qual era diferenciada para cada produto ou grupo de produtos. Dentro de cada categoria, a UE gerenciava os preços – definindo preços máximos e mínimos para cada produto, sendo aqueles consideravelmente mais altos que os preços médios mundiais –, comprava o excedente, visando manter o equilíbrio entre oferta e demanda, como também implicava taxas de nivelção para as importações de países extrabloco, ao mesmo tempo em que subsidiava as exportações de produtos comunitários excedentes (CARVALHO, 2010, p. 90-91).

A PAC sempre foi um ponto de dissenso entre os membros da UE, fato que incentivou as inúmeras reformas pelas quais essa política passou ao longo dos anos. As querelas ocorrem por uma série de fatores, que muito remontam da composição assimétrica de 28 países, os quais, possuidores de interesses diferenciados acerca de seus custos e benefícios dela derivados.

O intuito desde o princípio da idealização da PAC era a autossuficiência agrícola europeia, conquistada através de diversos instrumentos e incentivos para que a preferência comunitária prevalecesse, tanto que no decurso de seu melhoramento, as principais preocupações eram a diminuição de seus custos ao orçamento comunitário da União, bem como a harmonização de seus efeitos com a entrada dos novos países que vieram a compor o bloco.

Uma das principais reformas da PAC aconteceu nos anos 90 e refere-se à mudança do recipiente principal de sua assistência, que deixa de ser o mercado em si e passam a ser os produtores, de maneira a substituir o suporte de preço dos produtos por pagamentos direto aos agricultores, fato este que ocorria em apenas alguns produtos, enquanto o restante ainda era manejados com os antigos mecanismos de administração de preços.

As reformas pelas quais a PAC veio passando desde então seguem nesse mesmo sentido de mudança de foco de seu auxílio. De acordo com d'Arcy (2002, p. 126-127) as reformas da PAC foram finalmente iniciadas devido a três fatores principais: seu custo elevado e crescente ao orçamento da União, as críticas recebidas em âmbito internacional e a incompatibilidade com os acordos internacionais de comércio, e a preparação para os alargamentos da UE que visavam englobar vários países do leste e centro europeu, que contavam com uma população agrícola significativamente maior que a Europa Ocidental.

---

<sup>7</sup> As Organizações Comuns de Mercado (COM) são determinações da União Europeia que visam uma melhor regulamentação da produção e do comércio de produtos agrícolas. Cada produto ou grupo de produtos possuiu a sua OCM, de modo a estabelecer seus mecanismos de controle de produção, aumento da produtividade, regulamentação de preços e de mercados (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA DE PORTUGAL, 2017).

A UE sempre fora acusada de distorcer o comércio internacional devido aos seus fortes subsídios agrícolas, e conseqüentemente, prejudicar os países em desenvolvimento. Os preços praticados intrabloco são significativamente mais altos que no restante do globo, e os produtos que tentam adentrar o espaço europeu sofrem fortes taxações, entre cotas, barreiras tarifárias e não tarifárias.

A mudança da natureza fortemente intervencionista da PAC parece acontecer gradualmente ao longo desses últimos 30 anos. De acordo com d'Arcy,

num mundo cada vez mais globalizado parece evidente que a PAC, enquanto política protecionista, terá que ser abandonada. Até agora resistências fortes vieram das organizações de agricultura cuja influência política permanece maior que o peso econômico. No entanto, existem divergências entre os Estados-membros [...]. Além, disso, a pressão dos países terceiros nas negociações comerciais com a União Europeia será cada vez mais forte [...] (D'ARCY, 2002, p. 128).

Não obstante, as mudanças da PAC parecem originar-se mais de alguns propósitos em detrimentos de outros. Como assevera Carvalho (2010, p. 113) “as próprias reformas da PAC, promovidas ao longo das décadas, deixam evidente que a redução das proteções contra produtos provenientes de países fora do bloco não faz parte dos interesses principais da União Europeia”.

Em algum sentido, as premissas atuais da PAC vão, primordialmente, de encontro ao que se busca com um acordo que liberalize o comércio entre as duas organizações. Se em uma plataforma busca-se remover os entraves comerciais em sua totalidade entre dois grandes grupos de países, em outra, a PAC o nega em importante seção, fomentando a preferência intrabloco e utilizando de subterfúgios para auxiliá-la de dispositivos engatilhados desde há muito.

### 3.3 O PROCESSO DECISÓRIO NAS INSTITUIÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES

Uma vez apresentadas as duas Organizações e suas principais Instituições e órgãos, as quais detentoras de capacidade decisória dentro dos complexos sistemas, este capítulo procura analisar os processos de decisão envolvidos nas negociações, espelhados com as proposições de Hermann & Hermann, tentando encontrar pontos de convergência e explicitando as dificuldades de confluência entre a teoria e o caso em questão.

Um grande desafio ao analisar o processo de decisão das negociações em questão é descobrir onde que ela ocorre é situar em que parte ela é definida. Conforme apresentado neste capítulo, A UE, neste trabalho, foi apresentada através de sua estrutura institucional,

revelando suas principais instituições, as quais são incumbidas do processo legislativo do bloco. Da mesma maneira, o MERCOSUL foi fragmentado de modo a transparecer seus três principais órgãos com capacidade decisória. Tais frações ajudam no entendimento do processo decisório desde a intenção de realização de um acordo, passando por suas negociações e a culminar na sua celebração.

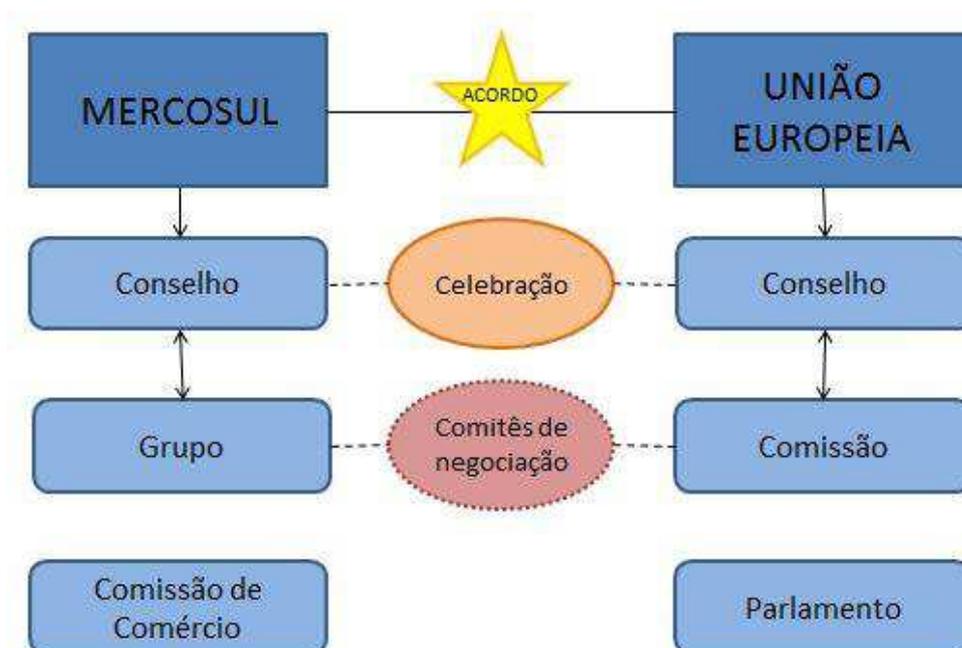
Na tentativa de observar as duas organizações em questão à luz das teorias de Hermann & Hermann, a fim de se encontrar onde são tomadas as decisões e por que categoria de ator percebe-se uma mudança de conjuntura da teoria para o caso deste trabalho. Os autores expõem suas teorias na conjunta Estado-nação, enquanto que no caso em questão, são analisadas duas Organizações Internacionais com níveis de desenvolvimento diferentes e funcionamentos diferentes.

O MERCOSUL é uma Organização Internacional composta por quatro Estados-nação, enquanto que a UE, é formada por 28. E apesar dos dois grupos funcionarem de maneira a buscar seus objetivos comuns de maneira unificada, é inegável que a compatibilidade de interesses não é perfeita. No caso em questão, por exemplo, mesmo que o acordo em negociata seja, ao momento de sua celebração, vantajoso para ambas as Organizações em si, os países que a compõem terão ganhos proporcionais diferentes, da mesma forma, que alguns terão que fazer concessões quantitativas distintas. O processo de negociação que acontece entre as duas Organizações que busca a maximização de lucros e diminuição de prejuízo também acontece nos planos internos das duas, nos quais os países se articulam para concertar suas propostas e analisar as vantagens e desvantagens.

De maneira analítica, o desejo de realizar um acordo entre as duas Organizações é manifestado através de uma proposta emitida pelo Grupo e pela Comissão Europeia, que deve ser autorizado pelos seus respectivos Conselhos. Com a autorização expressa e delegada, no caso da negociação em questão, as duas primeiras Instituições organizaram os comitês de negociação, que ficam a cargo da articulação das conversas a fim de se encontrar um ponto convergência final. Uma vez acertadas as cláusulas e os enunciados do acordo, este é concordado pelos Conselhos novamente e celebrado de maneira posterior.

Na figura 1 abaixo ilustra-se de maneira sistemática o exposto no parágrafo anterior:

FIGURA 1 – PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NAS ETAPAS DE NEGOCIAÇÃO



FONTE: Elaborado pelo autor.

Os comitês de negociação aqui abordados serão melhores tratados e explicados no capítulo seguinte, o qual é encarregado de explicar as negociações factualmente, desde seus movimentos originários até os desenrolares atuais.

O que se pôde perceber é que nas negociações em questão o processo decisório não se encontra somente nos comitês, ou que fica a cargo da Comissão Europeia e do Grupo, tampouco do parecer final dos Conselhos. Em realidade, o processo decisório é amplamente difuso, tanto dentro das Organizações, quando nos espectros internos de seus Estados-membros, principalmente do lado Europeu, por se tratar de uma amalgama maior de Estados-membros, e também por sua natureza institucional, mais complexa e mais democrática, e que culmina em decisões de caráter supranacional para seus membros, o que não acontece do lado de cá, onde as decisões tomadas pela União Aduaneira têm de ser subscritas internamente e individualmente por cada um de seus membros.

No que tange o estudo, o foco da problemática agrícola encontra-se do lado europeu, onde os atores envolvidos não conseguem concertar-se de maneira a fazer ofertas satisfatórias para o lado sul-americano. Tal problemática advém da própria política agrícola comum da Organização, como também dos interesses individuais que a agregação de países europeus possui.

Ao tentar-se justapor as realidades do caso às proposições preconizadas nas teorias de Hermann & Hermann, muitos desafios aparecem, como também ocorrem sobreposições insatisfatórias ou insuficientes para tentar explicar como decorre o procedimento de negociação em si.

A análise do processo de decisório pode ser realizada em quase todos os âmbitos mencionados, nos Conselhos, na Comissão Europeia, no Parlamento Europeu, no Grupo, e inclusive internamente em cada um dos Estados-membros das duas Organizações, e todas essas decisões influenciam fortemente uma decisão final, que ainda não ocorreu. A decisão final, por assim dizer, infere-se que seja realizada no âmbito dos comitês de negociação, mas há de se lembrar que essa decisão é apenas uma resultante de todos os processos de negociação e decisão anteriores.

Dessa maneira, neste trabalho é realizada uma tentativa de análise dos comitês, âmbito este onde as negociações encontram-se há quase duas décadas, nas quais já se experimentaram diversas dissensões, incluindo até a interrupção das negociações por mais de cinco anos, como há de ser visto no capítulo posterior.

Sob a ótica de Hermann e Hermann, nos comitês de negociações as unidades de decisões são compostas de múltiplos atores anônimos, e é importante lembrar que internamente a esses comitês, além dos interesses negociados entre o lado sul-americano e o europeu, também é necessário entender o concerto dos próprios atores europeu quanto ao seu concerto de seus interesses agrícolas. Ademais, a inter-relação existente dos comitês não implica uma soma zero, como Hermann e Hermann fazem questão de delinear em seu exposto. Nesse quesito, sua teoria responde satisfatoriamente um dos pontos chave da negociação: nos casos em que não há soma zero, as unidades decisórias finais são externamente influenciáveis, de maneira a ser necessária a análise do processo de barganha, as regras formais e informais da negociação, e as forças externas que influenciam o processo (HERMANN & HERMANN, 1989).

Todavia, como também explicitado, os comitês de negociação não representam a unidade de decisão maior, uma vez que não é formada por agentes que gerem os recursos da Organização os governamentais e também não conseguem salvaguardar que suas decisões sejam revertidas por outras entidades. Na realidade esse é um dos pontos de maior dissensão entre os estudos de Hermann e Hermann e o caso em questão. Ao máximo que se pode esticar, a essa unidade cabe os Conselhos, mas há de se ter cuidado, pois tanto do lado do MERCOSUL quanto da UE não é exatamente assim que o processo ocorre. Por exemplo, do lado de cá, mesmo com a decisão tomada em nome do MERCOSUL, é necessário posterior

implementação dos textos do acordo nas leis nacionais. Do lado de lá, apesar de acordos comerciais não necessariamente precisarem passar pelo Parlamento, ainda assim é necessário que cada Estado-membro ratifique o acordo internamente (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Como já discutido e futuramente mais explicado, as forças externas que agem sobre o processo de negociação dos comitês é enorme e variada, demanda-se uma grande quantidade de tempo e esforço para que os interesses de todos os atores, tanto no campo extrabloco, quanto no intrabloco convirjam.

## **4 A EVOLUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTER-REGIONAIS PARA UM ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA**

Neste capítulo serão apresentadas as rodadas de negociações para uma associação inter-regional entre a União Europeia e o MERCOSUL, desde seu início em 2000 até sua interrupção em 2004, como também de seu relançamento em 2010 até os dias atuais. Também serão debatidas as relações entre os blocos que precederam o início das negociações e em seu hiato de seis anos.

Paralelamente, serão expostos os principais problemas e pontos de entrave que se manifestaram durante as etapas das negociações, principalmente na questão agrícola europeia, como também na de entrada de produtos industrializados no bloco do Cone Sul. Ademais, será feita uma análise das negociações assistida pelas teoria de jogos de dois níveis, apresentada no primeiro capítulo.

### **4.1 O INÍCIO DO DIÁLOGO E O ACORDO-QUADRO INTER-REGIONAL DE COOPERAÇÃO**

A aproximação entre os dois blocos teve seu início apenas um mês após a criação do MERCOSUL, em 1991. O presidente da Comissão Europeia e os chanceleres dos quatro Estados-membros do MERCOSUL manifestaram sua vontade de estreitar as relações entre as duas organizações em Luxemburgo, durante a cúpula do Grupo do Rio<sup>8</sup>, vontade essa firmada um ano após através da assinatura de um acordo de cooperação técnica de caráter institucional pelo Conselho do MERCOSUL e pela Comissão. (OLIVEIRA, 2010, p. 146)

No acordo estava prevista cooperação institucional, assistência técnica e treinamento de profissionais, com o intuito de impulsionar o processo de integração mercosulino. A UE ficaria em cargo de transferir experiência nas áreas econômicas, social e de democracia, de maneira a assistir e intensificar a experiência de integração sul-americana e estreitar o diálogo entre as partes. Para tal ação, foi criado um comitê consultivo conjunto, formado por representantes do Grupo Mercado Comum e da Comissão Europeia.

---

<sup>8</sup> O Grupo do Rio era um mecanismo permanente de consulta e concertação política da América Latina e do Caribe. Foi criado no Rio de Janeiro, em 1986, e contava com 24 países da América Latina e os países caribenhos, e posteriormente sucedido pela Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010, a qual surgiu como um novo mecanismo de organização política e de integração que abrange os 33 países da América do Sul, América Central e Caribe. (SELA, 2017).

Em 1994, O Conselho da UE e o MERCOSUL expuseram uma declaração conjunta, na qual objetivavam criar em médio prazo uma associação inter-regional política e econômica. Os diálogos entre os dois blocos davam-se maneira dinâmica e ágil, e em abril de 1995, Conselho autorizou a Comissão Europeia a negociar com o MERCOSUL. As negociações iniciaram-se em setembro do mesmo ano, e dentro de três meses, as partes assinaram o Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação (AQIC), no dia 15 de dezembro, em Madri, na Espanha (OLIVEIRA, 2010, p. 148)

Firmado em 1995, o AQIC foi o primeiro ensejo oficial de um diálogo birregional abrangente e diverso. Continha disposições acerca dos mecanismos que promoveriam o fortalecimento dos vínculos entre os blocos, por meio de três bases principais: o diálogo político, a cooperação e o comércio. (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 5)

No âmbito comercial, o texto do Acordo era claro e lia que “as partes comprometem-se a intensificar as suas relações para fomentar o incremento e a diversificação das suas trocas comerciais, preparar a futura liberalização progressiva e recíproca das trocas e criar condições que favoreçam o estabelecimento da Associação Inter-regional”. (AQIC, 1995, art. 4)

De acordo com o artigo quinto do Acordo, as partes não poderiam excluir qualquer setor nas áreas de cooperação comercial, e para tal deveriam comprometer-se em manter um diálogo econômico e comercial periódico.

Para a execução do texto do Acordo, este previa em seu vigésimo-quinto artigo um quadro a criação de um Conselho de Cooperação, que ficou a cargo de zelar pelas questões de interesse comum e pelo almejo de seus objetivos. Sua composição era de membros do Conselho da UE e da Comissão de um lado, e por membros do CMC e do GMC do outro (AQIC, 1995, art. 26).

O acordo com a UE foi de considerável importância para o bloco do Cone Sul, uma vez que fora reconhecido em âmbito internacional por uma grande potência econômica como a UE poucos anos depois de estabelecer-se, e também por ser o ensejo internacional de maior magnitude até então perscrutada pela organização (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 6).

A abertura comercial entre os dois blocos, incentivada pela aproximação por meio do Acordo, era de suma importância para ambas as partes. O MERCOSUL via a oportunidade de aumentar ainda mais suas exportações à Europa, e esta se adiantava em assegurar suas exportações ao mercado latino-americano, visto que receava, à época, perda de espaço com as

negociações em curso para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>9</sup>. (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 18)

A UE representava a principal parceira comercial do MERCOSUL, representando cerca de 21% de seu fluxo comercial mundial. À Europa, os principais produtos exportados eram os bens primários (72% do total das exportações), com destaque para o setor agrícola – o qual somava cerca de 50% do total – e em contrapartida, a maioria de sua importação consistia de bens manufaturados (que somavam 81% das importações), com destaque para equipamentos de transportes, maquinarias, e químicos. (OLIVEIRA apud EUROSTAT, 2010, p. 127-128)

No que tange o setor agrícola, os principais produtos exportados aos europeus pelo MERCOSUL eram: óleo de soja, soja, café, carne bovina, suco de laranja, milho e tabaco. Tais produtos, em 2000, data de início das negociações para a liberalização comercial, somavam cerca de pouco mais de 67% da pauta de exportação agrícola mercosulina. (OLIVEIRA apud EUROSTAT, 2010, p. 130)

O texto do AQIC, ou do Tratado de Madri, como também foi conhecido, era abrangente e definia uma agenda e os métodos para cumpri-la, porém não previa prazos para a execução de suas cláusulas. Oliveira (2010, p. 151) relata que possíveis motivos para tal fato seriam o receio do grupo mercosulino em apressar diálogos que tinham como objetivo final uma possível área de livre comércio com um bloco de diferente, e maior, nível de desenvolvimento econômico que o seu e, portanto, preferindo seguir cautelosamente com o desenrolar da cooperação.

Outro motivo apontado pela autora para a ausência de datas exatas para o andamento dos objetivos do Acordo Quadro seriam as outras prioridades que ambos os blocos tinham. O MERCOSUL estava ainda consolidando-se e tinha de lidar com as negociações da ALCA, por exemplo, enquanto que a UE empenhava-se no processo de implementação do euro, de seu alargamento para os países do leste europeu e as reformas orçamentárias da PAC, além do aprofundamento de relações que buscava com outros atores no plano internacional.

Desde a assinatura do Tratado até o início da primeira rodada de negociações para a associação inter-regional, os dois blocos explicitaram suas divergências em diversos temas no âmbito comercial, sendo esse um dos assuntos mais complicados, uma vez que objetivava em

---

<sup>9</sup> A ALCA foi um projeto idealizado pelos Estados Unidos da América (EUA) com o objetivo de formar uma área de livre comércio entre os 34 países do continente americano. Teve seu início na primeira Cúpula das Américas, nos EUA em 1994, sendo oficialmente abandonada em 2005 na quarta edição da Cúpula, na Argentina (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 19).

última instância a criação de uma área de livre comércio. Os impasses gerados nesse período ressaltou a necessidade de uma metodologia eficaz para se lidar com as negociações comerciais. (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 9)

As diferenças quanto às negociações comerciais foram surgindo à medida que as partes levantavam conhecimento sobre as questões intrincadas que seriam suscitadas numa negociação com fins de liberalização comercial, por meio de análise do comércio bi-regional, e da identificação dos produtos prioritários e sensíveis para cada bloco. Nesse período foram identificados os problemas que a PAC causaria aos assuntos agrícolas (OLIVEIRA, 2010, p. 152).

Para ilustrar as dificuldades para o prosseguimento das negociações, em 1998, a Comissão Europeia teve uma solicitação de negociação com o MERCOSUL negada pelo Conselho. Sete Estados europeus, liderados pela França, temerosos dos efeitos causadores de prejuízos aos seus produtores agrícolas frente a uma entrada de produtos sul-americanos, opuseram-se a proposta (OLIVEIRA, 2010, p. 153).

O mandato negociador foi aprovado somente na metade do ano seguinte, o qual permitiu que a UE e o MERCOSUL pudessem finalmente iniciar as negociações para a associação regional, e através de uma declaração conjunta entre os dois blocos, no final de 1999, eles estabeleceram os comitês de negociação, os quais seriam responsáveis pela coordenação geral dos diálogos, da metodologia a ser aplicada e do calendário para as negociações.

#### 4.2 A PRIMEIRA ETAPA DAS NEGOCIAÇÕES: DE 2000 A 2004

Os negociadores do MERCOSUL e da UE encontraram-se pela primeira vez no contexto do Comitê de Negociações Birregional (CNB) nos dias 6 e 7 de abril de 2000 em Buenos Aires, na Argentina. Nesta primeira sessão os blocos definiram a agenda de negociações, comprometeram-se em realizar consultas concomitantes sobre as pautas na Organização Mundial do Comércio (OMC), e acertaram os direitos e obrigações que os dois lados teriam de cumprir.

À agenda de negociações foi inclusa uma considerável quantidade de temas, que variavam de assuntos ligados ao diálogo político e cooperação a trocas comerciais entre os blocos. Também foram definidos a metodologia a ser aplicada para as negociações, a sua estrutura, os grupos de trabalhos a elas circunscritos e os seus objetivos.

No que tange a área comercial das negociações, sete principais objetivos foram traçados durante o I CNB: a liberalização bilateral e recíproca do comércio de bens e serviços, dada de maneira paulatina, e em conformidade com as regras da OMC; melhorias no acesso ao mercado de bens e serviços às compras governamentais; o encorajamento a uma conjuntura aberta e não discriminatória para os investimentos; a garantia adequada e a proteção efetiva dos direitos de propriedade intelectual; a garantia adequada e efetiva de políticas de competição e de um mecanismo para a cooperação em assuntos de competitividade; assegurar a disciplina na área de instrumentos de defesa comercial; e o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias efetivo. (COMISSÃO EUROPEIA, 2006)

Os negociadores acordaram também, que os objetivos acima seriam almeçados com base em três princípios gerais, que deveriam nortear as rodadas. Tais princípios eram: 1) as negociações deveriam dar-se de maneira compreensiva e os resultados deveriam ser balanceados; 2) nenhum setor seria excluído das negociações, embora houvesse de se levar em conta as sensibilidades e especificidades de certos setores de bens e produtos, em conformidade com as disposições da OMC, e; 3) os resultados das negociações deveriam resultar num único acordo que seria implementado por ambos os lados como um todo indivisível, ou seja, nada seria acordado ao ser que tudo seja acordado. (COMISSÃO EUROPEIA, 2006)

Três grupos técnicos foram criados para a condução das negociações comerciais, e a cada grupo estavam incumbidas as discussões específicas de cada área da divisão acordada. Os negociadores também concordaram na possibilidade da criação de subgrupos, dentro dos três já existentes, em etapas futuras das negociações, caso necessário fosse.

O primeiro grupo ficou a cargo da discussão acerca dos seguintes temas: comércio de mercadorias (inclusos medidas tarifárias e não tarifárias, medidas sanitárias e fitossanitárias, padronizações, regulações técnicas e procedimentos de avaliação de conformidades), dumping, antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas; regras de origem; e procedimentos aduaneiros e assistência mútua em assuntos aduaneiros. O segundo grupo ficou responsável pelos assuntos referentes a comércio de serviços, direitos e propriedade intelectual, e medidas para fomentar um clima aberto e não discriminatório para os investimentos. E ao terceiro grupo couberam os diálogos a respeito de compras públicas, competição, e solução de controvérsias (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

Esses grupos começariam seus trabalhos em junho e suas incumbências eram em suma: trocar informações em todas as áreas das negociações, discutir sobre objetivos

específicos e sobre métodos em medidas não tarifárias, identificar barreiras não tarifárias existentes e, trocar relatórios e textos de trabalho.

De acordo com Oliveira (2010, p. 160), a intenção dos negociadores era de, a partir dos resultados desses diálogos, começar a discutir a metodologia e o cronograma para a eliminação progressiva das tarifas dos produtos e a liberalização do comércio em serviços.

No espectro comercial, a primeira e as três próximas rodadas de negociação serviram para que os negociadores trocassem essas informações importantes entre os dois blocos e estabelecessem como aconteceriam as negociações, por meio de seus mecanismos, ritos e objetivos, como também para que ambos os lados encontrassem um ponto comum de partida, reconhecendo claramente em que posição a outra parte da negociação estava. As informações permutadas abarcaram a PAC da UE, o futuro alargamento previsto do bloco (o qual contaria com a inclusão de 10 países do leste europeu, alguns deles sendo fortes expoentes agrícolas), o andamento do processo de integração mercosulino, sua associação com o Chile e a Bolívia, e os acordos de livre comércio já em vigor dos dois blocos.

Entre o período de 2000 e 2004, sucederam-se ao todo dezesseis rodadas de negociação no âmbito dos CNB. Avanços significativos nas negociações comerciais aconteceram somente em algumas das rodadas, enquanto que noutras ocorreram apenas evolução em outros âmbitos – como o político ou de cooperação – ou pouco trouxeram de evolução ao diálogo, e àquelas este trabalho dará destaque. Dessa maneira, a tabela 1 a seguir traz as principais informações dessas rodadas da primeira fase da negociação.

A UE apresentou sua primeira oferta de negociação em Montevideú, Uruguai, durante a quinta rodada da CNB, que se sucedeu do dia 2 a 6 de julho de 2001. A proposta europeia contemplava o comércio de bens, de serviços e compras governamentais, e um calendário para a eliminação das tarifas referentes à sua pauta importadora.

A oferta da UE incluía 89% de seu universo tarifário, porém, de acordo com Oliveira (2010, p. 183), “não apresentava uma oferta relevante em relação à redução de tarifas sobre os produtos agrícolas, agroindustriais e pescado”, os quais eram o maior interesse do MERCOSUL. O documento submetido na rodada pela UE referente aos produtos agrícolas dividiu-os em seis categorias.

Os classificados como A teriam liberalização imediata e total, e tratavam-se de frutas frescas, alguns azeites e materiais gordurosos. Os de classificação B seriam liberalizados totalmente em 4 anos, em 4 etapas anuais, cada uma diminuindo 20% da carga tarifária, sendo que os primeiros 20% dar-se-iam de imediato à conclusão da negociação. Nessa categoria estavam contidos carne de cavalo, frutas, legumes, alguns azeites, flores, raízes etc. Na

categoria C figuravam frutas e legumes processados, sucos de frutas etc., e a essa categoria a proposta previa uma liberalização gradual que duraria 7 anos, em 7 etapas, cada uma diminuindo 12,5% das tarifas referentes. Na quarta categoria – a D – a desgravação, ou seja, a eliminação das tarifas sobre os produtos dar-se-ia em 10 anos, em 10 etapas anuais, cada uma removendo 9% das tarifas anexas, e nela foram colocados produtos como carne de porco, presunto, mel, carne enlatada, frutas e legumes processados etc. A categoria E referia-se a vinhos e a licores, e a eliminação das tarifas seria feita de maneira progressiva, paralelamente a acordos específicos para o setor (COMISSÃO EUROPEIA, 2001).

TABELA 1 – RODADAS DE NEGOCIAÇÃO DOS CNB DE 2000 A 2004

Rodada	Data	Local	Destaques
I <sup>a</sup>	6 e 7 de abril de 2000	Buenos Aires, Argentina	Estabelecimento da agenda de negociação em três pilares: diálogo político, cooperação, e comércio
II <sup>a</sup>	13 a 16 de junho de 2000	Bruxelas, Bélgica	Identificação de obstáculos e objetivos
III <sup>a</sup>	7 a 10 de novembro de 2000	Brasília, Brasil	Troca de informações técnicas
IV <sup>a</sup>	19 a 22 de março de 2001	Bruxelas, Bélgica	Questões acerca de cooperação e barreiras não tarifárias
V <sup>a</sup>	2 a 6 de junho de 2001	Montevideú, Uruguai	Primeira oferta europeia
VI <sup>a</sup>	29 a 31 de outubro de 2001	Bruxelas, Bélgica	Primeira oferta mercosulina
VII <sup>a</sup>	8 a 11 de abril de 2002	Buenos Aires, Argentina	Evolução nos pilares político e de cooperação
VIII <sup>a</sup>	11 a 14 de novembro de 2002	Brasília, Brasil	Debate de questões técnicas (comércio e regras de investimento)
IX <sup>a</sup>	17 a 21 de março de 2003	Bruxelas, Bélgica	Troca de propostas em melhorias das ofertas
X <sup>a</sup>	23 a 27 de junho de 2003	Assunção, Paraguai	Compras governamentais, investimento e serviços
XI <sup>a</sup>	2 a 5 de dezembro de 2003	Bruxelas, Bélgica	Debate sobre futuro alargamento do bloco europeu e questões sanitárias
XII <sup>a</sup>	8 a 12 de março de 2004	Buenos Aires, Argentina	Discussão em assuntos de Competição e tarifas
XIII <sup>a</sup>	3 a 7 de maio de 2004	Bruxelas, Bélgica	Trocadas de pontos de vista acerca da próxima troca de ofertas
XIV <sup>a</sup>	7 a 11 de junho de 2004	Buenos Aires, Argentina	Esforços para finalizar as negociações
XV <sup>a</sup>	19 a 21 de julho de 2004	Bruxelas, Bélgica	Esforços para finalizar as negociações
<b>XVI<sup>a</sup> (Reunião Ministerial de Lisboa)</b>	20 de outubro de 2004	Lisboa, Portugal	Posterior a segunda troca de ofertas – suspensão das negociações

Elaborado pelo autor. FONTE: União Europeia (2000-2004).

A sexta e última categoria referia-se ao setor de cereais, azeite de oliva, produtos lácteos, carnes, tabaco, açúcar e algumas frutas e legumes processados. A UE denominou essa categoria como sensível, e excluiu-a do plano de desgravação (COMISSÃO EUROPEIA, 2001). Todavia, esclareceu que estava disposta a negociar uma maior liberalização através da concessão de quotas tarifárias preferenciais. (OLIVEIRA, 2010, p. 164)

O MERCOSUL não recebeu bem a oferta europeia, de início por ter sido submetida sem terem sido acordados os métodos e modalidades da negociação, e posteriormente, por estar bem aquém do que o bloco do Cone Sul esperava. A maior parte dos produtos listados na proposta europeia – 85% do total – figurava nas categorias A, B e C, as quais que seriam desgravadas em um prazo menor de tempo, porém apenas 15% dessa soma referiam-se a produtos agrícolas básicos e pesqueiros, o que não era interessante para o bloco mercosulino. Ademais, a maioria dos itens interessantes aos países membros do MERCOSUL não fora incluída na proposta de desgravação. (OLIVEIRA, 2010, p. 164)

De fato, os produtos em que os países do MERCOSUL são mais competitivos estavam alocados na categoria que não contemplava desgravação. Oliveira (2010, p. 166) exemplifica relatando que o Brasil “teria interesse em um acordo com a União Europeia para expandir as exportações em pelo menos quatro produtos considerados sensíveis – carnes, tabaco, açúcar e frangos”, os quais são submetidos a um forte protecionismo.

Em sua proposta, a UE deixou claro que eventuais melhoras nas ofertas de redução tarifárias estariam condicionadas à reciprocidade de ofertas do lado sul-americano. Com efeito, ao final da rodada, o MERCOSUL ficou de apresentar a sua proposta de negociação comercial com a UE na rodada posterior.

O MERCOSUL apresentou à UE sua oferta tarifária e seu texto de negociação para bens, serviços e compras governamentais em Bruxelas, durante a sexta rodada de negociações do Comitê, como resposta às propostas europeias submetidas na rodada anterior. De acordo o parecer oficial Comissão Europeia acerca da rodada (2001), tal ação refletiu fortemente o profundo comprometimento de ambas as partes ao processo de negociações e o interesses em realizar progressos significativos nas discussões.

Diferentemente da proposta europeia, que contava apenas com 89% de seu escopo tarifário, o MERCOSUL não excluiu nenhum produto na sua oferta. No documento, o bloco ofereceu ao bloco europeu uma preferência básica inicial para 94% dos produtos, que consistia em aplicação de impostos menores aos praticados em âmbito global. (OLIVEIRA, 2010, p. 167)

Quanto às liberalizações, apenas 40% dos produtos foram inclusos na proposta do MERCOSUL. Esses produtos também foram divididos em categorias, cada uma passível de um processo de desgravação diferente. De acordo com Oliveira (2010, p. 167), “apesar de modesta oferta do MERCOSUL, a lista apresentada era mais ou menos equivalente à oferecida pela UE, quando excluídos os produtos já beneficiados com uma tarifa zero”.

Em sua proposta, o bloco do Cone Sul seccionou os produtos em cinco categorias, com períodos de desgravação que variavam de 2 a 10 anos. Os produtos da classificação A teriam liberalização imediata, os de classificação B seriam desgravados em 2 anos, os de C em 8, e os D e E em 10, nos mesmos moldes anuais da proposta europeia.

Kume et al (2004, p. 5) ressaltam que os produtos suscetíveis de liberalização imediata representavam apenas 14% das importações provenientes da UE para o MERCOSUL, enquanto que os produtos classificados nas categoria C, D e E, as que levariam de 8 a 10 anos para a liberalização total, figuravam 73% da pauta importadora.

Ao final das duas últimas rodadas, Oliveira (2010, p. 169) sumariza que “para o MERCOSUL, a proposta inicial apresentada pela UE foi inaceitável, pois estava muito aquém da liberalização esperada para o setor agrícola. Do mesmo modo, [...] a União Europeia considerou a lista de desgravação proposta muito tímida”.

Após duas rodadas sem novas ofertas e sem avanços significativos nas negociações comerciais entre os blocos, o MERCOSUL apresentou proposta referente ao acesso ao seu mercado de bens na nona rodada de negociações, celebrada em Bruxelas, entre os dias 17 e 21 de março de 2003.

Na proposta do MERCOSUL estava prevista uma liberalização total, num período de até 10 anos, de aproximadamente 84% de sua cesta de importação da UE (OLIVEIRA, 2010, p. 172). Conforme a oferta anterior, os itens foram separados em cinco categorias diferentes, passíveis de períodos de desgravação diferentes.

Com a melhoria em sua proposta, os negociadores sul-americanos criam que o lado europeu correspondesse significativamente em sua contrapartida, principalmente em relação à diminuição das variadas barreiras aos produtos de origem agropecuária e de alimentos processados advindos de seus Estados-membros. Tal expectativa remontava da proposta europeia que condicionava melhorias em sua proposta de acordo à contraproposta mercosulina em relação às áreas de interesse europeu, realizada na V CNB.

Na rodada, a única alteração no discurso europeu em sua proposta foi a adição de 1200 novos itens a ela, dispostos entre as seis categorias diferentes de desgravação. Apesar de conter melhorias, o MERCOSUL não apreciou a fraca alteração em seu texto, que implicaria

em um impacto quase que nulo às exportações mercosulinas, visto que uma boa porção dos itens adicionados já entrava sem barreiras na Europa, enquanto que outra grande quantidade entrou abaixo da categoria E, a que não previa um plano de desgravação. (OLIVEIRA, 2010, p. 173).

O bloco do Cone Sul apresentou uma nova proposta de melhoria em sua oferta à UE em junho de 2004, na qual o bloco aumentaria a quantidade de produtos a serem desgravados para 88% do total de produtos importados da União à época (OLIVEIRA, 2010, p. 177). Se comparada à proposta anterior, o MERCOSUL reduziria em 37% os produtos sensíveis, deixando sem plano de desgravação itens como máquinas, aparelhos eletrônicos, alguns equipamentos elétricos, alguns plásticos, fundição de ferro e aço, contudo o cronograma de eliminação gradual das tarifas mantinha-se nas classificações e durações da oferta inicial.

As próximas rodadas seguiram trazendo pouco avanço no sentido à finalização das negociações. Pouco se evoluía no pilar comercial, apesar de que nos outros pilares, os negociadores estavam engajados na tarefa da escritura conjunta dos termos do acordo para a associação. Na décima primeira rodada, um tema importante que se tornou o foco das discussões foi o alargamento do bloco europeu no próximo ano, que englobaria 10 novos países do leste do continente, muitos deles altamente agrícolas.

Em setembro de 2004, os dois blocos finalmente realizaram uma segunda troca de ofertas entre si. Depois da submissão das novas propostas, foi celebrada no mês seguinte uma Reunião Ministerial entre os dois blocos na cidade de Lisboa, em Portugal. Assim, as partes tiveram pouco menos de um mês para analisar as novas propostas para a liberalização comercial propostas para que se chegasse num consenso na ocasião.

As ofertas foram consideradas insatisfatórias para ambos os lados. A proposta europeia não diferia em muito da sua anterior, mantendo quotas para uma soma de produtos agrícolas. A proposta abarcava cerca de 93% de seus produtos, e desses apenas 34% teriam liberalização imediata, enquanto que os produtos agrícolas permaneceriam com processos de desgravações de até 10 anos, no melhor dos casos, ou seriam submetidas a preferências ou quotas de importação, além dos itens que não estavam contidos na oferta europeia (OLIVEIRA, 2010, p. 182).

De acordo com a autora, se um acordo tivesse sido alcançado entre as partes de acordos as últimas ofertas apresentadas, a UE tiraria desse maiores benefícios:

Ao calcular a média simples das tarifas médias resultantes, após a conclusão do período total de desgravação, chegou-se ao resultado de que a tarifa média da UE seria de 4,3%, enquanto, a do MERCOSUL seria de apenas 1,6%. Deste modo, as tarifas médias da UE sobre produtos do MERCOSUL passaria a ser três vezes maior do que a do MERCOSUL aplica sobre os produtos importados da UE (OLIVEIRA, 2010, p. 183).

Dado que as propostas apresentadas não atendiam as expectativas de ambos, decidiu-se suspender as reuniões de negociação entre o bloco. De acordo com Oliveira (2014, p. 183) após a Reunião de Lisboa aconteceria uma substituição de poderes dentro da Comissão Europeia, o que prenunciaria uma demora para que as negociações fossem retomadas.

O MERCOSUL via nas negociações uma oportunidade de finalmente melhorar o acesso de seus produtos agrícolas no território europeu, que não foi traduzida em realidade devido ao forte protecionismo europeu ao setor, auxiliado também pela PAC, de maneira a não sucessão do acordo até a data. Durante o desenrolar das negociações, o protecionismo agrícola europeu mostrou-se evidente, e um dos entraves principais para a concordância entre as partes, e evidenciou-se para o bloco sul-americano, que independentemente de as negociações aconteceram no plano multilateral da OMC, ou na alternativa buscada por ambos através das negociações bilaterais, a UE não conseguia dispor de maiores concessões na área (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 17).

#### 4.3 O HIATO DE SEIS ANOS E A RETOMADA DAS NEGOCIAÇÕES EM 2010

Desde a paralisação das negociações, foram realizadas algumas reuniões de nível político que reafirmavam o interesse dos blocos em continuar com os diálogos. Alguns acontecimentos no âmbito global moldavam as expectativas de ambos os lados, como o complicado desenrolar das negociações em âmbito multilateral da OMC – na rodada Doha – a crise econômica internacional e a solidificação da China como potência global. Tais fatores contribuíram para a ressuscitação da dinâmica de negociação birregional, como também para a alteração das prioridades de ambos os blocos (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 21).

A perda de espaço em produtos industrializados no exterior para a China, a crise econômica e financeira de 2008, e o aumento de importância alcançado pelo Brasil na economia global foram alguns dos motivos para que, em maio de 2010, na VI Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia, realizada em Madri, a UE formalmente reativasse as dinâmicas de negociação com o MERCOSUL (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 22-23).

A iniciativa da Comissão Europeia não agradou alguns membros da organização. Irlanda, Grécia, Hungria, Áustria, Luxemburgo, Polónia, Finlândia e França, liderados pela última, emitiram documento ao Conselho reprovando a ação da Comissão, alegando que ela agira sem considerar os impactos que poderiam provocar ao setor agrícola da economia europeia (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 23).

A primeira reunião do revigorado Comitê de Negociações Birregionais aconteceu em Buenos Aires, entre os dias 29 de junho de 2 julho de 2010. Em um cenário de fortes críticas de alguns países europeus com maior sensibilidade, os grupos de trabalhos foram remontados em moldes semelhantes ao do início das negociações e os pontos de partida foram redefinidos, levando em contas as melhorias alcançadas na primeira fase das negociações, abarcando áreas pendentes e as novas posições dos blocos.

Ambas as partes comprometeram-se em revisar seus textos de negociação de 2004 e atualizá-los para o desenvolvimento dessa nova empreitada conjunta. Os grupos de trabalho empenharam-se separadamente, e na sua maioria, chegaram a um acordo de ponto de partida em cada capítulo do AQIC. Em alguns casos foram anexos novas propostas e em outros concordou-se permutar propostas novas antes da nova rodada (COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

O MERCOSUL apresentou esboços para alterações em artigos passados em matéria de tarifas, subsídios à exportação e medidas de auxílio doméstico. A UE responsabilizou-se em apreciar os pontos sul-americanos e apresentar uma nova proposta tarifária. Ademais, ambas as partes ficaram responsáveis em remeter previamente à próxima rodada dados à sua respectiva contraparte. O bloco sul-americano ficou de submeter à UE todas as importações e as exportações ao bloco europeu ente o período de 2006 a 2009 e também as exportações e importações em sua totalidade – valor e quantidade – de cada um de seus quatro membros durante o mesmo período, o mesmo valendo para a UE e seus 27 membros à época também, além do acordo mútuo de permuta das atuais nomenclaturas dos produtos e as tarifas aplicadas a eles (COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

Momentos de tensão também aconteceram nesta primeira rodada, os quais afetaram o clima das negociações. Ambos os blocos acusaram-se de abusar de medidas protecionistas, principalmente no que tangiam os países de maior importância agrícola na UE e as tensões comerciais internas existentes no MERCOSUL (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 29).

Da mesma forma como se sucederam nas primeira fase das negociações, interrompida em 2004, muitas das rodadas da segunda etapa também trouxeram poucos avanços aos

debates, desta vez devido à falta de ofertas novas entre as partes. Segue na tabela 2 a seguir a cronologia, juntamente com os principais destaques, das rodadas de negociações do relançado CNB.

TABELA 2 – RODADAS DE NEGOCIAÇÃO DOS CNB DE 2010 A 2017

<b>Rodada</b>	<b>Data</b>	<b>Local</b>	<b>Destaques</b>
<b>XVII<sup>a</sup></b>	29 de junho a 2 de julho de 2010	Buenos Aires, Argentina	Grupos de trabalho foram remontados
<b>XVIII<sup>a</sup></b>	11 a 15 de outubro de 2010	Bruxelas, Bélgica	Revisão dos textos de negociação de 2004, comprometimento com trocas de informações respectivas do período 2006 - 2009
<b>XIX<sup>a</sup></b>	22 de nov. a 7 de dez. de 2010	Brasília, Brasil	Avanços nas áreas normativas; acordo para troca de ofertas na próxima rodada
<b>XX<sup>a</sup></b>	14 a 18 de março de 2011	Bruxelas, Bélgica	Troca de ofertas não realizada; avanço nas discussões sobre compras governamentais, serviços e investimentos
<b>XXI<sup>a</sup></b>	2 a 6 de maio de 2011	Assunção, Paraguai	UE afirma que não está apta a confeccionar uma nova oferta até maior consenso interno; finalização das normativas do texto do Acordo em cooperação política
<b>XXII<sup>a</sup></b>	4 a 8 de junho de 2011	Bruxelas, Bélgica	Revisão das cláusulas do texto do pilar comercial
<b>XXIII<sup>a</sup></b>	7 a 11 de novembro de 2011	Montevideú, Uruguai	Finalização dos textos dos em: antidumping, medidas compensatórias, serviços e investimento, regras de origem e compras públicas
<b>XXIV<sup>a</sup></b>	12 a 16 de março de 2012	Bruxelas, Bélgica	Continuação da revisão dos textos no pilar comercial
<b>XXV<sup>a</sup></b>	22 a 26 de outubro de 2012	Brasília, Brasil	Paralisação das negociações
<b>XXVI<sup>a</sup></b>	10 a 14 de outubro de 2016	Bruxelas, Bélgica	Retomada das negociações após troca de ofertas pelas partes ter sido realizada em maio
<b>XXVII<sup>a</sup></b>	20 a 24 de março de 2017	Buenos Aires, Argentina	UE propõe a criação de um subcomitê para agricultura

Elaborado pelo autor. FONTE: União Europeia (2010-2017).

As próximas rodadas seguiram os passos das primeiras rodadas da primeira etapa de negociação, sendo espaço para discussões técnicas e em debate acerca de outros pilares que não o comercial. No ano seguinte, em maio de 2011, na quinta rodada pós-relançamento das negociações, a UE pronunciou-se afirmando que não conseguiria preparar nenhuma oferta até que seus países membros tivessem realizado e analisado uma avaliação do impacto que o acordo teria sobre a agricultura comunitária após massiva pressão por parte do MERCOSUL para que as ofertas fossem submetidas (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 30).

Apesar da imobilidade da discussão comercial, nos outros temas debatidos pelo Comitê houve avanços. Nos pilares de cooperação política, textos regulatórios foram revisados e pontos de vista intercambiados em um grande número de temas, fazendo com que

pudessem finalizar as normativas regulatórias para a estrutura do Acordo (MERCOSUL, 2011).

O bloco sul-americano buscava submeter uma oferta de maneira a concluir o acordo o mais rápido possível. Apesar de divergências entre a Argentina e os outros três países, os quais estavam concertados em como se daria sua oferta. Enquanto o Brasil estava disposto a cumprir com as solicitações europeias de desgravação de 90% da pauta importadora do MERCOSUL – excluindo apenas o setor automotivo – a Argentina pensava de maneira mais protecionista, a querer propor prazos de desgravação maiores que dez anos para certos itens de interesse europeu, exclusão de produtos sensíveis e para alguns produtos, cotas preferenciais e preferências fixas. Tais impasses culminavam na incapacidade de se formar uma proposta, uma vez que a Argentina é o segundo país mais expressivo do bloco (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 31).

Em respeito aos subsídios à produção agrícola, o bloco mercosulino inseriu na discussão a adoção de um mecanismo para neutralizar seus efeitos nocivos ao comércio das partes, de maneira que houvesse suspensão de tratamento especial a produtos caso fosse comprovado distorções diretas e indiretas aos preços no mercado internacional. Brasil e Argentina divergiam quanto o aceite das intenções europeias quanto às barreiras tarifárias europeias. Enquanto o Brasil estava disposto a aceitar apenas a remoção das tarifas *ad valorem*<sup>10</sup>, a Argentina insistia em buscar a eliminação total de todas as espécies de barreiras tarifárias (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 32).

Na vigésima quinta rodada de negociações, por meio de comunicado conjunto, os blocos relataram que apesar do progresso obtido no quadro normativo para um acordo, não havia conjuntura suficiente para avanços nas negociações comerciais pela abordagem atual (COMISSÃO EUROPEIA, 2012). Com efeito, as rodadas de negociação foram paralisadas, voltando a sucederem-se somente quatro anos mais tarde. Os negociadores concordaram que as rodadas continuariam a trazer poucos resultados factuais a menos que uma troca de ofertas em produtos e acesso a mercados fosse realizada, e julgaram que era necessário um estímulo de nível ministerial, o qual creditaram que viria do Encontro Ministerial União Europeia-Mercosul e da Cimeira CELAC-UE, que seriam celebradas em paralelo no começo do ano seguinte em Santiago no Chile (MERCOSUL, 2012).

---

<sup>10</sup> Tarifas *ad valorem* são tarifas que atuam sobre o valor de bens importados, incidindo sobre o preço dos bens como um percentual. O valor final da tarifa varia de acordo com o do valor do bem. Multiplica-se a porcentagem da tarifa pelo valor do bem e depois se acrescenta esse resultado ao preço original. (SEABRA, 2009, p. 31).

As diretivas esperadas resultaram em contribuições modestas, e em pouco auxiliaram no processo de negociação. As intenções para a liberalização comercial estavam contidas nos discursos de ambas as partes, porém a parte mais complicada era traduzi-las nas ofertas e balanceá-las com as expectativas dos respectivos blocos. Desde então, as discussões mantiveram-se por meio de comunicados de níveis ministeriais, que explicitavam os trabalhos desempenhados internamente, em cada bloco, para que novas ofertas fossem apresentadas (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 44).

Em 2013, na Reunião Ministerial do MERCOSUL e da União Europeia, celebrada em 26 de janeiro, reafirmaram a importância econômica, comercial e cultural das relações entre as duas regiões, que, à época, compartilhavam uma população de mais de 780 milhões de pessoas, um Produto Interno Bruto (PIB) conjunto de mais de aproximadamente 21 trilhões de dólares e um comércio birregional anual que beirava a soma de 130 bilhões.

Ademais, reconheceram o tímido progresso que o pilar comercial obteve nas últimas nove rodadas de negociações do CNB desde que as discussões foram relançadas. Na ocasião, comprometeram-se em prover condições para um intercâmbio de ofertas no final do mesmo ano (ITAMARATY, 2013), o que acabou não acontecendo.

De fato, entre os anos de 2012 e 2016, datas da última rodada de negociação e da que viria acontecer, o bloco sul-americano confeccionou uma nova proposta em 2014, após muitas divergências entre os interesses argentinos e brasileiros, que contemplaria bastantes reclamações europeias nas ofertas anteriores, mas que não foi submetida à Comissão, devido às contínuas postergações por parte desta na redação da sua contraparte (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 52)<sup>11</sup>. Em 2015, outra Reunião Ministerial foi celebrada entre a UE e o MERCOSUL, e nela as autoridades traçaram nova data para envio de ofertas, no último semestre do ano (COMISSÃO EUROPEIA, 2015), tarefa mais uma vez não concretizada.

De acordo com Makuc, Duhalde e Rosemberg (2015, p. 49), a continuação das discussões estava necessariamente vinculada à submissão de novas ofertas. Apenas no momento em que ambas estivessem dispostas a realizar uma permuta delas, haveria a retomada de uma negociação formal e a expectativa de se chegar a um acordo dentro de um período determinado, no qual o intercâmbio de ofertas devesse ser visto na verdade como o

---

<sup>11</sup> Apesar de não ter sido publicada nem objeto de consultas formais, informações acerca de seu conteúdo eram retiradas dos comentários públicos dos representantes dos Estados-membro do MERCOSUL, como também dos setores privados que puderam dialogar sobre o tema com as autoridades de seus respectivos países (MAKUC, DUHALDE, ROZEMBERG, 2015, p. 44)

reinício de uma negociação concreta, e não em um final nela mesma. Os autores indicam que o principal problema da Comissão Europeia nas negociações está mais atrelado a fatores próprios – como a divergência quanto ao setor agrícola entre seus membros – do que à oferta do MERCOSUL.

Após quatro anos desde a última reunião do CNB, a vigésima sexta rodada de negociações foi realizada em Bruxelas, entre os dias 10 e 14 de outubro de 2016. A sucessão desta rodada foi possibilitada graças à troca de ofertas finalmente realizada entre as partes em maio do presente ano (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). Este intercâmbio de propostas foi o primeiro desde a interrupção das negociações em 2004, e como descrito acima, era uma etapa necessária que as negociações avançassem. A décima rodada realizada após a suspensão por seis anos das discussões serviu para que as partes trabalhassem em cima de suas respectivas ofertas (MERCOSUL, 2016).

A mais recente rodada de negociações entre a UE e o MERCOSUL aconteceu dos dias 20 a 24 de março do presente ano, em Buenos Aires. No comunicado conjunto oficial, as partes anunciaram que progresso significativo fora alcançado em todos os três pilares da negociação para a futura associação inter-regional: comercial, político e de cooperação (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Nesta rodada, ambas as partes concluíram que o consenso entre os negociadores deveria ser alcançado o mais breve possível, e que esse deveria ser compreensivo, balanceado e mutuamente benéfico, a fim de se gerar melhores possibilidade de crescimento e emprego para ambos os lados do pacífico. Ademais, os negociadores tiveram como objetivo formar um texto comum acerca das ofertas comercial para cada grupo técnico separado, o que somente foi obtido em unanimidade na seção de políticas competitivas (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Nas questões comerciais, os negociadores europeus apresentaram um texto com propostas relativas aos produtos agrícolas, no qual propunha um subcomitê específico para a agricultura, entre outros temas. O MERCOSUL apontou que seria difícil aceitar um setor separado para a agricultura, alegando que as negociações teriam de acontecer num todo. De acordo com o relatório oficial da Comissão Europeia (2017), as principais áreas de discordância mantiveram-se em temas como sistema de preferências, tarifas, apoio doméstico a exportação, e a propostas mercosulinas sobre proteção a indústrias nascentes.

A próxima rodada de negociações está marcada para acontecer em julho deste ano em Bruxelas, que deverá ser precedida por um encontro entre as partes do pilar comercial (COMISSÃO EUROPEIA, 2017). Ambas as partes parecerem estar mais confiantes com os

resultados das atuais negociações, e após a trocar de ofertas realizadas no ano passado, os ânimos são positivos, e fazem com as autoridades creiam que nas negociações tenham cabo em cerca de dois anos.

A UE ainda mantém as dificuldades no setor agrícola, e as divergências internas ainda imobilizam uma maior liberalização por sua parte. Uma soma de países europeus ainda não acha viável a abertura agrícola, gerando debate interno, enquanto que do outro lado, o antigo binômio de divergência entre o Brasil e a Argentina não é mais um ponto problemático. A Argentina atualmente está muito mais inclinada para que o acordo aconteça, e ultrapassou o Brasil como maior expoente nas negociações, estando mais aberta às importações e sua liberalização.

#### 4.4 ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS A PARTIR DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

Os blocos trocaram suas primeiras ofertas na quinta (UE) e na sexta rodadas de negociação do CNB. Uma vez que a primeira troca de ofertas entre o bloco foi efetuada, é possível uma leitura da conjuntura em questão através da teoria de jogo de dois níveis de Robert Putnam. Em primeiro lugar, é necessária a percepção que as negociações birregionais entre a UE e o MERCOSUL transcendem nalgum sentido o espectro de negociação internacional exposta nos escritos do autor.

Na tradução para o caso UE-MERCOSUL, tem-se partes negociadores não são Estados, mas sim Organizações Internacionais que compreendem vários Estados-nação como seus membros. No nível internacional – I – acontecem as discussões entre os negociadores que representam o bloco, e no nível II, que seria o doméstico, existe o tabuleiro das Organizações com seus membros. Da mesma forma, dentro de cada Organização para com seus componentes acontecem outros jogos de dois níveis. Cada membro, podendo ser os quinze europeus, à época, ou os quatro sul-americanos também estão inseridos em jogos de dois níveis, nos quais cada Estado busca seus interesses na interação entre os dois tabuleiros.

Por exemplo, simultaneamente enquanto a UE busca consenso em seu nível II com seus membros, estes procuram consenso em nível doméstico, coordenando interesses dos partidos, grupos de interesse, os legisladores, opinião pública etc. Em resumo, o jogos de dois níveis entre o MERCOSUL e a UE são compostos pela resultante dos jogos de dois níveis de cada Estado-membro componente dos dois blocos.

Tendo isso em mente, é necessário destacar que os CNB são o tabuleiro de nível I para Os dois blocos. No nível dois, o doméstico ou o interno, os negociadores do bloco têm que fazer movimentos para satisfazer os interesses de seus países membros, de maneira com que as duas organizações cumprem o papel de mediar as pressões do outro bloco como também de seus países membros.

Como percebido desde a primeira troca de ofertas entre as partes e as discussões nas rodadas seguintes acerca de mudanças em seus textos, foi clara o descontentamento e as negociações que houvesse alterações e maiores concessões na parte comercial delas. Nesse aspecto, os *win-sets* explicados por Putnam, que viriam a ser os arranjos a serem concordados no nível I e que seriam respaldados no nível II pelos seus membros auxiliam no entendimento das dificuldades nas negociações.

Por exemplo, no caso da UE, um *win-set* seria o caso de conseguir melhorar suas ofertas na parte de desgravação de produtos agrícolas e da inclusão de itens de interesses mercosulinos nela. No entanto, os negociadores do bloco não conseguiam encontrar um *win-set* que satisfizesse ambos os lados, os países e o bloco do Cone Sul. A sua oferta e as concessões cedidas pelo bloco não eram do interesse do MERCOSUL, fato que também era recíproco no jogo de dois níveis deste, no âmbito de melhorar suas ofertas para a entrada de produtos industrializados europeus a seu mercado.

É importante lembrar, como também será percebido ao longo das negociações, que nas negociações para a Associação Inter-regional havia várias temáticas abordadas. O que o presente trabalho tenta demonstrar é que havia sobreposição dos *win-sets* de ambos os lados em vários desses aspectos, sendo o comercial o pior entrave, porque nele não acontecia, e como descrito acima, as negociações visavam um acordo único e integral, fazendo com que toda a confluência nas outras áreas ficasse dependente dos choques na área de troca de produtos.

Nesse sentido, é importante a contribuição de Putnam no sentido das barganhas no nível I para que haja um respaldo maior no nível II, uma vez que quanto maior for o *win-set* neste, maiores serão as chances de um sucesso nas negociações naquele. Tomando o exemplo da melhoria de oferta oferecida pelo MERCOSUL nesta rodada, na qual ofereceu a desgravação em até 10 anos de 84% de sua pauta importadora, esse movimento pode ser observado como uma barganha para que a UE demonstrasse ao seu nível II as vantagens que poderiam vir com o acordo, de maneira a aumentar o seu *win-set* e oferecer uma contraproposta ao MERCOSUL. De fato, esse vai-e-vem é constante durante as negociações em pauta, mas o engesso é factual, de maneira que as melhorias das propostas mercosulinas

não geraram o efeito descrito acima, e a UE não conseguiu melhorar seu *win-set* nas negociações. Como descrito no presente trabalho, o *win-set* da UE era limitado pela política protecionista agrícola que aplicava, dentro do âmbito da PAC, o que era um grande empecilho para as negociações, uma vez que era justamente no setor agrícola que o MERCOSUL possuía principal interesse.

Como foi possível perceber, a melhoria nas ofertas de 2004 foi considerada muito pouca e insatisfatória, e como demonstrado neste trabalho, principalmente para o MERCOSUL. Os *win-sets* no nível II da UE não foram suficientes ao ponto de traduzi-las para ofertas que satisfizessem o bloco sul-americano, não significando necessariamente que o oposto houvesse acontecido, pois as oferta mercosulina também foi considerada parca pela UE.

De acordo com Putnam, três são os conjuntos de fatores que influenciam os *win-sets* dos negociadores: as instituições do nível II, as preferências e coalizões do nível II, e as estratégias dos atores do nível I. As habilidade e estratégias dos negociadores não entrarão em questão no trabalho, não pois não sejam consideradas importantes, mas que não competem ao foco do trabalho.

O primeiro conjunto de fatores que influencia nos *win-sets* refere-se às instituições políticas em nível II. Nesse momento, é importante lembrar das instituições trazidas no capítulo anterior e nas suas capacidades de tomar decisões. Como relata Putnam, as práticas decisórias nem sempre acontecem da maneira formalizada, de maneira a depender em muito também das variáveis sistêmicas dos arranjos internacionais, ou mais propriamente dito, na impossibilidade das instituições tomarem decisões, causada pela discordância de seus Estados componentes.

Nesse sentido também há de se levar em contas as diferenças institucionais entre as duas partes,

Apesar de apresentar uma estrutura institucional abrangente, falta ao MERCOSUL funcionalidade. É necessário que as decisões sejam tomadas de forma coletiva, visando à interação entre instituições e organizações. A estrutura do MERCOSUL apresenta um caráter intergovernamental dos órgãos nele previstos, demonstrando uma posição contrária à proposta de supranacionalidade da União Europeia (CARVALHO, LEITE, 2013, p. 120).

Todavia, há de tomar cuidado com a afirmação, uma vez que as diferenças institucionais dos blocos não se traduzem de mesma maneira para a lógica de negociação. Na verdade, o que pode ser percebido, é que a principal dificuldade em articulação e respaldo em nível II – nas questões agrícolas, encontram-se do lado europeu. O arranjo institucional mais

funcional da UE não contribuiu para fortalecer seu nível II para que essa conseguisse harmonizar melhores os interesses internos de maneira a apresentar ofertas satisfatórias para sua contraparte

O segundo conjunto de fatores atribui-se à distribuição de poder dentro do nível II, as preferências de suas bases e as coalizões possíveis entre as partes. Nesse sentido o tamanho dos *win-sets* depende da força relativa dos que se opõem ao acordo frente aos que lhe oferecem no apoio. No caso europeu, alguns países são mais inclinados à liberalização agrícola, enquanto que outros menos. Além dos que são contra fazerem coalizões para reprovarem maiores concessões nos setor agrícola, ainda há o mecanismo conjunto da PAC que também constrange as negociações. As preferências do nível II também são moldadas pelos custos de “não acordo”, que no caso das negociações em questão, era da manutenção das relações comerciais da maneira como ela já se dava. Apesar das inegáveis vantagens que viriam com a Associação, à época, os custos de não acordo mostraram-se baixos, o que contribuiu com a imobilidade do *win-set*.

Como foi possível inferir, na seção anterior, alguns fatores no cenário internacional durante o hiato das negociações fizeram com que a Comissão Europeia, indo de encontro à opinião de alguns países europeus, encabeçasse a reativação das negociações com o MERCOSUL, e tais fatores demonstravam que os custos de “não acordo” estavam tornando-se maiores para a Organização.

Como reafirma-se durante todos o período das negociações, concordâncias em vários pilares dos temas abordados eram recorrentes, mas devido ao caráter ambicioso que delas derivavam, a sua completitude ficava comprometida. Como assinala Putnam, a natureza dos objetos negociados implicava diretamente em seus resultados. De acordo com os expostos do autor, pode-se encaixar as negociações entre os dois blocos como “heterogêneas” ou “facciosas”, pois lidam com diversos temas simultaneamente, levando aos negociadores a várias dualidades dentro de seu âmbito doméstica, e que lhe compete a tarefas mais complicadas para a harmonização de seus interesses para a formação do movimento do tabuleiro de nível I. A afirmação de Putnam que as negociações comerciais são as que mais dependem da sincronia nos jogos que acontecem no nível II, pois maiores são os grupos interessados com os resultados obtidos, principalmente nos jogos de dois níveis dos Estados-membros para com as organizações, vai muito que ao encontro da problemática das negociações em questão.

Nesse sentido, Peña assinala que

Enquanto que o impulso político é necessário, não é o suficiente para um processo de negociação culminar com êxito. Precisa-se também a capacidade para alinhar os pontos de equilíbrio entre os diferentes interesses nacionais em jogo. Tem a ver com a complexidade da negociação e com os graus de ambição da agenda. Quanto mais ambiciosa for a agenda (como no caso MERCOSUL-UE), e mais substantivas forem as diferenças de interesses, maior será a dificuldade para evitar que tais pontos de equilíbrio fujam ao alcance dos negociadores (PEÑA, 2011, p. 121)<sup>12</sup>.

As relações entre os ganhos europeus com o acesso liberalizado de seus produtos industrializados ao mercado mercosulino com os ganhos deste com o acesso de seus produtos agrícolas à Europa representam o principal entrave nas negociações, decorrentes de seu impacto em seus respectivos níveis internos. O processo de barganha nas discussões enfocam principalmente concessões acerca do tema, e a esse paralelo, Putnam ressalva o conceito de vínculo entre questões ou *issue-linkage*. As políticas domésticas e internacionais de ambas as partes estão entrelaçadas pelos temas, e que de acordo com o ator é necessário que haja “conexão sinérgica”. Em outras palavras, esse conceito é traduzido na possibilidade que as partes negociadoras têm de oferecer algo em troca, ou de expandir o conjunto de alternativas viáveis para sua contraparte, a fim de diversificar o cenário doméstico e aumentar os possíveis *win-sets*.

Nesse sentido, era necessário que, o MERCOSUL e a UE fizessem ofertas de propostas que impactasse o bastante seus respectivos níveis II, a fim de que esses mudassem de opinião, de acordo com a provável benéfica contrapartida, e permitissem seus *win-sets* aos seus negociadores em nível I, caso que é demasiado complicado nas negociações presentes. A articulação sempre se mostrou intrincada, dificultadas pelas medidas protecionistas da PAC no caso europeu, por exemplo, o que sempre congelou as margens de manobras dos negociadores de maneira a impedir que se chegasse numa concordância.

---

<sup>12</sup> No original: Si bien el impulso político es necesario, no suele ser suficiente para culminar con éxito un proceso negociador. Se requiere también capacidad para enhebrar puntos de equilibrio entre los diferentes intereses nacionales en juego. Tiene que ver con la complejidad de la negociación y con los grados de ambición de su agenda. Cuanto más ambiciosa sea la agenda (negociación MERCOSUR-UE), y más sustantivas sean las diferencias de intereses, mayor será la dificultad para evitar que tales puntos de equilibrio se le evadan a los negociadores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da criação de uma Associação Inter-regional entre a União Europeia e o MERCOSUL que abarcasse diversos temas e que atingisse uma área de livre comércio para os produtos produzidos no interior das duas Organizações regionais sempre gerou bastante entusiasmo e altas expectativas em ambos os lados do Atlântico. Essa conjuntura, uma das principais metas do Acordo Quadro de 1995 – passados mais de 20 anos de sua assinatura – ainda não foi alcançada pelas negociações entre os blocos.

A ideia sempre foi muito bem vista por ambos os lados. Ao MERCOSUL cedia-se a chance de negociar bilateralmente uma entrada melhorada ao mercado europeu, um dos seus principais parceiros econômicos, e ao mesmo tempo, um dos fortes responsáveis pela manutenção do protecionismo agrícola praticado nas negociações multilaterais. À UE possibilitava-se a entrada melhorada de seus produtos industrializados em um mercado importante, visto seu grande potencial em desenvolvimento.

Os principais motivadores para que as negociações aconteçam também são o seu pior impedimento. Ao mesmo tempo em que se busca uma liberalização comercial ambiciosa, não se encontra uma maneira satisfatória para ambos os lados de como tal cenário se estabeleceria. O protecionismo mostra-se latente, e ao passo que as partes buscam uma entrada facilitada no mercado oposto, mostram dificuldade em oferecer em contrapartida melhorias quanto ao acesso de seus próprios mercados.

O objetivo deste estudo foi demonstrar essas dificuldades comerciais, tanto de um lado das negociações, quanto do outro, e de afirmar que apesar de serem os principais motivadores para as negociações para a Associação Birregional, também são seu maior entrave. Principalmente no que tange na dificuldade europeia em relação à abertura comercial do setor agrícola, que há muito, não consegue entrar em consenso sobre a manutenção deste setor, e que impediu o bloco de propor uma oferta que atendesse realmente os interesses comerciais do MERCOSUL.

A diferença nos níveis de desenvolvimento entre as duas Organizações e de suas estruturas institucionais, como demonstrado anteriormente, não se mostrou como uma fator crucial às dificuldades nas negociações. Na verdade, o que foi demonstrado, é que o principal entrave encontra-se do lado europeu – com uma institucionalidade mais funcional e horizontal – mas, contudo, não consegue articular seus membros para se cheguem a um consenso quanto às medidas protecionistas da PAC e da liberalização do mercado agrícola que satisfizesse o MERCOSUL.

Outra observação que pode ser desenhada é de que as principais decisões e as diretivas que norteavam nas rodadas de negociação costumeiramente partiam das reuniões ministeriais e presidenciais, cimeiras, e encontros fora do âmbito dos comitês, o que leva a inferir-se que os comitês pouco decidem, e sempre dependem de comandos advindos de autoridades maiores para a definição de como se posicionarem nas negociações. Ademais, as declarações e as metas tracejadas nas reuniões ministeriais em geral costumam ser ambiciosas e simplificadas, dando a entender que o acordo sempre sairia em pouco tempo, e que o final das negociações encontrava-se próximo, realidade que nunca fora alcançada no comitê. Mesmo atualmente, os ânimos das declarações são esperançosos e com vistas de término das negociações em menos de dois anos, porém o avanço nas negociações comerciais continua travado pelas mesmas questões.

Também é importante ressaltar que as rodadas, em detrimento do pilar que negocia questões comerciais, avançaram muito nos outros pilares: político e de cooperação; de maneira que fosse alcançado até a redação dos textos comuns dos termos do acordo, porém que nunca chegaram a serem completados devido ao recorrente impasse na área comercial. Todavia, não se deve tomar os três pilares como importâncias uniformes aos interesses dos dois blocos – demonstra-se claramente que os principais interesses com a Associação são de cunho comercial, e como relatado acima, por serem bastantes ambiciosos, acabam engessando o processo.

Outro fator que subtraía o dinamismo das negociações comerciais era a falta de novas ofertas para que os negociadores trabalhassem em cima. Durante o período de 17 anos, houve apenas 3 trocas de ofertas entre os blocos: em 2001 – durante a quinta e sexta rodada; em 2004, antes da Reunião Ministerial de Lisboa e a eventual suspensão das negociações; e em 2016, quatro anos após o relançamento das negociações, previamente ao vigésimo sexto CNB. As novas propostas oferecidas nas rodadas não eram suficientes, porque estavam condicionadas aos conteúdos das ofertas e suas margens de trabalho, fazendo com que fosse necessária uma nova oferta partindo de consenso dos países intrablocos, para que os negociadores saíssem do impasse e pudessem seguir com as negociações.

Na verdade, a segunda troca de ofertas teve o efeito contrário, vindo a suspender as negociações, devido ao tamanho descontentamento por parte da pouca melhoria em seus conteúdos. A primeira oferta estava muito aquém do esperado por ambos os grupos, e durante os três anos seguidos, demorou-se para que finalmente outra oferta fosse feita, e quando essa proposta finalmente saiu, com vistas a finalizar as negociações, as partes reafirmaram a insatisfação e a quase irrisória melhoria com os novos termos e as suspenderam. A última

troca de ofertas foi realizada ano passado, e apesar de não terem seus conteúdos publicados, a expectativa atual é de que as negociações sejam concluídas em menos de dois anos.

Como pôde ser verificado no trabalho, as negociações se encaminharão ao seu fim quando as Organizações conseguirem denotar aos seus membros, principalmente os europeus, que o custo do não acordo são mais altos do que com o acordo assinado, de forma a conseguir concertar uma autorização para maiores concessões em sua oferta, satisfazendo os interesses do MERCOSUL, que em contrapartida deverá fazer mais concessões ou não, reativando o processo de barganhas. Com tal movimentação, é provável que ocorra o aumento dos *win-sets* para os negociadores, possibilitando-os maiores margens de manobra para fazer com que as negociações alcancem seu objetivo final.

## REFERÊNCIAS

**ACORDO-QUADRO Inter-regional de Cooperação entre o Mercado Comum do Sul e a Comunidade Europeia** = ACUERDO MARCO Interregional de Cooperación entre el Mercado Común del Sur y la Comunidad Europea. 15 dez. 1995. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/DetallesTratado.aspx?id=It969rctpjSJ8GA3BUZQvA%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=It969rctpjSJ8GA3BUZQvA%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d)>. Acesso em: 05 maio 2017.

ARGENTINA, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. **MERCOSUR-Unión Europea: XXIV Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales**. 2012. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/XXIV\\_BCN\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXIV_BCN_s.pdf)>. Acesso em: 09 maio 2017.

CARVALHO, Felipe Augusto Torres de; LEITE, Alexandre César Cunha. Acordo de Associação Inter-regional MERCOSUL-União Europeia: entraves à aprovação e perspectivas futuras. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p.107-133, dez. 2013. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1870/145>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **The role of the Council in international agreements**. 2017. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/international-agreements/>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Council conclusions and resolutions**. 2017. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/international-agreements/>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

COSTA, Rogério Santos da. Instituições em processos de integração: êxitos, dilemas e perspectivas do MERCOSUL. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). **MERCOSUL e União Europeia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Editora Modelo, 2011. Cap. 5. p. 177-204.

D'ARCY, François. **União Europeia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002. 248 p.

DRI, Clarissa Franzoi. Parlamento do MERCOSUL: consolidação institucional e perspectivas da função de controle. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). **MERCOSUL e União Europeia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Editora Modelo, 2011. Cap. 7. p. 257-274.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, [s.l.], v. 33, n. 4, p.361-387, dez. 1989. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600518>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ITAMARATY. **Negociações MERCOSUL – União Europeia / MERCOSUR-EU Negotiations**, nota n. 712. 2010. Disponível em:

<[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Brasilia2010\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Brasilia2010_e.pdf)>. Acesso em 28 abr. 2017.

JAEGER JUNIOR, Augusto. Fundamentos e posteriores desenvolvimentos do MERCOSUL. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). **MERCOSUL e União Europeia: o Estado da arte dos processos de integração regional**. Florianópolis: Editora Modelo, 2011. Cap. 6. p. 205-255.

KUME, Honório et al. **Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-União Europeia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1054.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1054.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2017.

MAKUC, Adrián; DUHALDE, Gabriela; ROZEMBERG, Ricardo. **La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?**. [s.l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7126/La\\_negociacion\\_MERCOSUR\\_Union\\_Europea\\_a\\_veinte\\_anos\\_del\\_acuerdo\\_marco\\_de\\_cooperacion.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7126/La_negociacion_MERCOSUR_Union_Europea_a_veinte_anos_del_acuerdo_marco_de_cooperacion.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2017.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. 17 dez. 1994. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/SM/Normas/PT/CMC\\_1994\\_OuroPreto.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/SM/Normas/PT/CMC_1994_OuroPreto.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **UE Trade Comissioner to discuss MERCOSUR negotiations in Paraguay and Uruguay**. 2011. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Meetings\\_11\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Meetings_11_e.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **V Ronda de Negociaciones Unión Europea - MERCOSUR: oferta de negociación de la UE**. 2001. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_5\\_summary\\_s.doc](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_5_summary_s.doc)>. Acesso em 26 abr. 2017.

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de. **MERCOSUL e União Europeia: um estudo da evolução das negociações agrícolas**. 2010. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, PROLAM/USP, São Paulo, 2010.

PARLAMENTO EUROPEU. **MEPs by Member State and political group**. 2017. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/meps/en/crosstable.html>>. Acesso em 29 abr. 2017.

PEÑA, Félix. La UNASUR y el MERCOSUR en el desarrollo futuro de las relaciones bi-regionales con la Unión Europea: interrogantes y posibilidades. In: SILVA, Karine de Souza. **As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional**. Florianópolis: Editora da UFSC: Fundação Boiteux, 2011. p. 99-126.

PINTO, Marcio Morena. **La dimensión de la soberanía en el MERCOSUR**. Curitiba: Juruá, 2010. 146 p.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, [s.l.], v. 42, n. 3, p.427-460, 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706785>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

REPUBLICA DEL PARAGUAY, Ministério de Relaciones Exteriores. **Boletín Diario de Informaciones**: Unión Europea y MERCOSUR reafirmaron compromiso por un Acuerdo Comercial equilibrado. 2010. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Brussels2010\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Brussels2010_s.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2017.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Itamaraty confirma suspensão da Venezuela do MERCOSUL**. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/itamaraty-confirma-suspensao-da-venezuela-do-mercosul>>. Acesso em 19 abr. 2017.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p.40-59, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 mar. 2017.

SEABRA, Fernando. **Comércio Exterior**. Florianópolis: UFSC, 2009. 150 p. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/20286516/Apostila-Comercio-Exterior>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

SILVA, Karine de Souza. União Europeia: antecedentes e evolução histórica. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional**: União Europeia, MERCOSUL e UNASUL. Florianópolis: Editora da UFSC: Fundação Boiteux, 2013. Cap. 2. p. 53-118

\_\_\_\_\_. O Sistema Institucional da União Europeia. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional**: União Europeia, MERCOSUL e UNASUL. Florianópolis: Editora da UFSC: Fundação Boiteux, 2013. Cap. 3. p. 121-188.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. **Grupo de Río**. 2017. Disponível em: <<http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

STELZER, Joana. O funcionamento do MERCOSUL e as relações comerciais com a União Europeia: possibilidades e desafios para distintas integrações. In: SILVA, Karine de Souza. **As relações entre a União Europeia e a América Latina**: convergências e divergências da agenda birregional. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011. p. 245-264.

UNIÃO EUROPEIA. **Eighth Meeting of the European Union – MERCOSUR Bi-regional Negotiations Committee**. 2002. Disponível em:

<[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_8\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_8_e.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **EU – MERCOSUR, XXII Meeting of the Bi-regional Negotiations Committee.** Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/XXII\\_BNC\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXII_BNC_e.pdf)>. Acesso em: 08 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **European Commission proposes relaunch of trade negotiations with MERCOSUR countries.** 2010. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/EU\\_relaunch\\_052010\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/EU_relaunch_052010_e.pdf)>. Acesso em 03 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Fifth meeting of the European Union – MERCOSUR Biregional Negotiations Committee.** 2001. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_5\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_5_e.pdf)>. Acesso em 26 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **First Meeting of the EU-MERCOSUR biregional negotiations committee.** 2000. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_1\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_1_e.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Fourth meeting of the EU-MERCOSUR biregional negotiations committee.** 2001. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_4\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_4_e.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **MERCOSUR – European Union Bi-regional Negotiations Committee – 10th Round.** 2003. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_10\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_10_e.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **MERCOSUR – European Union Bi-regional Negotiations Committee – 11th Round.** 2003. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_11\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_11_e.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2017

\_\_\_\_\_. **Ninth meeting of the European Union – MERCOSUR Bi-regional Negotiations Committee – Final Conclusions.** 2003. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_9\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_9_e.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Report of the XXVII negotiation round on the trade part of the EU-MERCOSUR Association Agreement.** 2017. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/BNC\\_27th\\_Rnd\\_Rpt\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/BNC_27th_Rnd_Rpt_e.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Second Meeting of the European Union – MERCOSUR biregional negotiations committee.** 2000. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_2\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_2_e.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Seventeenth Meeting of the MERCOSUR – European Union Bi-regional Negotiations Committee**. 2010. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/BuenosAires2010\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/BuenosAires2010_e.pdf)>. Acesso em 01 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Seventh Meeting of the EU-MERCOSUR Bi-regional Negotiations Committee (BNC)**. 2002. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_7\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_7_e.pdf)>. Acesso em 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Sixth Meeting of the European Union – MERCOSUR Biregional Negotiations Committee**. 2001. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_6\\_e.doc](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_6_e.doc)>. Acesso em 26 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Statement of the EU and MERCOSUR after the 4th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions**. 2011. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/4thround\\_neg\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/4thround_neg_e.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Statement of the EU and MERCOSUR after the 5th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions**. 2011. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/5thround\\_neg\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/5thround_neg_e.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Statement of the EU and MERCOSUR after the 8th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions**. 2012. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Statement\\_8\\_round\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Statement_8_round_e.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **The EU's relations with MERCOSUR – Third round of Negotiations in Brasilia (nov 2000)**. 2000. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_3Pressrel\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_3Pressrel_e.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **The history of the European Union: the founding fathers of the EU**. 2017. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en)>. Acesso em: 07 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Third meeting of the EU-MERCOSUR Biregional Negotiations Committee**. 2000. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_3\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_3_e.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Thirteenth Meeting of the MERCOSUR – European Union Bi-regional Negotiations Committee**. 2004. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_13\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_13_e.pdf)>. Acesso em 28 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Twelfth Meeting of the MERCOSUR – European Union Bi-regional Negotiations Committee.** 2004. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_12\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_12_e.pdf)>. Acesso em 28 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **XXV MERCOSUR-European Union Birregional Negotiations Committee.** Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/XXV\\_BCN\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXV_BCN_e.pdf)>. Acesso em: 09 maio 2017.