



As Negociações do Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia: os ímpetus de negociação dos atores governamentais Argentina e Brasil

Lucas Bispo dos Santos
Pós-graduando (mestrado)
Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)
lucasbispo18@gmail.com

Resumo: Este artigo analisa as negociações para o acordo inter-regional entre Mercosul e União Europeia, focando no posicionamento dos atores governamentais Argentina e Brasil. As tratativas entre os dois blocos foram iniciadas em 1995, com trocas de ofertas começando no ano de 1999, se estendendo até os dias atuais sem resolução. Diversos são os pontos que impedem que as negociações avancem, como a Política Agrícola Comum europeia, que impede a liberalização do comércio agrícola para o Mercosul, mas também a falta de um consenso interno ao Mercosul quanto às propostas de negociação. Neste sentido, este artigo analisa os ímpetus de negociação da Argentina e do Brasil ao longo das negociações, levando em consideração suas estratégias de inserção internacional, a partir da abordagem Intergovernamental de Andrew Moravcsik.

Palavras-chave: Argentina; Brasil; Mercosul; União Europeia.

Resumen: Este artículo analiza las negociaciones para el acuerdo interregional entre el Mercosur y la Unión Europea, se centra en la colocación de los agentes gubernamentales de Argentina y Brasil. Las negociaciones entre los dos bloques comenzaron en 1995, con ofertas comerciales a partir de 1999 y que se extiende hasta nuestros días sin resolución. Hay varios puntos que impiden que las negociaciones avancen como la Política Agrícola Común Europeo, que impide que la liberalización del comercio agrícola para el Mercosur, sino también la falta de consenso interno al Mercosur como las propuestas de negociación. Por lo tanto, este artículo analiza la ímpetus comercial de Argentina y Brasil durante las negociaciones, teniendo en cuenta sus estrategias de inserción internacional, desde el enfoque intergubernamental a Andrew Moravcsik.

Palabras-clave: Argentina; Brasil; Mercosur; Unión Europea.

Introdução

Este artigo estuda as negociações do Acordo de Associação Inter-regional entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE). As negociações foram formalmente abertas em novembro de 1999 com previsão de serem finalizadas até 2004, no entanto, se prolongam até os dias atuais. O acordo apenas será consumado mediante compromisso único de todos os envolvidos, contudo, ao longo das negociações, percebe-se modificação dos ímpetus de Argentina e Brasil para a concretização

- bem como divergências entre eles, nos interesses nacionais e nas posições de negociação. Nesse sentido, suas políticas externas exemplificam tais divergências e justificam a essencialidade em analisar o posicionamento destes atores durante as negociações. Por serem considerados como eixo fundamental no processo de integração do Mercosul, Argentina e Brasil assumem centralidade. A escolha teórica para abordar a dinâmica de interação e posicionamento dos atores, se baseia no modelo Intergovernamental. Assim, o artigo está dividido em três partes. A primeira parte procura demonstrar o modelo teórico Intergovernamental, proposto por Moravcsik, explicando sua utilidade como método de análise para essa pesquisa. A segunda parte se debruça sobre o histórico das negociações entre Mercosul e UE. Por fim, a terceira parte, procura pontuar os ímpetus de negociação de Argentina e Brasil para um acordo com a UE, no âmbito do Mercosul.

A Teoria da Negociação Intergovernamental

A escolha conceitual e teórica para abordar a dinâmica de interação e posicionamento dos atores governamentais nas negociações, se baseia na *Intergovernmental Bargain Theory*, também conhecida como Intergovernamentalismo. Nesta visão, os Estados são os atores centrais, atingindo seus objetivos através de negociações intergovernamentais. Os resultados coletivos da integração regional são explicados como o resultado agregado das ações individuais dos atores governamentais, baseado na procura da satisfação de suas preferências. Desta forma, os objetivos de um governo nacional variam em resposta às mudanças de pressões de grupos sociais domésticos (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009). Assim, para a perspectiva Intergovernamental, a integração ocorre como resposta do Estado às pressões de grupos internos, ao mesmo tempo em que procura responder às pressões externas do contexto internacional em que está inserido (MORAVCSIK, 2005).

O principal trabalho de Moravcsik aqui levado em consideração são as análises feitas pelo autor em sua obra intitulada *The Choice for Europe*, publicada em 1998. Moravcsik procura estabelecer as principais grandes decisões e negociações ao longo do processo de integração da Comunidade Europeia, comparando-as de maneira estruturada. Segundo ele, as linhas gerais da integração europeia podem ser analisadas por meio de três fatores: os padrões de vantagens comerciais, o poder de barganha relativo entre os governos mais importantes da integração, e os incentivos para aumentar a credibilidade dos compromissos interestatais firmados (MORAVCSIK, 1998). Nesta visão, a integração europeia resultaria de uma série de escolhas racionais feitas pelos líderes nacionais que buscam satisfazer interesses

econômicos - primeiramente interesses de grupos mais poderosos e, em segundo lugar, preferências econômicas das coalizões de governo – se modificando em resposta aos incentivos estruturais da economia global (MORAVCSIK, 1998).

Sendo assim, os estudos consistem em enxergar, primeiramente, os padrões de preferências nacionais dos Estados envolvidos. No caso deste artigo, no âmbito do Mercosul, foca-se Argentina e Brasil, por constituírem eixo fundamental da integração do bloco do Cone Sul. O segundo ponto a ser analisado serão os resultados das negociações entre os Estados, explorando os possíveis ganhos conjuntos e os conflitos distributivos. O artigo pontuará como a estrutura institucional do Mercosul interfere no andamento das negociações internas ao bloco, observando interesses e as preferências nacionais de Argentina e Brasil dentro da institucionalidade do Mercosul. Portanto, ao se analisar o eixo Argentina-Brasil nas negociações Mercosul-UE, este artigo considera dois estágios: 1) a formação das preferências nacionais; 2) as negociações interestatais no nível regional e institucional do Mercosul. A partir das preferências nacionais, aqui consubstanciadas, sobretudo, na Política Externa de cada país e na sua forma de inserção internacional, serão confrontados com a forma que os dois colocam seus posicionamentos na mesa de negociação do Mercosul. Levando em consideração seu poder de barganha relativo dentro do bloco, bem como o contexto internacional em questão, pontuando como as pressões exógenas influenciam tanto no posicionamento destes atores governamentais, como nos resultados das negociações.

Histórico das Negociações

As negociações para um Acordo de Associação Inter-regional entre os blocos Mercosul e UE se estendem por quase 20 anos. Sendo formalmente abertas em novembro de 1999, a relação entre os blocos já havia se aprofundado em 1995, quando foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional entre a então Comunidade Europeia e o Mercosul (Acordo de Madri), de caráter não-preferencial, tinha como objetivo preparar as partes para as negociações, visando a associação inter-regional entre as duas regiões (VENTURA, 2003). Os interesses do Mercosul e UE no acordo são vastos.

Para a UE, uma futura associação consolidaria e reforçaria a posição das empresas europeias nos mercados latino-americanos, a eliminação das barreiras comerciais seria vantajosa para as exportações de bens de consumo e de capital. Além disso, é necessária a modernização das plantas industriais e da criação de infraestrutura na América do Sul, o que cria oportunidade de exportações industriais europeias

e para o setor de serviços, bem como de compras governamentais (CIENFUEGOS, 2006). Da mesma forma, a associação com o Mercosul daria à UE um sócio que colaboraria na gestão de estruturas globais de governo. Neste sentido, há uma relevância política, na medida em que a UE queria exportar seu modelo institucional, para promover seus valores, princípios e normas, tornando-se um ator internacional cada vez mais influente no Sistema Internacional, ao mesmo tempo em que garante o mercado na região (BIZZOZERO, 2001). Outro ponto importante seria justamente a tentativa do bloco europeu de assegurar o mercado do Cone Sul, sobretudo no momento em que os Estados Unidos (EUA) procuravam lançar as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (BOYER; SCHUSCHNY, 2010).

Para o Mercosul, por sua vez, a associação permitiria um acesso mais fácil de seus produtos agrícolas ao mercado europeu, com eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, além de poder estimular o crescimento econômico baseado no aumento das exportações (CIENFUEGOS, 2006). Ao se considerar a formação do Mercosul, enquanto um processo de integração matizado pelo Regionalismo Aberto, buscava-se uma inserção competitiva do bloco, e de seus países, dentro do comércio internacional. Neste contexto, EUA e Comunidade Europeia se configuravam como os principais parceiros econômicos do Mercosul, além dos países vizinhos do entorno geográfico (BIZZOZERO, 2001). Ao mesmo tempo, as negociações com a UE poderiam permitir que o bloco do Cone Sul agisse a partir de uma única só voz, aumentando sua influência e integração de seus produtos nas cadeias de valores globais, garantindo poder de barganha nas negociações internacionais. Além disso, caso a negociação inter-regional possibilite vantagens concretas para ambos os lados, o Mercosul poderia se beneficiar de transferências de tecnologias, bem como o aumento do estoque de capital (BOYER; SCHUSCHNY, 2010).

Tendo em vista os interesses de cada região, o Acordo de Madri ressaltava em seu preâmbulo o fato de as partes signatárias considerarem a integração regional como instrumento de desenvolvimento econômico e social que facilita sua inserção na economia internacional. Estabeleceu como objetivo final a formação de uma associação inter-regional entre Mercosul e UE, de caráter político e econômico, baseada em cooperação política reforçada e uma liberalização recíproca e progressiva de todo o comércio, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos (ACORDO-QUADRO INTER-REGIONAL, 1995). Em 1997, três subgrupos de trabalho foram criados - Bens; Serviços; Normas e disciplinas comerciais - com o intuito de mapear as trocas e práticas comerciais. A pretensão era que as negociações se iniciassem em 1999, finalizadas em 2004, iniciando a liberalização em 2005. Com forte oposição interna na UE,



sobretudo por parte da França, que enxerga o acordo comercial com o Mercosul como um risco à Política Agrícola Comum (PAC), devido à competitividade dos países sul-americanos neste setor. O Mercosul, em determinação do Protocolo de Ouro Preto, atribuiu ao Conselho Mercado Comum a competência para negociar e assinar acordos com outros países, grupos de países ou organizações internacionais. Entretanto, é essencial ressaltar que o Mercosul, cuja estrutura institucional é intergovernamental, apresenta um sistema de tomada de decisão por consenso, assim, as negociações, as decisões e a aplicação dos tratados estão majoritariamente atrelados ao posicionamento em bloco dos Estados-Partes (VENTURA, 2003).

Em junho de 1999, o Conselho Europeu cedeu o mandato de negociação para a Comissão Europeia ressaltando que as negociações tarifárias deveriam ser iniciadas apenas em 1 de julho de 2001, as não-tarifárias poderiam iniciar imediatamente. Os Chefes de Estado e de governo dos dois blocos se comprometeram na Cúpula do Rio a lançar formalmente as negociações de liberalização comercial em novembro do mesmo ano (VENTURA, 2003). Importante ressaltar que os países do Mercosul exigiram que as negociações fossem orientadas pelo princípio do *single undertaking*, ou seja, nenhuma cláusula será aplicável até que todas estejam acordadas (VENTURA, 2003). O princípio não elimina assimetrias entre os negociadores, mas permite que todos tenham um peso de veto, evitando que um negociador mais forte se imponha sobre os mais fracos (MARIANO; VIGEVANI, 2003). Sendo assim, o *single undertaking* e a regra de que o Mercosul deve negociar acordos internacionais em bloco possibilita ganho no poder de barganha dos países, sobretudo em um momento em que a ALCA estava em discussão com os EUA e outros países latino-americanos.

Ao final de 1999, as partes da negociação se reuniram em Bruxelas para o primeiro encontro do Comitê Birregional de Negociação, a negociação foi dividida em dois aspectos: Cooperação e Comércio. Os grupos de trabalho deveriam finalizar seus estudos em julho de 2001, quando se iniciariam as negociações tarifárias (VENTURA, 2003). Em junho de 2001, a UE lançou uma oferta de negociação, composta de três partes, o comércio de bens, serviços e mercados públicos. O comércio de bens era dividido em produtos agrícolas, industriais e marítimos. Os produtos agrícolas, por sua vez, são classificados em seis categorias, as quais apresentavam diferentes tempos de liberalização cada uma. Na sexta categoria encontravam-se produtos sensíveis, sob os quais a liberalização ocorreria através de cotas tarifárias preferenciais. Os produtos sensíveis são, no entanto, os produtos-chaves de exportação dos países do Mercosul: cereais, carne vermelha, açúcar, tabaco, laticínios e algumas frutas e legumes



industrializados, o que tornava tal oferta pouco vantajosa, sendo criticada pelo Mercosul, devido às discordâncias com prazos de liberalização e em relação às cotas tarifárias (VENTURA, 2003).

Na oferta empreendida pela UE em 2004, o bloco europeu abriria 94% de todo seu comércio, ao final de todas as etapas de liberalização. Os bens industriais do Mercosul teriam as tarifas de importações gradualmente liberalizadas em quase sua totalidade, ao longo de etapas (CIENFUEGOS, 2010). O ponto mais polêmico, no entanto, era o dos produtos sensíveis, uma vez que os europeus têm profundas reticências em abrir mais os setores de produtos agrícolas, alimentícios e de bebidas, devido à PAC. Alguns destes apresentavam apenas reduções de tarifas e não uma liberalização substancial. A oferta dividia os produtos agrícolas em seis categorias, de A até F, cada qual com diferente grau e tempo de liberalização. Existiam, naquele ano, 1.285 tarifas agrárias vigentes no comércio entre os blocos, a oferta cobria 60% destas tarifas, que davam conta de 85,7% das importações totais do bloco europeu frente ao Mercosul. Sendo assim, 40% das tarifas não seriam cobertas pela oferta, essas comportavam, justamente, os produtos sensíveis europeus e os mais competitivos do Mercosul (CIENFUEGOS, 2010). Em setembro de 2004, o Mercosul fez sua contraoferta. Nesta, liberalizava-se apenas 77% do comércio global com a UE, sendo que os outros 23% não teriam qualquer mudança tarifária (CIENFUEGOS, 2010). Mais uma vez, enquanto o Mercosul procurava ver seus interesses agrícolas satisfeitos, não cedia quanto à liberalização dos setores industriais, de serviços e mercados públicos (CIENFUEGOS, 2006). Segundo análise do *Mercosur Strategy Paper* (2007-2013), documento que reforça a visão europeia do processo, “offers on both sides did not meet the high level of ambition desired for the EU-Mercosur association” (EUROPEAN COMMISSION, 2007, Pg. 22).

Após a suspensão das negociações de 2004, houve conversações menos concretas para uma retomada. Esperava-se que a conclusão da Rodada Doha em 2008 permitisse que a questão agrícola fosse resolvida, o que não ocorreu (CIENFUEGOS, 2010). Ángel Carro, Diretor de América Latina da Comissão Europeia, afirmou que as duas regiões precisavam de novos mercados para melhorar suas situações econômicas frente à crise de 2008, ideia que era corroborada pelos países do Mercosul, sobretudo Brasil, presidido por Lula, em um contexto em que as negociações em Doha pareciam não andar (ARANA, 2014). Desta forma, as negociações foram oficialmente retomadas em 2010, durante a IV Cúpula Birregional entre UE e América Latina, ocorrida entre os dias 17 e 18 de maio, com discursos otimistas dos Chefes de Estado e governo dos países de ambos os blocos (CIENFUEGOS, 2010). Nove rodadas de negociação se seguiram desde 2010, e em janeiro de 2013 foi estabelecido o final do mesmo

ano como prazo para que as regiões reiniciassem os trabalhos internos para a consolidação das negociações, posteriormente, trocando ofertas de acesso aos mercados (CARVALHO; LEITE, 2013). As negociações, no entanto, mais uma vez não avançaram. Mais recentemente, Durante a II Cúpula UE-CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e o Caribe), realizada nos dias 10 e 11 de junho de 2015, em Bruxelas, os ministros dos países membros do Mercosul se reuniram com a comissária de comércio da UE, Cecilia Malmstrom, para avaliar o estado da negociação e discutir os próximos passos (UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL, 2015). As negociações se mantêm atualmente, com uma troca de em 11 de maio de 2016, segundo consta em matéria publicada pela Exame (2016), nesta a carne bovina e o etanol foram deixadas de fora da oferta da UE, ao que Susana Malcorra, atual Ministra das Relações Exteriores da Argentina, classificou como decepcionante (ARGENTINA DESAPROVA, 2016).

É evidente que as negociações entre os dois blocos foram, e ainda são, complexas, devido às dificuldades em atender aos interesses de todos os envolvidos. A questão agrícola se apresenta, de fato, como um tema complicado, por interferir na PAC, um ponto politicamente sensível da integração no velho continente. Comercialmente falando, a contrapartida necessária para uma abertura agrícola, seria um acesso livre ao mercado do Mercosul de produtos industriais, serviços e compras governamentais, equilibrando também os riscos políticos que tal abertura geraria internamente na União (CIENFUEGOS, 2010). Não obstante, existem outros condicionantes que interferem na complexa equação que existe nas negociações entre Mercosul e UE. Para este artigo, um ponto fulcral de análise se apresenta nas dificuldades internas ao Mercosul. Ao longo das negociações, percebe-se a modificação do ímpeto dos atores governamentais do Mercosul para a consumação do acordo, sobretudo entre Argentina e Brasil, este assunto será tratado a seguir.

Argentina e Brasil: os ímpetos para a negociação

A criação do Mercosul, em 1991, pode ser lida, entre outras narrativas, como resultado de uma reaproximação entre Argentina e Brasil no período de redemocratização dos dois países. É no eixo bilateral destes, portanto, que reside parte importante da formação do Mercosul e do seu andamento, enquanto processo de integração regional (ALMEIDA, 1993). Como o consenso é fundamental na tomada de decisão para um posicionamento em bloco do Mercosul, é importante considerar a correlação entre os ímpetos de negociação de Argentina e Brasil em relação ao andamento do processo. Estes ímpetos de negociação refletem suas políticas externas e estratégias de inserção internacional. Durante os anos 1990, a Argentina sinalizava grande aproximação com os EUA, em contraposição ao Brasil, que estabelecia

com a potência norte-americana uma relação bem mais cautelosa, ainda que de aproximação. Tal percepção do sistema internacional influenciou no entendimento que cada um dos países possuía do processo de integração regional no Cone Sul, o Mercosul assumia, na visão de Argentina e Brasil, um canal de inserção internacional, ainda que em matizes diferentes para cada um (SARAIVA, 2001).

No caso argentino, o presidente Carlos Menem (1989-1999) estabeleceu um forte programa de ajuste, que engessou a economia e o câmbio argentinos, o Estado foi diminuído, seguindo as diretrizes do denominado Consenso de Washington. Com um campo diplomático mais suscetível às pressões domésticas e corporativas, a política externa argentina assistiu a uma forte mudança neste período (SARAIVA, 2001). No Brasil, o presidente Fernando Collor (1990-1992) procurou implantar uma política aberturista, também nos moldes do Consenso de Washington. No entanto, seu projeto político e econômico acabou por ter menor aderência nas elites empresariais e políticas nacionais. Após sofrer um processo de impeachment, assumiu o vice Itamar Franco, que acabou por mitigar as reformas aberturistas propostas por Collor. Não obstante, essa transição de governos influenciou na formação de um consenso na política externa brasileira. O resultado foi um distanciamento do Brasil em relação aos EUA e à maneira que a Argentina agia no contexto regional e hemisférico nas relações com a potência do norte (HIRST; PINHEIROS, 1995).

A situação se transformou quando Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) (FHC) assumiu a presidência no Brasil. Neste momento, a política externa brasileira retomou alguns princípios propostos por Collor, o que leva a uma nova reaproximação da estratégia de inserção internacional do Brasil em relação à Argentina (SARAIVA, 2001). Contudo, uma posição brasileira mais firme se mantinha inalterada, o que fica bastante evidente na relutância do Brasil em negociar a proposta da ALCA, dando preferência ao Mercosul, em contraposição à ansiedade argentina para a concretização do acordo (MELLO, 2002). Mesmo assim, no imediato início do governo FHC, a aproximação entre os vizinhos foi maior, sobretudo por conta da estabilização econômica brasileira, com a adoção do Plano Real.

Entretanto, ao período de aproximação seguiu-se um período de instabilidade nas relações bilaterais e, por conseguinte, no seio do Mercosul. Em 1999, houve uma grande desvalorização cambial no Brasil, que afetou a economia dos países do Mercosul, sobretudo a Argentina, sem que antes tivesse havido uma coordenação de movimentos macroeconômicos entre os países do bloco. Para uma União Aduaneira em formação um movimento brusco como esse gera instabilidades e desequilíbrios. Assim, o cenário bilateral e regional se tornou ainda mais complicado com a ascensão de Fernando De la Rúa

(1999-2001) e uma crise econômica na Argentina no início dos anos 2000, que colocou fim na paridade do peso com o dólar e no Plano de Convertibilidade estabelecido por Menem (SARAIVA, 2001).

Neste cenário, as negociações com a UE se mantiveram, da mesma forma que as negociações no âmbito da ALCA, ainda que neste caso a Argentina se demonstrasse mais favorável a uma aceleração das negociações do que o Brasil. Nos períodos Menem e De la Rúa o que se assiste na Argentina é a tentativa de equilíbrio entre as propostas dos EUA e as propostas brasileiras (BUSSO, 2001). A negociação em bloco permitia aos países ganhar poder de barganha frente às duas negociações. No entanto, ao passo que o resultado de uma negociação com a UE envolvia apenas o bloco do Mercosul, a formação da ALCA envolvia todo o hemisfério, além da força centrípeta dos EUA, o que poderia levar à absorção - e a sua consequente diluição - do Mercosul frente à consolidação da ALCA. Os objetivos brasileiros nos anos 1990 eram o de evitar a completa deserção argentina para o lado norte-americano, a tentativa de alterar a unilateralidade da proposta dos EUA e impedir que o Mercosul fosse diluído nessa proposta (MELLO, 2002). Neste jogo duplo, o Brasil assumia uma postura cautelosa, enquanto a Argentina, sobretudo no período da administração de Domingo Cavallo como ministro da economia, procurava acelerar as negociações do acordo hemisférico (CABEZA, 2001).

De la Rúa renunciou à presidência em 2001, em um contexto de profunda crise econômica e política, sucedido por Duhalde em um governo de transição. O contexto era de esgotamento da política de liberalização comercial e de minimização da participação do Estado. A resposta foi a ascensão de Néstor Kirchner (2003-2007) na presidência argentina. A Argentina iniciou busca por maior autonomia frente aos EUA e procurou se reaproximar dos vizinhos. Assistiu-se à recuperação da economia, por conta da suspensão do pagamento da dívida externa, o aumento do consumo por parte da população e uma desvalorização cambial que impulsionou as exportações, bem como uma tentativa de recuperação da indústria com foco no mercado interno (AYERBE, 2011). A reorientação de Kirchner ficou ainda mais marcante com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) no Brasil, devido à importância estratégica que o Mercosul e a Argentina ganharam dentro da nova política externa do governo brasileiro (SIMONOFF, 2011). Na visão de Néstor, o Mercosul surgia como um eixo de negociação internacional, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), da ALCA e da própria UE. No entanto, tal reaproximação política-estratégica não necessariamente se traduziu em convergência nas políticas externas, econômicas, industriais e comerciais, muito menos nas negociações do Mercosul.

Todo esse contexto da política externa de Argentina e Brasil influenciou nas negociações entre os dois blocos. Já na primeira reunião do Comitê Birregional de Negociações, ocorrida em Buenos Aires em 24 de novembro de 1999, o Mercosul encontrava-se em um período turbulento, devido a já citada desvalorização do real, em contraposição à valorização do peso argentino, que revelavam uma profunda assimetria monetária e que gerou conflitos comerciais entre os dois maiores Estados do Mercosul (VENTURA, 2003). Esse cenário produzia fragilidade ao bloco, primeiro porque diminuía seu poder de barganha frente à UE, segundo porque demonstrava falta de consenso interno. Em 2001, na quinta rodada de negociações, que marcava o início das trocas de reduções tarifárias, os europeus revelaram a percepção de que os países do Mercosul tinham dificuldades em definir uma posição comum. Tal visão era corroborada pela realidade, uma vez que os desequilíbrios nas taxas de câmbio ameaçavam a TEC do Mercosul. Naquele momento, o então ministro da economia Domingo Cavallo (gestão De la Rúa), cogitou abandonar a TEC, retrocedendo o bloco para uma Zona de Livre Comércio (VENTURA, 2003).

Em 2004, as ofertas entre UE e Mercosul foram consideradas como insuficientes pelos dois blocos. Na análise de Arana (2014), a incerteza europeia frente às questões agrícolas, serviu como uma desculpa para que a Argentina, naquele momento, desistisse de assinar um acordo, levando em consideração que neste período Néstor Kirchner já dava sinais de uma política industrial mais protecionista. Após o estancamento das tratativas em 2004, as negociações foram retomadas em 2010, devido ao fracasso da negociação da Rodada Doha em 2008. Todavia, alguns problemas internos ao Mercosul ainda persistiam, dificultando seu avanço, é o caso da postura protecionista adotada pelo governo argentino, tanto em relação ao comércio com o Brasil no âmbito do Mercosul (que também respondia de maneira protecionista), como em relação às negociações com a UE (MALAMUD, 2012).

Não obstante, é essencial ressaltar que a Argentina comandando a presidência pro-tempore do Mercosul, no ano de 2010, foi impulsionou a retomada das negociações entre os dois processos de integração (REBOSSIO, 2014). Neste caso, Buenos Aires parecia procurar melhorar sua imagem internacional, ao conduzir a retomada com a UE, ao mesmo tempo em que impedia o Brasil de desenvolver uma relação bilateral com o bloco europeu, em decorrência da associação estratégica estabelecida entre Brasil e União, no ano de 2007. No final da década dos anos 2000, o Mercosul ainda vinha se demonstrando um processo de integração fragilizado, por conta das tensões comerciais entre seus Estados-Partes, a não consolidação da União Aduaneira e a reclamação de membros menores, como Paraguai e Uruguai, este último cogitando assinar acordo comercial bilateral com os EUA (ARANA,

2014). A retomada das negociações permitira dar maior senso de unidade ao bloco, bem como maior credibilidade.

No entanto, durante este período, a UE acusava o Mercosul, e a Argentina, em particular, de impedir que as negociações avançassem. O Comissário europeu De Gucht criticou diretamente a Argentina por suas medidas protecionistas que bloqueavam as importações provindas da União. Países europeus prejudicados pela medida pediram que o bloco resolvesse a questão (ARANA, 2014). O país platino já demonstrara em outras ocasiões ser reticente quanto ao acordo, no entanto, ao assumir a presidência pro-tempore do Mercosul, ao mesmo tempo em que a Espanha assumia a presidência da UE, esperava-se que se criaria um ambiente político e comercial melhor. Dado o contexto de crise, grupos econômicos e políticos no Brasil começaram a pressionar por um Mercosul mais flexível, em que o país pudesse avançar nas negociações comerciais externas sem estar atrelado ao Mercosul (ARANA, 2014). Em artigo de 2007, o embaixador Rubens Barbosa – no momento do esmorecimento da Rodada Doha – comenta a estratégia brasileira de focar nas negociações bilaterais junto ao Mercosul. Segundo ele, a manutenção da regra de negociação em bloco dificultaria o acesso do Brasil a mercados mais dinâmicos, devido à dificuldade de encontrar consensos (BARBOSA, 2007). O comentário de Rubens Barbosa se faz interessante, pois o embaixador é Presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação da Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o que demonstra a pressão dos interesses privados no Mercosul.

As divergências para um consenso se mantiveram. Em 2014, o então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Mauro Borges Lemos, afirmou que Argentina, Uruguai e Paraguai estavam dispostos a acordar uma liberalização de 87% de seus comércios, e que poderia se chegar no número de 90%, o grau de abertura exigido para um tratado de livre comércio, de acordo com as regras da OMC. O ministro teria afirmado que as negociações internas ao Mercosul pareciam estar mais flexibilizadas após a Argentina mudar seu posicionamento mais protecionista, que o governo de Cristina Kirchner (2007-2015) vinha assumindo até então (REBOSSIO, 2014).

Os contextos regional e internacional explicam essa flexibilização. Havia uma pressão brasileira, tanto devido às barreiras protecionistas colocadas pela Argentina frente ao Brasil, como uma pressão para que as negociações avançassem, na medida em que o crescimento econômico brasileiro se encontrava em processo de estagnação, em 2014. O empresariado do país considerava fundamental a abertura de mercados para outros países, sobretudo no contexto de negociações de mega-acordos internacionais,

como o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (EUA e UE) e o *Trans-Pacific Partnership* (EUA, Austrália, Brunei, Canadá, Singapura, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã) que, na visão deles, causará profundos impactos no comércio dos países não inseridos, bem como a consumação da área de livre-comércio Aliança do Pacífico (México, Colômbia, Peru e Chile) (REBOSSIO, 2014). Contudo, apesar da flexibilização, segundo matéria do jornal Estado de São Paulo, a Argentina ainda exigia que as etapas de redução tarifária ocorressem ao longo de quinze anos, ao passo que os outros países do Mercosul exigiam doze anos, e a UE dez anos. Além disso, a Argentina ainda estaria reticente em abrir os mercados de peças de automóveis e de produtos químicos e elétricos (REBOSSIO, 2014).

Chegou-se a cogitar a realização de uma negociação em duas velocidades, durante o governo Dilma Roussef (2011-2016) no Brasil, sendo uma velocidade mais célere para Brasil, Paraguai e Uruguai e outra mais lenta para Argentina, que seria o país do Mercosul mais “problemático” em termos de negociação (ACORDO DO MERCOSUL, 2015). A situação parece ter se modificado após a eleição do atual presidente argentino Mauricio Macri (2015), cuja postura aparenta ser muito mais liberalizante do que a dos governos anteriores.

Considerações Finais

Levando em consideração o contexto, é importante considerar a forma que Argentina e Brasil se posicionam frente às negociações com a UE, de acordo com o estabelecido pela teoria intergovernamental. Os dois estágios de análise propostos anteriormente neste artigo foram: 1) Formação das Preferências Nacionais e 2) Negociações interestatais no nível regional e institucional do Mercosul. Na proposta deste artigo, considera-se a formação das preferências nacionais como parte da política externa e da estratégia de inserção internacional de Argentina e Brasil nas negociações. Desta forma, no caso argentino, entre 1995 e 2003, durante os governos de Menem, De la Rúa e Duhalde, assiste-se a uma maior aproximação da Argentina em relação aos EUA. Tal aproximação acabou por dar maior ênfase às negociações da ALCA, o que acabou por mitigar a importância dada ao Mercosul e às negociações com a UE. No mandato de Néstor e Cristina Kirchner, por sua vez, ocorre um distanciamento dos EUA, e uma maior aproximação do Brasil. As negociações com a UE, no entanto, são influenciadas por uma política industrial e comercial mais protecionista, que gerou tensões com o Brasil e com a própria UE. Contudo, o

ímpeto para a renovação das negociações é percebido, sobretudo no segundo mandato de Cristina Kirchner, ímpeto tal que acaba por não corresponder à realidade.

No caso brasileiro, o Mercosul é visto como um instrumento de inserção internacional, mas também de fortalecimento de poder de barganha nas negociações internacionais. Nessa lógica, as negociações com a UE pareciam servir também como poder de barganha na negociação, possibilitando ao Brasil fazer um jogo duplo entre ALCA e Mercosul-UE. Nos anos 2000, quando Lula assume como presidente, as negociações entre os dois blocos ficam paralisadas entre 2004 e 2010. Com a crise de 2008, a dificuldade em negociar no âmbito da Rodada Doha e a queda dos preços das commodities, o Brasil aumenta seu ímpeto de negociação em relação à UE. Assim, quanto às negociações interestatais no nível regional e interinstitucional, as dificuldades internas ao Mercosul, como as divergências em termos de política externa e comercial entre Argentina e Brasil, geram dificuldades em atingir um consenso para o posicionamento do bloco. Como a estrutura de decisão intergovernamental do Mercosul obriga a decisão por consenso, na medida em que o eixo Argentina-Brasil não se coaduna, se torna ainda mais difícil atingir um consenso para um posicionamento do bloco. Neste cenário, Paraguai e Uruguai, países menores e com grandes assimetrias frente aos seus vizinhos, utilizaram seu poder de barganha ao longo destes anos, suscitando uma possível assinatura de acordos de livre comércio bilaterais, sobretudo com os EUA.

Por fim, como o próprio modelo de Moravcsik salienta, as pressões de grupos internos na formação das preferências nacionais são fundamentais na análise. Sendo assim, estabelece-se como agenda de pesquisa futura a investigação dos principais grupos de pressão nas negociações, pontuando, por exemplo, os interesses da União Industrial Argentina (UIA) e da Confederação Nacional da Indústria do Brasil (CNI), bem como entidades relativas ao agronegócio, de ambos os países, como a Sociedade Rural Argentina (SRA) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Referências Bibliográficas

ACORDO do Mercosul com a UE pode ter distintas velocidades. **Exame**. Economia. 25 de maio de 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/uruguai-acordo-do-mercosul-com-a-ue-pode-ter-distintas-velocidades>>. Acesso em: 09 de setembro de 2016.



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

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O MERCOSUL no Contexto Regional e Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ARANA, Arantza Gomez. Explaining the renewed push for a European union association agreement with Mercosur. **Revista Española de Relaciones Internacionales**. Num: 6. 13/09/2014.

ARGENTINA DESAPROVA troca de ofertas entre Mercosul e UE. **Exame**. Mundo. 27 de maio de 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/argentina-ve-como-decepcionante-troca-de-ofertas-entre-mercosul-e-ue>>. Acesso em: 09 de outubro de 2016.

AYERBE, L. F. La Argentina de Néstor Kirchner en un Contexto Regional de Irrupción de Nuevos Liderazgos Populares y Menor Presencia Estadounidense. In: Colombo, Sandra. **La Inserción de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época**. – 1ª ed –Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Centro de Estudios Interdisciplinarios em Problemáticas Internacionales y Locales. Pp. 15-37. Argentina. Mayo. 2011.

BARBOSA, Rubens Antonio. Mais Pragmatismo no Mercosul (2007). In: O Mercosul e Integração Regional. Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo. 2010.

BIZZOZERO, Lincoln R. El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica. In: Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026070445/16bizzozero.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2016.

BOYER, I; SCHUSCHNY, A. **Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union**. CEPAL. Statistics and Economic Projections Division Natural Resources and Infrastructure Division. Santiago de Chile, April 2010.

BUSSO, A. Las Relaciones argentino – americanas a finales del gobierno de Menem y em los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos. In: La Política Exterior Argentina 1998-2001 El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia? Centro de Estudios em Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Pp. 17-91. Rosário. Argentina. 2001.

CABEZA, M. La Unión Europea y la República Argentina: una agenda em clave económica. In: La Política Exterior Argentina 1998-2001 El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia? Centro de Estudios em Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Pp. 271-288. Rosário. Argentina. 2001.

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, Pp. 107-133.V.4, Nº2, Jul-Dez. 2013.



CIENFUEGOS, Manuel. ¿El Interregionalismo en cuestión?: El caso de las Relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**. Año XVI, Nº 22 /Junio 2010 ISSN 1667-8613. RNPI 699.864.

CIENFUEGOS, Manuel. La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada. **Documentos CIDOB**. Serie: América Latina. Número 15. Barcelona, nov. de 2006.

EUROPEAN COMMISSION. Mercosur Regional Strategy Paper 2007-2013.02 de agosto de 2007.

HIRST, Mônica; PINHEIROS, Letícia. **A Política Externa do Brasil em Dois Tempos**. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38(1), pg. 5-23. 1995.

KEGEL, Patrícia Luiza; AMAL, Mohamed. A política comercial brasileira entre a crise do Mercosul e as negociações com a União Europeia. *Boletim Meridiano* 47 vol. 16, n. 152, Pp. 13 a 20. nov.-dez 2015

MARIANO, Marcelo Passini; TULLO, Vigevani. **Alca: o gigante e os anões**. Tullo Vigevani, Marcelo Passini Mariano; coordenação Benjamin Abdala Junior, Isabel M. Alexandre – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003. – (Série Ponto Futuro, 13).

MALAMUD, Carlos. **UE y Mercosur: negociaciones sin futuro**. Real Instituto Elcano. 2012.

MELLO, Flávia Campos de. **A Política Externa do Brasileira e os Blocos Internacionais. São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SAEDE, v. 16, n. 2, pg. 37-43. 2002.

MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*. Cornell studies in political economy. Cornell University. New York. 1998.

MORAVCSIK, Andrew. The European Constitutional Compromise and the legacy of neofunctionalism. **Journal of European Public Policy**, 12:2. April 2005. (p.1-37)

MORAVCSIK, Andrew e SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. (p. 67-87)

REBOSSIO, Alejandro. ¿Será cierto esta vez que Mercosur y UE se acercan a un pacto?. 24 de abril de 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e a Argentina nos Anos 90: dez anos de política externa. In: *La Política Exterior Argentina 1998-2001 El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*. Centro de Estudios em Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Pp. 93-109. Rosário. Argentina. 2001.

SIMONOFF, A. Argentina: cuatro claves de la política exterior reciente (2001-2010). In: **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**/ pp. 71-103. Vol. 6. No. 11. Enero-Junio 2011.

UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL avaliam negociação de acordo comercial. 28 de maio de 2015. Portal G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/uniao-europeia-e-mercosulavaliam-negociacao-de-acordo-comercial.html>>. Acesso em 09 de outubro de 2016.



Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina
ISBN: 978-85-7205-159-0

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: (os desafios de uma associação inter-regional). Barueri, SP : Manole, 2003.